

N° 75

S É N A T

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au proces-verbal de la séance du 7 novembre 1985

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par M. Bernard BARBIER

Sénateur.

Président de la délégation

(1) *Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, président ; Daniel Millaud, Michel Rigou, Jacques Braconnier, Maurice Janetti, vice présidents ; Jean-Luc Bécart, secrétaire ; Henri Le Breton, Pierre Louvoit, Geoffroy de Montalembert, Jacques Mossion, Georges Mouly, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Rinchet, Jacques Valade.*

SOMMAIRE

	Pages
CHAPITRE 1 — QUELQUES PROBLEMES IMPORTANTS POUR L'EVOLUTION A MOYEN TERME DE L'ECONOMIE FRANÇAISE	5
I. — Le risque d'une insuffisance des capacités industrielles de production	5
II. — Le risque d'une résurgence de l'inflation.....	6
III. — La vulnérabilité des échanges extérieurs.....	7
IV. — Le problème de l'emploi.....	7
V. — Le manque de flexibilité du processus productif.....	9
VI. — Quelles politiques de régulation de la demande ?.....	10
CHAPITRE 2 — LES PERSPECTIVES POUR LES FINANCES PUBLIQUES	13
I. — Les dépenses sociales et leur financement.....	14
II. — Finances de l'Etat : la quadrature du cercle.....	16
III. — Finances locales : un sentier d'équilibre.....	19
IV. — Evolution à moyen terme des prélèvements obligatoires....	21
V. — Principaux résultats de scénarios normatifs.....	23
CHAPITRE 3 — REFLEXIONS SUR UN EXERCICE RELATIF A L'ALLEGEMENT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE....	25
I. — Finalité de l'étude.....	25
II. — Principaux résultats.....	26
III. — Orientations pour la poursuite des réflexions.....	27
Examen du Rapport par la Délégation	
ANNEXES	33
Chaque annexe est précédée d'un sommaire détaillé	
1. — Scénarios macroéconomiques à moyen terme.....	35
2. — Une projection des finances publiques à l'horizon 1988-1990	57
3. — Incidence macroéconomique d'une suppression de la taxe professionnelle compensée par une majoration de la T.V.A.	91
4. — Une projection à court terme.....	131

Mesdames, Messieurs,

Dans son précédent rapport d'information sur les résultats de projections macroéconomiques qu'elle vous avait présenté voici un an, votre Délégation pour la planification expliquait dans quel esprit elle entendait apporter à la Haute Assemblée une information sur les travaux de projections réalisés à l'aide de modèles économiques. Cela était pour elle l'une des façons de remplir sa mission.

L'accueil que vous avez bien voulu réserver à ses travaux encourage votre Délégation à poursuivre dans la voie ainsi définie et c'est pourquoi, à la veille de l'ouverture de la discussion budgétaire au Sénat, elle vous propose un nouveau rapport d'information qui permette d'éclairer les débats d'aujourd'hui par les préoccupations d'après-demain.

Un premier chapitre évoque quelques problèmes importants pour l'évolution à moyen terme de l'économie française. Votre Rapporteur y présente les principaux enseignements des travaux de projection réalisés au cours de l'année par le service des études du Sénat et des exercices de même nature mais à caractère normatif réalisés par le Comisariat Général du Plan.

Le deuxième chapitre traite des finances publiques. Ce faisant, Votre Délégation entend vous apporter des éléments d'information qui, dans une certaine mesure, compensent l'absence de la projection triennale que le Gouvernement s'était engagé, dans le IX^e Plan, à présenter chaque automne au Parlement.

Enfin **le troisième chapitre** est destiné à vous apporter des éléments d'appréciation jusque là inédits sur l'incidence macroéconomique d'une suppression ou d'un allègement de **la taxe professionnelle** compensé par une majoration de la T.V.A. Votre Délégation estime en effet que la mission d'information qui est la sienne peut la conduire à commander des études spécifiques.

CHAPITRE 1

QUELQUES PROBLEMES IMPORTANTS POUR L'EVOLUTION A MOYEN TERME DE L'ECONOMIE FRANÇAISE

L'annexe n° 1 au présent rapport analyse de façon résumée les résultats de **deux scénarios à l'horizon 1989** établis par le Service des Etudes Législatives du Sénat à l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. et qui ont constitué l'un des thèmes du **colloque organisé le 29 mai dernier** sous l'égide de votre Délégation.

Cette même annexe décrit ensuite **un scénario à l'horizon 1990** qui est une sorte de moyenne des deux scénarios précédents.

Votre Rapporteur a reçu par ailleurs communication **des travaux de même nature mais à caractère normatif** que vient d'achever le **Commissariat Général du Plan** et il se propose de dégager ici quelques conclusions de cet ensemble d'études.

I. — LE RISQUE D'UNE INSUFFISANCE DES CAPACITES INDUSTRIELLES DE PRODUCTION

Les scénarios à moyen terme construits à l'aide du modèle D.M.S. décrivent une forte **reprise de l'investissement industriel**.

