

N° 63 - Mercredi 29 mars 1989

### 1993 : LA PEUR DES DOUANIERS

Pour les citoyens européens, la plus spectaculaire des innovations liées à la mise en place du «Grand marché» devrait être l'abolition des dernières traces physiques des frontières d'Etat. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993, si l'ordonnancement mis au point par la Commission des Communautés européennes n'est pas remis en cause, on passera aussi insensiblement de France en Allemagne qu'on le fait de Bretagne en Normandie. Pour le reste du monde, qui semble aujourd'hui plus conscient de la portée symbolique de l'événement que ne le sont bon nombre d'Européens, le changement pourrait être tout aussi sensible. Contrôlés par un douanier anglais à l'entrée en Europe, les «étrangers» pourront-ils l'être par un policier français à la sortie sans aucun autre contrôle entre les deux ? Avec un seul visa ? L'Europe sera-t-elle donc vraiment un «espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux est assurée...» (article 13 de l'Acte unique) ? Surpris par l'audace du texte qu'ils venaient d'approuver, les Etats européens ont pris garde d'en tempérer immédiatement la portée par une «déclaration générale» qui garanti le «droit des Etats membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et le trafic des œuvres d'art et des antiquités». Voilà qui suffit pour alimenter dans de nombreux pays une forte réflexion administrative, dont l'objectif, avoué ou non, est bien le maintien des képis sur l'horizon des sacro-saintes frontières nationales. Tomberont-elles ou pas ? Les partisans de l'Europe s'inquiètent du maintien des douaniers aux frontières internes de l'Europe; le corps des douaniers a peur d'être amputé. C'est ici que débute l'histoire encore courte, déjà embrouillée, et promise à un bel avenir polémique, de l'harmonisation des impôts indirects.

#### Les propositions de Bruxelles

Le Traité de Rome a libéré le commerce entre les pays européens des entraves tarifaires et quantitatives et, en théorie du moins, de l'ensemble des obstacles protectionnistes élevés par les Etats. Il n'a cependant pas modifié fondamentalement les règles des échanges, qui restent celles du commerce international. Les produits vendus dans un pays doivent être conformes aux normes édictées par l'Etat de ce pays ; les exportations et les importations sont soumises à des contrôles frontaliers destinés à vérifier la conformité des produits et à assurer la perception des taxes indirectes dues dans le pays d'importation. Le passage au stade du Marché unique implique donc une redéfinition des règles du commerce qui permette aux échanges de s'établir sans contrôles.

Pour les impôts indirects, les propositions de la Commission sont fondées sur l'adaptation au commerce intra-européen de la règle appliquée aux échanges intérieurs qui veut que les taxes sur les produits sont payées au fisc par le vendeur. Le changement principal consisterait donc dans la disparition de l'exonération qui s'applique aux exportations. Celles-ci seraient imposées dans les mêmes conditions que les ventes intérieures. En contrepartie, la taxation des importations à l'entrée du pays destinataire deviendrait inutile et l'on pourrait dès lors supprimer effectivement les contrôles frontaliers. Ce nouveau système, conforme au principe du Marché unique, présente toutefois un inconvénient : par la suppression du «sas» frontalier il met en concurrence directe des zones géographiques appliquant des taux de TVA différents. Ceci ne risque pas de modifier les décisions d'achat des entreprises car celles-ci ont la possibilité de déduire de la TVA à payer celle qu'elles ont supportée sur leurs achats. Mais à l'inverse, la localisation des achats des agents économiques non soumis à la TVA (non-assujettis) pourrait être influencée par l'existence de taux différents. C'est pour éviter cette délocalisation des achats des non-assujettis que la Commission propose d'harmoniser les taux de TVA et d'unifier les accises dans l'ensemble des pays européens. En ce qui concerne la TVA le système proposé comporte deux taux (un taux réduit pour les produits de première nécessité et un taux normal pour les autres) pouvant être choisi par chaque Etat à l'intérieur d'une fourchette : le taux réduit serait compris entre 4 et 9 % et le taux normal entre 14 et 20 % (voir figure).

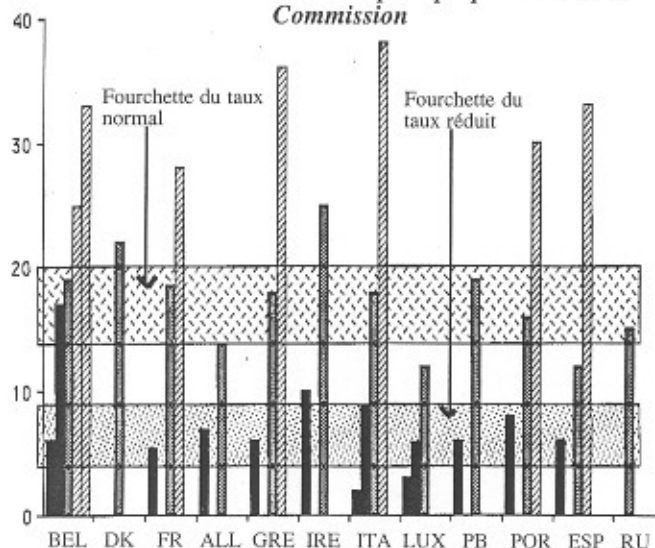
Il resterait enfin à régler un dernier problème : la TVA étant acquittée par le vendeur, elle entrerait dans les caisses de l'Etat d'origine des produits échangés. Par rapport au système actuel, il y aurait donc une réduction des recettes fiscales pour les pays importateurs nets ou pratiquant les taux de TVA les plus bas. Pour éviter cette distorsion supplémentaire des recettes fiscales, la Commission propose d'établir un système de compensation permettant de restituer au fisc de l'acheteur les impôts indirects payés par le vendeur à son propre Etat. Pour beaucoup ces propositions constituent un ensemble inacceptable et «déraisonnable». Cependant dans le cas français, moyennant quelques aménagements «simples et pratiques», elles ne mettent en péril ni l'équilibre des ressources fiscales ni celui des circuits de distribution.

