

N° 64 - Vendredi 28 avril 1989

SUR UN SENTIER DE CRÊTE

Les économistes se plaisent à désigner du nom de «sentier de croissance» le cheminement plus ou moins tortueux par lequel s'accroissent productions et consommations. Sur quel sentier va la France en ce printemps ?

Etats d'âme et réalités

Une certaine euphorie s'est diffusée dans le pays, mais tempérée d'inquiétudes et d'insatisfactions. Des créations d'emplois devenues relativement nombreuses, une diminution, encore modeste, du taux de chômage, une augmentation, légère, des revenus réels, une modération des hausses de prix inconnue depuis les années 1965 à 1967 sont en effet ressenties agréablement par l'opinion. Elle se sent rassurée par la stabilité du cours du franc en mark, maintenue depuis plus de deux ans. Beaucoup d'entreprises ont vu leurs bénéfices rétablis à des niveaux leur permettant de se désendetter partiellement, puis d'investir pour répondre à des commandes croissantes. La forte chute de la Bourse intervenue d'octobre à décembre 1987 n'est plus qu'un mauvais souvenir après un rétablissement qu'on n'avait osé espérer si prompt.

Les inquiétudes procèdent principalement de nos relations extérieures. Le déficit de la balance commerciale s'est aggravé en raison d'une évolution défavorable des échanges de produits manufacturés. L'instabilité persistante des cours du dollar, dont on appréhende qu'il aille au-delà des limites respectées depuis deux ans, obscurcit l'horizon. Au cas où les taux d'intérêt seraient relevés aux Etats-Unis pour lutter contre l'inflation, la dépendance des nôtres, par l'intermédiaire des Allemands, freinerait nos activités productrices. On craint les défaillances d'entreprises qui, à des dates échelonnées sur le calendrier de mise en œuvre de l'Acte unique européen, seraient provoquées par des concurrences accrues, non point tant en provenance de nos voisins immédiats, que de pays tiers, particulièrement d'Extrême-Orient. La rapide montée en puissance de la zone du Pacifique, si bénéfique qu'elle soit pour l'économie mondiale, apparaît redoutable tant qu'on ignore de quelle protection douanière la CEE voudra et pourra se doter.

Les insatisfactions sont de tous les temps. Il s'en manifesta de nombreuses de 1950 à 1973, alors même que le revenu réel par habitant augmentait régulièrement de 5 % l'an. Mais aujourd'hui les impatiences sont plus vives en raison du sentiment que des années de relative austérité devraient enfin aboutir à des temps meilleurs ; parce qu'aussi des procédures administratives myopes et des marchés rigides du travail et des biens ont réparti inégalement la rigueur ; parce qu'encore l'annonce des amples profits de nombreuses entreprises, si nécessaires qu'ils soient, ne peut manquer

d'aiguiser les appétits ; parce qu'enfin les occasions de dépenses sont multipliées par les offres de biens de consommation et de services nouveaux dont la télévision assène à chaque heure les images publicitaires.

Ces états d'âme déterminent dans une certaine mesure les marges de manœuvre de la politique économique. Mais celles-ci le sont davantage par des faits physiques et financiers.

Aujourd'hui la situation de notre économie se caractérise par la présence de plus de deux millions de demandeurs d'emploi, par une proportion relativement élevée d'entreprises qui ne peuvent produire plus, à cause de l'insuffisance de leurs équipements ou du manque de main-d'œuvre qualifiée disponible, et aussi par une médiocre adaptation des produits français à la demande intérieure et extérieure. Des handicaps résultent, d'autre part, d'un endettement des entreprises encore excessif et de la faiblesse de leurs fonds propres, ce qui les fragilise et limite leurs initiatives, en second lieu d'un endettement de l'Etat qui, bien que moindre qu'en d'autres pays, fait peser sur les finances publiques une charge stérile, d'autant plus lourde que les taux d'intérêt sont hauts, enfin de prélèvements obligatoires des administrations qui, en pourcentage du PIB, sont parmi les plus élevés du monde.

