

Vers un moindre poids de l'Etat ?

Une évaluation chiffrée des projets de l'opposition

Sanvi Avouyi-Dovi

Chargé d'études au département d'économétrie de l'OFCE

Alain Gubian

Chargé d'études au département des diagnostics de l'OFCE

Henri Sterdyniak

Adjoint au directeur du département d'économétrie de l'OFCE

Cet article examine les programmes économiques de l'actuelle opposition et en évalue l'impact macroéconomique.

Ces projets mettent tous en avant une réduction sensible des prélèvements obligatoires, priorité étant accordée à la réduction des charges des entreprises (taxe professionnelle et cotisations sociales des employeurs). Les allègements fiscaux au profit des ménages, limités, pourraient comporter la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes, la diminution des taux marginaux élevés de l'impôt sur le revenu et des mesures pour favoriser l'épargne à risque. En contrepartie les dépenses publiques seraient réduites afin de diminuer le déficit ou tout au moins de le stabiliser. Les banques, les assurances et le secteur industriel concurrentiel seraient dénationalisés. La réglementation de l'emploi serait assouplie, les prix entièrement libérés et le contrôle des changes levé.

Cependant des réductions sensibles sur le budget de l'Etat, déjà fortement comprimé, seront difficiles à mettre en œuvre et les prestations sociales poursuivront leur croissance que seule une délicate remise en cause de l'actuel système de protection pourrait enrayer. L'alourdissement de la dette publique semble inévitable ; elle resterait néanmoins supportable.

L'analyse macroéconomique des diverses mesures d'allègements fiscaux envisagées montre que la plus efficace pour améliorer l'emploi sans trop nuire au solde extérieur serait la baisse des cotisations sociales des employeurs. En sens inverse, c'est la hausse de la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui permettrait d'améliorer le solde extérieur sans trop nuire à l'emploi.

Pour ne pas trop perturber les marchés financiers, les dénationalisations ne devraient être que progressives, ce qui risque de paralyser des entreprises laissées dans l'incertitude. Les

fonds récoltés, qui ne peuvent être assimilés à des recettes courantes, ne devraient servir qu'à alléger la dette publique.

Il est difficile de qualifier actuellement l'orientation de la politique budgétaire que l'opposition mettra en œuvre si elle devient majoritaire en mars 1986. Aussi trois scénarios sont-ils analysés.

Une politique axée sur une forte réduction du déficit public aurait un impact nettement restrictif et le chômage serait fortement accru. Cette politique ne réussirait guère à diminuer la croissance de la dette publique. Elle améliorerait certes le solde extérieur, mais la situation présente de l'endettement de la France ne la rend pas nécessaire.

Un financement partiel des allègements d'impôt par l'argent des dénationalisations aurait un fort effet expansionniste, qui n'est concevable qu'avec un environnement international très favorable.

Une réduction équilibrée des recettes et des dépenses des administrations opérerait principalement un transfert de dépenses publiques sur des dépenses privées. Si on y ajoutait la libération des prix et celle des licenciements, on accroîtrait les transferts au profit des entreprises que la rigueur de la politique salariale favorise déjà. Les impacts favorables d'une telle politique ne se feraient sentir qu'à moyen terme ; à court terme l'effet serait récessif et l'emploi diminuerait.

Les conséquences macroéconomiques mesurées ici ne prennent pas en compte d'éventuelles modifications des comportements économiques que le « pari libéral » escompte d'une nouvelle politique. Mais il est raisonnable de penser que les effets de celles-ci seraient au mieux marginaux. Fonder sur eux les résultats attendus de la politique économique serait dangereux.

L'exercice tenté en cet article est difficile. Les partis et les personnalités de l'opposition ont avancé des projets divers, parfois contradictoires, encore que d'inspirations voisines. On ne connaît la plupart d'entre eux que par la presse. Ils ont été affinés ou durcis ou édulcorés au long des semaines et il est vraisemblable qu'ils le seront encore d'ici les élections ou, en cas de victoire, peu après.

Cet exercice est périlleux aussi. Ses auteurs courent le reproche d'avoir inexactement interprété les projets examinés, comme aussi d'en avoir mal chiffré les effets éventuels. Eux-mêmes indiquent que leur modèle économétrique ne peut prendre en compte l'impondérable. Quelles réactions seraient celles des chefs d'entreprises, des salariés, des épargnants face à l'annonce et à la mise en œuvre de règles du jeu différentes, dont l'ambition serait de stimuler les initiatives ? Les actuels paramètres de comportement des modèles existants s'en trouveraient-ils infirmés ou non ?

Publier ces travaux de simulation m'a paru néanmoins utile et bien conforme à ce qu'est la mission de l'OFCE. Soit qu'ils donnent matière à des discussions fécondes, soit qu'ils aient valeur d'avertissement. Si en décembre 1980 de pareils pronostics quantitatifs avaient été formulés en fonction du programme socialiste d'alors, peut-être n'eussent-ils pas été sans utilité. Mais en ce temps là l'OFCE n'existait pas encore.

J.-M. J

26 décembre 1985

Les élections de mars 1986 pourraient provoquer un tournant de la politique économique française⁽¹⁾. Diminuer le poids des prélèvements obligatoires, désétatiser, dénationaliser, diminuer le rôle de l'Etat, tel serait l'axe principal que l'actuelle opposition déclare vouloir donner à son action si elle devient majoritaire.

Il y a dans cette politique de nombreux aspects qui ne relèvent pas de la macroéconomie ou que celle-ci est peu armée pour traiter. Beaucoup découlent de choix de société : quelle part de nos ressources faut-il consacrer aux consommations collectives (éducation, justice, police...), aux équipements collectifs (routes, stades, piscines...) et à la consommation privée ? La protection sociale doit-elle relever de l'assurance (chacun payant selon les risques qu'il court) ou de la solidarité ? Faut-il la même école pour tous, obligatoire et uniformatrice ou doit-on laisser chacun choisir pour ses enfants la forme d'éducation qui lui convient le mieux ? D'autres relèvent du « pari libéral » : de même que la gauche pensait naguère que les entreprises seraient plus efficaces si les travailleurs y avaient davantage leur mot à dire, la droite soutient aujourd'hui que l'économie serait plus dynamique si les chefs d'entreprises étaient libres de gérer à leur guise, de fixer leurs prix, d'embaucher, de licencier, de gagner de l'argent...

Cependant de nombreux aspects du programme de l'opposition relèvent de la macroéconomie : baisse des dépenses de l'Etat, baisse des impôts, etc. C'est eux que nous considérerons principalement ici. Après avoir décrit ce que l'on peut savoir des divers programmes, nous analyserons les possibilités de réduire sensiblement les dépenses publiques ; puis nous chercherons à déterminer si les réformes fiscales proposées peuvent améliorer la situation du marché du travail sans nuire au solde extérieur. Nous discuterons comment pourraient être utilisés les fonds que rapporteraient d'éventuelles dénationalisations. Enfin nous montrerons les conséquences qu'entraînerait, selon le modèle trimestriel de l'OFCE, la mise en œuvre des mesures proposées par l'opposition.

(1) Comme toujours les élections se feront bilan contre projet. Dans l'hypothèse où les socialistes seraient maintenus au pouvoir après les élections de mars prochain, la politique menée par l'actuel gouvernement serait vraisemblablement poursuivie. Dans la lettre de l'OFCE d'octobre 1985, nous avons déjà analysé ses effets probables à l'occasion du budget établi pour 1986. La plate-forme électorale du parti socialiste parue mi-décembre prévoit notamment de « tendre vers la stabilisation des prélèvements obligatoires » et des charges des entreprises... C'est ce que nous avons implicitement retenu dans notre compte tendanciel.

Une nouvelle politique économique ?

Pour analyser la politique économique que l'opposition se propose d'appliquer si, en mars 1986, elle obtenait le pouvoir, nous nous sommes référés aux programmes de l'UDF, du RPR, à leur projet de plateforme commune et aux déclarations d'hommes politiques ou d'experts (Barre, Juppé, Toubon, de La Genière, Loyrette, etc.). Nous avons aussi étudié les propositions du CNPF ⁽²⁾.

Nous examinerons d'abord les mesures préconisées dans le domaine du budget ou des dépenses sociales, puis le problème des dénationalisations, les politiques de flexibilité et de libéralisation ; enfin nous chercherons à comprendre la cohérence macroéconomique de l'ensemble de ces propositions.

Réduire les impôts

Quant aux recettes publiques les programmes se fixent quatre objectifs :

- réduire la socialisation de l'économie en faisant baisser le taux de prélèvement obligatoire ;
- diminuer les charges des entreprises ;
- diminuer les taux d'imposition moyens ou marginaux élevés, qui pèsent sur certains ménages en raison de la tranche à 65 % de l'impôt sur le revenu ou de la superposition de l'impôt sur les grandes fortunes et de l'impôt sur le revenu ;
- favoriser l'épargne et surtout l'épargne à risque.

Réduire le taux de prélèvement obligatoire

Le CNPF, l'UDF et le RPR s'accordent sur l'objectif de diminuer de un point par an le taux de prélèvement obligatoire, afin de le faire passer de 45 % à 40 %. Raymond Barre est plus prudent : selon lui il faut avant tout résorber le déficit budgétaire. Pour l'UDF aussi l'accent immédiat, en 1986, doit être mis sur la diminution des déficits publics.

(2) Nous avons consulté les différents textes disponibles en décembre 1985, en particulier :

- « Le renouveau », pacte RPR pour la France ;
- « Les conditions du redressement économique », rapport sur l'économie par Paul Mentré, commission de synthèse de l'UDF, septembre 1985 ;
- « Propositions pour une nouvelle politique économique », conférence de presse de Guy Brana, président de la commission économique du CNPF, 22 octobre 1985 ;
- « L'avenir selon Barre », interview de Raymond Barre, *L'Expansion*, 6/19 septembre 1985 ;
- « Rapport sur les dénationalisations », Maître Jean Loyrette, octobre 1985 ;
- Le projet d'« Homme et société ».

Alléger en priorité les charges des entreprises

Le CNPF réclame la réduction des charges fiscales et sociales des entreprises qui ne sont pas déductibles à l'exportation et qui ne grèvent pas les importations. Il cite la taxe professionnelle, les cotisations employeurs pour les allocations familiales, la taxe d'apprentissage, le versement « transport ». Ces postes représentent, selon lui, 6,5 % à 8,5 % de la valeur ajoutée des entreprises. Il demande aussi la réduction de l'impôt sur les bénéfices.

L'UDF a des vues très proches. Elle propose la redéfinition de l'assiette de la taxe professionnelle, la fiscalisation progressive des cotisations familiales des employeurs, la suppression des versements « logement » et « transport », la déductibilité fiscale des provisions pour congés payés. Pour 1987 l'objectif est une réduction de 10 % de la taxe professionnelle (soit 7 milliards) et de 1 ou 2 points des cotisations pour les allocations familiales (soit 12 ou 24 milliards d'allègement).

Le RPR propose pour 1987 une baisse de 17 milliards de la taxe professionnelle, étape vers la suppression de cette taxe, et de 3 milliards des droits de succession sur les entreprises ; les années suivantes la fiscalisation progressive des cotisations pour les allocations familiales. Il faut noter que plus personne n'évoque explicitement la possibilité de remplacer immédiatement la taxe professionnelle par des points de TVA.

Accorder aux ménages des avantages limités

Le CNPF propose de réduire les taux d'imposition marginaux actuels sur les hauts revenus, qui lui paraissent confiscatoires et décourager l'esprit d'entreprise. L'UDF propose pour 1987 la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF) et le plafonnement à 50 % du prélèvement moyen ⁽³⁾ maximum au titre de l'impôt sur le revenu (IR) et à terme, la suppression des tranches supérieures à 50 %. Le RPR propose des mesures similaires, qu'il chiffre pour 1987 à 4 milliards pour l'IGF et à 16 milliards pour l'IR (la réduction portant sur l'ensemble du barème). Raymond Barre pense au contraire qu'à court terme il faudra plutôt augmenter la pression fiscale sur les ménages, notamment pour alléger les charges des entreprises et financer la protection sociale ; c'est seulement à moyen terme que l'on pourra réduire l'IGF et les taux marginaux élevés de l'IR. Renaud de La Genière est encore plus net « il ne faut pas prétendre ou promettre que les ménages paieront moins d'impôts, d'une manière ou d'une autre, ils en paieront plus ».

Favoriser l'épargne à risque

Toute l'opposition s'accorde pour favoriser l'épargne investie en actions ou en capital à risque, notamment en alignant la fiscalité des actions sur celle des obligations.

(3) Les contribuables dont l'IR absorbe plus de 50 % de leur revenu à l'IR sont très peu nombreux ; ce serait le cas d'un célibataire qui toucherait par mois plus de 80 000 F de revenus salariaux.

Réduire les dépenses

Pour diminuer le taux de prélèvement obligatoire et le déficit budgétaire, c'est une politique de forte réduction des dépenses publiques que l'opposition préconise.

- Diminution du nombre de fonctionnaires (en ne compensant que très partiellement les départs à la retraite) et diminution des dépenses courantes.

- Réduction des aides de l'Etat aux entreprises (et notamment aux entreprises nationales).

- Maîtrise des dépenses de la Sécurité sociale. L'opposition préconise la modération dans l'évolution des prestations et, en ce qui concerne les retraites, l'élargissement des formules de retraite par capitalisation. Pour la santé l'UDF parle de concurrence des productions de soins, d'appel à la responsabilité personnelle, de distinction entre « solidarité » et « assurance ». Certains préconisent le développement pour les petits risques de formes d'assurances individuelles, privées ou mutuelles (avec une aide personnalisée pour les plus démunis). Toutefois le RPR s'est clairement prononcé contre une Sécurité sociale à deux vitesses.

Cependant l'opposition prévoit des hausses de dépenses dans certains secteurs : pour la défense nationale ; pour encourager la natalité ; pour favoriser l'emploi des jeunes (exonération partielle et temporaire des charges sociales).

1. L'évolution des recettes et des dépenses des administrations

Les tableaux 1 à 3 permettent d'analyser l'évolution des recettes et des dépenses des administrations sur les vingt dernières années. Il est pertinent de distinguer trois sous-périodes.

1. Croissance des dépenses

% en moyenne annuelle, en volume

	1965-1973	1973-1980	1980-1984
Masse salariale	6,6	5,2	2,8
Dépenses en biens et services ...	3,5	2,3	2,6
Prestations sociales	6,4	6,9	4,3
Subventions	4,9	4,0	5,6
Total	5,5	5,6	4,4
PIB	5,4	2,8	1,1

Source : INSEE.

2. Rapport des dépenses au PIB

%

	1965	1973	1980	1984	1986 (*)
Masse salariale	7,4	8,0	9,4	10,0	9,7
Dépenses en biens et services ..	9,0	7,7	7,4	7,9	7,8
Intérêts nets	0,5	0,2	1,0	2,0	2,4
Prestations sociales	16,1	17,3	22,8	25,8	26,3
Subventions	2,8	2,7	2,9	3,5	3,4
Transferts nets à la CEE	—	— 0,4	—	0,1	0,1
Autres	1,4	1,9	1,7	2,0	2,0
Total	37,3	37,4	45,2	51,3	51,7

(*) Prévisions OFCE.

Source : INSEE.

3. Rapport des recettes au PIB

%

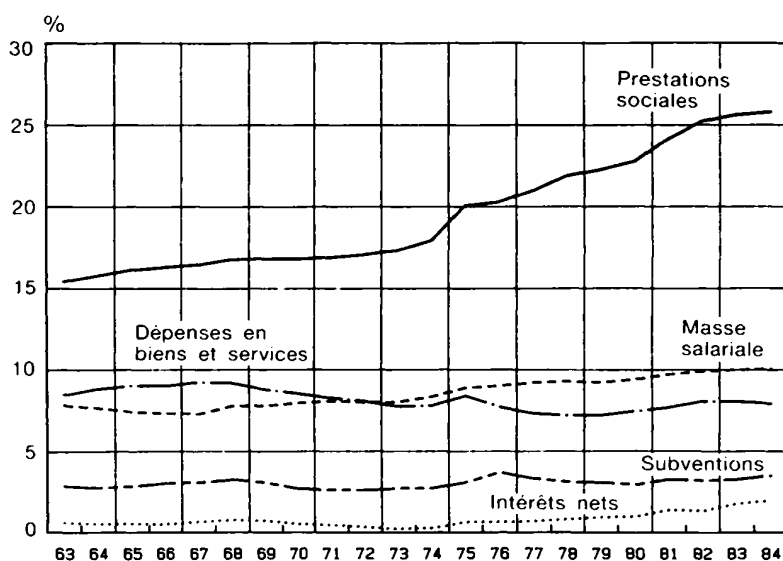
	1965	1973	1980	1984	1986 (*)
TVA et droits de douanes	7,7	8,8	9,1	8,9	8,9
Autres impôts indirects	8,9	5,9	5,9	6,4	6,6
Impôts directs ménages	4,6	4,9	6,4	7,4	7,0
Impôts directs entreprises	1,6	1,9	1,9	1,6	1,9
Impôts directs institutions financières et assurances	0,3	0,4	0,5	0,7	0,6
Cotisations sociales employeurs .	8,6	9,6	12,3	12,8	12,6
Cotisations sociales salariés	2,4	2,9	4,9	5,5	5,6
Cotisations sociales non-salariés	0,8	0,9	1,2	1,4	1,5
Taux de prélèvement obligatoire .	35,0	35,4	42,1	44,9	44,7
Autres recettes	3,0	3,0	3,3	3,6	3,7
Total	38,0	38,4	45,4	48,5	48,4
Solde des administrations	0,7	0,9	0,2	— 2,8	— 3,3

(*) Prévisions OFCE.

Source : INSEE.