L'argument central qui est avancé pour condamner les propositions de la Commission est celui de la non-neutralité pour les non-assujettis (1). Certes, l'existence de taux de taxes différents selon la zone géographique doit conduire les consommateurs à arbitrer en faveur des régions à bas taux. Mais il faut, pour que les détournements de trafic soient

En page 4

Désinflation à l'italienne : un nouveau «miracle» ?

(1) Cet argument développé d'abord par Maurice Lauré a été repris dans le rapport de la commission de réflexion économique pour la préparation de l'échéance de 1992 présidée par Marcel Boiteux.



sensibles, que le gain lié aux différences de taux soit supérieur aux coûts de délocalisation de l'achat. Ceci ne peut se produire que dans certains cas : si les différences de taux sont très importantes et la valeur unitaire du bien acheté très élevée (automobiles) ; si le consommateur a la possibilité de passer sa commande à distance (ventes par correspondance) ; si l'acheteur réside à proximité immédiate du marché à bas taux (frontaliers, voyageurs) ; ou si l'acheteur a la possibilité d'acheter à distance de grandes quantités de biens (ventes en gros aux banques, assurances ou administrations).

Dans trois de ces cas, il est possible de trouver une solution simple qui n'altère que marginalement le principe du Marché unique. Tout d'abord, une réglementation des ventes par correspondance peut être mise en œuvre : l'obligation d'utiliser le taux de taxe du pays de livraison. Le même principe de la taxation au taux du pays de destination pourrait être étendu à l'automobile car ce type d'achat est soumis à un enregistrement administratif qui permet, en dehors de tout contrôle frontalier, d'appliquer le paiement d'une taxe spécifique au pays d'immatriculation.

Enfin, les non-assujettis «collectifs», comme les administrations ou les banques, disposent d'une infrastructure administrative et comptable suffisante pour qu'on puisse les soumettre à une obligation de déclaration de leurs achats, dans des conditions pratiquement identiques à celles qui prévalent pour les entreprises ordinaires. Ceci permettrait également de leur appliquer le taux de TVA du pays de consommation.

Il ne subsisterait donc plus que le problème des achats effectués par les frontaliers et par les voyageurs. Mais il est pratiquement exclu qu'un écart de 5 points entre les taux de TVA puisse induire de profonds bouleversements des habitudes d'achat. Tout d'abord parce que la situation actuelle permet l'importation directe de biens en franchise totale, par les particuliers en provenance d'un pays de la CEE, pour un montant de 2 400 FF par personne. Les voyageurs qui le peuvent, profitent donc déjà largement des différences de prix qui existent entre les marchés européens<sup>(2)</sup>. D'autre part les différences de taxes n'expliquent que le quart de la dispersion des prix<sup>(3)</sup>. Si l'on réduisait à 2 points l'écart maximum des taux de TVA entre les différents pays, comme ceci est proposé par la commission Boiteux, on ne comblerait donc qu'une petite partie des différences de prix existantes. L'essentiel des écarts (au minimum les trois quarts qui ne s'expliquent pas par les différences de taxes) subsisterait et l'uniformisation des taux ne contribuerait que très marginalement à l'ho-

(2) Notons d'ailleurs que l'avantage que l'on pourra retirer d'un séjour en Europe sera réduit, après la suppression des frontières, par la disparition des boutiques «hors taxes» pour les voyageurs intra-européens.

(3) Voir *Economie européenne*, n° 35, mars 1988.

mogénéisation des prix. Il faut citer ici l'exemple américain. Celui-ci est toujours exclu du débat sous le prétexte que la situation y serait fort «différente» (malheureusement, la nature de ces «différences» n'est jamais précisée). Pourtant, le seul fait objectif est que les écarts de taux de taxe entre les Etats américains vont jusqu'à 5 points. Le Massachusetts, par exemple, pratique une taxe de vente de 5 % alors que le New-Hampshire, son voisin immédiat, n'applique pas de taxe à la consommation. Cette situation perdure sans trace apparente sur l'activité commerciale du Massachusetts. Signalons enfin qu'un rapprochement des taux de TVA obtenu par une hausse dans les pays à bas taux serait en grande partie illusoire : les Allemands pourraient élever leur taux normal de 14 à 16 % pour satisfaire leurs partenaires français mais, si, comme ils l'envisagent parfois, ils baissaient en contrepartie leur taxe professionnelle, le marché risquerait fort d'être un marché de dupes.

### Des conséquences budgétaires très contrastées selon le type d'harmonisation retenu

Harmoniser, comme le propose la Commission, ou aller vers l'uniformisation comme le suggère le rapport Boiteux et de nombreux commentateurs français ? Les conséquences budgétaires sont dans les deux cas très différentes.

Si l'on choisit la voie «douce», les changements à réaliser sont minimaux. Ils consistent essentiellement, voire uniquement, dans la suppression du taux majoré de 28 %. L'automobile peut, en outre, être exclue très facilement du champ de l'harmonisation (le paiement de la taxe, maintenue à son niveau actuel, étant lié à la délivrance de la carte grise). Tous les autres changements sont inutiles. Ils ne peuvent pas être présentés, en tout cas, comme des conséquences obligatoires de la disparition des frontières. Il en va ainsi de la suppression des rémanences qui résultent de la limitation du droit à déduction par les entreprises d'un certain nombre d'achat (voitures de fonction, une partie du carburant consommé, certains frais de représentation...). Même si elles constituent une charge pour les entreprises, qui peut ne pas exister sous cette forme dans d'autres pays, leur suppression n'est pas liée à la réalisation du Marché unique.