Cela étant, la voie où diriger l'économie française ne peut être celle ni d'une rigueur généralisée, ni d'une relance systématique. Une telle rigueur ne pourrait être justifiée que pour une économie en état de surchauffe, souffrant d'une pénurie de travailleurs face à une demande excessive et de fortes hausses de salaires et de prix. Une relance ne saurait être valablement appliquée qu'à une économie malade d'une sous-utilisation manifeste de ses capacités de production due à un défaut de demande. Actuellement la France ne se trouve dans aucune de ces deux situations. Depuis peu son économie, en dépit de ses faiblesses, progresse sainement. Mais elle chemine sur un sentier de crête, étroit, caillouteux et sinueux, exposé à des bourrasques pouvant venir de l'autre bout du monde. Il s'agit d'accélérer une marche ascendante vers plus de bien-être, sachant qu'on risque à tout moment de tomber dans une déflation ruineuse ou de glisser vers une inflation perturbatrice. Et l'effort à fournir devra être sans fin, car jamais les hommes ne sont pleinement satisfaits.

Portée des politiques économiques

La réussite implique qu'on dose finement, jour après jour, le recours aux instruments de politique économique disponibles, en observant à tout moment leurs effets, pour toujours redresser la barre avant que les écarts deviennent dangereux. Tâche d'autant plus difficile que le pays est davantage ouvert

à des flux étrangers et que les moyens d'action de l'Etat se trouvent réduits par rapport à ce qu'ils étaient naguère. Le contrôle des prix et des marges commerciales, celui des changes et des mouvements de capitaux, la possibilité d'encadrer le crédit et de limiter les émissions de titres ont été abrogés. Heureusement d'ailleurs, car dans notre économie largement ouverte sur le monde, de telles interventions, inévitablement lourdes et tâtonnantes, entraveraient l'adaptation des productions aux progrès techniques et aux concurrences extérieures.

Des politiques économiques demeurent cependant possibles et nécessaires. Plus subtiles qu'autrefois, car il s'agit moins de manœuvrer offres et demandes du moment que d'influencer les mentalités et d'améliorer les structures de production, de formation des hommes et de recherche scientifique, ce qui ne pourra d'ailleurs avoir d'effet qu'à terme. Attentives cependant au quotidien afin d'étouffer dans l'œuf des déséquilibres paraissant anodins mais qui risquent de déclencher des mouvements sociaux ou des distorsions économiques compromettant durablement l'avenir, elles ont, plus que jamais, à arbitrer entre des préoccupations contradictoires, les économies, traversées de réseaux de dépendances de plus en plus serrés, étant d'une complexité croissante.

Les taux d'intérêt français sont encore trop élevés. Les entreprises, l'Etat et les particuliers endettés, dont les ressources se trouvent amputées par ce surcoût financier, en souffrent. La Banque de France, par le jeu de ses taux directeurs et de ses interventions sur le marché monétaire peut faire pression sur le coût du crédit. Mais elle risque, si des baisses n'ont pas lieu simultanément à l'étranger, d'y faire fuir des capitaux, ce qui affaiblirait le franc sur le marché des changes et provoquerait une remontée ultérieure des taux. Ainsi la considération de l'immédiat et celle de l'avenir s'opposent souvent. Dans les circonstances actuelles un franc fort implique des taux relativement hauts, mais seul, par la confiance qu'il rétablira peu à peu en un cours du change durablement stable, il pourra permettre une baisse ultérieure des taux qui ne soit pas éphémère. De plus, en enlevant aux chefs d'entreprise l'espoir qu'en cas d'imprudences ils pourront être tirés d'embarras par une dévaluation, il invite à des gestions rigoureuses.

Tandis que la politique monétaire se trouve enserrée entre des influences contraignantes, la politique budgétaire jouit d'une autonomie nationale presque parfaite. Elle apparaît ainsi comme un instrument privilégié d'action. Elle est malheureusement d'un usage limité, faute de souplesse.