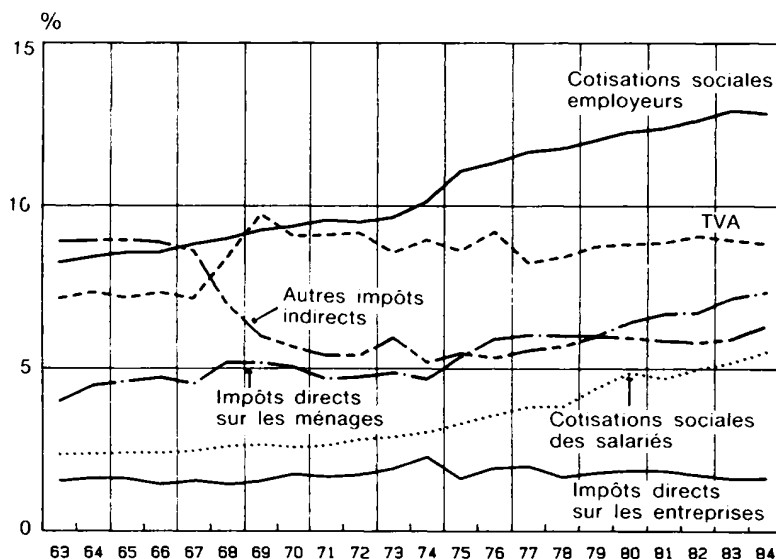
● Jusqu'en 1973 le rapport des dépenses et des recettes au PIB total reste grossièrement stable, le solde des administrations est légèrement positif (graphiques 1 à 3).

● De 1973 à 1980, tandis que le taux de croissance du PIB diminue fortement, le taux de croissance des dépenses reste constant en raison de la croissance des prestations sociales (hausse des prestations chômage, revalorisation des prestations vieillesse et familiales). De ce fait le rapport des dépenses dans le PIB progresse fortement (de 1,1 point par an en moyenne). Mais le déficit budgétaire ne se creuse pas, car le taux



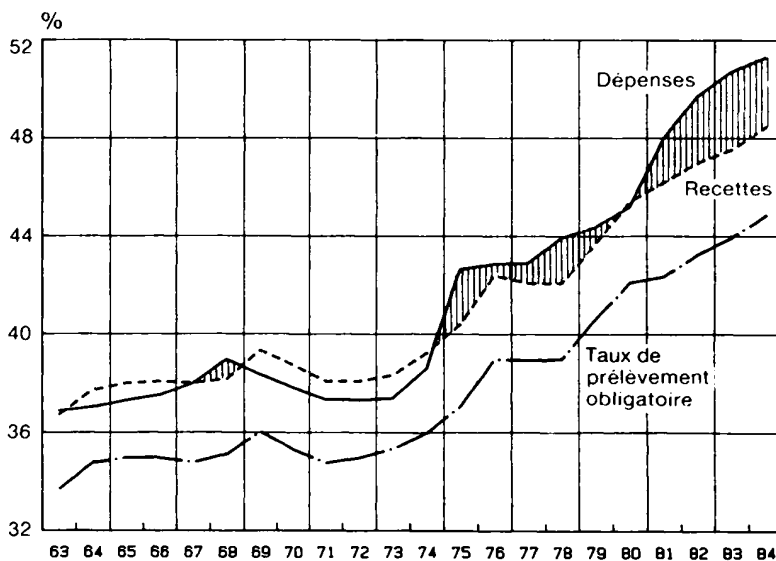
Source : INSEE.

1. Rapport des dépenses publiques au PIB



Source : INSEE.

2. Rapport des recettes publiques au PIB



Source : INSEE.

3. Rapport des recettes et dépenses publiques au PIB

Note : Le solde des administrations est l'écart entre la courbe des recettes et celle des dépenses. Il est hachuré quand il est négatif.

de prélèvement obligatoire progresse presque autant (1 point par an en moyenne). Sur l'ensemble de la période, l'augmentation de près de 7 points des prélèvements se répartit entre une hausse de 2,7 points des cotisations sociales employeurs, une hausse de 2 points des cotisations salariés et une hausse de 1,5 point des impôts directs des ménages.

- De 1980 à 1984 le taux de croissance des dépenses fléchit, mais le taux de croissance du PIB diminuant aussi, le rapport des dépenses au PIB continue de progresser (1,5 point par an en moyenne). Là encore la hausse des prestations sociales en est la cause principale, mais aussi la croissance des intérêts nets versés et, plus modérément, l'ensemble des autres dépenses. Le déficit budgétaire se creuse, en raison d'une plus faible progression du taux de prélèvement obligatoire (0,7 point par an en moyenne).

Si de 1973 à 1984 le rapport des dépenses publiques au PIB a progressé de 14 points, la part des dépenses propres des administrations (masse salariale + dépenses en biens et services) n'a progressé que de 2 points ; le reste correspond à la progression des transferts.

D'après nos prévisions, basées sur la loi de finances votée pour 1986, le taux de prélèvement obligatoire serait pratiquement stable de 1984 à 1986 et le rapport des dépenses publiques au PIB ne croîtrait que très modérément.

L'UDF chiffre les réductions de dépenses souhaitables à 2 % du PIB sur les deux premières années (soit 80 milliards). Le RPR a chiffré, pour 1987, les économies réalisables à 5 milliards sur la Fonction publique (soit 40 000 postes de fonctionnaires), à 20 milliards sur les aides aux entreprises, à 5 milliards sur le train de vie de l'Etat, au total 30 milliards.

Dénationaliser. Comment ?

Les programmes de dénationalisation présentés dans les rangs de l'opposition parlementaire visent un ensemble de sociétés plus vaste que le secteur nationalisé en 1982 (voir encadré 2). L'objectif de rendre au secteur privé l'ensemble du secteur concurrentiel fait presque l'unanimité. Selon le rapport Loyrette seules cinq entreprises, en situation de monopole, auraient vocation à rester dans le secteur public : Charbonnages de France, EDF, GDF, SNCF, RATP.

Les programmes des grands partis, UDF et RPR, qui ne concernent que la prochaine législature, s'accordent sur la dénationalisation de la totalité des banques et établissements financiers (y compris les trois banques nationalisées en 1945 : BNP, Crédit lyonnais, Société générale), les sociétés d'assurance nationalisées elles aussi à la Libération (UAP, AGF, GAN), le secteur de l'information et les groupes industriels nationalisés en 1982. La Régie Renault échapperait à la dénationalisation dans un premier temps.

2. Combien ont coûté les nationalisations ?

- Par la loi du 11 février 1982 5 sociétés industrielles (CGE, Pechiney, Saint-Gobain, Rhône-Poulenc, Thomson-Brandt), 39 banques et 2 compagnies financières (Paribas, Suez) ont été nationalisées.

- La Caisse nationale des banques (CNB) et la Caisse nationale de l'industrie (CNI) créées par cette même loi ont émis et gèrent les obligations remises en échange des actions. Le volume d'engagements nouveaux s'inscrivant à la dette publique de l'Etat s'est élevé à 41,4 milliards de francs.

- Ces obligations, à taux indexé sur le taux de rendement des obligations d'Etat à plus de 7 ans, sont remboursables en 15 ans avec tirage au sort annuel. Le budget de l'Etat supporte le coût des intérêts versés et de l'amortissement. Ce coût se réduit avec la baisse des taux d'intérêt et la diminution de l'encours à rémunérer. Les entreprises concernées versent également une redevance (1,1 milliard au total en 1984) pour compléter ce financement.

Coût budgétaire des nationalisations

Milliards de francs

1982	1983	1984	1985	1986	Total 1982-1986
3,4	7,8	5,3	6,3	5,6	29,4

Sources : Lois de finances. Estimation OFCE.

- En 1981 les entreprises sidérurgiques Usinor et Sacilor avaient été nationalisées par consolidation de créances détenues par l'Etat (prêts du FDES) en dotations en capital (ce pour 13,8 milliards). Des prises de participation ont permis de prendre le contrôle d'autres sociétés (coût budgétaire 1,1 milliard en 1982 pour la CGCT, Matra, Roussel-Uclaf). La nationalisation de l'entreprise Dassault n'a rien coûté.

Certains organismes de réflexion de l'opposition vont plus loin. Ainsi le Conseil pour l'avenir de la France (CAF) propose que soient également dénationalisés cinq groupes de transports, dont Air France, Air inter et la Compagnie générale maritime.

La valeur des sociétés à dénationaliser a été estimée par le programme « Homme et Société » à 145 milliards de francs, chiffre proche de ceux d'autres groupes de l'opposition (tableau 4). Reste à évaluer la capacité du marché boursier d'absorber un flux financier important dans un délai de cinq ans ou moins. Compte tenu d'un volume d'émissions d'actions de l'ordre de 70 milliards en 1985, c'est un ordre de grandeur d'une vingtaine de milliards qui est le plus souvent avancé. Les limites de la saturation du marché dépendront des modalités précises de la dénationalisation. Quels que soient les délais à respecter, l'opposition prévoit de fixer le programme complet de dénationalisations dès 1986.

4. Une évaluation de la valeur des sociétés à dénationaliser

Sociétés	Valeur (en milliards de francs)
Groupes industriels :	
Thomson-Brandt	2,2
Saint-Gobain	7,0
Péchiney	4,1
CGE	4,6
Rhône-Poulenc	5,4
TOTAL	23,3
Compagnies financières :	
Paribas	11,7
Suez	6,9
TOTAL	18,6
Banques :	
Banque nationale de Paris	21,3
Crédit lyonnais	13,0
Société générale	15,0
Autres banques	7,3
TOTAL	56,6
Compagnies d'assurances :	
UAP	9,9
AGF	7,0
GAN	5,1
TOTAL	22,0
Diverses sociétés cotées :	
Avions Marcel Dassault	4,7
Agence Havas	0,8
Matra	0,9
Roussel-Uclaf	3,3
Elf-Aquitaine	13,4
CFP	1,8
TOTAL	24,9
TOTAL GÉNÉRAL	145,4

Source : « Homme et société ».

La privatisation des entreprises pourrait ne pas être totale dans un premier temps. Ainsi le CAF propose de ne vendre que 51 % des actions détenues par l'Etat, et ce à 75 % de leur valeur, ce qui limiterait la masse de titres à émettre à 60 milliards, soit 12 par an pendant cinq ans. Le RPR et Raymond Barre préconisent des augmentations de capital auxquelles l'Etat ne souscrirait pas. Les titres participatifs et les certificats d'investissement émis par les entreprises publiques (3 mil-

liards en 1983, 8 milliards en 1984 au total pour les entreprises concernées) pourraient aussi être échangés contre des actions.

Des mesures d'incitations fiscales et des facilités de paiement accroîtraient le potentiel d'acheteurs. Actuellement le marché boursier français est fortement dominé par les emprunts obligataires, ce qui s'explique par les taux d'intérêt élevés et par une fiscalité favorable aux obligations⁽⁴⁾. Leur capitalisation boursière s'élève en 1985 à 1 500 milliards, celles des actions cotées atteint environ 450 milliards. Pour favoriser le transfert de l'épargne vers le marché des actions, la fiscalité sur les placements serait rendue plus favorable à l'actionnariat.

D'autres mesures d'incitation fiscale concernant les modalités de paiement seraient prises. Elles favoriseraient les particuliers français. Les programmes privilégient plus précisément les salariés des entreprises concernées. Pour le RPR 10 % des actions leur seraient réservées à des prix préférentiels. Le rapport Loyrette suggère également l'exonération de la taxe sur les plus-values pour les obligations d'Etat apportées en paiement des actions achetées.

La constitution de régimes complémentaires d'épargne-retraite fondés sur la capitalisation est également prévue par l'UDF pour absorber une partie des actions. Plus précisément pourraient être créés de nouveaux instruments financiers à vocation d'épargne-retraite.

L'arrivée de capitaux étrangers serait limitée. Pour éviter que la dénationalisation ne se traduise par la prise de contrôle des grandes entreprises par des capitaux étrangers, l'opposition parlementaire souhaite limiter la part des actions vendues à des étrangers à 20 % ou 25 %. Le rapport Loyrette suggère de ne fixer une telle limite que pour certains groupes et pour une durée limitée.

Que fait-on de l'argent des dénationalisations ? Le RPR l'utilise pour financer partiellement son programme de réduction des prélèvements obligatoires : il boucle ainsi le budget de 1987 avec 10 milliards de francs provenant de la dénationalisation des sociétés jugées prioritaires : les banques et les assurances. D'autres proposent plutôt un allègement de la dette (rapport Loyrette).

Une économie plus libérale et plus flexible

La flexibilité de l'emploi

L'UDF et le RPR proposent de supprimer en priorité l'autorisation administrative de licenciement instaurée par Jacques Chirac en 1975. Le RPR préconise la suppression de cette autorisation pour les entreprises non bénéficiaires d'aides publiques, alors que l'UDF suggère que cette suppression soit totale ; mais certaines personnalités de ce mouvement, tel Valéry Giscard d'Estaing, prônent une suppression modulée selon la taille de l'entreprise.

(4) L'abattement fiscal sur les intérêts d'obligations est de 5 000 F, celui sur les dividendes des actions de 3 000 F. D'autre part l'avoir fiscal sur les actions n'est que de 50 %. Rappelons cependant l'existence des comptes d'épargne en actions, qui atténue cet effet.

Ces deux partis sont d'accord pour l'aménagement (UDF) ou la suspension pendant la législature (RPR) des effets de seuils (10, 11, 50 salariés).

Les deux partis proposent en outre d'assouplir les règles relatives aux contrats à temps partiel, à durée déterminée ou temporaire. Les modifications devraient porter sur leurs modalités d'utilisation et leur durée. L'UDF et le RPR veulent autoriser l'usage des contrats à temps partiel pour l'emploi des jeunes en formation à l'image des Travaux d'utilité collective (TUC). Les charges sociales liées à ces contrats seront partiellement ou totalement supportées par l'Etat. Ces mesures seraient complétées par l'individualisation et l'annualisation du calcul du temps de travail et par l'aménagement du régime des heures supplémentaires.

L'UDF et le RPR préconisent de rendre plus flexible la détermination des salaires. Toutefois ils ne proposent pas de supprimer le SMIC. Le RPR veut libérer les procédures de fixation des salaires, éviter leur indexation sur les prix et développer leur négociation suivant la situation réelle de l'entreprise. L'UDF propose, en outre, d'augmenter la part du salaire liée aux aptitudes et efforts individuels. Lionel Stoleru, propose lui d'aménager le SMIC : « SMIC progressif » pour les jeunes, « revenu familial minimum » pour les autres. Le CNPF souhaiterait que le SMIC soit déterminé par la négociation des partenaires sociaux.

3. La réglementation de l'emploi

• L'autorisation administrative de licenciement

Tout licenciement économique d'ordre conjoncturel ou structurel est subordonné depuis 1975 à une autorisation préalable du directeur départemental du travail. L'employeur doit accomplir les procédures légales et conventionnelles de consultation avant d'envoyer sa demande d'autorisation. Si le licenciement porte sur au moins 10 salariés en l'espace d'un mois, l'administration doit vérifier le respect de la procédure de concertation, la réalité des motifs invoqués et la portée des mesures de reclassement envisagées. Ces vérifications se réduisent à la réalité du motif quand il y a moins de 10 salariés concernés. La réponse à la demande doit être donnée à l'employeur dans un délai de trente jours suivant la date d'envoi si le nombre de licenciés est au moins égal à 10, et de sept jours, une fois renouvelable, dans les autres cas, faute de quoi l'employeur dispose d'une autorisation tacite.

• Les effets de seuil de 10, 11 ou 50 salariés

A partir de 10 salariés les entreprises sont assujetties à une contribution de formation continue, à la participation à la construction (respectivement 1,1 % et 0,9 % du montant annuel des salaires) et au versement transport dans certaines agglomérations ;

Quand le seuil des 11 salariés est atteint, l'entreprise doit instituer un repos compensateur des heures supplémentaires, respecter une procédure « longue » en matière de licenciement individuel et procéder à l'élection de délégués du personnel ;

Lorsque l'effectif total est supérieur ou égal à 50 l'entreprise (ou l'établissement) doit procéder à la mise en place d'un comité d'entreprise

ou d'établissement et d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Elle doit faire une déclaration mensuelle des mouvements de personnel et autoriser la désignation de délégués syndicaux avec l'octroi de crédit d'heures à ces derniers.

● **Travail à temps partiel, travail temporaire, contrats à durée déterminée**

Les ordonnances de 1982 régissent les contrats de travail à durée déterminée, à temps partiel, ou temporaire :

- elles limitent la durée de la mission (six mois, une fois renouvelable pour les contrats à durée déterminée, et non renouvelable pour le travail temporaire, sauf en cas d'absence prolongée du permanent) et celle des heures du contrat à temps partiel (80 % de la durée légale) ;
- elles assurent les mêmes traitements aux salariés temporaires et permanents ;
- elles garantissent les mêmes droits et dispositions légales à tous les salariés, ainsi que les mêmes usages (indemnité de fin de contrat ou de licenciement ou de précarité d'emploi, etc.) ; ces salariés sont désormais comptés dans l'effectif total ;
- des assouplissements ont été apportés à ces règles pour les jeunes (temps partiel pour les TUC) et les emplois saisonniers, de même que pour les chômeurs de longue durée (durée du contrat variant entre six et vingt-quatre mois).

● **Les heures supplémentaires**

Le contingent annuel des heures supplémentaires est fixé à 130 h par personne. Le salaire horaire est majoré de 25 % au-delà des 39 h légales et de 50 % à partir de la 48^e. Ces heures ouvrent droit à des repos compensatoires.

Un projet de loi gouvernemental actuellement en discussion au Parlement prévoit l'annualisation du temps de travail et une modification de la réglementation des heures supplémentaires. Des dérogations aux lois actuelles seraient permises, mais elles nécessiteraient un accord de branche. Les salariés pourraient travailler entre 37 h et 41 h si la durée hebdomadaire moyenne sur l'année ne dépasse pas 38 h, soit travailler jusqu'à 44 h si cette durée est inférieure ou égale à 37 h 1/2. Le contingent d'heures supplémentaires serait ramené à 80 h et leur paiement pourrait être remplacé par un repos compensateur.

La liberté des prix

Le RPR et l'UDF se proposent de supprimer immédiatement tout contrôle des prix et des marges commerciales dans tous les secteurs et à tous les stades par l'abrogation des ordonnances de 1945.

Le démantèlement du contrôle des changes

L'UDF préconise le démantèlement immédiat du contrôle des changes, accompagné d'une ouverture réciproque des marchés de capitaux et de la promotion de l'Ecu, alors que le RPR prône un démantèlement progressif, priorité étant accordée aux opérations de couverture des risques des entreprises.