En effet la disparition des frontières ne modifie pas fondamentalement les conditions de la concurrence entre les producteurs européens. Le Marché commun existait avant le Marché unique. C'est d'ailleurs la raison qui justifie que personne n'ait réclamé, jusqu'à maintenant, l'uniformisation de la totalité des charges fiscales qui pèsent sur les entreprises. Si l'on se plaçait dans cette perspective il faudrait d'ailleurs s'interroger sur les priorités. Dans le cas de la France la question des cotisations sociales apparaîtrait alors plus cruciale que celle des impôts indirects. Mais il faudrait aussi tenir compte de l'ensemble des coûts, et les Allemands seraient peut-être en droit de réclamer une hausse des impôts directs en France s'accompagnant d'une augmentation des salaires des ouvriers français. Heureusement, la réalisation du Marché unique n'a pas de telles exigences. Elle implique simplement, qu'aux conditions économiques de concurrence pré-existantes, il soit possible d'échanger plus librement — sans contrôles aux frontières — les biens et les services entre les pays européens. La suppression des rémanences peut être souhaitable. Elle ne constitue pas une obligation. Il en va de même pour les reclassements de produits, qui portent essentiellement sur le passage du taux normal au taux réduit des produits pour le chauffage et l'éclairage. Aucun détournement de trafic n'étant possible pour ces biens, là encore l'harmonisation n'est pas une obligation liée à l'achèvement du marché intérieur.

En ce qui concerne les accises une harmonisation souple est également possible, même si c'est cette fois la Commission qui préconise l'uniformisation. De nombreuses techniques peuvent être mises en œuvre (marquage spécifique des produits en fonction des marchés de distribution) pour maintenir

## Incidence budgétaire de l'harmonisation des impôts (\*)

En milliards de F.

	Harmonisation «douce»	Harmonisation «dure»
Suppression des rémanences	- 11	- 11
Reclassement des produits (chauffage, électricité)	—	- 7
Suppression du taux majoré dont : automobiles	- 5	- 15
Harmonisation intégrale des accises	—	- 10
Harmonisation limitée à l'alcool et au tabac	+ 16	—
Baisse à 16 % du taux normal	—	- 57
Total	0	- 91

(\*) Les évaluations retracées ici constituent une actualisation de celles qui avaient été réalisées en 1987 (voir G. Cornilleau, «L'harmonisation de la TVA dans la perspective du grand marché européen», *Observations et diagnostics économiques*, n° 22, janvier 1988. Les coûts ont été calculés par rapport à la situation de 1989.

des différences de taxation entre les pays tout en libéralisant les échanges. Cette solution sera d'ailleurs la seule possible compte tenu des très grandes différences actuelles, pour l'alcool par exemple, entre l'Europe du Nord et celle du Sud. La France pourrait saisir cette occasion pour moduler l'harmonisation des impôts indirects spécifiques : l'augmentation des taxes sur l'alcool et le tabac qui accroîtrait les ressources fiscales, pourrait être retenue, mais pas la baisse sur les carburants qui aurait, en dehors de son coût budgétaire, une incidence peu souhaitable sur la politique énergétique.

Au total si l'on suivait cette voie d'harmonisation en douceur, les conséquences budgétaires de la disparition des frontières seraient très limitées : les 5 milliards de F de pertes de recettes liées à la suppression du taux majoré pour tous les produits concernés sauf l'automobile, seraient largement compensées par l'augmentation des accises sur le tabac et l'alcool. Il serait donc possible, bien que cela ne soit pas indispensable, de supprimer les rémanences de TVA tout en maintenant à leur niveau actuel, le total des recettes fiscales indirectes (voir tableau).

Par contre si l'on voulait s'orienter dans la voie d'une harmonisation «dure» le coût pour les finances publiques augmenterait considérablement. Avant toute modification du taux normal de TVA, il faudrait en effet accepter une baisse de 33 milliards de F des recettes budgétaires pour harmoniser entièrement la base fiscale et supprimer les rémanences. Il faudrait ensuite supporter une réduction supplémentaire des rentrées de TVA de 22 milliards de F pour chaque point de baisse du taux normal. Au total, si l'on baissait le taux normal à 16 % (2 points de plus que le taux allemand) le coût pour les finances publiques serait de 90 milliards de F environ (4). Le choc serait important et des recettes nouvelles devraient être trouvées. Toute réforme fiscale devrait s'orienter en France autour de la baisse des taxes indirectes. On voit dès lors l'intérêt d'une voie moins abrupte dans laquelle l'harmonisation reste limitée au strict nécessaire.

### Compenser ou contrôler ?

Le dernier sujet de polémique à propos de l'harmonisation de la fiscalité indirecte est relatif à l'instauration du système de compensation. La Commission a proposé de mettre en place un système fondé sur les déclarations mensuelles de TVA déjà imposées aux entreprises. Le

changement serait minimal pour les entreprises qui n'auraient qu'à indiquer en plus des informations habituelles, les montants de TVA à payer et à déduire correspondant aux échanges réalisés avec leurs clients et leurs fournisseurs des autres pays de la Communauté. Simple dans son principe, ce système a été mis en cause, notamment parce qu'il serait désincitatif du point de vue des administrations fiscales : une entreprise présentant une fausse facture émise à l'étranger ne serait plus poursuivie car il serait possible de récupérer auprès de la chambre de compensation le montant de la fraude. Cette critique technique ignore le fait que ce type de fraude sur la TVA est associée à une fraude de l'impôt sur les sociétés que chaque fisc national aura toujours intérêt à poursuivre.