La plupart des dépenses publiques sont inéluctables, parce qu'elles satisfont des besoins essentiels et qu'on ne saurait les réduire sans compromettre dangereusement l'équilibre social ou la productivité nationale, ou parce qu'elles sont très difficilement compressibles en raison de situations ou de droits acquis précédemment. Le poids du passé est lourd sur les finances publiques. Les intérêts des dettes contractées, les traitements des fonctionnaires en place, les dépenses sociales répondant à de justes exigences de civilisation, les frais de fonctionnement des organismes publics existants, l'exécution de programmes pluriannuels déjà votés et aussi, depuis quelques années, le règlement des contributions obligatoires au budget de la Communauté européenne absorbent la quasi totalité des recettes. Or celles-ci ne sont plus extensibles dès lors que les administrations ponctionnent déjà près de la moitié du produit national. Certes on doit toujours pourchasser obstinément les gaspillages des deniers publics et s'efforcer de comprimer les dépenses les moins utiles pour pouvoir innover par d'autres. Mais le seul domaine où des réductions de dépenses pourraient être massives est celui des armées si un jour venait où des accords de désarmement étaient conclus qui permettent d'assurer notre défense à moindre frais. D'amples ressources deviendraient alors disponibles pour des allègements d'impôts et de nouvelles dépenses. Hormis cela, qui n'est pas pour demain, seule la croissance du produit national est susceptible de fournir les moyens d'une politique budgétaire active qui, à son tour, contribuerait elle-même à cette croissance.

A cet effet une réforme générale des fiscalités de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que des cotisations sociales est urgente. L'économie est entravée moins par le poids de la fiscalité que par son assiette. Il faut aménager ou supprimer ce qui dans notre système fiscal fait obstacle au bon usage des facteurs de production : droits de mutation entre vifs, qui retiennent de changer de résidence ou de transmettre un outil de travail, taxe professionnelle dont les différences de taux selon les communes et les départements distordent les localisations d'entreprises, absence d'impôt frappant la rétention de terrains constructibles ou de capitaux physiques inutilisés. Des cotisations assises sur les salaires pour financer l'aide aux chômeurs constituent un paradoxal obstacle à l'embauche. Et il est bien d'autres freins au développement qu'on découvrirait en écheillant systématiquement notre système d'impôts et de cotisations sociales.

Quelle croissance ?

Quels que soient les instruments utilisés par elle, une politique économique s'élabore en fonction de la croissance estimée possible. Lors des discussions qui s'instaurent à ce sujet, gouvernements, institutions internationales et organismes privés d'études économiques s'accordent, en France et ailleurs, à avancer des chiffres modestes, aux alentours de 3 % l'an. C'est à quoi incite en effet, au mieux, l'examen rétrospectif des quinze dernières années. Il est vrai qu'une analyse des mécanismes et des contraintes qui seront en jeu demain comme hier, appliquée à des économies dont on suppose les ressorts inchangés, ne peut guère laisser espérer davantage. Est-ce à dire que des croissances plus rapides, analogues à celles qu'on a connues en Europe continentale de 1950 à 1973, soient inaccessibles ?

Les périodes de l'histoire où l'activité économique s'est développée plus rapidement qu'avant sont celles où des faisceaux de nouveautés techniques, franchissant le stade des expérimentations, ont pu se diffuser largement. Leurs noyaux ont été les machines à vapeur et les chemins de fer au milieu du XIX^e siècle, l'électricité au début du XX^e, les automobiles dans les années vingt, les avions et de nouveaux biens de consommation durables après la Seconde Guerre mondiale. Ces innovations suscitèrent des besoins supplémentaires et exigèrent beaucoup d'investissements. Elles ne purent être mises en œuvre que grâce à des circonstances favorables, principalement une suffisante stabilité monétaire et une grande liberté commerciale.

