

L'économie française d'ici 1992

Présentation

Pierre-Alain Muet

Directeur du département d'économétrie de l'OFCE

Les travaux présentés dans ce dossier sur l'économie française à l'horizon 1992 sont les troisièmes projections quantitatives à moyen terme réalisées par l'OFCE ⁽¹⁾. Alors que les études précédentes analysaient divers scénarios d'évolution de l'économie mondiale et leurs conséquences pour l'économie française, le présent dossier privilégie une évolution de l'économie mondiale. La raison n'est pas que l'incertitude concernant cette évolution soit aujourd'hui plus faible qu'hier. Elle tient en partie aux circonstances qui ont conduit à ces études, en partie à la nature des problèmes qui sont analysés dans ce dossier, composé de quatre articles.

Les circonstances tout d'abord : ces études ont été réalisées pour les assemblées parlementaires afin d'éclairer notamment la discussion budgétaire par des réflexions indépendantes de celles des administrations économiques. La prévision « tendancielle » à moyen terme a été réalisée pour la Commission des finances de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale ; le rapport sur l'avenir de la Sécurité sociale pour la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques du Sénat ⁽²⁾. Conformément à la commande des assemblées parlementaires, ces travaux ont été réalisés par l'OFCE, à l'aide de son modèle trimestriel, sur la base de ses propres hypothèses, tant en ce qui concerne l'environnement international que les politiques économiques. Ils n'engagent donc ni l'Assemblée nationale ni le Sénat.

La nature des problèmes analysés ensuite : l'objet de ce dossier est d'éclairer, à l'heure où l'opinion publique s'interroge sur des choix politiques à moyen terme, trois des

(1) Les projections à moyen-terme réalisées antérieurement ont été publiées dans les numéros 7 d'avril 1984 et 15 d'avril 1986 de la Revue de l'OFCE.

(2) Rapport du sénateur Jacques Oudin. Sénat n° 93, annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987, rapport général sur le projet de loi de finances pour 1988, tome III, annexe n° 3. Et également rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les résultats des projections macroéconomiques par le sénateur Bernard Barbier. Sénat n° 84, annexe au procès-verbal de la séance du 4 novembre 1987.

principaux problèmes que devront affronter les pouvoirs publics dans les cinq prochaines années :

- la croissance et l'emploi ;
- l'équilibre financier du système de protection sociale ;
- l'harmonisation des fiscalités européennes dans la perspective du marché unique.

L'ampleur des problèmes à résoudre, notamment en matière de croissance, d'emploi ou de financement des comptes sociaux, est évidemment très largement dépendante de l'environnement international. Aussi a-t-on illustré les conséquences d'une évolution plus favorable de cet environnement sur les principaux résultats de l'étude. Mais le parti pris d'un scénario unique permet d'approfondir, plus que nous l'avions fait dans les travaux antérieurs, certains aspects de l'évolution économique au cours des prochaines années.

L'économie française d'ici 1992

En un premier article Eric Bleuze, Monique Fouet et Alain Fonteneau présentent la projection « tendancielle » établie pour la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Le terme tendanciel appelle quelques précisions, car une projection à moyen terme ne peut jamais être véritablement tendancielle, sauf dans la situation idéale d'une croissance équilibrée de plein emploi, dont l'économie mondiale et plus particulièrement les économies européennes sont aujourd'hui profondément éloignées.

Dans la réalisation d'une projection de l'économie française trois principaux facteurs interviennent :

- les hypothèses retenues pour l'environnement international ;
- les hypothèses relatives à la politique économique interne ;
- les mécanismes économiques mis en jeu par le modèle.

Si les hypothèses d'environnement international sont indépendantes des deux autres, ce n'est évidemment pas le cas de celles qui concernent la politique économique. Pour décrire une évolution réaliste il faut prendre en compte les réponses de celle-ci aux déséquilibres engendrés par l'évolution prévue pour l'environnement international. Si par exemple la faiblesse de la croissance engendre un déficit massif des finances publiques ou de la Sécurité sociale, elle appellera une politique correctrice, qui pourra parfois aller à l'encontre de certains objectifs de la politique actuelle tels que la réduction des prélèvements obligatoires. Une politique économique « tendancielle » se définira donc, non comme la reproduction de la politique passée, mais comme une réponse de la politique économique aux événements

futurs compatible avec les grandes orientations des politiques menées au cours des dernières années. C'est en ce sens qu'est utilisé ici le terme tendanciel.