Mais surtout, elle ignore que les autres systèmes envisageables sont peu compatibles avec l'esprit du Marché unique. On a ainsi proposé de maintenir l'exonération de TVA pour les exportations, celle-ci étant prélevée plus tard, dans le pays de destination et payée par l'importateur : c'est le système du report de paiement. Par rapport à la situation actuelle, le seul changement consiste à supprimer l'échelon du contrôle à la frontière. Cette solution présente un inconvénient très grave : des marchandises identiques pourraient circuler en Europe en étant soit frappées de la TVA (échanges intérieurs) soit exonérées (échanges extérieurs). Cette fois le risque de fraude serait extrêmement important. Mais les systèmes bureaucratiques ont toujours une solution lorsqu'il s'agit de contrôler : il suffirait donc que l'expéditeur, agréé par un bureau de TVA, déclare ses exportations exonérées, que la marchandise soit accompagnée d'un récépissé de cette déclaration et que le destinataire, lui-même enregistré auprès d'un bureau de TVA, déclare l'importation et paye alors la taxe. La vérification, transaction par transaction, de la correspondance entre les déclarations au départ et à l'arrivée suffirait alors à garantir le système contre la fraude. On conçoit qu'une telle organisation reçoive le soutien des administrations douanières. Surtout si l'on ajoute que pour plus de sûreté, il serait également possible de contrôler le trafic par des coups de sonde inopinés «au voisinage des frontières». Avec ce système, qui est une variante de celui utilisé par les pays du Benelux (les frontières existent toujours entre ces pays, simplement on y fait moins longtemps la queue) le Marché unique ne trouverait pas son compte : pour longtemps encore et même si les contrôles physiques étaient réellement allégés, le marché européen resterait segmenté par des procédures administratives extrêmement lourdes. Et cette fois en pure perte puisque le trafic ainsi sur-contrôlé n'est en aucune manière susceptible d'être détourné pour des motifs fiscaux, les prix hors taxes étant seuls déterminants dans les échanges entre entreprises.

Après trente ans de Marché commun, l'Europe est-elle toujours sur la ligne de départ ? A observer les difficultés soulevées par le passage à l'étape suivante du Marché unique on pourrait le croire. Mais pour l'essentiel elles relèvent de l'imaginaire. Exiger aujourd'hui l'uniformisation préalable des fiscalités indirectes est une attitude essentiellement théorique. En 1958 les mêmes arguments auraient pu être opposés à la suppression des barrières tarifaires : nombreux étaient d'ailleurs ceux qui pensaient que l'ouverture provoquée par le Marché commun sonnerait le glas de l'industrie française. N'aurait-il pas été plus «raisonnable» alors, d'attendre que l'ensemble des charges soient égalisées ? Aujourd'hui, la levée des contrôles frontaliers peut être réalisée sans qu'il soit nécessaire d'emprunter la voie de l'uniformisation. Une harmonisation limitée de la TVA est possible. Appuyée sur quelques mesures simples (changement administratif mineur pour le prélèvement de la TVA sur l'automobile, traitement particulier pour les ventes par correspondances et les achats à l'étranger des non-assujettis collectifs), elle peut être opérée sans grand mal pour l'équilibre des finances publiques.

Gérard CORNILLEAU  
Chargé de recherche au CNRS  
Département d'économétrie de l'OFCE

(4) Si l'on faisait passer en même temps le taux réduit (5,5 %) au niveau du taux allemand (7 %), les recettes budgétaires augmenteraient de 10 milliards environ. La facture totale passerait donc à 80 milliards.

# DESINFLATION A L'ITALIENNE : UN NOUVEAU «MIRACLE» ?

En 1988 l'économie italienne a affiché des résultats macroéconomiques qui, pour la deuxième année consécutive, la placent au tout premier rang des grands pays européens: un taux de croissance proche de 4 %, un niveau d'emploi total qui s'est redressé, et un taux d'inflation d'environ 5 %. Certes la balance des opérations courantes est redevenue déficitaire depuis 1987 (1 523 millions de dollars au premier semestre 1988), mais la relative stabilité de la lire dans le Système monétaire européen (SME), en dépit d'une substantielle libéralisation des mouvements de capitaux, est le signe d'une crédibilité monétaire internationale retrouvée, dont la montée en puissance de l'Italie au sein du G7 constitue la reconnaissance officielle.

De telles performances sont d'autant plus remarquables si l'on se souvient que l'Italie s'était distinguée, jusqu'au début des années quatre-vingt, par les taux d'inflation les plus élevés de l'Europe communautaire — 20,9 % en 1980 ! — et qu'elle avait dû, au milieu de la décennie précédente, faire appel à l'assistance du Fonds monétaire international (FMI) et des Communautés européennes (CE), tant sa situation économique paraissait dégradée au lendemain du premier choc pétrolier.

Les bons résultats récents sont souvent imputés à la politique monétaire «vertueuse» mise en œuvre depuis l'adhésion en 1979 de l'Italie au SME, et ce malgré la poursuite d'une politique budgétaire que l'on s'accorde généralement à juger désastreuse. Avec un peu de recul, il apparaît pourtant que les orientations incriminées — qu'il s'agisse des politiques monétaires et budgétaires de la seconde moitié des années soixante-dix ou de la politique budgétaire de la présente décennie — ont, dans une large mesure, facilité l'ajustement industriel sur lequel s'appuient le redressement et la désinflation observés.

## Des politiques accommodantes, mais favorables à l'offre

Pour désastreuses qu'elles aient pu paraître à l'époque, les politiques macroéconomiques poursuivies pendant la seconde moitié des années soixante-dix se révèlent rétrospectivement avoir été particulièrement favorables à l'industrie italienne, tant par leurs effets sur la demande intérieure et le développement des débouchés extérieurs que par leurs conséquences sur les conditions de l'offre.

Globalement expansionniste, voire laxiste — comme en témoignent l'accroissement des dépenses publiques et le creusement du déficit public qui, cependant, est une caractéristique séculaire des finances publiques italiennes —, la politique budgétaire et fiscale mise en œuvre au lendemain du premier choc pétrolier est, dans une large mesure, inspirée

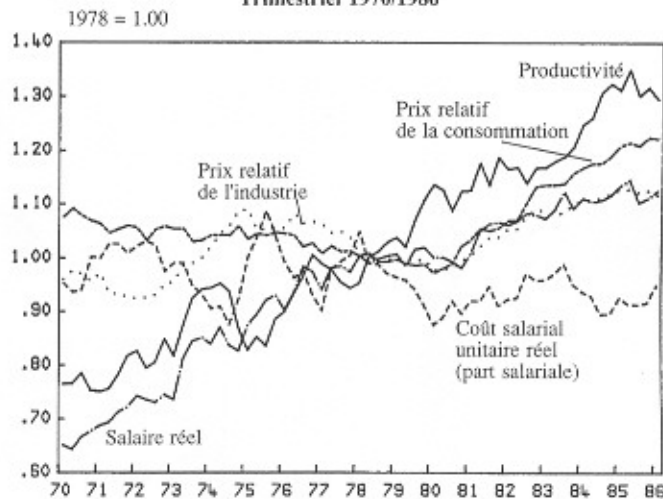
(1) L'efficacité réelle de ces mesures n'est certes pas toujours avérée. Ainsi, les aides importantes au développement de l'Italie du Sud (*Mezzogiorno*) ne semblent-elles pas avoir produit les effets escomptés sur la réduction des disparités régionales. Elles ont toutefois contribué à diminuer sensiblement les coûts de production des entreprises concernées.