Or voici que, grâce à une coopération économique internationale meilleure, l'errance des cours des changes paraît être à peu près maîtrisée, qu'une libéralisation des économies commence à prévaloir et que, d'autre part, un grand nombre d'inventions, la plupart apparentées à l'électronique, en sont venues au stade de larges applications, en des domaines infiniment divers, à travers le monde entier. Elles apportent l'espoir et les moyens d'un renouveau de développement, d'autant que, exigeant peu de matières premières et en économisant même souvent, elles ne risquent guère de buter sur une pénurie de moyens ou sur leur excessif renchérissement. Mais pour que ce ressort nouveau propulse l'économie sur une trajectoire plus haute, encore faudra-t-il que plusieurs obstacles soient levés et conditions remplies, en France et ailleurs.

Toute accélération de croissance implique, au moins temporairement, surtout après plusieurs années de marasme, une augmentation des investissements très supérieure à celle de la production nationale attendue. C'est le manque de capital qui présentement maintient l'activité en-dessous de ce qu'impliqueraient les besoins ressentis et la pleine utilisation des travailleurs disponibles. Cette insuffisance est d'ailleurs l'heureux signe et l'effet d'un retour à la croissance, car elle n'apparaît qu'autant que les capacités existantes ont cessé d'être en partie inutilisées. On peut parer à ce manque en achetant à crédit des machines à l'étranger, mais cela ne vaut évidemment pas pour l'économie mondiale considérée dans son ensemble. Le pays

qui isolément y recourrait à l'excès serait assez vite contraint d'y renoncer parce que devenant insolvable. A des dépenses d'équipement majorées doit correspondre une épargne accrue, sans quoi la demande globale excèdera les capacités de production. Or nul ne sait comment influencer à coup sûr l'épargne des ménages et on ne peut guère compter sur celle de l'Etat qui consisterait en un excédent budgétaire. Il n'est donc d'autre recours que l'épargne des entreprises. C'est leur capacité d'autofinancement qui a, de tout temps, déterminé l'ampleur des investissements productifs possibles. Elle dépend certes des taux et modes de calcul de l'impôt sur les bénéfices, mais plus encore du partage qui est fait de la valeur ajoutée entre profits et salaires.

De ce partage procède fondamentalement la bonne marche de l'économie. Qu'il ne laisse aux salariés que quelques miettes de l'accroissement de valeur ajoutée, leur ardeur au travail sera émoussée, la paix sociale menacée et la demande intérieure de biens de consommation ne constituera plus qu'un débouché insuffisant. Qu'il leur fasse la part trop belle, les entreprises périliteront et l'économie nationale régressera. Ce dosage délicat est de la responsabilité des partenaires sociaux. L'Etat ne saurait imposer des normes à cet égard. Cependant il doit fournir des informations sur les données du problème, susciter des réflexions sur les enjeux et au besoin formuler des recommandations. Aujourd'hui il est clair qu'il faut prioritairement que grandisse le « gâteau » à répartir et pour cela que les entreprises trouvent en des profits suffisants le moyen financier de croître.

L'industrie mérite une sollicitude particulière, moins sous forme de subventions, dont l'octroi est arbitraire, que de dispositions fiscales favorables. Car s'il est vrai que les services sont plus aisément créateurs d'emplois et à moindre coût, c'est elle qui constitue le socle d'un développement solide et qui, en outre, suscite la création des services les plus valables par les qualifications qu'elle requiert et par les rémunérations qu'elle procure.