Mais, compte tenu de l'âge moyen des équipements industriels, un volume important de matériels risque de devoir être mis au rebut dans les prochaines années. Dans ces conditions, **plus de 40 % des investissements réalisés chaque année seraient des investissements de remplacement**.

Le problème que les scénarios mettent dès lors en évidence est le suivant : à partir du moment où l'environnement international redevient plus dynamique et la politique des revenus moins restrictive, on voit apparaître **des tensions sur les capacités de production** qui provoquent un regain d'**inflation** et entraînent à nouveau les échanges extérieurs vers le **déséquilibre**.

Face à ce problème, **les scénarios « normatifs »** du Commissariat Général du Plan simulent un effort d'investissement dans les branches industrielles supérieur aux résultats spontanés du modèle. Au cours des trois années 1986, 1987, 1988, cet effort supplémentaire devrait correspondre à près de 5 % du niveau des investissements industriels spontanément décrit par le modèle (1).

Comme le scénario normatif retient en outre l'hypothèse que le surcroît d'investissement qu'il postule correspond à **des « créneaux » parfaitement adaptés** à l'évolution de la demande, l'un des problèmes majeurs des perspectives à moyen terme se trouve ainsi résolu.

II. — LE RISQUE D'UNE RESURGENCE DE L'INFLATION

Outre les tensions sur les capacités de production, un deuxième facteur intervient dans les scénarios « spontanés » pour relancer l'inflation : **les hausses de salaires** qui y sont simulées se rapprochent au fil des ans du taux de croissance de la productivité.

On voit alors ressurgir **les tensions liées au partage de la valeur ajoutée** entre les salariés et les entreprises.

Ce problème qui a été pendant des années une des causes de **l'inflation « structurelle »** dont notre pays a souffert, a été quelque peu perdu de vue dans la mesure où **la norme suivie depuis le milieu de 1982 en matière de hausse des salaires excluait a priori et en moyenne toute augmentation du pouvoir d'achat.**

Dans les scénarios « spontanés » (scénario de « sortie de crise » dans l'annexe n° 1 ou scénario « moyen » ayant servi à construire la projection des finances publiques), le retour à des taux de croissance du P.I.B. de l'ordre de 3 % par an s'accompagne d'**une rechute dans des taux d'inflation supérieurs à 6 %**. Le différentiel d'inflation qui se creuse alors entre la France et nos partenaires montre que des projections de ce type n'auraient pas pu être prolongées au-delà de 1990.

Les scénarios « normés » du Commissariat Général du Plan annulent ce différentiel d'inflation en augmentant les capacités de production (par le surcroît d'investissement évoqué plus haut) et en limitant la progression du pouvoir d'achat du salaire brut moyen par tête à moins de 2 % par an.

(1) Dans le scénario ainsi normé, le volume des investissements productifs industriels devrait croître de 8 % en 1985, 5,2 % en 1986, 7,4 % en 1987, 9,8 % en 1988, 9,5 % en 1989 et 8,8 % en 1990. Compte tenu de la façon dont la norme est fixée, la pertinence de cette succession de taux de croissance dépend de la réalisation de l'objectif fixé pour 1985.

III. — LA VULNERABILITE DES ECHANGES EXTERIEURS

A condition de faire l'hypothèse que la gestion des parités au sein du système monétaire européen permet de **maintenir, en moyenne, le niveau de la compétitivité** de nos exportations sur l'ensemble de la période, les projections montrent que la France peut à peu près **conserver ses parts de marché** à l'exportation, encore que le modèle suscite quelque inquiétude à propos de nos exportations de biens d'équipement. Du moins peut-on espérer que face à la concurrence du Japon et des nouveaux pays industrialisés, notre pays **ne perde pas plus de parts de marchés que nos partenaires européens.**

La principale préoccupation vient plutôt **des pertes de parts du marché intérieur.** En effet, dans les projections « spontanées », la propension à importer de l'économie française paraît plus forte que chez nos partenaires : la pénétration du marché intérieur par les importations augmente plus vite chez nous que chez eux.

Ces projections font donc craindre une **détérioration de nos échanges industriels** qui est lourde de danger à terme même si, dans les plus prochaines années, ce phénomène est masqué par **l'allègement relatif de la facture énergétique** (et la baisse supposée des **taux d'intérêt étrangers**).

Dans les scénarios normatifs du Commissariat Général du Plan, la mise en place des capacités de production compétitives, évoquées au paragraphe I ci-dessus, permet sinon de reconquérir, du moins de mieux défendre le marché intérieur : tandis que le P.I.B. croîtrait de 4,2 % par an en 1989-90 (soit 1 point de mieux qu'à l'étranger), nos importations augmenteraient de 6,8 % alors que, dans les scénarios « spontanés » le taux de croissance du P.I.B. est, à cet horizon, de l'ordre de 3,4 % et celui des importations de plus de 7 %.