(2) Le taux d'intérêt nominal a été maintenu constant de la fin de 1977 à la fin de 1979, alors que l'inflation reprenait ; le taux réel est alors devenu négatif, et l'est resté jusqu'à 1980.

(3) Notons, à ce propos, que la composition politique du gouvernement, dans ces années 1976-1979, était elle-même tout-à-fait singulière : il s'agissait en effet d'un gouvernement d'«union nationale» (*Unità nazionale*) soutenu par les principaux partis, y compris le parti communiste.

## 1. Décomposition de la part salariale dans l'industrie

Trimestriel 1970/1986



Sources : Banca d'Italia et OCDE.

par le souci de développer l'offre et de maintenir la profitabilité des entreprises en dépit de l'inflation salariale et de la hausse des coûts de consommations intermédiaires. Les dépenses liées à la politique industrielle — développement du secteur productif public, qui est l'un des plus importants d'Europe, subventions directes et incitations fiscales à l'investissement, ... —, s'accroissent en effet considérablement (1). D'autre part, la fiscalisation d'une fraction des contributions sociales employeurs permet d'alléger les charges et de diminuer le coût relatif de la main-d'œuvre. En outre, la faculté, plus largement accordée aux entreprises, d'avoir recours à la prise en charge par l'Etat, par l'intermédiaire de la Cassa integrazione guadagni (CIG), de la totalité des charges salariales en cas de difficultés économiques annule pratiquement le coût des sureffectifs, tout en contribuant, dans le même temps, à freiner la montée du chômage et à en amoindrir le coût social.

Au cours de ces mêmes années, la politique monétaire et la politique de change sont également caractérisées par une orientation accommodante. Leurs conséquences inflationnistes sont bien connues et il est certain que la dépréciation continue de la monnaie les a favorisées dans la mesure où les salaires étaient alors partiellement indexés (*scala mobile*). En revanche, faute d'indexation des barèmes de l'impôt sur le revenu (le taux d'imposition des salaires a augmenté de 4 % de 1974 à 1977), l'inflation a permis de limiter le creusement du déficit public, grâce à l'accroissement automatique des recettes qu'elle a ainsi procuré. Elle a, d'autre part, considérablement allégé la charge réelle de la dette publique, du fait de taux d'intérêt réels négatifs, tandis que la politique monétaire accommodante limitait, grâce à la monétisation du déficit, le recours à l'endettement public.

Inflation et dévaluations compétitives ont offert aux entreprises, et singulièrement à l'industrie, la possibilité d'augmenter leurs prix de vente tout en développant leurs débouchés extérieurs. La faiblesse des taux d'intérêt réels (2), quant à elle, encourageait certes à un endettement qui s'est révélé excessif par la suite ; mais elle procurait aussi aux entreprises endettées des gains substantiels.

Les effets conjugués de ces orientations macroéconomiques ont constitué une combinaison d'évolutions tout à fait singulière en Europe (3). Les marges des entreprises se sont accrues et la part des salaires dans la valeur ajoutée de l'industrie a eu tendance à se réduire (graphique 1), en dépit de

**1. Performances macroéconomiques 1980-1988**  
pourcentage de variation annuel moyen

	PIB aux prix du marché	Emploi <sup>a</sup>		Prix du PIB <sup>a</sup>	Prix à la consommation <sup>a</sup>
		Total	Industrie		
1979	4,90	1,00	0,20	15,8	14,7
1980	3,91	1,00	-1,02	20,9	21,2
1981	1,14	-1,00	-2,16	18,5	17,8
1982	0,24	0,00	-2,83	16,2	16,5
1983	1,05	0,00	-4,36	15,0	14,6
1984	3,17	1,00	-2,21	11,4	10,8
1985	2,88	0,00	-1,60	8,9	9,2
1986	2,88	1,00	-1,60	7,5	4,8
1987	3,10	0,00	-1,59	5,7	4,8
1988 <sup>b</sup>	3,70	n.d.	n.d.	4,8	4,9

a. Indices de 1980.  
b. Estimations OCDE.  
Source : OCDE.

l'accroissement de la «thésaurisation de main-d'œuvre». Les processus d'ajustement industriel s'en sont probablement trouvés ralentis, mais les conditions favorables s'étaient constituées. La forte croissance, très inflationniste, des années 1979-1980 et l'accélération des investissements qui l'a accompagnée — le volume d'investissement en biens d'équipement augmente de 9,6 % en 1979 et de 15,0 en 1980 — est parfaitement révélatrice des conséquences des politiques menées alors.

**Les facteurs de la désinflation**

Ces mêmes années sont aussi celles du second choc pétrolier, dont les effets inflationnistes et sur l'équilibre des échanges extérieurs furent plus sensibles en Italie qu'ailleurs, en raison de sa plus grande dépendance énergétique. Comme dans la plupart des pays, c'est de cette époque que date le retournement de politique économique qui a amorcé le processus de désinflation et d'ajustement industriel observé depuis lors. Pourtant, il est, *a posteriori*, malaisé d'apprécier les parts respectives qu'ont prises, dans cette évolution, les différents volets de ces politiques. De plus, le dosage des politiques macroéconomiques est, à bien des égards, original en Europe.