Des mutations inévitables

Une croissance plus rapide, qui résorberait le chômage, élèverait le niveau de vie et permettrait d'équilibrer le budget sans sacrifier trop de dépenses souhaitables, aurait pour conséquence douloureuse d'accélérer la disparition d'entreprises incapables de s'adapter, alors qu'elle ouvrirait heureusement à d'autres de larges débouchés. Mais même si demain la croissance, moins vive que souhaitée, n'est pas supérieure à l'actuelle, elle ne pourra manquer, dans un environnement international très concurrentiel, de s'accompagner de certaines destructions d'emplois, ici et là. Et au sein des entreprises prospères, qui embaucheront, d'amples mouvements de main-d'œuvre seront nécessaires pour adapter les qualifications aux fabrications nouvelles ou répondre aux fluctuations des commandes inhérentes à des marchés en expansion. Il y faudra des formations polyvalentes, une flexibilité de la durée du travail, et même de fréquents recours au travail temporaire, faute de quoi l'activité sera freinée et des marchés seront perdus. Cette mobilité ira à l'encontre de l'aspiration très générale à la stabilité et à la sécurité de l'emploi. Pour qu'elle ne soit pas refusée violemment, ce qui bloquerait le développement de l'appareil de production, elle devra être rendue supportable par des mesures de sauvegarde suffisamment généreuses.

Face à ce monde fluide où, par delà les frontières et les océans, la multiplicité et la rapidité des inventions bouleversent les habitudes et les modes de production, une puissance publique qui prétendrait régenter à l'excès serait paralysante ou impuissante. L'Etat doit certes demeurer le grand ordonnateur, qui fixe et fait respecter des règles et qui pourvoit aux besoins dont il est seul capable d'assurer convenablement la satisfaction; mais il doit laisser à ses citoyens le soin et la responsabilité d'animer l'économie. Il lui incombe cependant, plus que jamais, d'éclairer et de conseiller. A lui de s'élever au-dessus du quotidien et des intérêts sectoriels pour tracer, avec la collabo-

ration d'esprits indépendants, les grands axes des efforts nécessaires à un progrès plus rapide, qui toutefois ne viole pas la nature. Dans une société où la plupart des hommes ont reçu une éducation leur donnant le sentiment de pouvoir juger de tout, l'Etat a encore certes à commander, mais plus encore à informer et persuader, en faisant appel à tous les faiseurs d'opinions. Ses messages serviront de guide et d'avertissement à quiconque, dans sa sphère particulière, prépare l'avenir. Par leurs effets d'annonce ils assureront des convergences spontanées, surtout si les gouvernants réussissent à associer à leurs réflexions des représentants qualifiés de tous ceux qui, à des niveaux et en des domaines divers, mènent les innombrables actions d'où dépend le bien commun.

La totale liberté qui sera prochainement donnée aux mouvements de marchandises, de capitaux et d'hommes à l'intérieur de la Communauté européenne ne peut manquer d'y hâter des déplacements d'activité, au gré d'écart entre les coûts des facteurs de production et entre leurs productivités. Ce remue-ménage donnera une impulsion à la croissance, mais, si l'on n'y prend garde, multipliera aussi les laissés pour compte. Il incombera à la Communauté, conjointement avec les Etats membres, de faciliter les adaptations nécessaires, par des aides financières, des règlements, directives ou recommandations et par l'élaboration d'une prospective crédible qui, sans entraver les initiatives, oriente les efforts de chacun. L'originalité des institutions communautaires est que, n'étant pas celles d'un Etat fédéral, elles ont néanmoins à en assumer, à bien des égards, le rôle. De leur capacité à le faire habilement dépendra, dans une large mesure, la prospérité de l'Europe. La voie est ardue, périlleuse, mais prometteuse.

Jean-Marcel JEANNENEY

PARU EN AVRIL 1989

L'ECONOMIE FRANCAISE DEPUIS 1967

LA TRAVERSEE DES TURBULENCES MONDIALES

Cette histoire économique des vingt dernières années, qui a été écrite par les économistes de l'OFCE, relate d'abord les vicissitudes de l'économie mondiale.

Elle traite ensuite des principaux problèmes français, selon un plan thématique, mais qui prend en compte la durée et distingue périodes et tournants.

Elle s'aventure enfin à confronter les doctrines qui ont pu inspirer les gouvernants, puis dresse un inventaire des ambitions et des difficultés des politiques.

En annexes : un cahier de graphiques, des séries statistiques et une chronologie.

Le Seuil - collection Economie et Société,
dirigée par Edmond Blanc — 448 pages.