Il suffit d'appliquer la même analyse aux partenaires commerciaux de la France pour comprendre que les hypothèses d'environnement international ne seront pas la simple projection des tendances passées. Les Etats-Unis ont pu différer pendant plusieurs années la résorption de leurs déséquilibres extérieurs et publics, mais il est peu probable qu'ils puissent éviter un réajustement de leur politique économique, du moins dans un contexte international où les pays à forts excédents commerciaux se refusent à jouer le rôle de locomotives de la croissance mondiale.

Les réflexions menées par la division environnement international de l'OFCE ⁽³⁾, qui sont à l'origine des hypothèses retenues ici en matière d'environnement international, conduisaient, contrairement aux prévisions généralement retenues à l'époque, à envisager une récession américaine dès l'année 1988, précédée d'une baisse modérée du dollar à partir de l'automne 1987. Les turbulences du marché des changes et la baisse du dollar intervenues depuis ont conforté cette analyse. Bien que ces projections aient été réalisées dans le courant du mois de septembre, elles n'ont pas été modifiées depuis cette date.

L'économie française devrait donc être confrontée à une forte concurrence sur un marché mondial en croissance lente, du moins en début de période. Par la suite la reprise de la demande étrangère permettrait à la croissance française de dépasser 2 % par an, ce qui autoriserait à nouveau une création nette d'emplois, insuffisamment cependant pour enrayer la montée du chômage. Une politique active de l'emploi pourrait limiter le chômage à 3,2 millions en 1992, contre 3,5 si l'effort financier en matière d'emploi était simplement maintenu à son niveau de 1987.

Dans un tel contexte le salaire réel pourrait connaître une croissance durablement ralentie. La projection présentée ici diffère des exercices réalisés ces dernières années par les administrations économiques en ce qu'elle laisse jouer, en matière de formation des salaires, les mécanismes estimés sur longue période. En dépit des fluctuations de la politique salariale, ces mécanismes semblent en effet — à moyen terme — bien retracés par la « relation de Phillips » usuelle, liant l'évolution des salaires à celle des prix et du chômage. Du fait de la progression du chômage ces mécanismes conduiraient au maintien de l'écart observé ces dernières années entre la croissance de la productivité du travail et celle du salaire réel, écart qui a été à l'origine de la désinflation et du rétablissement du profit des entreprises. Le

(3) Cf. Chronique de conjoncture : environnement international. Revue de l'OFCE, n° 21, octobre 1987.

partage de la valeur ajoutée continuerait donc à se déformer en faveur des revenus non salariaux et, en raison de la croissance modeste de la consommation, les profits serviraient plus au désendettement qu'à l'investissement productif.

Cette faiblesse des revenus salariaux pèsera sur l'équilibre des finances sociales, tandis que l'inversion du décalage entre la croissance de la demande intérieure et celle du PIB ne permettra plus de réduire simultanément les impôts et le déficit public. En raison de la manne pétrolière et, à un moindre degré, des privatisations, les années 1986-1987 auront été en effet exceptionnelles pour les finances publiques.

Un environnement plus favorable, tel que le décrivent par exemple les projections réalisées par l'INSEE pour le Sénat, permettrait, comme le montrent les auteurs à la fin de l'article, de retrouver des marges de manœuvre en matière de politique salariale, sans compromettre l'équilibre extérieur.

L'équilibre des finances sociales en croissance ralentie

Une conséquence bien connue d'une croissance ralentie est le problème rémanant du rééquilibrage des comptes sociaux. Dans un deuxième article « *Les comptes de la Sécurité sociale : histoire et perspectives* » Alain Fonteneau, Alain Gubian, Henri Sterdyniak et Christine Verpeaux montrent notamment que sans mesures nouvelles depuis 1973 le déficit des régimes de protection sociale aurait atteint 460 milliards de francs en 1986, soit environ le tiers du montant des prestations. La hausse du chômage depuis 1973, en majorant les prestations de 105 milliards et entraînant un manque à gagner de 127 milliards du côté des recettes, explique à elle seule la moitié du déficit qu'il a fallu combler.