IV. — LE PROBLEME DE L'EMPLOI

Plutôt que de conjecturer sur le moment où le niveau du chômage risque d'atteindre les 3 millions, votre Rapporteur préfère insister sur la première condition à remplir pour pouvoir envisager de le maîtriser : **cesser de perdre des emplois** (c'est-à-dire en créer chaque année au moins autant qu'il en disparaît).

Le taux de croissance qui devrait être atteint pour stabiliser le nombre d'emplois dans l'économie est compris entre 3 % et 4 % - selon l'hypothèse que l'on fait sur la baisse de la durée du travail et les progrès de productivité qui peuvent être considérés comme tendanciels (1). Mais des taux de cet ordre ne sont atteints qu'en 1989 dans le scénario le plus favorable du service des études du Sénat.

C'est pourquoi, **la stabilisation du nombre de chômeurs observée depuis quelques mois ne peut faire illusion**. Résultant des divers dispositifs mis en place pour retirer du marché du travail des demandeurs d'emplois potentiels (par exemple les travaux d'utilité collective et la formation en alternance), cette stabilisation ressemble à ce qui peut être observée dans **la phase de remplissage d'un barrage** : le débit est temporairement arrêté, mais il retrouve son niveau antérieur quand le barrage est plein.

Alors que l'écart entre le nombre d'actifs potentiels et le nombre d'emplois dans l'économie tend spontanément à s'aggraver d'à peu près 200.000 personnes par an, **les scénarios normatifs du Commissariat Général du Plan misent simultanément :**

- **sur une croissance plus forte (4,2 % par an en 1989-90 contre 3,3 % dans le scénario « moyen » du service des études du Sénat) comportant une relance de la consommation à partir du moment où le desserrement de la contrainte extérieure l'autorise (2) ;**
- **sur une élévation du contenu en emplois de la production nationale au moyen des mesures qui sont habituellement simulées dans les scénarios normatifs : fort développement du travail à temps partiel (3), réduction à 36 heures en 1990 de la durée hebdomadaire moyenne du travail à temps complet sans baisse de la durée d'utilisation des équipements (grâce au développement du travail en équipe, des équipes chevauchantes et du travail du week-end).**

(1) Il n'est pas facile de déduire de l'observation du passé ce qui pourrait être le rythme « spontané » de baisse de la durée du travail. En effet, l'estimation souvent retenue (de l'ordre de 0,9 % par an) correspond à des années où la durée moyenne observée était dans la plupart des branches assez nettement supérieure à la durée légale. Le système de rémunération des heures supplémentaires constituait un stimulant économique à la réduction de la durée du travail. Ce stimulant disparaît quand la durée observée rejoint la durée légale, ce qui est souvent le cas aujourd'hui.

(2) La chronologie des scénarios du Commissariat Général du Plan obéit à la logique suivante : en début de période, un important effort d'investissements industriels est réalisé qui est coûteux en termes d'importations de biens d'équipement (ce qui oblige à brider la consommation) et en termes d'emplois (car une croissance tirée par l'investissement a un contenu en emplois plus limité qu'une croissance tirée par la consommation qui dynamise davantage l'activité dans les branches tertiaires). Une fois réalisé cet effort d'investissement que l'on a supposé correctement « ciblé » pour desserrer la contrainte intérieure, la consommation des ménages peut retrouver son rôle de soutien de la demande faute duquel le taux de croissance de l'économie ne pourrait pas atteindre le niveau qui est le sien dans les scénarios du Plan.

(3) Le développement du travail partiel est traité de façon très schématique dans ces scénarios : tout se passe comme si deux travailleurs à mi-temps occupaient le poste d'un travailleur à temps complet, sans être ni plus ni moins productifs et ni plus ni moins coûteux pour l'entreprise.

A l'horizon 1990, les politiques simulées dans ces scénarios normatifs majorent le nombre d'emplois dans l'économie d'à peu près 1,4 million (soit 7 %) par rapport à des scénarios plus « spontanés » (1). Comme on estime par ailleurs à environ 600.000 (dont à peu près 300.000 jeunes) le nombre d'actifs potentiels que diverses mesures retiennent en dehors du marché du travail, le nombre de chômeurs se trouve, dans ces conditions, ramené en 1990 au niveau observé en 1985.

V. — LE MANQUE DE FLEXIBILITE DU PROCESSUS PRODUCTIF

On a vu plus haut que les projections à moyen terme mettaient en évidence le risque d'une insuffisance des capacités techniques de production en cas de reprise de la croissance, même à un taux modéré. Simultanément, l'agrandissement de l'écart entre les effectifs de la population active potentielle et le nombre d'emplois dans l'économie manifeste l'aggravation du sous-emploi de nos ressources en main d'œuvre (2).

Pénurie du facteur capital coexistant avec une sous-utilisation du facteur travail : c'est le symptôme évident d'un dysfonctionnement majeur de notre économie.

Que la combinaison productive manque de flexibilité en France est particulièrement évident quand on compare les évolutions observées depuis le premier choc pétrolier aux Etats-Unis et dans notre pays.

La recherche d'une plus grande flexibilité devient un thème important du débat économique.