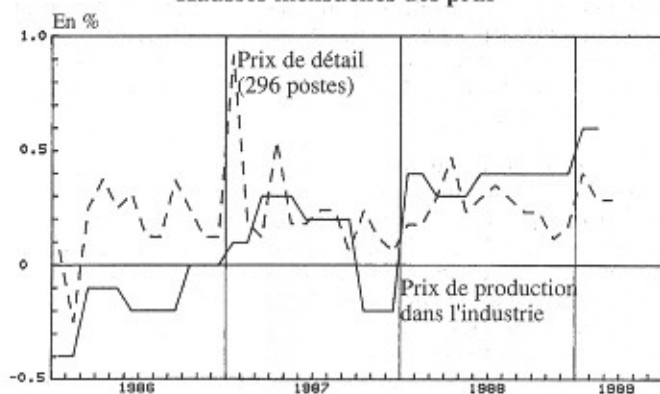
Ce livre est en vente en librairie. Il peut être commandé directement à l'OFCE, d'où il sera expédié dans les pays de la CEE franco de port au prix de 230 F et dans les pays tiers avec des frais de port forfaitaires de 30 F, soit au total 260 F. Le paiement peut être effectué à l'OFCE, 69 quai d'Orsay, 75007 Paris :

— soit par chèque bancaire ou postal libellé à l'ordre de FNNSP-OFCE-publications ;

— soit par virement au compte bancaire CIC n° 065-1-1651506 ouvert au nom FNNSP-OFCE-publications.

FRANCE

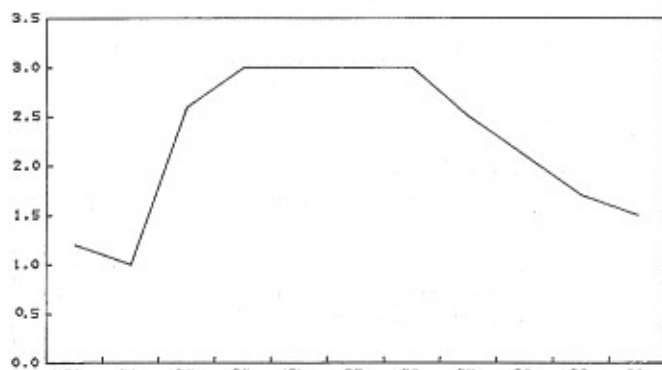
Hausses mensuelles des prix



Source : INSEE.

Les hausses de prix à la production se sont accélérées (passant de 0,4 à 0,6 % par mois) chez les constructeurs automobiles et de biens d'équipement professionnel. En revanche celles des biens intermédiaires se sont ralenties quoiqu'encore fortes ; et celles des biens de consommation restent modérées. Les industriels prévoient de relever moins fortement leurs prix au deuxième trimestre. Les prix de détail ont crû de 0,3 % en mars, comme en février, soit 3,4 % en un an. Ceux de l'essence ont augmenté d'environ 1,5 % en mars et expliquent à eux seuls 0,1 point de hausse. Le résultat du mois d'avril sera sans doute moins satisfaisant. Car à une hausse encore plus forte des produits pétroliers viendra s'adjoindre le relèvement des loyers.

Déficit budgétaire en % du PIB



Source : lois de finances initiales jusqu'en 89 et projet de cadrage pour 90.

Le budget pour 1990 afficherait un déficit de 90 milliards de francs après 100,5 milliards prévus pour 1989. Le maintien de cet objectif de réduction du déficit est conditionné par les négociations sur l'harmonisation fiscale européenne et le financement du secteur public industriel et financier. Le poids dans le PIB du déficit budgétaire prévu par la loi de finances initiale serait ramené à 1,5 %. Ces mesures budgétaires ne freineraient que très modérément la croissance, de 0,2 point de PIB environ. Les fortes réductions annoncées des dépenses d'intervention (- 6 à - 8 % en volume) n'auraient qu'un faible effet restrictif sur le PIB. La baisse de 2,5 % en volume des frais de fonctionnement aurait un impact plus sensible. Les baisses prévues de TVA restent trop limitées pour stimuler significativement l'activité.