Désinflation et ajustement industriel sont souvent considérés comme un succès exemplaire, étant donné l'ampleur des déséquilibres initiaux. La désinflation a effectivement été très ample, bien qu'un peu lente et tardive. Contrairement à ce qui a été observé ailleurs — au Royaume-Uni, par exemple —, elle ne s'est accompagnée que d'un ralentissement de l'activité, prolongé, il est vrai ; mais il n'y a pas eu de récession. Et la reprise qui s'est manifestée à partir de 1984 a été plus soutenue que dans le reste de l'Europe, même si son rythme est resté bien en-deçà des rythmes observés dans le passé.

Les principaux facteurs à l'origine de la décélération des prix et de l'ajustement industriel sont incontestablement l'évolution des coûts — en particulier salariaux — de production, et l'orientation globalement restrictive de la politique monétaire.

La maîtrise des coûts salariaux unitaires résulte, dans une large mesure, de la désindexation des salaires nominaux, dont le principe a été entériné officiellement par un référendum en 1984, mais dont la pratique s'était effectivement amorcée dès 1977-1978 avec le début de la modération salariale (accord du 26 janvier 1977 entre syndicats et patronat sur le coût du travail) et surtout en 1979, avec le «gel» du point d'indice. L'augmentation de la productivité du travail a, d'autre part, apporté une contribution majeure au ralentis-

**2. Indicateurs de demande interne**  
pourcentage de variation annuel moyen

	Formation brute de capital fixe		Consommation	
	Total	Machines équipements	Privée	Publique
1979	5,8	9,6	5,3	1,7
1980	9,4	15,0	4,3	2,1
1981	-2,3	-3,2	1,5	2,7
1982	-5,7	-4,7	1,0	2,9
1983	-0,1	-1,5	0,7	2,9
1984	5,3	11,3	2,4	2,6
1985	2,5	5,7	2,9	3,5
1986	1,4	2,0	3,5	3,1
1987	5,2	11,4	4,3	3,4

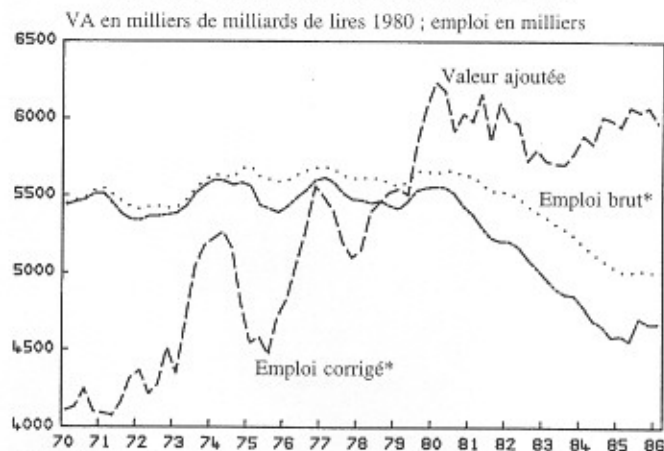
Source : OCDE.

sement des coûts unitaires. Mais cette reprise de la productivité est, pour l'essentiel, attribuable à la chute brutale des effectifs, l'année 1979 étant caractérisée par une rupture nette du comportement de «thésaurisation de main-d'œuvre» des entreprises industrielles. La réduction des effectifs est alors absorbée, pour l'essentiel, par l'augmentation des travailleurs en Cassa integrazione, c'est-à-dire à la charge de l'Etat (graphique 2).

L'adoption d'une politique monétaire plus restrictive a été consécutive à l'adhésion de l'Italie au SME ; elle a été permise par une réforme des statuts de la Banca d'Italia, qui a vu ses obligations légales de financement du déficit public considérablement réduites. Cette double garantie a probablement renforcé la crédibilité de la politique de lutte contre l'inflation, qui s'est traduite par un contrôle plus étroit de la croissance des agrégats monétaires et une hausse substantielle des taux d'intérêt réels, en même temps que par le maintien d'une parité fixe — non sans quelques ajustements importants — dans le cadre du SME <sup>(4)</sup>.

La politique de change fixe a eu pour effet une appréciation réelle presque continue — malgré les dévaluations — de la devise italienne (graphique 3) en raison de la persistance d'un important différentiel d'inflation par rapport à ses

**2. Valeur ajoutée et emploi dans l'industrie**



\* Les données brutes incluent les salariés à la CIG.  
Source : Banca d'Italia.

(4) Rappelons cependant que la lire jouit dans le système actuel d'une marge de fluctuations ( $\pm 6\%$ ) plus large que celles des autres devises membres ( $\pm 2,25\%$ ).

### 3. Commerce extérieur

	Exportations de marchandises <sup>a</sup>		Importations de marchandises <sup>a</sup>		Balance commerciale <sup>b</sup>	Balance de paiements courants <sup>b</sup>
	Volume	Prix	Volume	Prix		
1979	9,1	17,7	13,8	18,5	- 952	5 479
1980	- 4,3	18,2	8,3	21,2	- 16 921	- 9 962
1981	7,5	21,1	- 3,8	27,6	- 11 654	- 9 063
1982	- 1,1	16,5	- 0,7	11,2	- 8 842	- 6 234
1983	2,3	6,3	- 1,6	3,8	- 2 444	1 529
1984	7,6	11,1	11,0	13,0	- 5 837	- 2 456
1985	3,8	9,3	4,7	7,4	- 6 247	- 3 724
1986	3,4	- 4,0	4,7	- 17,6	4 214	2 543
1987	3,6	1,2	1,0	- 1,5	109	- 992

a. Variation annuelle en pour-cent — prix 1980

b. Millions de dollars

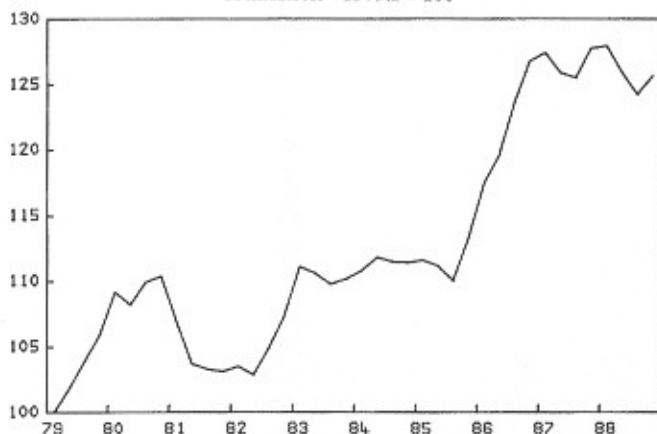
Source : OCDE.