Il conduit certes à évoquer certains aspects de **la législation sociale** à propos de laquelle on se bornera à rappeler que sa principale finalité est de protéger les plus faibles contre les plus forts et que l'intérêt des travailleurs à la recherche d'un emploi ne coïncide pas nécessairement avec celui des travailleurs dont l'emploi n'est pas menacé.

Le thème de la flexibilité touche aussi au **mode de fixation des rémunérations**.

Mais surtout, une plus grande flexibilité du processus de production dans notre pays devrait déboucher sur **une combinaison globale plus efficace et donc plus productive du capital technique et du capital humain** dont les coûts relatifs se sont notablement modifiés depuis quelques années. De façon imagée, on pourrait illustrer un aspect du problème en faisant remarquer que, quand il y a trop de main-d'œuvre et pas assez de machines, la première chose à rechercher est d'allonger la durée d'utilisation des équipements (grâce à de nouvelles formes d'organisation du travail), avant de songer à « répartir » l'emploi.

(1) Dans ce résultat, la norme retenue pour le développement du travail à temps partiel induit à elle seule 520.000 emplois.

(2) Votre Rapporteur déplore l'année dernière qu'en rejetant hors des activités de production près d'un Français en âge de travailler sur cinq, notre économie laissât échapper ce qui aurait pu être un atout majeur dans le dernier tiers du vingtième siècle.

Votre Rapporteur se félicite de ce que ces thèmes prennent de l'importance dans les réflexions que conduit le Commissariat Général du Plan.

VI. — QUELLES POLITIQUES DE REGULATION DE LA DEMANDE ?

Aussi bien les travaux exploratoires du service des études du Sénat que les exercices normatifs du Commissariat Général du Plan suscitent une interrogation sur les instruments de politique conjoncturelle qui pourront encore être utilisés dans les prochaines années.

Ici aussi, des symptômes de **rigidité** apparaissent.

La question a été quelque peu oubliée ces dernières années car la politique de modération des salaires suivie depuis trois ans faisait, pour ainsi dire, **d'une pierre trois coups** :

- elle a permis de redresser au profit des entreprises les conditions du **partage de la valeur ajoutée** qui avait été déformé à leur détriment par les deux chocs pétroliers ;
- elle a été un facteur de **désinflation** ;
- en pesant sur la demande des ménages, elle a agi dans le sens d'un retour à **l'équilibre extérieur**.

Mais, contenir la demande intérieure est une contrainte dictée par l'impératif de l'équilibre extérieur : ce ne peut pas être une fin en soi.

Dans un avenir assez rapproché - c'est-à-dire d'ici un à deux ans - **deux questions vont se poser** :

1°) En matière de rééquilibrage des échanges extérieurs, quelle est l'ampleur de la marge de manœuvre qu'il faut se donner pour diminuer progressivement l'endettement extérieur ?

2°) Comment définir, compte tenu du niveau des taux d'intérêt réels, ce que peut être un partage satisfaisant de la valeur ajoutée entre les salariés et les entreprises ?

De la réponse à ces deux questions et de l'évolution de la productivité, **il résulterait une sorte de norme de progression du pouvoir d'achat des salaires** permettant de relancer la demande des ménages, point de passage obligé d'un retour à des taux de croissance du P.I.B. permettant de maintenir l'emploi.

Dès lors que cette norme pourra aller au-delà du simple maintien du pouvoir d'achat, ne serait-il pas **dangereux qu'elle soit la même dans toutes les branches et dans toutes les entreprises**, quels qu'y soient les gains de productivité ? Il est probable que, comme dans le passé, une telle uniformité serait un facteur d'inflation.

Le problème ainsi posé est celui **d'une régulation du partage des revenus directement issus de l'activité productive qui tienne compte de la diversité des situations.**

Le mode de régulation des revenus primaires n'est pas seul en cause : comme on va le voir dans le chapitre suivant, la politique de redistribution des revenus via les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques (notamment les transferts sociaux) perd elle aussi de sa souplesse pour au moins deux raisons :

- la recherche d'une réduction des prélèvements obligatoires sans aggravation des déficits publics ne peut éviter de mettre en cause le système actuel de régulation **des transferts sociaux** : c'est évident en matière de prestations vieillesse et la question est latente pour l'assurance maladie (les réserves de productivité des hôpitaux ne sont probablement pas inépuisables) ;

- l'accumulation d'année en année des déficits budgétaires (même limités aux alentours de 3 % du P.I.B.) provoque **une « explosion » des charges de la dette** qui accroît la rigidité des dépenses publiques.

S'il existait une marge de manœuvre en matière de politique budgétaire, elle a été utilisée. **Cette situation n'est d'ailleurs pas propre à la France.** Alors que la politique monétaire est elle-même contrainte par les niveaux des taux d'intérêt, la plupart des pays industrialisés se trouvent plus ou moins privés d'instruments de régulation de la demande qui ont rendu d'appréciables services dans le passé.

*
* *

CHAPITRE 2

LES PERSPECTIVES POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Question préliminaire : où en sont les projections triennales du Gouvernement ?