Un calcul analogue pour le futur montre que le déficit spontané — c'est-à-dire sans mesures nouvelles — atteindrait 156 milliards (en francs de l'année 1986) en 1992 dans la prévision centrale. Ce déficit spontané tient en partie à la quasi stagnation du salaire réel que comporte la projection centrale. Cependant un environnement plus favorable, permettant une hausse plus rapide des salaires, tel que décrit dans la dernière partie de l'article précédent, ne le réduirait que partiellement, puisqu'il s'élèverait encore, dans cette hypothèse, à 120 milliards en 1992.

Les mesures proposées pour équilibrer les comptes sociaux, qui ont été intégrées dans la prévision présentée dans le premier article ne remettent pas fondamentalement en cause le système de protection sociale. Compte tenu des difficultés à réduire plus fortement les dépenses, dont l'évolution est déjà comprimée dans la projection centrale, le

rééquilibrage pèse sur les pensionnés, les salariés et également l'ensemble des ménages, notamment par le relèvement des taux de cotisations salariés (1 point en juillet 1988 et 0,6 point chaque année ensuite) et le passage de la contribution sociale des ménages à 0,8 % du revenu total (au lieu de 0,4 % du revenu imposable actuellement).

Faut-il remettre en cause le système de protection sociale ?

Les difficultés à équilibrer les comptes sociaux ont relancé le débat sur la pertinence du système français de protection sociale, où coexistent deux logiques : l'assurance et la solidarité.

Dans le troisième article intitulé « *Quel avenir pour la Sécurité sociale ?* » les mêmes auteurs examinent tout d'abord les coûts et avantages de différents modes de financement de la Sécurité sociale. La politique passée d'augmentations des cotisations assises sur les salaires a conduit, comme le montre l'article précédent, à une situation particulièrement inefficace du point de vue de l'emploi, puisque « le coût que l'entreprise attribue au facteur travail est trois fois supérieur à son coût pour la nation ». L'analyse des conséquences économiques de différents modes de financement conduit à la conclusion, aujourd'hui reconnue, que la hausse des prestations ne peut être financée que par les ménages et, dans la mesure du possible, indépendamment des sources de revenus. En effet, quel que soit le mode de financement, celui-ci « pèse en dernier ressort sur les ménages et il est préférable pour des raisons macroéconomiques, comme pour la transparence des choix sociaux, que cela apparaisse institutionnellement ».

La seconde partie de l'article examine les suggestions formulées visant à séparer les fonctions d'assistance et de solidarité, qui seraient confiées à l'Etat de celles d'assurance laissées à l'initiative individuelle. Une telle réforme, qui paraît techniquement difficile à réaliser, ne pourrait guère se faire selon les auteurs « sans remise en cause des valeurs sociales qui fondent notre pays ».

L'harmonisation de la fiscalité

La constitution du marché unique européen est évidemment l'une des échéances majeures à l'horizon de la projection. L'un des principaux problèmes que pose cette unification est l'harmonisation de la TVA appliquée par les Etats de la Communauté. L'expérience Nord-américaine donne à penser que des divergences de taux n'excédant pas 5 % entre pays voisins ne devraient pas entraîner de détournements importants de trafic en faveur des pays à faible taux, ce qui a conduit la commission à proposer un système à deux taux : un taux réduit pouvant varier de 4 à 10 % pour les

produits de première nécessité, un taux normal pour tous les autres produits compris entre 14 et 20 %. De ce fait il est possible d'envisager pour la France un taux normal se situant au sommet de la fourchette, soit 19 %, et un taux réduit de 6 %, intermédiaire entre les deux taux réduits actuels (5,5 et 7 %). Dans le quatrième article de ce dossier « *L'harmonisation de la TVA dans la perspective du grand marché européen* », Gérard Cornilleau étudie les conséquences à court et moyen termes de divers systèmes d'harmonisation retenant ces deux taux.