partenaires. Cette évolution a, sans nul doute, exercé une forte contrainte sur les comportements de prix des entreprises, en particulier à l'exportation, du fait de la détérioration de la compétitivité-prix qu'elle risquait d'engendrer. En fait, il semble que cette contrainte ait pesé, pour une part, sur les marges des entreprises, qui, toutefois, avaient pu être gonflées pendant la deuxième moitié des années soixante-dix. Mais elle a surtout incité à la compression des coûts unitaires, afin de maintenir la profitabilité.

L'appréciation réelle de la lire a, par ailleurs, facilité la décélération des rémunérations, grâce à son effet sur les termes de l'échange. Celui-ci a, en moyenne, limité les pertes de pouvoir d'achat des salariés qu'auraient occasionnées la hausse du prix en liras des produits importés résultant éventuellement de la dépréciation ; il a surtout joué positivement, et dans des proportions importantes, en 1986, grâce aux effets conjugués du « contre-choc » pétrolier et de la baisse du dollar.

#### 3. Taux de change effectif réel de la lire

Trimestriel - 1979.1 = 100



Source : OFCE.

(5) Cette évolution risque d'amoinrir les effets d'une politique monétaire restrictive sur la demande interne, dans la mesure où une telle politique aboutit à accroître les revenus d'intérêt.

(6) Le projet récent d'indexation des barèmes, parfaitement justifiable en soi, ne pourra que rendre plus difficile une éventuelle stabilisation de la dette publique qui, en dépit des engagements gouvernementaux, reste à ce jour un vœu pieux.

A l'intérieur du secteur privé, l'ajustement industriel, la désinflation et l'élévation des taux d'intérêt réels qui l'a accompagnée, se sont traduits globalement par des redistributions complexes, tant entre entreprises et ménages — baisse de la part salariale — qu'à l'intérieur du secteur des ménages, les revenus d'intérêt acquérant, à partir du début des années quatre-vingt, une importance comparable à celle des revenus salariaux<sup>(5)</sup>.

#### Des sources de tensions potentielles

La hausse des taux d'intérêt réels, qui n'a, semble-t-il, pesé que transitoirement sur les charges des entreprises qui se sont rapidement désendettées, a en revanche eu de lourdes conséquences sur le budget de l'Etat, les charges d'intérêt sur la dette publique en venant à constituer l'essentiel du déficit public. Les choix de politique monétaire ont ainsi considérablement aggravé la situation des finances publiques, alors même que les dépenses, qui, comme on l'a souligné, facilitent dans une large mesure l'ajustement industriel, peuvent difficilement être réduites<sup>(6)</sup>.

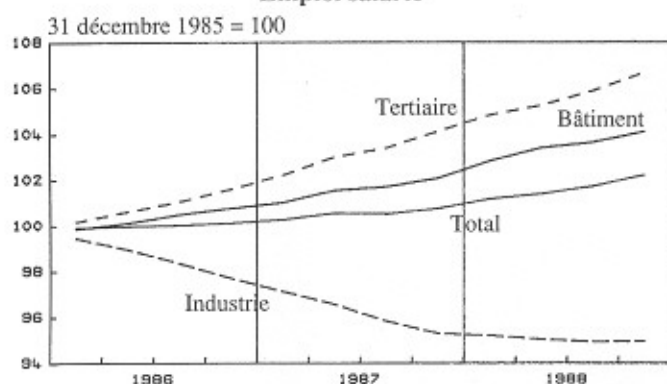
L'évolution de la balance des paiements constitue, quant à elle, une autre source de tensions dont les causes sont diverses, mais les conséquences déjà manifestes. Le dynamisme de la demande intérieure, que les politiques monétaire et fiscale semblent davantage encourager que freiner, est à l'origine d'une forte croissance des importations en volume. D'autre part, l'appréciation réelle de la monnaie italienne, si elle a pu longtemps être contrecarrée par des réductions des coûts et des marges des entreprises exportatrices, risque néanmoins d'affecter la compétitivité-prix des exportateurs, et ce d'autant plus que la croissance des coûts salariaux semble reprendre. Les difficultés de balance des paiements qui peuvent résulter de cette conjonction ont été masquées en 1986 et 1987 par les gains importants des termes de l'échange enregistrés alors ; elles apparaissent aujourd'hui au grand jour, tandis que des signes d'une reprise de l'inflation se manifestent, en Italie comme ailleurs. Les différents aspects des tensions accumulées pourront-ils être résolus sans le recours à une nouvelle cure d'inflation-dépréciation ?