4. Le contrôle des prix

Le contrôle des prix a été instauré par les ordonnances de 1945, qui autorisent le ministère de l'Economie et des finances à procéder à la fixation des prix de tous produits et services, à tous les stades, de la production à la distribution. Ces ordonnances accordent des pouvoirs exorbitants (accès à tous les documents relatifs aux activités, justification des prix, copie des documents, visite aux établissements) à la Direction des prix et de la concurrence chargée de veiller sur l'application de la réglementation.

Depuis 1974 le contrôle des prix a été utilisé, avec une plus ou moins grande intensité, par les différents gouvernements, plan Fourcade (1974), plan Barre (1976-1977), plan Mauroy (1982).

Après le blocage partiel des prix et des revenus de 1981 et son renforcement de juin à décembre 1982 par le blocage total des prix (ou marges pour les produits importés) à l'exception des produits agricoles, à la production, des produits pétroliers à usage énergétique, et des produits protégés par les accords de la CEE, il y a eu un retour progressif vers la liberté des prix. Ainsi, 35 à 40 % des prix industriels étaient libérés à la fin de 1983, 70 % à la fin de 1984 et 80 % à la fin de 1985. Les 20 % des prix bloqués correspondent particulièrement aux biens de consommation.

La libération n'a pas été aussi loin pour les services et la distribution. Les prix ont été libérés dans les secteurs où des accords de régulation ou des engagements de lutte contre l'inflation ont été signés, ainsi que dans les secteurs où la concurrence est forte.

5. Le contrôle des mouvements internationaux de capitaux

Le contrôle des changes est systématiquement utilisé avec une plus ou moins grande rigueur depuis plus de quarante ans (exceptée la période 1966-1968). Il touche aussi bien les particuliers que les entreprises.

Les particuliers

Les transferts de fonds à l'étranger sont strictement réglementés pour les particuliers. Le régime des transferts a été assoupli ces derniers temps. Ainsi les allocations forfaitaires d'installation à l'étranger ont été triplées (60 000 F) et certaines allocations mensuelles ont été doublées, notamment les allocations de séjour d'études (10 000 F pour les célibataires, 20 000 F pour les familles), les transferts sans justification (3 000 F par personne) et le montant des secours (6 000 F). Tout autre transfert et les transferts dépassant les plafonds indiqués sont soumis à une autorisation administrative.

Les allocations touristiques en devises sont limitées à 5 000 F par personne et par voyage,

Les résidents ne peuvent acquérir des valeurs étrangères que sur le marché de la devise-titre.

Les entreprises

Les mesures restrictives concernant les entreprises portent essentiellement sur leurs acquisition et détention de devises et leurs investissements directs.

L'acquisition et la détention de devises. Le délai de cession des devises est strictement fixé pour les exportateurs, les négociants et les importateurs. Il en est de même pour les délais de règlement des droits douaniers et TVA. Les opérations devise-devise y compris l'Ecu sont autorisées aux entreprises.

Les investissements directs. Les règles de ces investissements ont été assouplies. Elles concernent la suppression de l'obligation de leur financement en devises à l'étranger, le relèvement du seuil non soumis à autorisation préalable (15 millions) et une réduction des délais de l'autorisation (un mois). En outre le seuil des sommes soumises à obligation de rapatriement, réglables par n'importe quel moyen de paiement, est porté à 100 000 F.

L'assouplissement du contrôle des changes, commencé à la fin de 1983, est en cours tant pour les particuliers que pour les entreprises.

De la cohérence comptable et macroéconomique

La cohérence de tout programme économique peut être jugée de deux points de vue : comptable, axé sur l'équilibre budgétaire, ou macroéconomique.

Le point de vue comptable

En 1986, à politique inchangée, le déficit de l'ensemble des administrations devrait se situer aux alentours de 165 milliards, soit 3,4 % du PIB total. Peut-on alors concilier les objectifs de réduction des taux de prélèvement obligatoire et de réduction des déficits publics ? L'opposition est partagée sur cette question.

Certains, tels Raymond Barre ou Renaud de La Genière, mettent l'accent sur la réduction des déficits, ce qui limite fortement toute baisse possible de la fiscalité. Une forte réduction des dépenses, sans contrepartie du côté des recettes, se traduirait alors par un effet dépressif et par un excédent extérieur : la réduction des déficits publics et de l'endettement extérieur nécessiteraient une longue période d'austérité renforcée.

L'UDF veut mettre en 1986 l'accent sur la réduction des déficits, pour engager en 1987 une politique d'allègements fiscaux. Elle préconise par la suite un partage des économies réalisées entre réduction des déficits et allègements fiscaux.

Le RPR met au contraire l'accent sur la baisse des prélèvements obligatoires. Il renonce à faire diminuer le déficit public et, dans son programme pour 1987, finance la baisse des recettes fiscales par 10 milliards procurés par des dénationalisations.

Le CNPF, met de même en garde contre l'objectif de réduction du déficit public, qui certes diminuerait notre endettement extérieur, mais étoufferait l'économie. Il préconise une baisse des dépenses publiques permettant une diminution équivalente des charges des entreprises.

Le point de vue macroéconomique

Reste à comprendre comment l'opposition se propose de sortir l'économie française de « l'anémie » et d'infléchir l'évolution de l'emploi.

Dans les années récentes le problème de l'économie française a été que son taux de croissance effectif, compatible sur moyenne période avec l'équilibre de la balance extérieure, a été sensiblement inférieur au taux qui aurait permis la stabilisation du chômage. De 1979 à 1984 le taux de croissance annuel moyen a été de 1,3 %, accompagné de gains de productivité de 3 % l'an. La durée du travail a baissé de 1 %, les effectifs de 0,7 %. Pour stabiliser le chômage, c'est une hausse de 1,6 % des effectifs qui aurait été nécessaire, ce qui aurait requis une croissance de l'ordre de 3,8 %. Si une telle croissance avait été obtenue par une relance purement française de la demande intérieure, le déficit extérieur aurait alors été accru de 180 milliards en 1984, ce qui n'aurait pas été supportable. Que propose l'opposition face à ce problème ?

Pour le CNPF l'obstacle principal à la croissance n'est pas le niveau de la demande, mais l'insuffisance du capital. Il propose donc, pour relancer l'investissement et restaurer la compétitivité, d'alléger les charges des entreprises, de libérer leurs prix, de freiner les salaires.

Pour Raymond Barre il faut mettre en cause les rigidités du marché du travail et le niveau des salaires réels, trop élevé par rapport à celui de la productivité du travail. Il préconise la baisse du coût du travail (désindexation des salaires ; diminution des charges) et la hausse des profits pour inciter les entreprises à investir et à investir de façon créatrice d'emplois. Il propose d'accorder la priorité aux entreprises, (quitte à faire payer les ménages) et de leur redonner toute liberté. Renaud de La Genière attribue la crise au déficit public, qui causerait inflation, déficit extérieur et faible croissance : sa réduction lui semble donc prioritaire.

L'UDF souhaite plus de croissance, mais reconnaît que cela dépend avant tout de l'environnement international. Elle pense que les mesures sur la flexibilité du travail, la réduction des charges sociales, et la stagnation des salaires permettront une croissance davantage créatrice d'emplois. René Monory met l'accent sur des facteurs psychologiques : « redonner confiance à l'argent », rendre le goût du risque aux décideurs, donner plus de souplesse à l'économie.

Le RPR compte sur le libéralisme, la déréglementation, la lutte contre les rigidités et la désétatisation pour renouer avec la croissance.

Quelle réduction possible des dépenses ?

Depuis 1983, avec le changement d'orientation de la politique économique, l'accent a déjà été mis sur le freinage de la croissance des dépenses publiques, tant sociales que budgétaires. Cette volonté s'est exprimée depuis 1984 par une progression des dépenses dans les projets de loi de finances sensiblement inférieure à celle prévue pour le PIB en valeur. Cependant ces efforts se sont heurtés à l'inertie de la plupart des postes de dépenses. En conséquence, pour respecter des objectifs ambitieux en matière de déficit budgétaire et de réduction du taux de prélèvement obligatoire, le gouvernement a recouru à des opérations de débudgétisation ⁽⁵⁾ et, notamment en 1986, à des réformes de certains financements de l'économie (logement, entreprises nationalisées, prêts bonifiés) rendues possibles par une conjoncture plus favorable.

Nous nous interrogerons ici sur la possibilité de réduire encore sensiblement le poids des dépenses publiques, déjà fortement comprimées. Il faut tenir compte de l'évolution probable des diverses catégories de dépenses, évolution partiellement dictée par celle de l'activité économique — tout spécialement pour les dépenses sociales — ou par des engagements peu susceptibles d'être remis en cause — indexation des salaires et prestations sociales, loi de programmation militaire —. Nous examinerons successivement le cas des budgets de l'Etat, des administrations de Sécurité sociale et des collectivités locales (40 % du budget de l'Etat), puis nous présenterons l'impact macroéconomique de la réduction de divers types de dépenses mesuré par le modèle trimestriel de l'OFCE.

Les dépenses de l'Etat sont difficilement compressibles

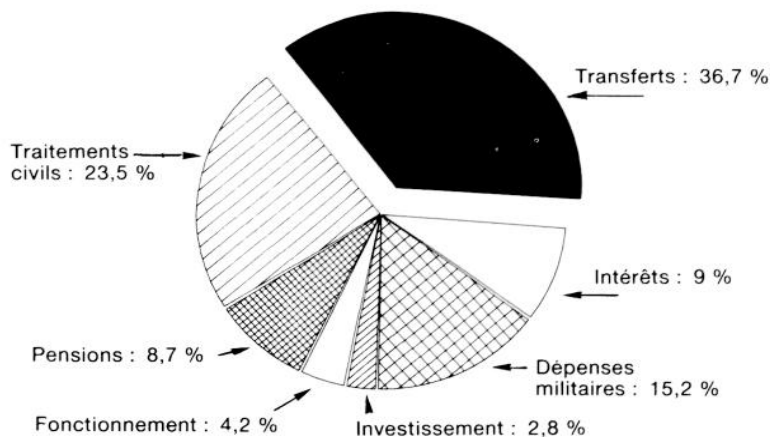
L'ensemble des dépenses du budget général en 1986 auxquelles nous avons ajouté les crédits à la filière électronique et au CNES, mis à la charge des PTT, et des aides à l'industrie inscrites sur des comptes spéciaux du Trésor, représentent un total de 1 044 milliards de francs soit 21,3 % du PIB. Pour en montrer la rigidité nous allons successivement analyser les différentes catégories de dépenses (graphique 4 A).

Les charges de personnel civil et les pensions de retraite

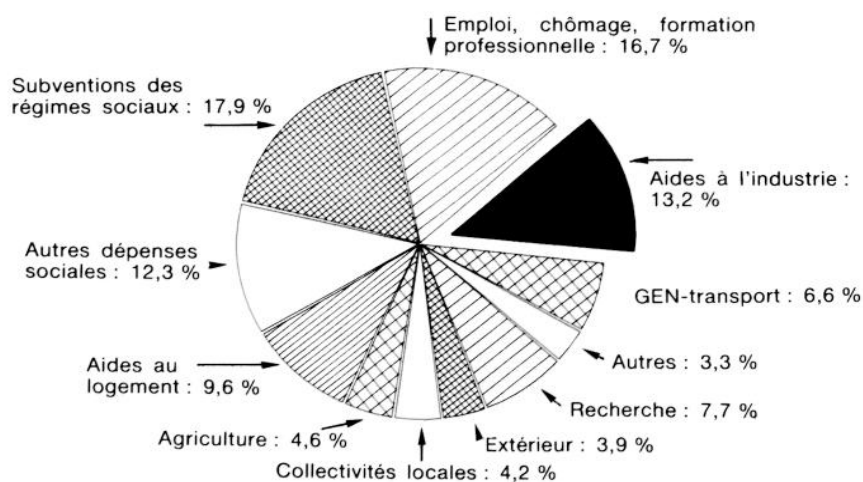
Avec la stagnation en pouvoir d'achat depuis plusieurs années des traitements et des retraites, l'évolution de ces postes a été maîtrisée. Du fait des promotions et de l'augmentation du nombre des retraités, ils augmentent cependant plus vite que les prix. En période de faible croissance, leur part dans le PIB ne diminue pas.

(5) Voir l'analyse des budgets de 1984, 1985, 1986 dans les chroniques de conjoncture des revues de l'OFCE d'avril 1984 et d'avril 1985, et les lettres de l'OFCE d'octobre 1984 et d'octobre 1985.

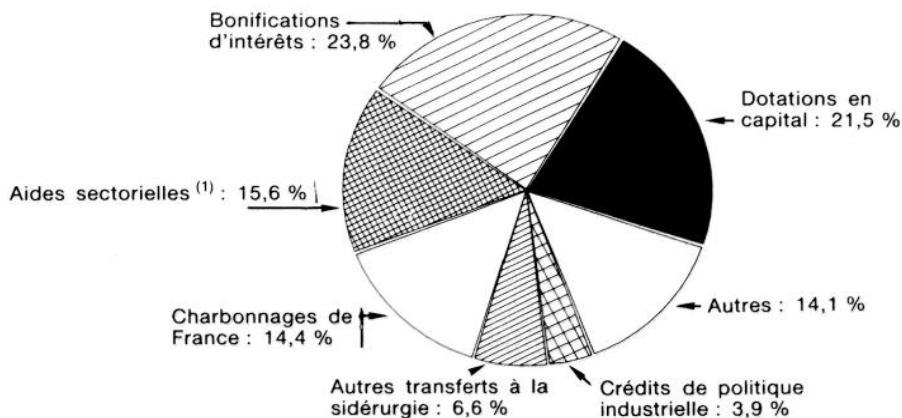
4. A/Dépenses totales du budget de l'Etat en 1986
(total : 1 044 milliards)



B/Transferts (total : 382 milliards)



C/Aides à l'industrie (total : 52 milliards)



(1) Dont construction navale, 2,9 milliards ; aéronautique, 2,5 milliards ; électronique, 2,6 milliards.

Sources : Lois de finances, calculs OFCE.

La réduction du nombre de fonctionnaires ne permettrait que des économies limitées : 5,5 milliards pour 40 000 agents en moins.

Ce chiffre souvent évoqué (plus de la moitié des départs de chaque année) paraît très élevé. De telles réductions répétées plusieurs fois apparaissent impossibles. Il faudrait notamment affecter profondément les fonctions d'Education et de Sécurité : les deux tiers des effectifs (la moitié en intégrant les PTT) ⁽⁶⁾ appartiennent à l'Education nationale et à la police (tableau 5). D'autre part ne pas remplacer les agents partant aurait pour conséquence malsaine le vieillissement de la pyramide d'âge de la Fonction publique.

5. Effectifs budgétaires civils en 1984

Milliers d'agents

Affaires étrangères et Coopération	12,5
Ministères sociaux	34,2
Education et universités	997,2
Jeunesse, sports, loisirs	6,9
Economie et budget	190,0
Intérieur et décentralisation	151,1
<i>dont</i> Police	(111,7)
Environnement, Urbanisme et logement, Transports	119,0
Agriculture	30,5
Justice	46,7
Divers	28,2
PTT	449,6
Total	2 065,9
(hors PTT)	(1 616,3)

Sources : Lois de finances.

Les dépenses civiles de fonctionnement et d'investissement

Elles représentent une part faible, déjà stabilisée par les budgets antérieurs. Une réduction de 5 % permettrait de réaliser une économie de 3,7 milliards.

Les dépenses militaires

Elles devraient connaître une forte croissance. La loi de programmation militaire pour les années 1984-1988 prévoyait une augmentation moyenne en volume des crédits du ministère de la Défense de 2 % par an. Cet effort ne devait pas être uniforme pendant ces cinq années : progression plus faible d'abord, plus soutenue ensuite. Cette loi n'a d'ailleurs pas été vraiment respectée en 1985 et 1986, où les crédits

(6) Les réductions pourraient porter sur les PTT et l'Etat bénéficier de l'économie par le jeu des transferts entre les deux budgets.

6. La progression

A la fin 1984 la dette propre de l'Etat était de 21,4 % du PIB ⁽¹⁾ et celle des collectivités locales légèrement inférieure à 9 % du PIB.

Evolution attendue

Sous les hypothèses du compte tendanciel de croissance en valeur du PIB (5,6 % par an en moyenne de 1985 à 1990) et de déficits des administrations (encadré 8), étant donné que les collectivités locales devraient maîtriser leur besoin de financement à 0,4-0,5 % du PIB, la dette de l'Etat devrait atteindre 33,4 % du PIB en 1990 et celle des collectivités locales rester stable ⁽²⁾. La part dans le PIB de la charge d'intérêt de l'Etat ne s'accroîtrait pas dans un premier temps, vue la baisse des taux, puis s'accélérait une fois ceux-ci stabilisés (1985 : 1,9 %, 1988 : 2,0 %, 1990 : 2,7 % ⁽³⁾).

5. Dette propre de l'Etat en % du PIB

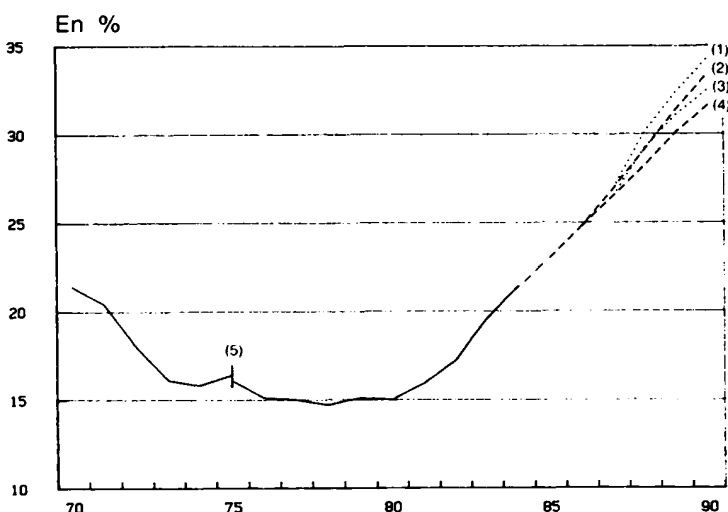
(1) Sans dénationalisation y compris emprunt 7 % 1973.