Le rapport annexé à la deuxième loi de Plan prévoyait (page 53 du document publié au Journal Officiel du 30 décembre 1983) la mise en œuvre dès 1984 de projections triennales des finances publiques jointes au rapport annexé au projet de loi de finances (1). Il était précisé (page 49 du document précité) que ces projections constitueraient : « **un cadre nouveau pour étudier la cohérence économique des décisions budgétaires, c'est-à-dire pour évaluer leur incidence à moyen terme et pour intégrer la réalisation des priorités et l'examen des non-priorités dans la détermination des dépenses. Une projection à trois ans éclairera les conséquences des décisions envisagées, révélera certaines contraintes ou contradictions peu visibles la première année et situera l'examen des services votés dans un cadre propice à leur remise en cause progressive** ».

Il s'agissait là d'une bonne résolution et, dans son rapport d'il y a un an, votre Délégation notait que le projet de loi de finances pour 1985 aurait gagné à être situé dans le cadre d'une projection triennale pouvant éventuellement « **révéler certaines contraintes ou contradictions peu visibles la première année** ».

Pourtant, le Gouvernement n'a pas présenté le document attendu l'année dernière. En sera-t-il de même cette année ?

Cette carence accroît la nécessité, pour votre Délégation, de vous apporter des informations sur les perspectives à moyen terme des finances publiques telles qu'elles peuvent être esquissées à partir de la projection présentée dans l'annexe n° 2 au présent rapport.

(1) La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification prévoit la présentation chaque année de deux rapports par le Gouvernement : le premier doit être déposé au début de la session de printemps et rend compte de l'exécution du Plan (article 13 de la loi précitée) ; le second doit être annexé au projet de loi de finances (article 10 de la loi du 29 juillet 1982).

Cette projection ne saurait toutefois se substituer à celle que le Gouvernement doit communiquer au Parlement. Elle ne prétend d'ailleurs pas simuler une politique conforme aux normes fixées par le Gouvernement. Certes, elle tient compte des objectifs annoncés et des décisions intervenues mais, sur les décisions à prendre dans l'avenir, elle ne fait que des hypothèses techniques dans le but d'illustrer une problématique découlant de la projection sur le moyen terme des tendances actuellement observées.

Le scénario macroéconomique qui a servi de base à cette projection a été évoqué au chapitre précédent (1). On retiendra qu'il est dans l'ensemble relativement favorable même si, en fin de période, il aboutit à des tensions qui n'auraient pas permis de prolonger l'exercice au-delà de 1990. En tout cas, dans le domaine particulier des finances publiques, **ce scénario tend plus à atténuer les difficultés mises en évidence qu'à les aggraver.**

I. — LES DEPENSES SOCIALES ET LEUR FINANCEMENT

A. — La dynamique des dépenses : le rôle prépondérant des retraites

Sur la période de projection, le taux de croissance des prestations sociales est nettement supérieur à celui du P.I.B. : respectivement 3,4 % et 2,9 % l'an (en francs constants) de 1984 à 1988 ; 4,1 % et 3,2 % entre 1988 et 1990. Le rapprochement entre les deux rythmes d'évolution qui caractérise la fin de période résulte de l'élévation du taux de croissance du P.I.B. et de la stabilisation des dépenses liées à l'indemnisation du chômage.

Comme on l'avait noté l'année dernière, **les retraites jouent un rôle prépondérant** dans la dynamique des transferts sociaux :

- **les données démographiques**, l'évolution du nombre des annuités acquises et l'abaissement de l'âge de la retraite induisent automatiquement une progression de 5 % par an du volume des pensions du régime général ;
- s'y ajoute **l'effet de l'indexation** des retraites sur le salaire brut moyen.

Sur ce point, la projection conduit à poser **une question** : le système actuel d'indexation sur le salaire brut (qui n'est pas remis en cause dans la projection) pourrait-il être maintenu s'il entraînait des gains de pouvoir d'achat plus importants pour les retraités que pour les salariés en activité ?

(1) Il est par ailleurs décrit dans l'annexe n° 1 et ses principales caractéristiques sont rappelées au début de l'annexe n° 2.

En effet, comme on l'indique plus loin, le financement des retraites implique une sensible augmentation des prélèvements à la charge des actifs dont **les revenus nets risquent ainsi d'évoluer moins favorablement que les revenus bruts** qui sont actuellement retenus comme base d'indexation des pensions. Par exemple, l'écart entre les taux de croissance annuels du salaire brut et du salaire net pourrait être proche de 1 % si l'on retenait l'hypothèse d'une majoration des cotisations des salariés au lieu du rétablissement d'un prélèvement sur les revenus des ménages.

Le deuxième facteur d'augmentation des transferts sociaux est constitué par **l'assurance maladie** (1).

Pourtant, les hypothèses de départ retenues pour la projection sont restrictives. Elles impliquent notamment **un effort de productivité de la part des hôpitaux** car la marge qui leur est laissée a priori pour améliorer la qualité des soins et le recours à des techniques de plus en plus coûteuses n'est que de 1 %, par an, alors que l'observation du passé conduirait à prévoir une marge de 2 à 3 %.