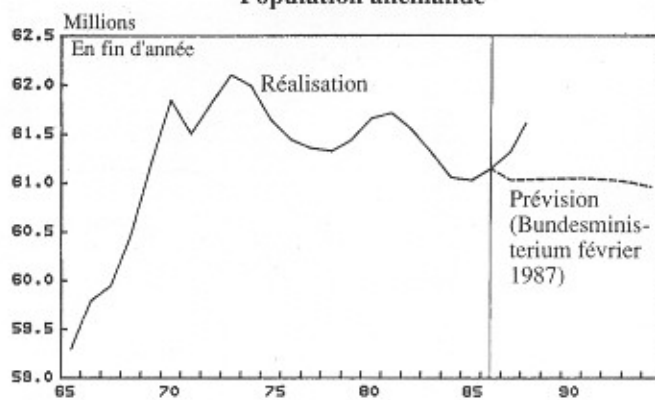
L'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE) publie sous le même titre « Observations et diagnostics économiques » une Revue trimestrielle et, le dernier vendredi du mois, une Lettre mensuelle. Les signataires s'expriment à titre personnel.

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.

ÉTRANGER

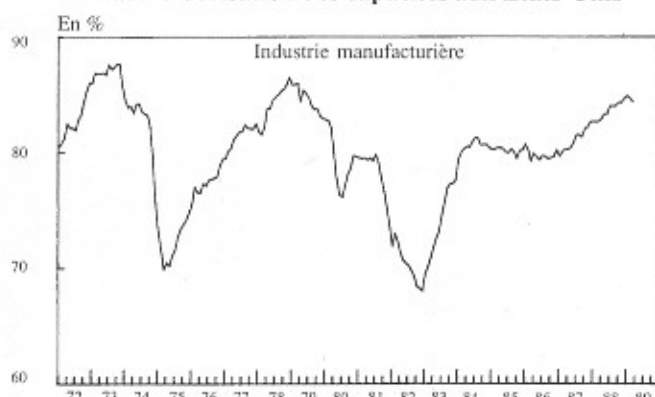
Population allemande



Source : Statistisches Bundesamt.

La population allemande s'accroît à nouveau depuis 1986 à un rythme accéléré : sa progression excède 200 000 au cours du premier semestre 1988, après + 175 000 en 1987 et + 120 000 en 1986. Cela contredit les prévisions officielles (1987) qui tablaient sur une stagnation de la population aux environs de 61 millions jusqu'en 1995. L'ampleur du solde migratoire dû à un flux massif en provenance des pays de l'Est est la cause principale de ce dynamisme : + 190 000 au premier semestre 1988, + 215 000 en 1987, + 188 000 en 1986. Ce mouvement résulte aussi d'un net redressement du taux de natalité passé de 9,6 ‰ en 1984 à 10,9 ‰ en 1988. Ainsi le mouvement naturel (- 108 000 en moyenne entre 1972 et 1986), se rapproche de l'équilibre (- 10 000).

Taux d'utilisation des capacités aux Etats-Unis



Source : US Department of Commerce.

Aux Etats-Unis alors que les craintes de surchauffe inflationniste avaient conduit à resserrer les conditions de crédit au début de mars, les indicateurs d'activité maintenant disponibles décrivent une pause dans la montée des tensions. Les ventes au détail n'ont progressé que de 0,1 %, tandis que celles de biens durables baissaient pour le deuxième mois consécutif. La production industrielle a cessé de s'accroître depuis janvier, permettant au taux d'utilisation des capacités de revenir de 84,5 à 84 %. Ce ralentissement n'a pas affecté la confiance des industriels, qui ont revu en hausse leurs prévisions d'investir pour l'année 1989 : + 6,3 % en volume, après 10,6 % en 1988. Les créations d'emplois ont par ailleurs continué de s'accroître (180 000 personnes en mars) et le taux de chômage n'est que de 5 %.