(2) Sans dénationalisation non compris emprunt 7 % 1973.

(3) Avec dénationalisation y compris emprunt 7 % 1973.

(4) Avec dénationalisation non compris emprunt 7 % 1973.

(5) 1975, rupture de série.



Sources : Direction de la comptabilité publique, Prévisions OFCE.

Stabilisation de la dette

Pour stabiliser les dettes de l'Etat et des collectivités locales à leur niveau probable de la fin 1986 en points de PIB (respectivement 24,6 % et 9 %) il faudrait des déficits respectifs de 1,2 % et de 0,45 % du PIB. On montrera l'effet fortement dépressif d'une réduction sensible du déficit.

Emprunt 7 % 1973

Tous les calculs ont été faits sans prendre en compte le remboursement en 1988 de l'emprunt « Giscard » 7 % 1973. Son amortissement se

de la dette publique

fera en fonction des clauses de garantie dont on ne peut que difficilement prévoir les conséquences, si bien que la Direction de la Comptabilité publique n'intègre pas sa revalorisation dans le calcul de la dette. Elle indique cependant, pour chaque année, la valeur de l'emprunt si celui-ci avait été remboursé en début d'année, soit 55,1 milliards en 1984, contre 6,5 milliards inscrits à la dette. En 1988 il faudra emprunter l'équivalent du montant du remboursement pour l'effectuer. La dette de l'Etat progressera alors brusquement d'environ 1 % du PIB (avec la revalorisation de 1984 : 55,1 - 6,5 milliards). L'impact sur la charge d'intérêt sera cependant faible, puisque le paiement des intérêts intégrait déjà cette hausse. La dette de l'Etat serait ainsi de 34,3 % en 1990 avec le compte tendanciel.

Dénationalisations

La dette publique pourrait voir sa croissance ralentie si l'argent des dénationalisations servait à financer le déficit budgétaire et non à financer de nouvelles réductions d'impôts qui accroîtraient le déficit. Avec une vente d'actions de 20 milliards par an (0,4 % du PIB) dès 1987, on réduirait les charges d'intérêt et le déficit (0,1 % du PIB à partir de 1988). La dette, avec les mêmes hypothèses de croissance et de déficit, serait de 31,6 % du PIB en 1990 soit un gain de 1,8 % ou de 32,5 % avec l'emprunt 7 % 1973. Le déficit permettant de stabiliser la dette serait de 1,6 % du PIB. Si au contraire on voulait stabiliser la dette en maintenant le déficit à son niveau actuel, il faudrait vendre chaque année 100 milliards d'actions des sociétés à dénationaliser ! Opération impossible !

Relativiser

La dette totale des administrations (Etat et collectivités locales) passerait donc d'environ 30 % en 1984 à près de 43 % en 1990. Rappelons que la dette publique de la France est la plus faible des sept grands pays de l'OCDE. En 1986 selon les prévisions de l'OCDE ⁽⁴⁾, la dette brute des administrations de chacun des pays serait de 36 % du PIB pour la France, 42,1 % pour la RFA, 50,4 % pour les USA, 57,8 % pour le Royaume-Uni, 69,3 % pour le Japon, 73,3 % pour le Canada et 107,6 % pour l'Italie soit une moyenne de 56,1 %. Le montant prévu pour 1990 apparaît donc encore modéré.

(1) Pour obtenir la dette totale, il faudrait ajouter les emprunts internationaux de 1982 et 1983 que la baisse du dollar et les remboursements anticipés ont fortement réduits (71,8 milliards à la fin de 1984, 45 milliards environ à la fin de 1985) et la dette gérée par l'Etat (PTT, ORTF : 31 milliards en 1984). On obtient alors une dette de 23,8 % du PIB à la fin de 1984 contre 22,1 % à la fin de 1983.

(2) Avec un déficit de l'Etat strictement limité à 3 % chaque année et les mêmes hypothèses de croissance, la dette de l'Etat serait de 31,5 % en 1990.

(3) Dont 0,5 % pour les intérêts sur les obligations renouvelables du Trésor de 1984 (30,7 milliards). Les intérêts de ces obligations sont payés à terme échu soit six ans, sauf si l'épargnant exerce son option d'échange au bout de trois ans, ce que nous n'avons pas supposé.

(4) Perspectives économiques de l'OCDE, décembre 1985.

d'équipement ont progressé moins que prévu. En 1987 et 1988, les taux de croissance seraient de 4 % en volume sans intégrer un quelconque rattrapage. Le coût supplémentaire par an serait de 6 milliards, si bien qu'en l'absence de croissance forte la part de ces dépenses dans le PIB devrait augmenter sensiblement.

Vouloir gagner sur les dépenses en biens et services de l'Etat nécessiterait de remettre en cause la loi de programmation militaire, ce qui paraît peu probable.

Les opérations de redistribution ou transferts

Elles ont peu progressé depuis plusieurs budgets, pour des raisons d'économie certes, mais aussi parce que ce sont celles sur lesquelles ont porté les opérations de débudgétisation ou les réformes de financement, qui ne sont pas renouvelables. Elles ont été modérées aussi, dans une large mesure, par la stagnation en pouvoir d'achat des prestations sociales.

Les dépenses « emploi, chômage, formation professionnelle » (graphique 4 B) comprennent à la fois le coût des préretraites à la charge de l'Etat, le coût du régime de solidarité, les autres dépenses liées au chômage, ainsi que les charges de formation professionnelle qui dépendent fortement de celui-ci. Avec la probable progression du chômage, l'augmentation de ce poste est inévitable.

Les subventions aux régimes sociaux déficitaires connaissent dans le budget de 1986 une réduction sensible (5,3 milliards) grâce à la mise en place d'un système de compensation, opération faite une fois pour toutes. Il y a peu à attendre de leur évolution spontanée, tout comme d'ailleurs de celle des autres dépenses sociales.

Les transferts aux collectivités locales ont un caractère obligatoire et les aides à l'agriculture et au logement ne peuvent être facilement touchées.

Des réductions sensibles *des crédits à la recherche* ou *les aides à la coopération* seraient délicates, une baisse de 10 % rapporterait environ 4 milliards.

On espère surtout la limitation *des aides à l'industrie et aux GEN-transport* (un total de 77 milliards) (encadré 7). Pour cela, au-delà des effets positifs des réformes déjà engagées, il faudra dans un premier temps remettre en cause les aides aux secteurs d'avenir avant de bénéficier de la fin des engagements aux secteurs en restructuration.

Au total le poids des dépenses de l'Etat ne sera pas allégé facilement. Les réductions envisagées sur le train de vie de l'Etat seront presque compensées par l'augmentation programmée des dépenses militaires qui devrait être respectée et par celle des charges d'intérêt (encadré 6). Les marges de manœuvre les plus grandes apparaissent du côté des aides à l'industrie et aux GEN, que l'on pourra certes fortement réduire. Mais à quel prix ?

7. Les aides à l'industrie et aux Grandes entreprises nationales : 1,5 % du PIB

Par notre méthode de ventilation, nous avons chiffré (graphique 4C) à environ 52 milliards *les aides à l'industrie* (1,1 % du PIB) et à 25 milliards *les aides aux GEN-transport*, (principalement la SNCF : 21 milliards), soit un total de 77 milliards ou 1,5 % du PIB ⁽¹⁾.

Les aides aux Grandes entreprises nationales

Les réduire serait possible en remettant en cause les contrats de plan et en autorisant en conséquence de fortes hausses de tarifs.

Les aides à l'industrie

Elles se réduiront progressivement sous l'effet des réformes de prêts bonifiés instaurées en 1985 et intensifiées en 1986, rendues possible par la baisse des taux d'intérêt. En 1987 on pourrait gagner environ 2 milliards. Un retournement à la hausse des taux compromettrait cependant ce résultat, notamment à cause des prêts bonifiés à l'exportation, surtout de court terme et donc très sensibles aux fluctuations de taux.

Elles restent fortement marquées par les subventions aux secteurs ou entreprises en restructuration : dotations en capital versées principalement à la sidérurgie et à Renault (75 % de 11 milliards), subvention à CDF, aides à la construction navale. La sidérurgie devrait encore recevoir 7 milliards en 1987 et la subvention à CDF être maintenue en francs constants jusqu'en 1988.

Pour faire des économies substantielles et rapides, c'est à la réduction des aides sectorielles aux secteurs d'avenir — filière électronique, aéronautique — ou de l'ensemble des autres aides qu'il faudra se résigner. Chiffrées à moins de 10 milliards ces autres aides concernent un grand nombre d'entreprises pour lesquelles les allègements fiscaux prévus en compensation ne seraient pas équivalents. Les conséquences microéconomiques sont difficilement mesurables.

(1) En prenant en compte les subventions aux régimes de retraite de la SNCF et des mines déjà étudiées. on atteindrait 100 milliards en 1986 soit 2 % du PIB.

La poursuite de la progression des dépenses sociales

Si des réductions substantielles de dépenses budgétaires semblent difficiles, la part du budget de l'Etat dans le PIB est cependant stabilisée, ce qui n'est pas le cas des budgets sociaux. La croissance de leurs dépenses se poursuivra à un rythme élevé, imputable avant tout à la forte progression des retraites.

A moins de remettre profondément en cause le système de protection sociale, on peut estimer que, dans une hypothèse de croissance modérée (2,3 % en moyenne de 1985 à 1990), la part dans le PIB des prestations sociales versées par les administrations de Sécurité sociale

augmentera spontanément d'environ 1,2 point entre 1984 et 1990, soit 0,2 point par an en moyenne. Encore cela suppose-t-il une grande maîtrise de la croissance de leur pouvoir d'achat (tableau 6).

Le volume des *retraites* devrait croître de 5 % en moyenne jusqu'en 1990⁽⁷⁾. Une indexation sur les salaires nets a été retenue. La croissance des retraites dans le PIB est légèrement supérieure à celle de l'ensemble des prestations.

En 1984 les *préretraites* représentaient la moitié des prestations versées par l'UNEDIC. Les effectifs de préretraités devraient se réduire d'environ 40 000 par an en moyenne — passant ainsi de 674 000 à la fin de 1984 à 431 000 à la fin de 1990 — si bien que les prestations versées, sans gain de pouvoir d'achat, verraient leur part dans le PIB se réduire de 50 % d'ici 1990. L'augmentation des prestations chômage ne devrait pas compenser la baisse du coût des préretraités et les prestations versées au titre de l'emploi se réduiraient sensiblement. En effet un préretraité coûte en moyenne deux fois plus cher qu'un chômeur⁽⁸⁾, et l'augmentation du nombre des chômeurs jusqu'en 1989 dépendant de l'hypothèse de croissance, est de 50 000 par an en moyenne.

La part des *prestations familiales* dans le PIB baissera (– 0,3 %) pour des raisons structurelles, conséquence de la chute de la natalité. Entre 1984 et 1990 le nombre des moins de 15 ans diminuerait de près de 6 %. Le principe d'une politique familiale semblant faire l'unanimité, on a supposé que le supplément de pouvoir d'achat de ces prestations serait d'environ 1 point par an.

6. Evolution de la part dans le PIB des prestations sociales versées par la Sécurité sociale (y compris UNEDIC)

%

	Santé	Famille	Vieillesse	Emploi		Total
				chômage	pré-retraites	
Part en 1984	8,2	2,6	8,7	1,15	1,15	21,8
Evolution de 1984 à 1986	0,2	– 0,1	0,3	0,1	– 0,2	0,3
Evolution de 1986 à 1988	0,1	– 0,1	0,6	0,1	– 0,2	0,6
Evolution de 1988 à 1990	0,1	– 0,1	0,5	0,1	– 0,1	0,4
Evolution totale de 1984 à 1990	0,4	– 0,3	1,4	0,2	– 0,5	1,2

Sources : INSEE, prévisions OFCE.

L'évolution des *dépenses de santé* est plus difficile à prévoir. Beaucoup a été fait depuis 1983 pour limiter leur croissance. On serait actuellement sur un rythme de 8,5 % par an, soit en volume 2,7 %. Mais ceci recouvre des évolutions différentes. Ainsi les honoraires

(7) Ce qui intègre à la fois la progression des effectifs et le fait que les pensions à taux plein seront plus nombreuses.

(8) C'est une moyenne qui ne reflète pas le coût d'un chômeur indemnisé.

privés et les prescriptions augmentent plus fortement (12 % et 14 % environ), tandis que les versements aux hôpitaux très sensibles à la politique salariale évoluent plus modérément (5 à 6 %). Nous considérons que la croissance en volume des dépenses de santé restera encore élevée (+ 2,8 % en moyenne annuelle).

Seule une croissance économique plus forte permettrait de limiter progressivement la part des prestations sans réduire les acquis de la protection sociale.

Pour diminuer les charges des régimes-vieillesse, il est souvent proposé le développement des régimes de retraite par capitalisation. Mais ceci n'aura pas d'effet à moyen terme : les retraités d'aujourd'hui n'en bénéficieront pas. Ultérieurement, ces régimes ne pourraient fonctionner que comme des régimes complémentaires. Et pendant la période de mise en place « chaque actif devrait supporter une double cotisation, la sienne propre par capitalisation et celle des inactifs en répartition »⁽⁹⁾.

De véritables économies sur les dépenses sociales ne pourraient provenir que de la remise en cause des acquis de l'assurance-maladie, par exemple en augmentant fortement le ticket modérateur. Mais la baisse du taux de prélèvement obligatoire qui en résulterait ne changerait rien à la situation des ménages, car ceux-ci devraient verser davantage à leurs mutuelles. Et il faudrait mettre en place un système de solidarité pour ceux qui ne pourraient souscrire aux mutuelles. Un régime à deux vitesses, largement refusé...

Malgré la décentralisation, une relative modération des dépenses des collectivités locales est envisageable

Toute politique de réduction des dépenses publiques doit prendre en compte l'évolution des budgets locaux, qui n'est pas directement maîtrisable par l'Etat.

Les transferts de compétence, conséquence des lois de décentralisation, laissent craindre que la fiscalité locale ou les besoins de financement augmentent. En effet les dotations allouées en contrepartie des transferts de dépenses sont indexées sur les recettes de TVA, ce qui semble insuffisant eu égard au rythme de croissance observé jusqu'à maintenant des dépenses correspondant aux nouvelles compétences (cas de l'aide sociale). On peut également s'attendre à un gonflement des effectifs administratifs des collectivités locales.

Cependant les premières estimations pour 1985⁽¹⁰⁾ donnent à penser que les budgets locaux sont maîtrisés et même engagés dans une évolution plutôt restrictive. Leurs dépenses croîtraient à peu près comme le PIB. Ceci traduit une progression très lente des frais de personnel, jamais vue au cours des quinze dernières années. L'augmen-

(9) C'est ce que note la commission des comptes de la Sécurité sociale dans son rapport de décembre 1986. Elle signale également « les facteurs de fragilité » liés aux aléas du rendement notamment en cas de baisse des taux d'intérêt, de forte érosion monétaire...

(10) Note de conjoncture sur les finances locales, Caisse des dépôts et consignations, novembre 1985.

tation des effectifs a dû être très faible. Les prestations sociales versées diminuent en francs constants, ce qui traduit une gestion rigoureuse. Les dépenses d'équipement reculent à nouveau pour la troisième année consécutive (- 1 % en volume). Mais les charges d'intérêt, comme celle de l'Etat, poursuivent leur progression.

Il est raisonnable d'envisager que la gestion des budgets locaux demeurera rigoureuse jusqu'en 1988 tout au moins. On observe en général une forte reprise des dépenses locales à l'approche des élections municipales⁽¹¹⁾. Or, elles auront lieu en mars 1989.

Pour une réduction des dépenses publiques de 1 % du PIB ?

Bien qu'il apparaisse difficile de réduire sensiblement le budget de l'Etat, que des économies substantielles sur les dépenses sociales impliqueraient une douloureuse remise en cause du système de protection sociale actuel, et qu'on puisse au mieux espérer une certaine stabilité des budgets locaux, nous allons analyser les conséquences macroéconomiques d'une réduction sensible des dépenses publiques de 40 milliards de francs par an, soit près de 1 % du PIB pendant cinq ans, même si ce chiffre souvent avancé, nous paraît peu réaliste.

Il faudrait pour cela que chaque année et pendant cinq ans :

- les subventions aux entreprises diminuent de 10 milliards (on passe de 77 milliards à 27 en cinq ans) ;
- le nombre de fonctionnaires soit réduit de 40 000 par an, soit une économie budgétaire de 5 milliards par an ;
- la consommation des administrations baisse de 9 milliards par an, ce qui nécessite une remise en cause des programmes militaires et une réduction sensible des crédits à la recherche ;
- l'investissement baisse de 6 milliards de francs par an, soit 5 % de la FBCF de l'ensemble des administrations, ce qui suppose que les collectivités locales participent à ces réductions ;
- des mesures spécifiques diminuent les prestations sociales de 10 milliards de francs par an.

C'est cet ensemble de réductions de dépenses que nous analyserons quand nous examinerons les conséquences de la mise en œuvre du programme de l'opposition. A cette fin, nous allons d'abord discuter séparément des conséquences de chacune d'elles.

L'impact macroéconomique de chaque type de dépenses

Le tableau 7 permet de comparer l'impact macroéconomique⁽¹²⁾ à un an, puis à trois ans, de chacune des cinq mesures de baisse des dépenses publiques ci-dessus mentionnées. Ces mesures sont normées de manière à ce que chacune économise, *ex-ante*, 20 milliards. Ce sont

(11) Voir « Comparaisons des relances 1975 et 1981/1982 », A. Fonteneau et A. Gubian, *Observations et Diagnostics Economiques*, n° 12, juillet 1985.

(12) Celui-ci a été établi à l'aide du modèle trimestriel de l'OFCE.