Jacques LE CACHEUX  
Lucrezia REICHLIN

Département des études de l'OFCE

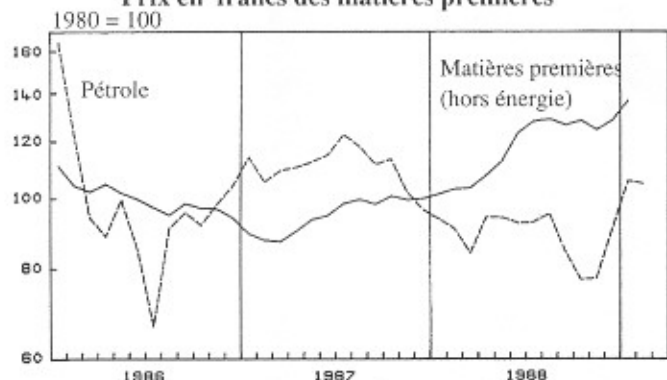
## FRANCE

### Emploi salarié



Les effectifs salariés ont progressé de 1,4 % en 1988, après 0,6 en 1987. Ainsi 200 000 emplois ont été créés, peut-être davantage selon l'UNEDIC (250 à 280 000). Tous les secteurs ont bénéficié de l'embellie. L'industrie, dont le rythme de suppression d'effectifs paraissait inexorable, n'a perdu que 0,4 % d'emplois l'an passé, après - 2,5 % en 1987 et en 1986. Si l'on ajoute les intérimaires travaillant dans l'industrie, l'emploi y aurait même progressé de 0,1 %. La forte reprise de l'embauche dans le bâtiment-génie civil, amorcée en 1986, s'est accélérée l'an passé (+ 2 % après 1,3 en 1987) surtout dans le second œuvre. Le tertiaire marchand demeure le secteur le plus créateur d'emplois (190 000 embauches nettes). Selon les enquêtes auprès des chefs d'entreprises cette amélioration de l'emploi s'est sans doute prolongée au début de 1989.

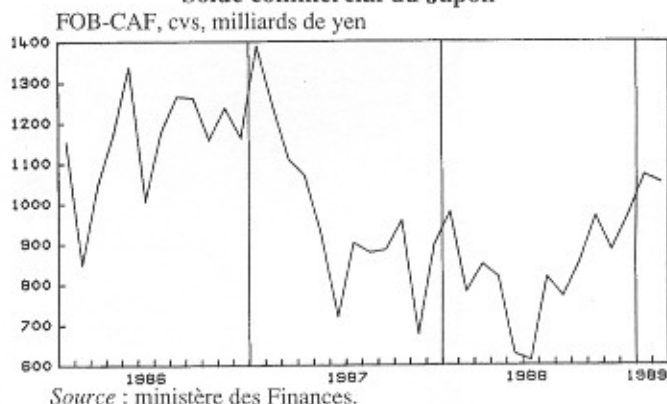
### Prix en francs des matières premières



Les prix en francs des matières premières importées par la France se sont vivement accélérés en janvier. Hausse des prix en devises des produits de base alimentaires (+ 1,7 %), augmentation plus franche des produits industriels (+ 4,2 %) et nouveau relèvement du prix du pétrole (de 15,1 à 16,9 dollars le baril) ont été accentués par la forte appréciation du dollar (+ 4,2 %). Cette accélération ne s'est pas poursuivie en février. La progression de la devise américaine a été moins forte (+ 0,8 %) et n'a pas annulé la baisse (- 2,6 % en dollars) des cours internationaux des matières premières (hors énergie). Le prix du Brent s'inscrivait lui aussi en repli, ce qui favorisera la détente de l'indice des prix de détail. Les prix de l'essence ont augmenté de 1,2 % en janvier, sous l'effet aussi du relèvement de la TIPP, et de 0,7 % en février.

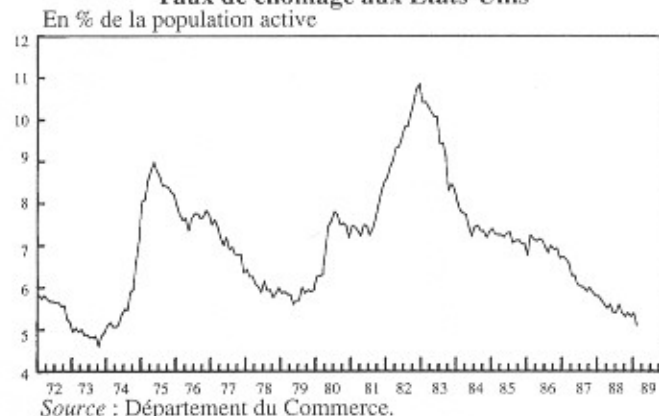
## ÉTRANGER

### Solde commercial du Japon



Le solde commercial du Japon (FOB-CAF, cvs, en yen) avait diminué de près de moitié entre la mi-1986 et la mi-1988. Il a depuis lors entamé un mouvement de remontée rapide, qui s'est confirmé avec le résultat de février : 1 050 milliards de yen, soit 8,2 milliards de dollars. Entre juin 1988 et février 1989, les importations n'ont augmenté que de 4 %, tandis que les exportations progresseraient de 15 %. Ces mouvements sont généralisés, affectant tous les produits et zones. Depuis le début de l'année les exportations de biens de consommation ont notamment recommencé à croître, tandis que celles de biens d'équipement continuent à se développer. La compétitivité du Japon semble en effet s'être améliorée face à celle des Nouveaux pays industrialisés asiatiques dont les monnaies ont été appréciées relativement au yen.

### Taux de chômage aux Etats-Unis



Aux Etats-Unis le taux de chômage était de 5,1 % de la population active en février, niveau le plus bas observé au cours des quinze dernières années. Cette baisse rompt avec la relative stabilité qui avait prévalu durant la deuxième moitié de 1988 malgré le rythme élevé de créations d'emplois. Depuis le début de l'année 1987, période au cours de laquelle s'est enclenchée la baisse actuelle, le taux de chômage a diminué de 1,6 point (il était de 6,7 % en janvier 1987) ; les créations nettes d'emplois salariés non agricoles ont été de 7,5 millions, soit 300 000 personnes par mois en moyenne. Les industries des services y ont contribué à 80 %, soit 5,5 millions. Dans l'industrie manufacturière l'emploi a tardé à se redresser, de sorte qu'à peine plus d'un million d'emplois ont été créés, légèrement plus que dans le secteur de la construction.

L'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE) publie sous le même titre « Observations et diagnostics économiques » une Revue trimestrielle et, le dernier mercredi du mois, une Lettre mensuelle. Les signataires s'expriment à titre personnel.

ABONNEMENTS Tarifs 1989	LETTRE 10 n°/an	REVUE 4 n°/an	REVUE ET LETTRE
Institutions, Entreprises	150 F	330 F	420 F
Particuliers	75 F	210 F	250 F

Les demandes d'abonnement sont à adresser à l'OFCE avec un chèque à l'ordre de FNSP-OFCE-Publications.