Mais les dépenses hospitalières sont largement conditionnées par **les charges salariales** et celles-ci ne peuvent qu'être accrues par le redressement du pouvoir d'achat des salariés qui est de plus en plus sensible au cours de la période de projection.

Aussi bien, malgré des hypothèses restrictives en ce qui concerne les honoraires médicaux, les prix des médicaments et les congés-maladie, les charges de l'assurance-maladie augmentent-elles nettement plus que le P.I.B. - l'écart va toutefois en se réduisant.

La décélération observée dans l'accroissement du chômage limite le coût de son indemnisation tandis que **la diminution du nombre des pré-retraités** (— 50.000 par an) permet de rembourser les annuités des emprunts précédemment contractés pour financer le système.

Au total, la projection retrace une augmentation de la masse des prestations sociales rapportée au P.I.B. de 1,5 point en six ans (1,6 point pour les prestations vieillesse ; 0,3 point pour les prestations-maladie ; 0,35 point pour l'indemnisation du chômage ; — 0,55 point pour les pré-retraites ; — 0,2 point pour les prestations familiales).

B. — Le financement des régimes sociaux : la règle de l'équilibre

Alors que les dépenses augmentent plus vite que le P.I.B., les ressources des régimes sociaux ont plutôt tendance à augmenter moins vite que le P.I.B. dans les premières années de la projection car la masse salariale servant d'assiette aux cotisations existantes est minorée par les pertes d'emplois.

(1) Schématiquement, on peut retenir qu'en fin de projection, les dépenses-vieillesse contribuent pour deux tiers à la croissance des prestations et les dépenses-maladie pour un tiers.

Dès 1986, le problème de l'équilibre financier des régimes paraît « incontournable ». Pour le résoudre, **les hypothèses suivantes ont été retenues dans la projection :**

- pour l'assurance-chômage et les régimes complémentaires de retraite, une majoration des cotisations sociales des employeurs et des salariés ;
- pour le régime général de sécurité sociale, un prélèvement effectué sur les ménages seulement.

A l'horizon 1990, les recettes supplémentaires ainsi dégagées seraient les suivantes (chiffres arrondis) :

- **14 milliards de francs** (soit 0,2 % du P.I.B.) pour l'assurance-chômage, correspondant à un relèvement de 0,9 point des cotisations existantes (1) ;
- **11 milliards de francs** pour les régimes complémentaires de retraite (soit un peu moins de 0,2 % du P.I.B.) ;
- **96 milliards de francs** pour le régime général (soit un peu plus de 1,4 % du P.I.B.), à raison d'environ un tiers pour l'assurance-maladie et deux tiers pour l'assurance-vieillesse (2) ; en ordre de grandeur, ce prélèvement représenterait **six fois la contribution de 1 %** sur le revenu imposable des ménages perçue en 1984 au profit de la sécurité sociale et supprimée en 1985.

Finalement, **les prélèvements obligatoires** affectés aux régimes sociaux représenteraient **21,2 % du P.I.B. en 1990, contre 20,1 % en 1984.**

*
* *

II. — FINANCES DE L'ETAT : LA QUADRATURE DU CERCLE

Le poids croissant des charges d'intérêt fait obstacle au ralentissement **des dépenses publiques** qui devrait accompagner l'allègement de **la fiscalité** pour que le déficit de l'Etat ne soit pas aggravé.

A. — Fiscalité : les limites de l'allègement

La projection repose sur l'hypothèse que les allègements fiscaux intervenus en 1985 et prévus en 1986 ne sont pas remis en cause mais qu'ils ne sont pas suivis d'autres allègements.

(1) Etablie au mois de septembre, la projection n'a pas pu tenir compte des mesures d'économies négociées entre les partenaires sociaux à la fin du mois d'octobre.

(2) La caisse d'allocations familiales restant excédentaire, la projection sous-entend que cet excédent sert à limiter les besoins de financement des deux autres caisses.

Compte tenu de cette hypothèse et des évolutions macroéconomiques qui sous-tendent la projection, **le niveau des prélèvements obligatoires affectés à l'Etat** exprimé en pourcentage du P.I.B. se trouve réduit en 1988 de 0,5 point par rapport à 1984 (1).

A partir de 1988, la tendance s'inverse spontanément : certes, les impôts indirects autres que la T.V.A. augmentent plutôt moins vite que le P.I.B. mais le produit de l'impôt sur le revenu croît plus vite (bien que son barème soit supposé toujours indexé sur l'inflation) en raison des gains de pouvoir d'achat dont bénéficient les ménages.

B. — Dépenses : le poids des intérêts

L'intention manifestée par les pouvoirs publics de limiter la croissance des dépenses de l'Etat a été prise en compte dans les hypothèses de départ de la projection concernant **les charges de personnel** (stabilité des effectifs et politique salariale plus restrictive que dans le secteur privé), les autres frais de fonctionnement (2), **les transferts économiques** (subventions) et **les investissements**.