**7. Impacts macroéconomiques des mesures
de diminution des dépenses à 1 an et 3 ans**

Effet la première année	Baisse de la FBCF des administrations	Baisse de la consommation des administrations	Baisse du nombre de fonctionnaires	Baisse des prestations sociales	Baisse des subventions aux entreprises
En %					
PIB	- 0,50	- 0,47	- 0,24	- 0,28	- 0,11
Investissement des entreprises	- 0,78	- 0,71	- 0,36	- 0,40	- 0,49
Consommation des ménages	- 0,14	- 0,11	- 0,40	- 0,46	- 0,11
Niveau des prix	0,02	0,03	0,03	0,04	0,11
En milliers					
Effectif	- 36	- 31	- 178	- 21	- 8
Chômage	26	17	115	11	4
En milliards					
Solde des administrations	12,6	15,0	19,7	18,9	19,0
Solde extérieur	7,4	9,2	4,5	4,9	0,8
Effet la troisième année					
En %					
PIB	- 0,59	- 0,68	- 0,32	- 0,66	- 0,56
Investissement des entreprises	- 0,78	- 1,06	- 0,43	- 1,00	- 2,13
Consommation des ménages	- 0,32	- 0,32	- 0,44	- 0,86	- 0,34
Niveau des prix	- 0,09	- 0,02	- 0,04	0,05	0,41
En milliers					
Effectif	- 82	- 77	- 194	- 78	- 58
Chômage	61	54	162	55	38
En milliards					
Solde des administrations	5,8	8,7	2,8	11,5	13,1
Solde extérieur	10,7	14,7	7,0	13,2	10,1

Source : OFCE.

la baisse des investissements des administrations, la baisse des consommations des administrations, la baisse de 160 000 du nombre de fonctionnaires, une diminution des prestations sociales, une baisse des subventions d'exploitation et d'équipement aux entreprises.

La première année l'effet sur l'activité est très fort pour les mesures qui ont un impact direct sur la demande (FBCF et consommation des

administrations), moyen pour les mesures qui portent sur les ménages (car ceux-ci réduisent leur épargne pour maintenir leur consommation), faible pour les mesures qui portent sur les entreprises. Il n'y a guère d'impact sur les prix, sauf dans le cas de la baisse des subventions aux entreprises. La croissance du chômage est particulièrement forte dans le cas de la diminution du nombre de fonctionnaires. L'amélioration du solde des administrations est plus faible que le choc *ex-ante*, en particulier pour la diminution du nombre des fonctionnaires du fait de la baisse des cotisations sociales et de la hausse des prestations chômage.

Au bout de trois ans l'effet dépressif est de l'ordre de 0,6 % du PIB (moitié moins pour la baisse du nombre de fonctionnaires). La réduction des subventions aux entreprises provoque une inflation plus forte ; les autres mesures n'ont guère d'impact sur les prix. Le gain *ex-post*, sur le solde des administrations varie de 3 milliards (diminution du nombre de fonctionnaires) à 13 milliards (baisse des subventions des entreprises). Il est toujours moindre que le choc *ex-ante*, la chute de l'activité provoquant une perte de rentrées fiscales. Le solde extérieur s'améliore d'une dizaine de milliards.

Dans tous les cas la réduction des déficits publics et extérieurs entraîne une baisse de l'activité.

Une fiscalité plus efficace ?

Parmi les projets de l'opposition figure l'allègement (ou la suppression) de la taxe professionnelle, la fiscalisation des cotisations sociales des employeurs pour les allocations familiales. Le CNPF réclame l'allègement de l'impôt sur les sociétés. Enfin des mesures de réduction de la fiscalité sont promises aux ménages. On évoque parfois la possibilité d'augmenter la TVA en contrepartie.

Nous nous proposons ici d'étudier quelles seraient, parmi six mesures envisageables d'allègements fiscaux, les mesures les plus efficaces quant à l'emploi ou à la réduction de la contrainte extérieure.

Six mesures d'allègements fiscaux

Les six mesures considérées ont été normées de façon que toutes coûtent *ex-ante* 20 milliards la première année, à savoir la réduction de l'impôt sur le revenu des ménages, une baisse de la taxe professionnelle, une baisse de la taxe intérieure sur les produits pétroliers⁽¹³⁾ (TIPP), une baisse de la TVA, une baisse des cotisations sociales employeurs, une baisse de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS).

(13) Dans ce cas, les 20 milliards représentent la somme de la hausse de la TIPP et de la TVA supplémentaire induite.

La baisse de l'impôt sur le revenu a un effet expansionniste, qui permet plus d'emploi, mais le déficit extérieur est aggravé. L'impact sur le niveau des prix est négligeable (tableau 8 et graphique 6).

8. Impact à trois ans de diverses mesures d'allègements fiscaux

	Taxe professionnelle	TVA	TIPP	Impôt sur les sociétés	Cotisations sociales employeurs	Impôt sur le revenu
En %						
PIB	0,70	0,55	0,44	0,46	0,69	0,66
Consommation des ménages .	0,42	0,38	0,36	0,18	0,44	0,86
Investissement des entreprises	2,18	1,78	1,44	2,38	1,89	1,00
Prix à la consommation	- 0,63	- 0,83	- 0,69	- 0,34	- 0,65	- 0,05
Prix à la production de l'industrie	- 1,14	- 0,61	- 0,48	0,04	- 0,80	- 0,03
En milliers						
Effectif	64	49	32	51	70	78
Chômage	- 41	- 32	- 19	- 32	- 45	- 55
En milliards						
Solde des administrations	- 14,6	- 12,4	- 15,8	- 14,4	- 13,1	- 11,5
Solde extérieur	- 11,0	- 11,0	- 13,2	- 7,6	- 8,9	- 13,2

Source : OFCE.

Les cinq autres mesures de réduction des charges des entreprises ou de réduction des impôts indirects ont des effets grossièrement similaires, mais quantitativement différents :

— le niveau des prix baisse, cet effet étant plus rapide pour les taxes qui sont répercutées immédiatement sur les prix (TVA, TIPP) ; ceci, amplifié par la baisse des salaires, permet des gains de compétitivité (graphique 6) ;

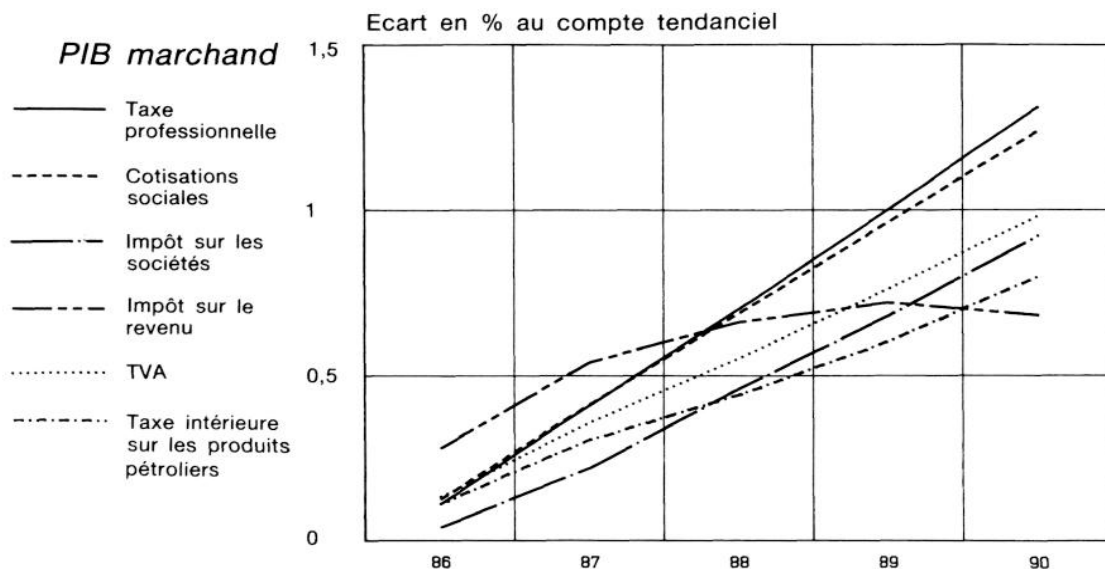
— le profit des entreprises augmente, ce qui leur permet d'investir, ce qui crée des capacités de production ; à court terme, le solde extérieur se dégrade (importation de biens d'équipement), mais les capacités de production supplémentaires favorisent son rétablissement à long terme (graphique 6) ;

— la consommation des ménages augmente en raison de la désinflation et de la croissance.

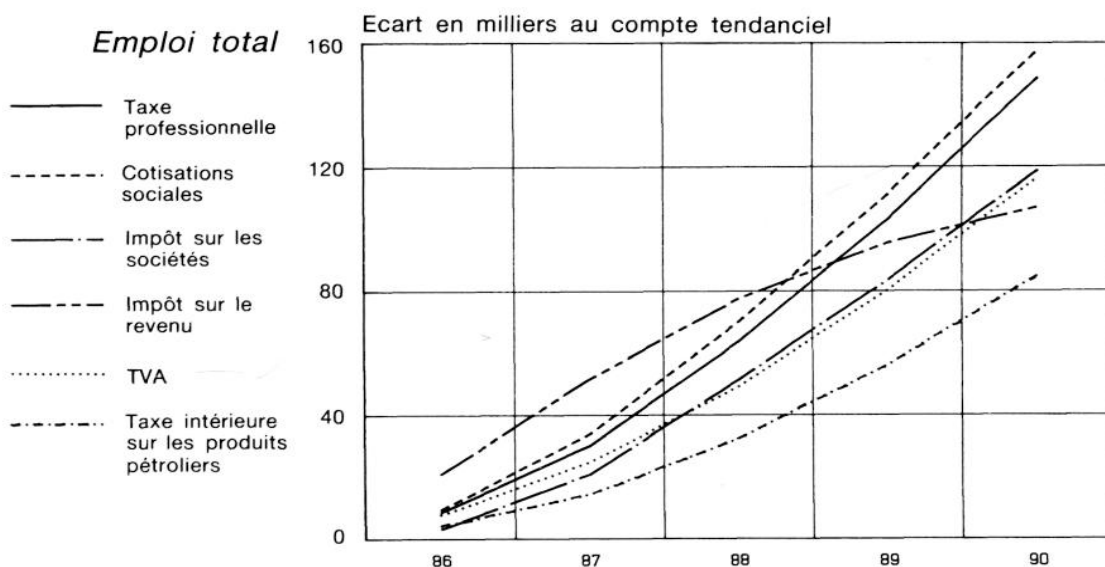
La relance permet de créer des emplois (graphique 6) et atténue *ex-post* l'impact sur le compte des administrations ; celui-ci n'est que de 60 à 75 % du choc *ex-ante*. Toutefois le solde extérieur se dégrade.

Analysons maintenant les causes des écarts entre ces cinq mesures.

- La TVA et la TIPP sont répercutées immédiatement dans les prix : leur réduction est donc plus favorable à la baisse des prix, mais augmente moins le profit des entreprises, donc leur investissement. En sens inverse l'IS est peu répercuté dans les prix.



Source : OFCE.



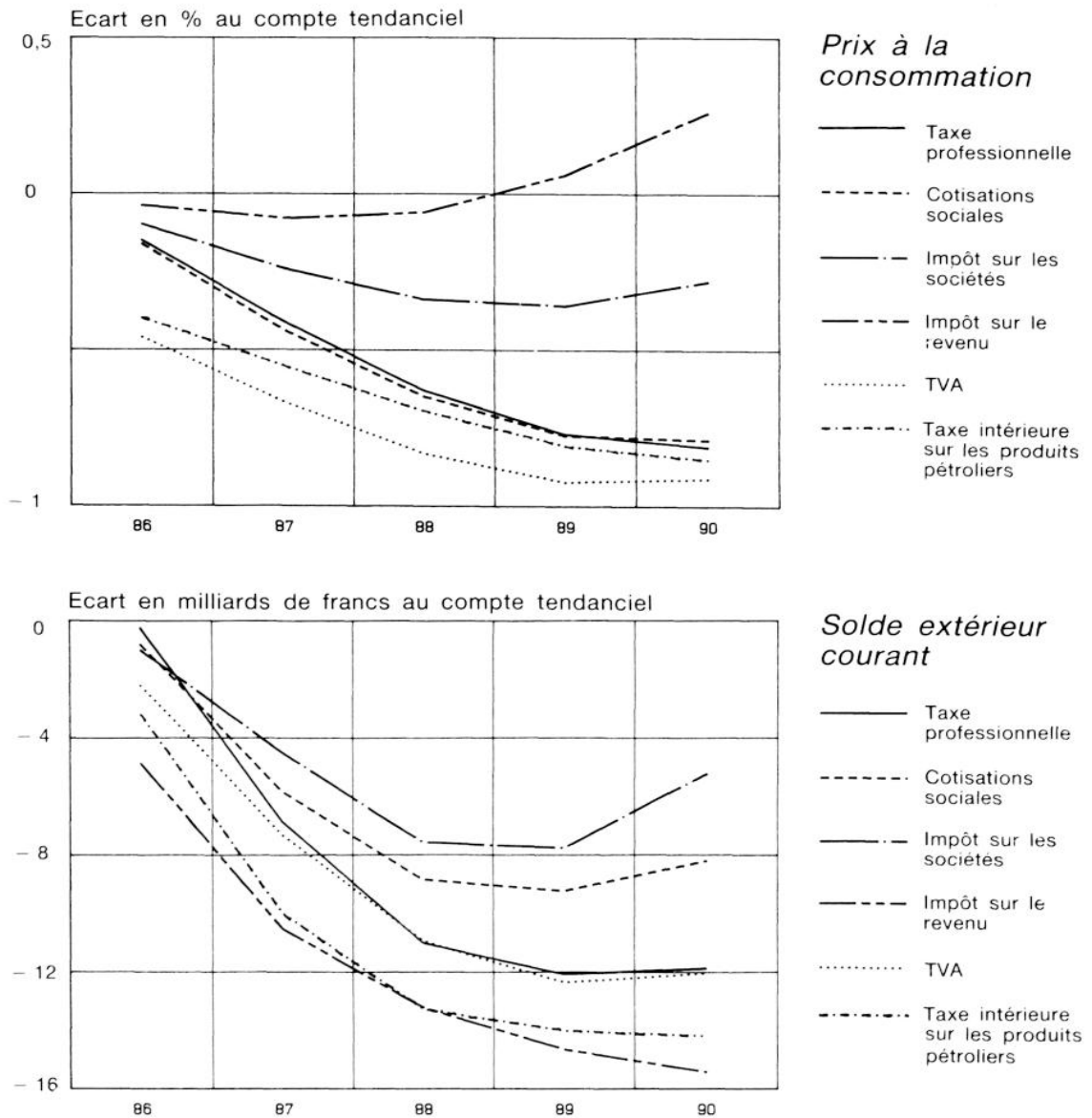
Source : OFCE.

- La baisse des cotisations sociales des employeurs ou de la TVA diminue le coût relatif du travail par rapport à celui du capital ; elle incite donc les entreprises à choisir des techniques de production utilisant plus de travail et moins de capital ; elle est, à croissance donnée, plus favorable à l'emploi.

- Elles ne favorisent pas les mêmes branches (tableau 9). La baisse de la taxe professionnelle, et plus encore, de l'impôt sur les sociétés favorisent particulièrement l'industrie, donc sont, à terme, favorables au rétablissement du solde extérieur. Au contraire la baisse de la TIPP favorise un secteur très importateur.

- La TVA est déductible à l'exportation et pèse sur les importations, ce qui n'est pas le cas des autres impôts. Une baisse de la TVA est

d'allègements fiscaux



9. Répartition par branches des divers allègements

	Taxe professionnelle	TVA	TIPP	Impôt sur les sociétés	Cotisations sociales employeurs
Agro-alimentaire	5 %	12 %	—	14 %	9 %
Energie	5 %	16 %	100 %	3 %	3 %
Industrie	47 %	36 %	—	52 %	31 %
Secteurs abrités	43 %	36 %	—	31 %	57 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : OFCE.

donc instantanément moins rentable du point de vue de la compétitivité⁽¹⁴⁾. Cependant ceci n'est qu'une question de délai. Comparons en effet, en négligeant tout problème sectoriel, la taxe professionnelle et la TVA : une baisse de la taxe professionnelle compensée par une hausse de la TVA se traduirait par une hausse des prix sur le marché français des biens importés, puisque ceux-ci supporteraient plus de TVA et ne bénéficieraient pas de la baisse de la taxe professionnelle et, symétriquement, par une baisse des prix de marchandises françaises sur les marchés étrangers ; les prix en France des produits français ne connaîtraient pas de modification. Les entreprises françaises bénéficieraient donc d'un gain de compétitivité, obtenu au détriment des acheteurs français de biens étrangers. Mais cette situation n'est pas durable si les salaires sont indexés sur le prix des biens à la consommation ; en ce cas les salaires augmentent, ce qui élève le prix des biens français, si bien qu'à terme l'avantage de compétitivité disparaît. Le remplacement de la taxe professionnelle ou des cotisations sociales employeurs par de la TVA équivaut grosso-modo à une dévaluation, qui procure un avantage temporaire de compétitivité⁽¹⁵⁾. Le remplacement total de la taxe professionnelle par de la TVA (soit pour 64 milliards) équivaudrait à une dévaluation de 1,4 % ; celui de la totalité des cotisations sociales employeurs pour les allocations familiales par de la TVA (soit pour 108 milliards) à une dévaluation de 2,4 %.

La comparaison des différentes colonnes du tableau 8 montre qu'un ripage d'un impôt sur un autre n'a, à trois ans, qu'un impact assez faible sur l'emploi. Si on se limite aux transferts habituellement suggérés, on voit que diminuer de 20 milliards les cotisations employeurs pour augmenter d'autant l'impôt sur le revenu améliore l'emploi de 8 000 ; si c'est pour augmenter d'autant la TVA, l'amélioration est de 21 000. Si c'est la taxe professionnelle qu'on allège de 20 milliards, l'emploi diminue de 14 000 si c'est l'IR qu'on augmente ; il croît de 20 000 si c'est la TVA qui croît.

Le programme le plus efficace

Quelle que soit la mesure envisagée, elle creuse le déficit des administrations et le déficit extérieur.

Si le gouvernement répugne à accentuer les déficits et désire combiner des mesures de façon à maximiser l'emploi sans dégrader le solde extérieur, il est nécessaire, pour savoir quoi faire, d'analyser l'impact relatif des diverses mesures. C'est ce que permet le tableau 10. L'impact relatif est mesuré par le nombre d'emplois que crée à un horizon donné (trois ou cinq ans ici) chacune des mesures de relance en acceptant un déficit extérieur supplémentaire de 10 milliards.

(14) Ce point est discuté en détail dans : H. Sterdyniak et P. Villa « Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs », *Observations et Diagnostics Economiques*, n° 6, janvier 1984.