Afin d'illustrer l'impact à moyen terme des modifications envisageables il suppose qu'elles sont mises en œuvre dès 1989 et en analyse les conséquences sur la période 1989-1992. Le coût budgétaire du passage à deux taux est faible : 9 milliards « *ex-ante* » c'est-à-dire avant prise en compte des recettes induites par l'effet de relance de la réduction de TVA. Lorsqu'on intègre la variation de la base imposable résultant de l'harmonisation des produits actuellement taxés au taux normal qui devraient passer au taux réduit (essentiellement les produits d'éclairage et de chauffage), le coût budgétaire total « *ex-ante* » s'élève à 18 milliards. Les conséquences macroéconomiques de cette mesure sont celles, traditionnelles, des réductions de TVA : relance de la croissance par la désinflation induite qui engendre à la fois une hausse des revenus réels et des gains de compétitivité. Ces derniers, qui résultent de la diminution induite des coûts salariaux, seraient cependant en partie annulés si l'on prenait en compte l'impact des réductions de TVA chez certains de nos partenaires.

Mais l'harmonisation complète impose également une modification des règles de déductibilité. La limitation des droits à déduction de la TVA sur les automobiles et les produits pétroliers devrait être en effet supprimée à terme, entraînant un coût supplémentaire de 17 milliards. Compte tenu des effets induits, le déficit total de l'harmonisation, qui s'élève « *ex-ante* » à 35 milliards de francs, se réduit progressivement pour atteindre 20 milliards au terme de la quatrième année qui suit l'harmonisation complète. L'auteur étudie donc un dernier scénario, qui suppose une compensation de la suppression des limitations des droits à déduction par une hausse de la TIPP et l'instauration d'une taxe à l'immatriculation des véhicules. Le déficit budgétaire induit par une harmonisation ainsi compensée s'élève seulement à 14 milliards la première année et 9 la quatrième. L'harmonisation ne paraît donc pas un obstacle trop difficile à surmonter ; mais, dans un environnement peu porteur et dans la mesure où l'objectif de réduction du déficit public reste prioritaire, elle nécessite l'abandon de la réduction de la fiscalité directe au profit de la TVA.

Une croissance lente n'est pas inéluctable

Ces perspectives à moyen-terme décrivant une augmentation continue du chômage sur laquelle les politiques nationales ont peu d'influence peuvent conduire à penser que les politiques économiques ont une faible responsabilité dans la situation de croissance lente que nous connaissons et qui est en partie prolongée dans ces prévisions. Ce diagnostic est juste à l'échelle nationale, en raison des contraintes qui pèsent sur les politiques internes des pays déficitaires, mais il est erroné à l'échelle de l'ensemble des pays industrialisés. La responsabilité des politiques d'austérité prolongée est grande dans la faiblesse de la croissance européenne⁽⁴⁾ et, comme l'ont illustré de nombreux scénarios de relances coordonnées, une réorientation des politiques économiques, notamment dans les pays à forts excédents commerciaux, pourrait dessiner les conditions d'un retour à la croissance⁽⁵⁾.

L'objet d'une projection à moyen terme n'est pas de décrire l'évolution souhaitable mais celle qui paraît la plus probable, quand bien même elle met en évidence une situation qui paraît à certains égards peu acceptable. Elle n'est pas non plus une « prévision », car l'avenir n'appartient à personne et les chocs successifs non prévus des dix dernières années sont là pour ramener les économistes à plus de modestie. Mais elle est, comme le retour sur les évolutions passées, une invitation à la réflexion.

(4) Cf. sur ce point l'article de Jean-Paul Fitoussi dans ce numéro, ainsi que l'analyse des obstacles à la croissance européenne menée par des économistes d'outre-Atlantique dans l'ouvrage de R. Z. Lawrence et C. L. Schultze *Barriers to European Growth, a Transatlantic View*, The Brookings Institution, Washington D C, 1987.

(5) Cf. Alain Fonteneau et Pierre-Alain Muet « Pour une relance coordonnée » dans *La gauche face à la crise*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, novembre 1985, pages 356-64.