N'eut été le poids des intérêts, le montant des dépenses des administrations centrales exprimé en pourcentage du P.I.B. eût baissé de 0,7 point entre 1984 et 1988 et à nouveau de 0,4 point entre 1988 et 1990.

Mais la prise en compte du service de la dette renverse la tendance : la baisse entre 1984 et 1988 ne représente plus que 0,5 point de P.I.B. et elle fait place ensuite à une hausse de 0,3 point de P.I.B. entre 1988 et 1990.

Ces résultats méritent d'autant plus d'attention que la projection repose sur l'hypothèse **d'une baisse des taux d'intérêt réels**. Mais il est vrai que **le regain d'inflation** qui apparaît en fin de période entraîne **une hausse des taux nominaux** qui, compte tenu du niveau de la dette flottante, **a immédiatement un fort impact** : une majoration de 1 point des taux à court terme engendre un surcroît de charge d'intérêt qui représente, pour une année donnée, entre 0,1 % et 0,2 % du P.I.B.

Pour éviter de reporter artificiellement au-delà de l'année 1990 une partie du poids des intérêts liés à l'augmentation de la dette, **la projection exclut le recours à des émissions d'obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.)**. On a en effet supposé que, chaque année, les besoins nets d'emprunt du Trésor seraient couverts, **pour moitié par des moyens à court terme** (bons en compte courant) **et pour moitié par des emprunts obligataires « classiques »** à l'exclusion de nouvelles émissions d'O.R.T.

(1) Dont environ 0,2 point correspond à l'augmentation de la part des impôts nationaux revenant aux collectivités locales et à la C.E.E. et un peu moins de 0,2 point à la suppression de la taxe sur les salaires que l'Etat se versait à lui-même. Les autres mouvements affectant la pression fiscale de l'Etat concernent les impôts directs (- 0,35 point), les taxes sur les carburants (+ 0,3 point), la T.V.A. et les autres taxes indirectes (- 0,15 point).

(2) On a cependant simulé un certain rattrapage du retard pris dans l'exécution de la loi de programmation militaire.

Si l'on avait admis que la moitié des émissions obligataires se fasse sous forme d'O.R.T., les charges d'intérêt grevant le budget de l'Etat à l'horizon 1990 auraient été allégées d'un montant équivalent à 0,4 % du P.I.B. (26 milliards de francs). Cela met en évidence **le danger d'une technique d'endettement** qui, en allégeant les contraintes d'aujourd'hui, aggrave considérablement celles d'après-demain. **Il est du devoir de votre Délégation d'attirer l'attention du Sénat sur ce point.**

C. — Besoin de financement et augmentation de la dette (1)

Exprimé en pourcentage du P.I.B., **le besoin de financement des administrations centrales atteint 3,5 % en 1990**, soit 0,4 point de plus qu'en 1984. Cette différence correspond exactement à l'allègement de la pression fiscale de l'Etat sur la même période.

La persistance d'un tel besoin de financement induit chaque année **une augmentation de la dette publique** : en francs constants, celle-ci augmenterait de **75 % en six ans**. Rapporté au P.I.B., son montant passerait de 21,4 % en 1984 à 32,3 % en 1990.

Certes, **l'Etat n'est pas un emprunteur comme les autres**. Les intérêts qu'il verse abondent les revenus des contribuables et, au niveau macroéconomique, le besoin de financement de l'Etat ne devient rédhibitoire que quand il excède les capacités nettes de financement des autres agents intérieurs. Dans cette limite, on serait presque tenté de dire que le comportement de l'Etat revient à « demander plus à l'épargnant et moins au contribuable » et à modifier la structure des contreparties de la masse monétaire.

Certes, au début, tout endettement est indolore, voire euphorisant. Mais, à la longue, il engendre des contraintes égales à celles qu'il a temporairement éludées. Dans le cas de l'Etat, ces contraintes se traduisent par **une rigidité croissante de la dépense publique** : ainsi les **charges d'intérêt** pourraient-elles représenter pour les administrations centrales, **3,8 fois leurs dépenses d'investissement en 1990** (contre 1,2 fois en 1980) et absorber plus de **60 % du produit de l'impôt sur le revenu** (contre 22 % en 1980).

*
* *

(1) Pour éviter tout risque de confusion, on rappellera qu'il est ici question de la dette de l'Etat et non pas de la dette extérieure de la France. Pratiquement, l'endettement du Trésor à l'égard de l'étranger ne concerne que les organisations internationales (en particulier la C.E.E.).

III. — FINANCES LOCALES : UN SENTIER D'EQUILIBRE

Compte tenu des incertitudes liées au processus de décentralisation, la projection des finances locales a le caractère **d'une simple esquisse**.

A. — Les dépenses

Pour les dépenses, les hypothèses comportent **des marges de manœuvre un peu moins étroites que pour l'Etat** aussi bien que pour les dépenses de fonctionnement (augmentation des effectifs de 1,5 % par an) que pour les investissements (+ 1,2 % l'an). Cela reflète la mise en œuvre de la **décentralisation**.