(15) Avec toutefois deux avantages en comparaison d'une dévaluation : elle ne nécessiterait pas de négocier le taux de la dévaluation avec nos partenaires du Système monétaire européen ; n'ayant pas d'impact sur le taux de change, elle ne récompenserait pas ceux qui auraient spéculé contre le franc.

A trois ans la mesure la plus efficace est la hausse du nombre de fonctionnaires ; puis, très loin derrière, la baisse des cotisations sociales et la hausse de l'investissement des administrations (dont le contenu direct en importations est faible). La baisse de la TVA apparaît peu efficace et encore moins celle de la TIPP.

A cinq ans la baisse de l'impôt sur les sociétés est avantageuse : peu efficace à court terme où le solde extérieur pâtit des importations de bien d'équipement elle l'est à moyen terme, où les capacités de production installées permettent le développement de la production nationale. Les mesures d'aides aux entreprises apparaissent plus rentables que les mesures de soutien de la demande.

La comparaison montre que la baisse des cotisations sociales employeurs est toujours plus efficace que celle de la taxe professionnelle car elle diminue le coût relatif du travail ; la baisse de l'IS ne devient plus efficace que celle des cotisations employeurs qu'après un délai de quatre ans.

Si, en sens inverse, le gouvernement se préoccupe de rétablir le solde extérieur en dégradant le moins possible l'emploi, c'est la hausse de la TIPP qui est la plus efficace parce qu'elle frappe surtout les produits importés ; sinon la hausse de la TVA ; puis les mesures touchant les dépenses.

10. Emplois créés pour 10 milliards de déficit extérieur supplémentaire

En milliers

Mesure	Horizon	
	3 ans	5 ans
Baisse de l'impôt sur les sociétés	68	227
Baisse des cotisations sociales employeurs	79	192
Baisse de la TIPP	25	83
Baisse de la taxe professionnelle	58	125
Baisse de la TVA	45	97
Baisse de l'impôt sur le revenu	59	69
Hausse des subventions aux entreprises	58	119
Hausse du nombre de fonctionnaires	278	222
Hausse de la consommation des administrations	53	61
Hausse de l'investissement des administrations	77	73

Source : OFCE.

Si l'Etat se fixe comme objectif de maximiser l'emploi à trois ans sans dégrader le solde extérieur, et se refuse à augmenter le nombre de fonctionnaires, il doit donc baisser les cotisations sociales employeurs et augmenter la TIPP. Cela est facile à faire en période de baisse du prix des importations d'énergie.

Le calcul montre que pour équilibrer à horizon de trois ans le solde extérieur, il suffit de remplacer 2 points de cotisations employeurs (soit 24 milliards) par 16,2 milliards de la TIPP (le prix de l'énergie augmente alors de 3 % pour les ménages). Cette mesure permet, à solde extérieur légèrement amélioré en moyenne, une croissance plus forte. Le solde des administrations se dégrade initialement, puis s'améliore au bout de quatre ans. Le gain en emploi est de l'ordre de 60 000 au bout de trois ans ; de 120 000 au bout de cinq ans (tableau 11).

11. Suppression de 2 points de cotisations sociales employeurs

— compensée par une hausse de 16,2 milliards de la TIPP

	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année	5 ^e année
PIB (en %)	0,06	0,25	0,47	0,67	0,85
Prix à la consommation (en %) ..	0,12	- 0,08	- 0,22	- 0,28	- 0,30
Effectif (en milliers)	8	29	58	88	121
Solde extérieur (en milliards)	2,1	1,0	0,0	0,1	1,5
Solde des administrations (en milliards)	- 9,3	- 7,8	- 3,1	2,3	8,2

— compensée par une hausse de 19,4 milliards de la TVA

	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année	5 ^e année
PIB (en %)	0,02	0,15	0,29	0,42	0,53
Prix à la consommation (en %) ..	0,25	0,12	0,03	- 0,03	- 0,06
Effectif (en milliers)	4	16	36	55	76
Solde extérieur (en milliards)	1,2	0,1	0,0	0,9	1,8
Solde des administrations (en milliards)	- 7,2	- 6,3	- 3,7	- 1,0	2,0

— compensée par une hausse de 16,2 milliards de l'impôt sur le revenu

	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année	5 ^e année
PIB (en %)	- 0,08	0,06	0,29	0,58	0,94
Prix à la consommation (en %) ..	- 0,17	- 0,47	- 0,73	- 0,98	- 1,15
Effectif (en milliers)	- 6	- 9	22	57	103
Solde extérieur (en milliards)	2,9	1,5	0,0	0,7	2,6
Solde des administrations (en milliards)	- 7,8	- 8,7	- 6,5	- 2,8	4,0

Source : OFCE.

Une hausse de la TVA est moins efficace : le gain en emploi est de 40 000 au bout de trois ans ; de 80 000 au bout de cinq ans. Une hausse de l'IR commence d'abord par accentuer le chômage par un effet dépressif sur la demande : après une légère perte au cours des

deux premières années, le gain en emploi n'est que de 20 000 au bout de trois ans, de 100 000 au bout de cinq ans.

L'analyse macroéconomique confirme donc l'intérêt qu'il y a à diminuer les cotisations sociales que payent les employeurs. Elle suggère de remplacer, partiellement, le manque à gagner pour les finances publiques par une hausse de la TIPP ; cela a l'avantage d'inciter à la fois aux économies d'énergie et à l'emploi de main d'œuvre.

Que permettront les dénationalisations ?

Dans le cas où serait décidée une vaste dénationalisation, la question de l'utilisation des fonds récoltés⁽¹⁶⁾ se poserait. L'opération ne serait cependant pas symétrique de l'opération de nationalisation. La reconstitution d'un actionariat n'irait pas de soi.

L'utilisation de l'argent des dénationalisations

Les dénationalisations rapporteront des fonds au Trésor qui *comptablement* pourraient être traités comme une ressource courante et donc réduire le déficit.

Les dénationalisations n'accroissent pas a priori le volume d'épargne, car il serait illusoire de penser que les ménages diminueront leur consommation pour acheter des actions des nouvelles sociétés. Certaines firmes pourraient préférer acheter les actions de sociétés dénationalisées plutôt qu'investir : mais alors les dénationalisations réduiraient l'investissement global, ce qui ne serait guère souhaitable. Aussi, le gouvernement ne saurait bâtir une politique en escomptant cela.

Les dénationalisations ne modifieraient pas de leur fait la demande de biens et services des agents privés, et le volume d'épargne n'augmenterait pas, sauf si les fonds venaient de l'étranger, hypothèse écartée ici. *Economiquement*, on ne devrait donc pas traiter en ressources courantes les fonds récoltés.

On ne peut néanmoins ignorer que deux stratégies sont possibles.

Selon la première le gouvernement tenant compte des considérations ci-dessus, ne traite pas les fonds provenant des dénationalisations comme une ressource. La vente des actions permet seulement à l'Etat d'alléger la dette publique (dont l'encadré n° 6 montre l'évolution prévisible dans les années à venir) et donc d'en réduire le coût en terme d'intérêts versés ;

(16) On ne supposera pas, comme il est proposé dans Michel de Guillenschmidt, « Dénationaliser », *Economica* 1983 que les dénationalisations pourraient se faire par remise gratuite des titres aux Français.

Selon la seconde stratégie les fonds récoltés serviront à financer le déficit supplémentaire induit par les allègements d'impôts proposés. On montrera les conséquences immédiates d'une telle politique. Ensuite au terme des dénationalisations on se trouverait contraint de réduire les dépenses d'un budget déjà bien serré ou d'accroître les prélèvements obligatoires, ce qui serait en contradiction avec l'objectif initial. L'Etat se comporterait comme ce jeune homme qui vend l'usine familiale pour entretenir une danseuse ; il lui faudra bien un jour se résoudre à un douloureux ajustement. Les recettes provenant de la vente d'un patrimoine ne peuvent en effet être considérées comme des recettes courantes, faute d'être reproductibles.

La dissymétrie entre nationalisations et dénationalisations

En 1982 la nationalisation s'est faite par échange forcé de titres à risque (actions) contre des titres à revenus fixes (obligations). L'opération inverse est plus difficile, puisqu'il faut persuader les épargnants de détenir plus de titres à risques. Il faut donc mettre en place de fortes incitations fiscales ou vendre les titres à des prix très bas. Le risque est alors que les dénationalisations ne rapportent guère et que l'attrait des nouveaux titres affecte profondément les cours de la bourse. Il y a un arbitrage difficile à effectuer entre le souci de régler rapidement le destin de ces groupes, afin qu'une nouvelle direction, assurée de durer puisse définir une stratégie pour l'avenir, et le souci de vendre ces groupes à un prix correct, afin d'améliorer la situation des finances publiques.

Si le gouvernement se borne à des mises en vente limitées et progressives, qui respectent la capacité du marché des actions et n'évincent pas les autres entreprises, le volume des titres à émettre chaque année ne devrait pas dépasser 20 milliards ou 30 au plus. A ce rythme la dénationalisation complète prendrait cinq à sept ans ; que serait la stratégie des entreprises laissées dans l'expectative durant ce laps de temps ?

A quoi s'ajoute que le montant des fonds propres des grandes banques françaises n'est pas en rapport avec leurs prestiges et leurs engagements internationaux. Cela est supportable parce que l'Etat, étant seul actionnaire, apporte sa garantie. En cas de dénationalisation, il faudra accroître substantiellement le capital de ces grandes banques et pour cela faire appel à l'étranger. Le risque d'éviction des autres entreprises, des PME notamment, s'en trouvera accru.

La reconstitution de l'actionnariat

La reconstitution de l'actionnariat est un des problèmes majeurs. Il faut à la fois éviter l'éparpillement des actionnaires et empêcher l'achat de fortes parts du capital par des investisseurs étrangers. Cela implique que se reconstituent des groupes de contrôle, autrement que par le simple jeu des marchés primaire et secondaire. Il en va de la stabilité de la direction des entreprises. Il serait souhaitable que les investisseurs institutionnels, notamment de nouvelles caisses de retraite, jouent un grand rôle à cette fin.

La reconstitution d'un tel actionnariat est relativement facile pour les entreprises nationalisées en 1982, nombre de leurs anciens propriétaires étant détenteurs de titres de la CNI et de la CNB. Ce l'est moins pour les sociétés nationalisées en 1945 — grandes banques et sociétés d'assurances — qui représentent 47 % des 145 milliards, valeur des entreprises à dénationaliser selon l'estimation de « Homme et Société ». Or il semble que dans les programmes de l'opposition elles feraient partie des premiers groupes de sociétés à dénationaliser.

On peut aussi se demander quel serait le rôle de l'Etat dans la stratégie des sociétés, si certaines d'entre elles ne sont dénationalisées que partiellement, notamment par accroissement du capital et conversions de titres participatifs en actions, et qu'alors l'Etat, bien que ne conservant que moins de la moitié du capital, reste l'actionnaire principal.

Quels impacts macroéconomiques ?

Evaluer l'impact macroéconomique des mesures que préconise l'opposition n'est pas tâche aisée. Leurs auteurs comptent à la fois sur des politiques budgétaires qui sont des instruments traditionnels de la politique économique et dont les effets sont relativement bien connus, sur des mesures de libéralisation, dont l'impact macroéconomique est difficile à évaluer, et sur des effets psychologiques.

L'approche que nous avons eue ici est peut-être discutable et ses résultats limités ; mais elle a le mérite de s'appuyer sur des comportements empiriquement testés. Nous avons évalué, à l'aide du modèle trimestriel de l'OFCE, l'impact des mesures budgétaires et parabudgétaires préconisées par l'opposition, en faisant les hypothèses habituelles de stabilité des comportements ; de façon plus hardie, nous avons cherché à évaluer aussi l'impact de quelques mesures de libéralisation ; cependant, nous n'avons pas tenu compte des effets psychologiques.

L'expérience, en particulier celle de l'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981-1982, montre qu'il ne faut pas trop s'illusionner sur les modifications brutales du comportement des agents qui surviendraient soudainement du fait de changements politiques.

Utiliser un modèle d'inspiration keynésienne, pour analyser la politique économique préconisée peut être contesté. Il n'existe pas actuellement d'alternative empiriquement satisfaisante. D'ailleurs, ce genre de modèle permet de prendre en compte les contraintes qui pèsent sur les entreprises (compétitivité, endettement, manque de capacité de production) et sur la politique économique. Les tentatives qui ont été faites pour discriminer entre les périodes de chômage keynésien (où la production est limitée par la demande, compte tenu de la compétitivité) et les périodes où elle est limitée par la rentabilité font apparaître la situation keynésienne comme de loin la plus fréquente en France,

depuis 1974⁽¹⁷⁾. Ceci conforte l'utilisation des modèles d'inspiration keynésienne.

Pour faire cette étude, nous avons construit un compte de référence tendanciel, qui décrit ce que serait l'évolution de l'économie française à politique inchangée. Nous avons défini trois scénarios, qui représentent des interprétations possibles de la politique économique préconisée par l'opposition et calculé leurs conséquences macroéconomiques⁽¹⁸⁾. Puis nous avons étudié les conséquences de politiques de libéralisation. Enfin nous avons envisagé les avantages qu'apporterait à la France une croissance mondiale plus soutenue.

Le compte tendanciel

Le compte tendanciel présenté dans l'encadré n° 8, décrit une croissance modérée (2,3 % l'an en moyenne), insuffisante à résorber le chômage, qui frapperait 2,73 millions de travailleurs en 1990. Signalons les caractéristiques de ce compte :

Le déficit public

Malgré une croissance très limitée des dépenses, la stabilité du taux de prélèvement obligatoire et la croissance des intérêts versés aboutissent à une croissance du ratio déficit public sur PIB total, qui passe de 3,1 % en 1985 à 3,9 % en 1990. De ce fait, la dette de l'Etat représente en 1990 34,3 % du PIB total (contre 21,4 % en 1984).

L'endettement extérieur

L'idée que l'endettement extérieur accumulé de 1981 à 1983 nous contraint à une croissance ralentie dans les années futures pour dégager un excédent de la balance courante permettant de rembourser notre dette nous semble très exagérée. A la fin septembre 1985, avec un dollar à 8,17 francs⁽¹⁹⁾, l'endettement extérieur à moyen et long terme atteignait 488 milliards et nos créances 306 milliards. D'autre part, les avoirs de change de la France étaient de 460 milliards, dont 307 en or et 136 en devises.

La forte progression, depuis 1980, de la dette extérieure est le résultat combiné des déficits courants de 1981 à 1983 et de la forte hausse du dollar (tableau 12). La balance courante serait à peu près équilibrée en 1985, ce malgré une vingtaine de milliards d'intérêts nets versés au reste du monde.

A l'avenir, il n'est pas nécessaire de faire des efforts supplémentaires pour dégager un excédent des paiements courants. A paiements courants équilibrés (et dans notre compte de référence, il y a même un

(17) Voir, par exemple, P. Artus et S. Avouyi-Dovi : « Une estimation comparative de modèles avec rationnement quantitatif pour la France et les Etats-Unis », *Economie Appliquée*, n° 3-4, 1984.

(18) Aucun de ces scénarios n'intègre un changement de la parité du franc ou une modification de l'orientation de la politique monétaire, dans la mesure où ceux-ci ne figurent pas explicitement dans les programmes examinés.

(19) Avec un dollar à 7,56 francs, comme à la fin décembre 1985, cet endettement est déjà allégé de 21 milliards.

**12. Endettement extérieur et créances
à moyen et long terme en fin d'année**

Milliards de francs

	1980	1981	1982	1983	1984	30 sept. 1985 ⁽²⁾
1. Endettement brut	123	187	295	451	528	488
2. Variation = 3 + 4 + 5		64	108	156	77	- 40
3. Effet dollar		15	15	41	41	- 50
4. Flux net d'emprunts . .		34	78	89	30	8
5. Ajustement ⁽¹⁾		16	16	26	6	2
Créances à moyen et long terme	144	172	211	251	292	306

Source : Banque de France.

(1) Comprend principalement les effets de variations des autres monnaies.

(2) Evalué avec un dollar à 8,17 F.

léger excédent), l'accroissement de notre dette extérieure ne saurait provenir que d'emprunts effectués pour financer l'octroi de crédits commerciaux. Aux créances douteuses près, le solde des intérêts sur ces nouvelles opérations sera quasiment nul.

Seule la gestion de la dette accumulée pourrait être une contrainte, mais il serait erroné dans ce domaine de consulter le calendrier des remboursements : il est normal, pour un pays comme pour une entreprise, d'avoir un stock d'endettement permanent que l'on renouvelle en se réendettant pour financer les remboursements contractuels. Ce mécanisme ne pose pas problème tant que le stock de la dette ne grossit pas trop ce qui amènerait les créanciers à s'interroger sur la validité de leurs créances ⁽²⁰⁾. Or la baisse du dollar, que l'on a supposé aller jusqu'à 7,30 F en 1988, faciliterait l'érosion de la dette accumulée.

L'encours de la dette accumulée passerait ainsi de 12,4 % du PIB en 1984 à 7,5 % en 1990. La charge d'intérêts, se réduisant avec la baisse de l'encours (effet dollar) et la baisse des taux d'intérêt ⁽²¹⁾ qui suivrait la désinflation, passerait d'environ 42 milliards en 1985 à 33 milliards en 1990. Au total le solde des intérêts versés au reste du monde s'atténuerait fortement (5 milliards en fin de période contre 21 milliards en 1984), ce qui laisse une marge disponible pour éventuellement faire face au non-remboursement de certaines créances que nous possédons.

Salaires réels et profits

Sur l'ensemble de la période, en raison de la situation sur le marché du travail, le salaire réel progresse moins vite que la productivité du travail. De ce fait les entreprises gagnent chaque année une quarantaine

(20) Sur ce point voir l'article de J. Le Cacheux et C. Vasseur : « Endettement extérieur et politique économique », *Observations et Diagnostics Economiques*, n° 13, octobre 1985.

(21) Plus de la moitié de la dette accumulée est à taux variable.

8. Le compte de

Tous les travaux macroéconomiques décrits dans cet article ont été effectués grâce au modèle trimestriel de l'OFCE. Ils s'appuient sur un « compte de travail tendanciel » décrivant l'économie française de 1985 à 1990. Les années 1985/1986 de ce compte correspondent à la prévision décrite en détail dans la lettre de l'OFCE, n° 26, novembre 1985. Les chiffres des années suivantes ne constituent pas à proprement parler une prévision, mais en décrivant la poursuite des tendances actuellement constatées, ils fournissent une référence pour évaluer des scénarios qui s'en écartent.

L'environnement international

L'hypothèse implicite est celle d'une amélioration progressive des conditions de la croissance dans le monde. Aussi la croissance de la demande adressée à la France passe-t-elle de 3,2 % en 1986 à 6,1 % en 1990. L'inflation se ralentit : les prix de nos concurrents croissent de 4 % en 1986, de 3 % en 1990. Après un aménagement des parités au sein du SME en 1986, les monnaies européennes sont stables, le dollar passant de 9 F en moyenne en 1985 à 7,30 F à la fin de 1988, niveau auquel il se stabilise. Le prix du pétrole est supposé stable en dollar jusqu'à la fin de 1986 ; puis stable, en pouvoir d'achat, par la suite.

La politique économique

La croissance des dépenses est très limitée. Le nombre de fonctionnaires est stable, la consommation des administrations croît au rythme de 0,8 % l'an (contre 2 % de 1980 à 1984), leurs investissements diminuent au rythme de 0,8 % l'an (contre une hausse de 0,8 % de 1980 à 1984). Cependant la part de leurs dépenses dans le PIB progresse de 0,5 point de 1985 à 1990, en raison de la hausse des intérêts versés (1 point) et de la hausse des prestations sociales (0,9 point) qui, malgré la stagnation ou la faible augmentation du pouvoir d'achat par tête, croissent en raison de la hausse du nombre de retraités et de chômeurs.

Le taux de prélèvement obligatoire est, en 1990, pratiquement au même niveau qu'en 1985, la légère baisse enregistrée en 1986 étant

de milliards (soit près d'un point du PIB), au détriment des administrations (15 milliards) et des ménages (25 milliards). Nous avons laissé jouer ce mécanisme spontané, l'expérience des années de 1973 à 1980 ayant montré que salaire réel et productivité du travail peuvent évoluer de façon très différente sur moyenne période. Une croissance plus forte des salaires permettrait certes plus de croissance, à déficit public donné, mais induirait plus d'inflation et plus de déficit extérieur.

Des grands équilibres

Ce compte offre la particularité de décrire une situation où l'excédent de la balance extérieure permettrait une politique budgétaire plus expansionniste, mais où celle-ci est rendu improbable en raison du fort

référence tendanciel

progressivement annulée par la hausse des cotisations sociales nécessaires pour équilibrer les comptes de la Sécurité sociale.

Les résultats

Le taux de croissance de l'économie française s'élève de 1,9 % en 1986 à 2,9 % en 1990 (soit 2,3 % en moyenne). Cette croissance est impulsée par la reprise de la demande mondiale. Durant toute la période, la FBCF des entreprises croît à un rythme soutenu (5 % en moyenne) tandis que la consommation des ménages ne croît que de 1,7 % par an.

Le taux d'inflation s'abaisse de 4 % en 1986 à 2,4 % en 1990. En raison du fort niveau de chômage, la croissance du salaire réel reste très modérée : de 0,3 % en 1986 à 1,2 % en 1990 (dont 0,3 % est absorbé par la hausse des cotisations sociales des salariés).

La productivité du travail croît pendant la période de 2,7 % en moyenne annuelle. Aussi les effectifs diminuent jusqu'en 1989 (- 0,2 % en moyenne annuelle). Le chômage augmente jusqu'en 1990, où il se stabilise à 2,73 millions.

La stagnation du salaire réel permet une amélioration constante de la situation des entreprises. La part de l'excédent brut d'exploitation dans la valeur ajoutée s'élève de 38,4 % en 1984 à 39,1 % en 1985, puis 41,7 % en 1988 et 42,4 % en 1990. De même la part de l'épargne des sociétés dans le PIB passe de 8 % en 1985 à 12 % en 1990 (la moyenne sur la période 1970-1973 était de 8,7 %). En raison de la croissance relativement modérée la FBCF ne suit pas cet essor, si bien que le taux d'autofinancement s'élève de 85 % en 1985 à 100 % en 1986 et 105 % en 1990 (contre 82 % entre 1970 et 1973).

Une telle croissance correspond à un léger excédent de la balance courante (au sens de la balance des paiements). Celle-ci, équilibrée en 1985, est excédentaire d'une vingtaine de milliards par la suite. Par contre le compte des administrations est constamment déséquilibré : le déficit s'élève de 3,1 % du PIB en 1985 à 3,6 en 1986, 3,8 en 1988 et 3,9 en 1990. Ceci est entièrement dû à la hausse des intérêts versés, le déficit, hors intérêts, restant lui à 1,2 % du PIB.

niveau du déficit public. Compte tenu du niveau jugé maximum de celui-ci, la demande privée interne est insuffisante parce que les entreprises ont beaucoup de profit mais investissent relativement peu en raison de la faiblesse de la croissance et que la consommation des ménages est limitée du fait de leur faible revenu. Pour obtenir la croissance plus élevée permise par la situation du solde extérieur, sans dégrader le solde des administrations, il faudrait que les ménages épargnent moins.

Trois scénarios contrastés ont été imaginés...

Le scénario 1 correspond à une baisse simultanée des dépenses et des recettes de l'ordre de 1 % du PIB par an.

Du côté des dépenses, on reprend les chiffres présentés p. 32 : réduction des subventions aux entreprises de 10 milliards par an ; diminution du nombre de fonctionnaires de 40 000 par an ; baisse de la consommation des administrations de 9 milliards et de leurs investissements de 6 milliards ; diminution des prestations sociales reçues par les ménages de 10 milliards par an. Au total 40 milliards de francs.

Du côté des recettes la première année la taxe professionnelle est réduite de 20 milliards, ainsi que les impôts pesant sur les ménages. La deuxième et la troisième année, conformément à la volonté affirmée de privilégier les entreprises, la taxe professionnelle est réduite de 20 milliards, et un point de cotisations sociales des employeurs est supprimé (soit 12 milliards). En trois ans la taxe professionnelle serait donc supprimée. Les ménages bénéficient de 8 milliards de réduction d'IR. La quatrième et la cinquième année deux points de cotisations sociales des employeurs sont supprimés chaque année, tandis que l'IR baisse de 16 milliards.

Au total le scénario profite aux entreprises, tandis que les dépenses publiques diminuent (tableau 13).

Le scénario 2 a comme objectif la résorption du déficit public. La réduction des dépenses est la même que dans le scénario 1, mais les impôts sur les ménages ne diminuent pas. La taxe professionnelle est réduite de 20 milliards la première année, de 8 milliards les années suivantes. A partir de la seconde année un point de cotisations des employeurs est supprimé chaque année. Au total la résorption du déficit pèse sur les ménages (tableau 13).

13. Bilan net ex-ante des mesures prises chaque année

Milliards de francs

Année	Scénario 1			Scénario 2			Scénario 3		
	Ménages	Entre-prises	Dépenses en biens et services	Ménages	Entre-prises	Dépenses en biens et services	Ménages	Entre-prises	Dépenses en biens et services
1	5	10	- 15	- 15	10	- 15	12,5	15	- 7,5
2	- 7	22	- 15	- 15	10	- 15	0,5	27	- 7,5
3	- 7	22	- 15	- 15	10	- 15	0,5	27	- 7,5
4	1	14	- 15	- 15	10	- 15	8,5	19	- 7,5
5	1	14	- 15	- 15	10	- 15	8,5	19	- 7,5

Le scénario 3 comporte un dérapage expansionniste.

La réduction des dépenses est la moitié de celle des scénario 1 et 2. Par contre, la réduction des impôts est celle du scénario 1. Il y a donc une croissance du déficit budgétaire, *ex-ante* de l'ordre de 20 milliards. On fait l'hypothèse implicite que ce déficit est comblé, comptablement, par les recettes des dénationalisations.

... dont on mesure les conséquences

Le scénario 1 comporte une réduction équilibrée des dépenses et des recettes des administrations. Cependant, le solde des administrations est légèrement déficitaire *ex-post* (graphique 7, tableau 14). En effet on diminue certaines dépenses, qui ont un fort contenu en retour fiscal (telle la FBCF des administrations ou les traitements des fonctionnaires). Au bout de trois ans le déficit public est plus élevé de 25 milliards. Initialement l'effet dépressif prédomine, en raison de la baisse des dépenses directes en biens et services ; puis l'activité remonte, car la baisse des prix, induite par la baisse des charges des entreprises, fournit des avantages de compétitivité et des gains de pouvoir d'achat aux ménages ; il faut toutefois trois ans pour que l'effet dépressif s'inverse. Par contre le solde extérieur est constamment excédentaire du fait d'abord de la baisse de la demande, puis des gains de compétitivité. L'emploi total diminue en raison de la baisse du nombre de fonctionnaires ; au bout de cinq ans celui-ci a diminué de 200 000, les autres emplois augmenté de 66 000 : le solde est négatif.

Ce scénario a d'abord des effets redistributifs : la consommation privée des ménages augmente légèrement, mais c'est au détriment de la consommation des administrations et des équipements collectifs ; de même l'impôt sur le revenu baisse, au détriment des prestations sociales versées. Cependant les mesures adaptées favorisent les entreprises, donc la désinflation et l'investissement. Elles permettent, à terme, une croissance plus forte sans déséquilibre extérieur. Mais globalement l'impact est tardif et faible : les trois premières années voient une production plus basse. Le chômage s'accroît sur l'ensemble de la période.

Ce scénario apparaît très procyclique, dans la mesure où il favorise le profit des entreprises dans une période où celui-ci s'améliore déjà fortement. Il donne une quinzaine de milliards par an aux entreprises, alors que celles-ci gagnent déjà 40 en raison de la stagnation du salaire réel, et qu'elles ne les dépensent guère pour investir.

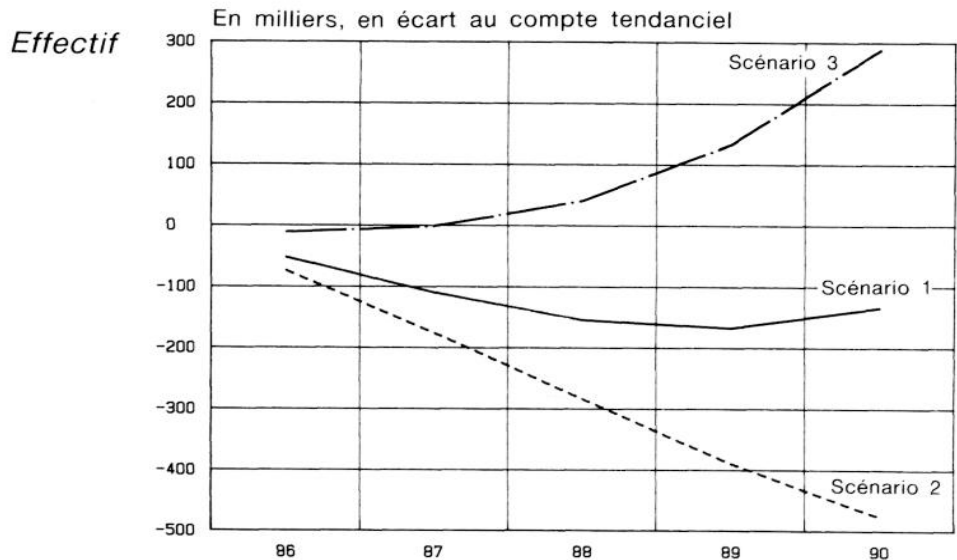
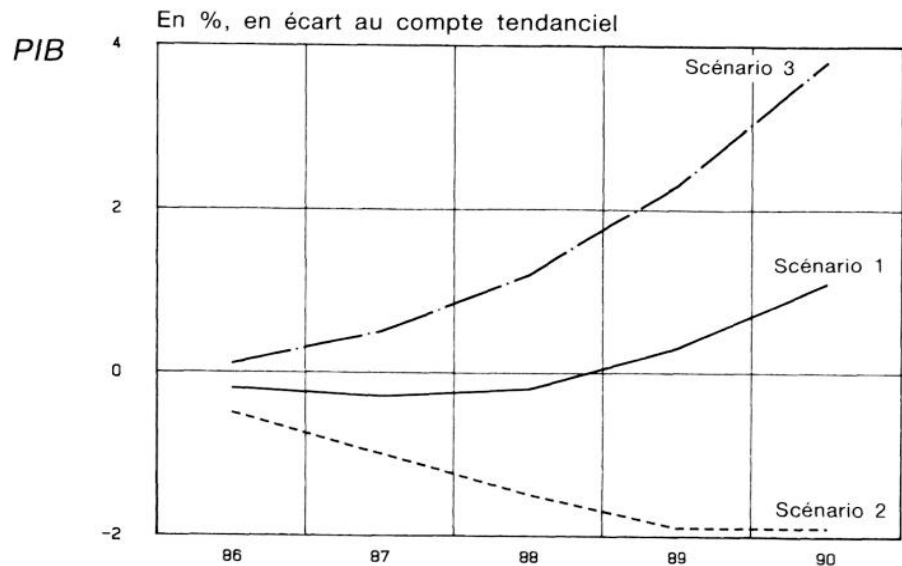
Le scénario 2, vise un retour aux grands équilibres. Il est très dépressif : les effectifs chutent de 500 000 ; le chômage croît de 400 000. L'activité est plus basse, de sorte que l'investissement des entreprises ne reprend pas. La diminution moindre des charges des entreprises fait que ce scénario est moins désinflationniste que le premier.

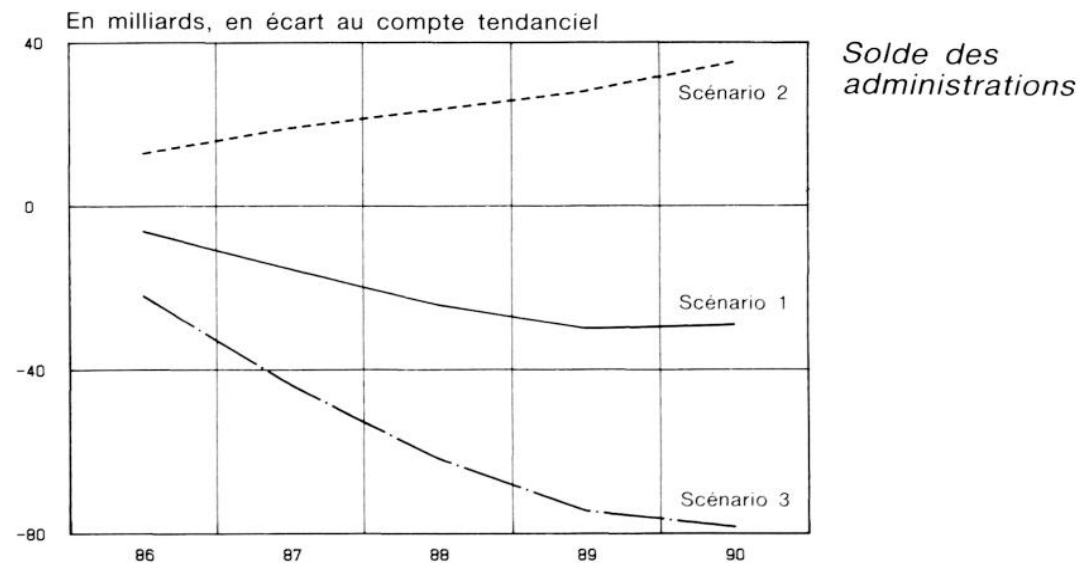
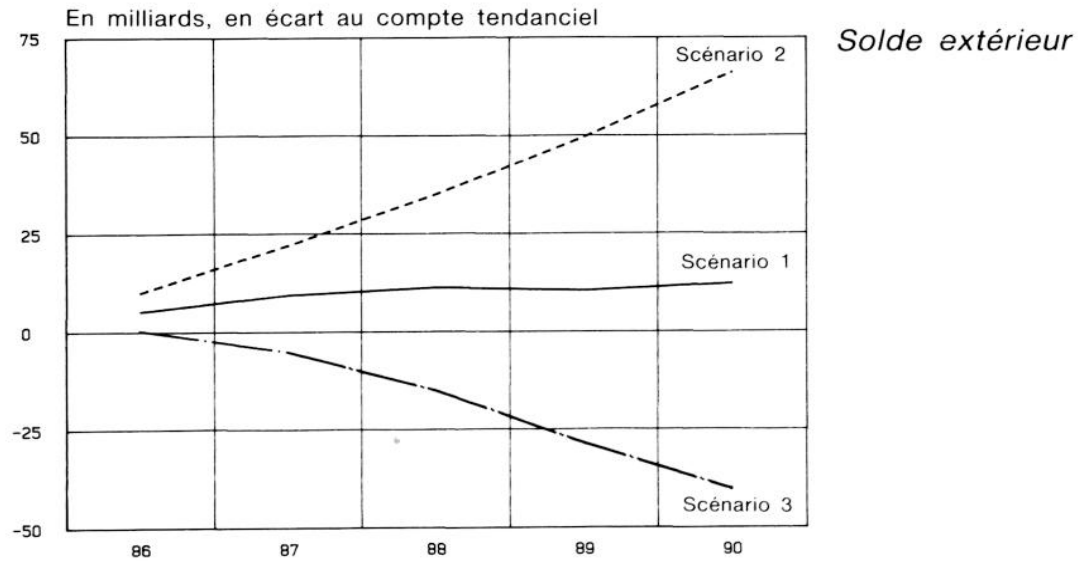
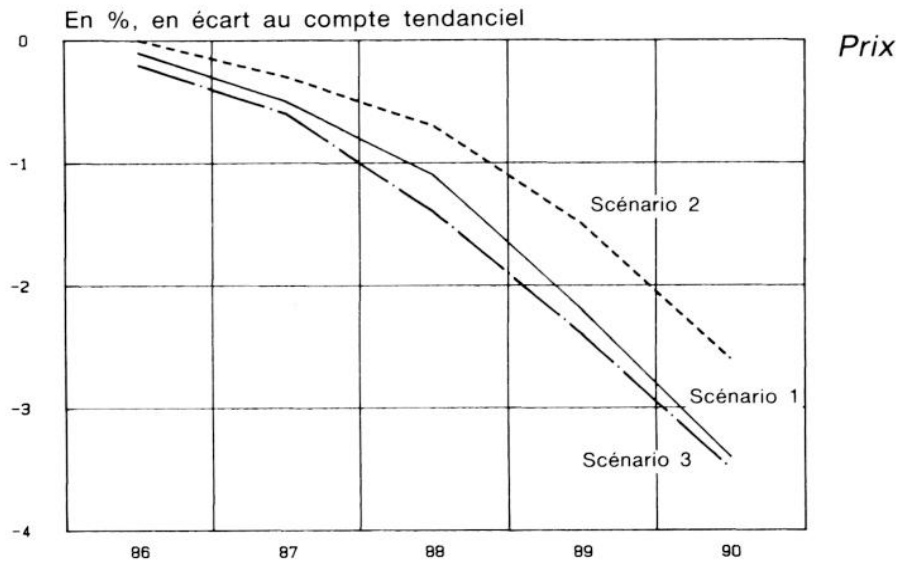
Le gain est fort en solde extérieur. Par contre le solde des administrations s'améliore beaucoup moins que l'aurait laissé penser l'analyse *ex-ante* : au bout de cinq ans l'amélioration n'est que de 35 milliards, pour un choc *ex-ante* de 100 milliards, ce qui s'explique par la chute de l'activité et par le fort retour fiscal qu'avaient certaines des dépenses réduites. Ce programme rigoureux ne limite que faiblement la progression de la dette : la dette de l'Etat vaut en 1990 33,6 % du PIB au lieu de 34,3 % dans le compte tendanciel (hors des dénationalisations).

Ce scénario illustre le coût élevé en terme d'activité et d'emploi de toute tentative de diminuer le déficit public et son résultat médiocre. Reste à examiner si nous ne sommes pas malheureusement condamnés à cette politique en raison du poids important de l'endettement public ou de l'endettement extérieur actuels.

Notre réponse est non. Le poids de l'endettement extérieur n'est pas un problème actuellement ; compte tenu du rôle d'intermédiaire que joue, en fait, la France sur les marchés financiers en prêtant à des PVD, il serait beaucoup plus contraignant de vouloir arriver à un endettement brut nul. Tant qu'il existe des pays comme la RFA ou le Japon qui ont une politique d'excédent extérieur, donc implicitement souhaitent prêter, toute tentative de l'ensemble des autres pays de diminuer simultanément leur endettement ne ferait que plonger le monde dans la dépression. De même l'endettement public, même s'il croît, reste en France à un niveau très bas : la croissance de l'endettement public dans notre compte tendanciel n'est que la contrepartie de la diminution de l'endettement des entreprises ; de même, si les administrations versent plus d'intérêts, les entreprises ont moins de frais financiers. Vouloir réduire la dette publique serait inflationniste, si le poids de la réduction du déficit est un alourdissement des charges des entreprises ; dépressif, si le poids porte sur les ménages, comme dans le scénario 2.

7. Impact macroéconomique des trois scénarios





Source : OFCE.

14. Trois scénarios

Scénario 1 : La baisse équilibrée des dépenses et des recettes

	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année	5 ^e année
En %					
PIB	- 0,2	- 0,3	- 0,2	0,3	1,1
Consommation des ménages .	0,1	0,2	0,3	0,5	0,9
Investissement des entreprises	- 0,2	- 0,1	1,0	2,9	5,6
Prix à la consommation	- 0,1	- 0,5	- 1,1	- 2,2	- 3,4
En milliers					
Effectif	- 53	- 110	- 155	- 168	- 134
Chômage	36	82	125	147	139
En milliards					
Solde des administrations	- 6,2	- 15,6	- 24,3	- 30,1	- 29,1
Solde extérieur	5,2	9,4	11,2	10,4	12,2

Scénario 2 : La résorption des déficits

En %					
PIB	- 0,5	- 1,0	- 1,5	- 1,9	- 1,9
Consommation des ménages .	- 0,4	- 0,8	- 1,3	- 1,9	- 2,5
Investissement des entreprises	- 0,6	- 1,3	- 1,5	- 1,3	0,3
Prix à la consommation	0,0	- 0,3	- 0,7	- 1,5	- 2,6
En milliers					
Effectif	- 75	- 176	- 284	- 390	- 477
Chômage	47	124	212	298	376
En milliards					
Solde des administrations	12,8	19,0	23,5	28,0	35,1
Solde extérieur	10,0	22,0	34,9	49,5	66,1

Scénario 3 : Le dérapage expansionniste

	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année	5 ^e année
En %					
PIB	0,1	0,5	1,2	2,3	3,8
Consommation des ménages .	0,4	0,8	1,4	2,2	3,2
Investissement des entreprises	0,3	1,4	3,6	6,8	10,5
Prix à la consommation	- 0,2	- 0,6	- 1,4	- 2,4	- 3,5
En milliers					
Effectif	- 12	- 2	40	133	288
Chômage	10	9	- 13	- 70	- 170
En milliards					
Solde des administrations	- 22,1	- 43,9	- 61,9	- 74,6	- 78,5
Solde extérieur	0,0	- 5,4	- 15,2	- 28,7	- 40,3

Source : OFCE.

Le scénario 3 illustre la possibilité d'un dérapage expansionniste. Soit que le gouvernement diminue les impôts sans réussir à freiner d'autant les dépenses, soit qu'il utilise les ressources tirées des dénationalisations pour financer les dépenses courantes, les dépenses ont un effet expansionniste, sans que la vente des actions ait un effet compensateur. Au total la relance est forte : + 0,8 % par an en moyenne. La baisse des charges des entreprises fait qu'elle s'accompagne d'une diminution de l'inflation. La relance, combinée avec la baisse de ces charges, permet une forte croissance de l'investissement des entreprises, mais le solde des administrations se détériore nettement (de 60 milliards au bout de trois ans soit 1,2 % du PIB) et le solde extérieur aussi, quoique plus légèrement. L'impact favorable sur l'emploi est tardif et relativement faible, en raison de la diminution du nombre de fonctionnaires.

La libération des prix

L'opposition s'accorde sur la libération immédiate de l'ensemble des prix. Pour analyser l'impact d'une telle mesure, il est pertinent de séparer le cas de l'industrie du cas des commerces et services.

De combien les prix augmenteraient-ils ?

Nous faisons l'hypothèse que les prix seraient libérés au deuxième trimestre 1986 et que les entreprises augmenteraient alors leur prix de manière à retrouver leur niveau de marge correspondant à des années de référence.

Dans l'industrie le taux de marge des entreprises était de 17,0 % dans les années 1971-1972. Son niveau le plus bas atteint au premier semestre 1981 a été de 12,9 %. Il est au deuxième trimestre 1985 de 15,6 % et atteindrait 16,3 % au deuxième trimestre 1986. Il serait donc proche d'un niveau satisfaisant. D'ailleurs seulement 20 % des prix ne sont pas encore libérés. Nous supposons donc qu'une libération des prix se traduirait par une hausse de 0,7 % des prix de production de l'industrie (les prix à l'exportation ne seraient pas affectés).

Dans les services et commerces le taux de marge était de 33,7 % dans les années 1971-1973. Il a chuté jusqu'à 25,3 % au dernier trimestre 1982. Il est de 27,5 % au deuxième trimestre 1985, mais atteindrait 30,2 % au deuxième trimestre 1986. Nous avons donc supposé qu'une libération se traduirait par une hausse supplémentaire de 2,7 % des prix des services et commerces, s'étalant du deuxième au quatrième trimestre 1986.

Ces chiffres ne sont, bien sûr, que des ordres de grandeur, qui vont permettre cependant d'évaluer l'impact macroéconomique de ces libérations.

Des impacts contrastés

La libération des prix industriels a relativement peu d'impact sur les prix à la consommation (tableau 15) : en glissement : 0,1 % en 1986 et 1987.

Elle permet une croissance des profits du secteur industriel (+ 3,5 % en 1987) au détriment des commerces et des ménages. Ceci favorise l'investissement du secteur industriel, donc la création de capacités de production. Au total la production ne varie pas durant les trois premières années, la baisse de la consommation compensant la hausse de la FBCF. Puis les capacités de production installées dans l'industrie permettent une croissance des exportations donc une production légèrement plus forte (la cinquième année, + 0,2 % pour le PIB ; + 0,5 % pour la production industrielle). Le solde extérieur se dégrade initialement, puis s'améliore très légèrement. L'emploi s'améliore (+ 9 000 au bout de trois ans).

15. Impact de la libération des prix de l'industrie

	1986	1987	1988	1989	1990
En %					
PIB	—	—	—	0,1	0,2
Investissement des entreprises	—	0,4	0,7	0,9	1,0
Consommation des ménages .	—	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,5
Prix à la consommation	—	0,2	0,2	0,3	0,3
En milliers					
Effectif	—	4	9	15	21
Chômage	—	- 2	- 7	- 11	- 16
En milliards					
Solde des administrations	- 0,6	- 0,9	- 0,2	1,3	2,9
Solde extérieur	- 3,7	- 0,9	1,8	2,3	4,8

Source : OFCE.

16. Impact de la libération des prix des commerces et services

	1986	1987	1988	1989	1990
En %					
PIB	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,8	- 1,1
Investissement des entreprises	0,1	0,3	0,2	- 0,5	- 1,2
Consommation des ménages .	- 0,1	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,6
Prix à la consommation	0,7	1,6	1,9	2,0	2,1
En milliers					
Effectif	- 4	- 27	- 52	- 80	- 130
Chômage	2	18	38	56	89
En milliards					
Solde des administrations	- 0,6	- 4,2	- 9	- 15	- 25
Solde extérieur	- 0,5	- 4	- 5	- 6	- 8

Source : OFCE.

La libération des prix des services et commerces se traduit par un assez fort effet inflationniste (en glissement 1 % en 1986, 0,8 % en 1987, puis 0,1 % par la suite) et par une diminution du pouvoir d'achat

des revenus des ménages (– 0,3 % en 1987), ainsi que des profits du secteur industriel (tableau 16). En raison des hausses de salaires les prix de production de l'industrie augmentent aussi. L'effet récessif est très net et atteint – 0,3 % en 1987. La perte de compétitivité et la baisse de l'investissement industriel provoquent une détérioration du solde commercial, la baisse de l'activité provoque une nette baisse des effectifs (– 50 000 au bout de trois ans).

Autant la libération des prix dans l'industrie apparaît souhaitable, puisqu'elle permet, à terme, légèrement plus de croissance avec un solde extérieur amélioré, autant la libération des prix des commerces et services paraît nuisible, puisqu'elle détériore l'emploi et le solde extérieur.

La liberté de licencier

L'impact qu'aurait une plus grande souplesse dans la procédure de licenciement est problématique. On a observé de longue date, dans l'ensemble des pays, que les fluctuations de l'emploi ne suivent que lentement celles de la production de sorte que les périodes de récessions se traduisent par l'apparition de sureffectifs qui ne se résorbent que progressivement.

La lenteur des processus de débauche n'est pas propre à la France et ne doit pas être attribuée seulement aux procédures administratives. Trois autres éléments doivent être pris en compte.

Les entreprises ne licencient que lentement, car le licenciement signifie la perte d'un personnel formé, habitué aux techniques spécifiques utilisées dans l'entreprise. Elles ne licencient donc que lorsqu'elles sont sûres que la chute de production est durable. Sinon, elles devraient, lorsque la production repart, réembaucher du personnel neuf, qu'il faudra former, ce qui est coûteux et prend du temps ;

Les licenciements détériorent fortement le climat social de l'entreprise et font perdre « l'esprit maison », qui joue un rôle important dans le fonctionnement de certaines entreprises. Pourquoi les travailleurs feraient-ils des efforts pour améliorer l'image de marque de l'entreprise, la qualité des produits, etc. s'ils savent pouvoir être licenciés sans garantie. Aussi, certaines entreprises préfèrent ne jamais licencier et compter sur les départs spontanés (retraites...) pour faire diminuer leurs effectifs ;

Enfin, la force des réactions des syndicats et des travailleurs.

L'INSEE, dans une étude pour le Commissariat général au plan, a fait l'hypothèse extrême qu'une plus grande flexibilité se traduirait par un ajustement immédiat de l'emploi à la production : la réduction d'effectif est alors de 200 000 la première année, soit une hausse du chômage de 100 000. Ce dégraissage des entreprises permet une croissance légèrement plus forte ; mais le chômage reste supérieur à son niveau de référence durant neuf ans.

Le patronat, au contraire, pense que faciliter les processus de licenciement amènerait de nombreux chefs d'entreprises à prendre le risque d'embaucher.

Il convient, cependant, de ne pas attribuer trop d'importance aux barrières légales aux licenciements économiques : ceux-ci sont autorisés dans la plupart des cas (85 % environ) et n'occasionnent généralement qu'un délai de l'ordre du mois⁽²²⁾. A titre d'ordre de grandeur, le nombre de licenciements économiques a été de l'ordre de 38 000 par mois au cours du premier semestre 1985.

Un allègement des formalités, qui provoquerait un raccourcissement d'un mois des délais de licenciement, ainsi que l'apurement d'un stock accumulé de licenciements refusés se traduirait *ex-ante* par une baisse des effectifs de l'ordre de 80 000. De ce fait, la consommation des ménages diminuerait et le profit des entreprises augmenterait. Les entreprises considèreraient que le coût moyen du travail est devenu moins élevé (de l'ordre de 0,6 %), mais cet effet serait marginal. Enfin les prix augmenteraient moins.

Au total, au bout de trois ans, le PIB serait plus élevé de 0,2 % ; la FBCF plus forte de 0,7 % ; les prix plus bas de 0,3 %. Malgré l'effet expansionniste, les effectifs resteraient plus faibles de 60 000 et le chômage plus élevé de 50 000. Le solde commercial ne serait guère affecté, car les gains de compétitivité compenseraient les importations supplémentaires.

Là encore, cette flexibilité se traduirait par un transfert des ménages aux entreprises.

Et si la demande mondiale était plus forte ?

La situation de l'emploi et celle des finances publiques seraient, bien sûr, améliorées si la croissance mondiale était plus forte. Le tableau 17 chiffre les conséquences pour la France d'une hausse de 1 % du taux de croissance de la demande mondiale chaque année.

A politique économique inchangée, le taux de croissance de la France augmente de 0,5 %, ce qui permet à l'horizon 1990 d'avoir 160 000 chômeurs de moins. Le supplément de demande étrangère permet une amélioration d'une vingtaine de milliards du solde extérieur. Le supplément de croissance améliore, de même, d'une vingtaine de milliards le compte des administrations.

L'excédent du solde extérieur rendant possible une politique plus expansionniste, nous avons analysé les conséquences de trois types de politiques (tableau 17) : baisse des cotisations sociales des employeurs, hausse des prestations sociales ou hausse des salaires. La baisse des cotisations sociales des employeurs est celle qui permet le plus de croissance : le chômage diminue de 500 000. Par contre, utiliser le desserrement de la contrainte extérieure pour augmenter les salaires est catastrophique : l'inflation augmente fortement, le supplément potentiel de croissance est annulé et la situation de l'emploi ne s'améliore guère.

Des relances par la baisse des cotisations sociales employeurs et par la hausse des prestations sociales qui mangeraient entièrement le

(22) L'OFCE publie une autre étude sur cette question dans la Lettre n° 31, janvier 1986.

supplément de solde extérieur se traduiraient finalement par un supplément de déficit public. Si on ne veut pas aggraver le déficit public, la relance possible est plus faible : la baisse du chômage n'est alors que de l'ordre de 260 000.

17. Impact moyen sur 5 ans d'un supplément de croissance de 1 % de la demande mondiale

	Politique économique inchangée	Avec baisse des cotisations sociales employeurs		Avec hausse des prestations sociales		Avec hausse des salaires
		Solde extérieur inchangé	Solde des administrations inchangé	Solde extérieur inchangé	Solde des administrations inchangé	Solde extérieur inchangé
Moyenne annuelle :						
PIB en %	0,5	1,4	0,8	0,9	0,7	0,0
Inflation en %	0,1	0,7	- 0,2	0,1	0,1	1,4
Solde des administrations en milliards de F	19	- 17	0	- 13	0	39
Solde extérieur en milliards de F	22	0	15	0	8	0
Au bout de 5 ans :						
Effectif en milliers	238	758	391	502	396	34
Chômage en milliers	- 159	- 500	- 260	- 346	- 271	- 60

Source : OFCE.

Bien que la baisse des cotisations sociales des employeurs apparaisse moins rentable que la hausse des prestations sociales, il convient de remarquer que la seconde politique profite à nos partenaires et est donc de nature à favoriser une relance européenne concertée. Au contraire l'effet relativement favorable de la première est dû à des gains de compétitivité acquis sur nos voisins. Elle est partiellement du type « exportation du chômage » ; c'est une stratégie de conquête de marchés et non de coopération.

*
**

Les résultats de l'analyse des programmes de l'opposition à laquelle nous nous sommes livrés peuvent apparaître décevants. Certes les profits et l'investissement des entreprises s'en trouveraient stimulés, mais sauf à remettre en cause l'équilibre extérieur, la nouvelle politique économique serait destructrice d'emplois à court terme et ses effets favorables ne se feraient sentir qu'à un horizon lointain.

Aussi l'opposition mise surtout sur les effets psychologiques du choc libéral : la liberté rendue à l'entreprise de fixer ses prix, d'embaucher et de licencier, de négocier les salaires, de gagner de l'argent devrait redonner confiance, inciter à investir et à développer la production. Déréglementation et débureaucratization devraient libérer les initiatives. Ce serait ainsi une relance par l'offre.

Rappelons cependant que les succès économiques du président Reagan ne reposent pas tant sur des mesures favorables à l'offre que sur un fort soutien de la demande, impulsée par un lourd déficit budgétaire, accompagné d'un déficit extérieur, que seuls les Etats-Unis peuvent supporter.

Peut-on escompter de profondes modifications des comportements économiques à la suite d'un changement politique ? Il nous paraît peu raisonnable de vouloir fonder sur une telle attente les résultats d'une nouvelle politique économique.

Achévé de rédiger le 24 décembre 1985