Le caractère modéré des hypothèses relatives aux dépenses de transferts s'explique essentiellement par la relative amélioration de la situation économique :

- **pour les prestations sociales**, l'hypothèse est celle d'une stabilisation de leur part dans les budgets locaux jusqu'en 1988 ; ensuite, le redressement du pouvoir d'achat des ménages et la moindre augmentation du chômage permettraient de contenir la progression de ces dépenses ;
- **pour les transferts économiques** (subventions), la prudence avec laquelle se mettent en place les dispositifs régionaux d'aide aux entreprises (1) et la reprise de l'activité décrite dans le scénario macroéconomique servant de base à la projection ont conduit à laisser simplement ces dépenses évoluer comme le P.I.B. (bien que l'Etat cherche lui-même à réduire ses propres interventions économiques).

Enfin, **le taux des prêts de la Caisse des Dépôts** a été supposé stabilisé à 10 %. Peut-être **cette hypothèse pêche-t-elle par excès d'optimisme**. D'une part en effet les taux actuels ne s'adaptent qu'avec une excessive lenteur au mouvement de désinflation. D'autre part, la projection suppose qu'ils ne suivraient pas le regain d'inflation qui apparaît à partir de 1988.

Il résulte malgré tout de ces hypothèses que, comme pour l'Etat, mais dans des proportions moindres, **ce sont les charges d'intérêt qui constituent le principal facteur d'alourdissement** des charges des collectivités locales, du moins jusqu'en 1988. **En fin de projection, l'effort de rigueur financière simulé dans la projection porte ses fruits** : la part des intérêts dans les budgets locaux est stabilisée et, rapporté au P.I.B., le niveau de la dette des collectivités locales amorce un recul. Cette tendance contraste avec celle qui a été précédemment mise en évidence au niveau de l'Etat, mais elle est liée à des hypothèses dont on a souligné le caractère optimiste.

(1) Des conclusions du premier forum économique des conseils régionaux de France qui s'est tenu à Dijon, sous l'égide du Conseil régional de Bourgogne, les 3 et 4 octobre dernier, on peut retirer l'impression que les régions ne s'engagent que de façon limitée dans la voie des aides directes.

B. — Les recettes transférées

Indexée sur la T.V.A., **la dotation globale de fonctionnement augmente jusqu'en 1988 moins vite que le P.I.B.**

La même tendance caractérise **l'ensemble des transferts de recettes fiscales** (une fois prise en compte la compensation de l'allègement de la taxe professionnelle intervenu en 1985), ainsi que les concours de l'Etat proprement dits.

C. — La fiscalité propre

L'hypothèse centrale de cette projection des finances locales est que les collectivités décentralisées réussiraient dès le début de la période à **limiter leur besoin de financement** à un niveau correspondant à 0,2 % du P.I.B. (norme retenue dans le IX^e Plan).

Comme on l'a vu plus haut, cette gestion rigoureuse aboutit à maîtriser l'endettement à l'horizon de la projection, ce qui constitue une caractéristique majeure de la simulation.

Les dépenses augmentant plus vite que le P.I.B. (du moins jusqu'en 1988) et les ressources de transferts moins vite, **la volonté de limiter le besoin de financement rend inéluctable une élévation de la pression fiscale locale** proprement dite.

Schématiquement, les majorations d'impôts simulées dans la projection sont les suivantes :

- en pourcentage du P.I.B., l'augmentation de **la taxe professionnelle** équivaut à peu près à l'allègement intervenu en 1985 ;
- la pression fiscale sur les ménages (**taxe d'habitation et taxes foncières**) est accrue de un sixième.

La majeure partie de ces majorations intervient dans la première moitié de la période de projection. **A partir de 1988, la pression fiscale locale est pratiquement stabilisée, mais le résultat dépend :**

- de la reprise de la croissance qui accroît spontanément le produit des impôts tout en permettant de limiter les dépenses de transferts (aide sociale et subventions économiques) ;
- de la stabilité du taux nominal des prêts de la Caisse des dépôts malgré le regain d'inflation.

C'est ici l'occasion de rappeler que le scénario macro-économique retenu pour l'établissement de la projection des finances publiques tend à atténuer l'acuité des problèmes soulevés plutôt qu'à l'aggraver.

*

* *

IV. — L'ÉVOLUTION A MOYEN TERME DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Compte tenu des hypothèses de départ retenues pour la projection et des évolutions macroéconomiques que retrace le scénario sous-jacent, l'évolution des prélèvements obligatoires entre 1984 et 1988 se résume ainsi :

1. — S'agissant des **prélèvements affectés à l'Etat** (après déduction des transferts aux collectivités locales et à la C.E.E.) leur niveau passerait de **18,5 % du P.I.B. en 1984 à 18 % en 1988** ; cette baisse (qui tient compte de la suppression de la taxe sur les salaires que l'Etat se versait à lui-même) reflète l'incidence des mesures intervenues en 1985 et annoncées pour 1986 ; **entre 1988 et 1990 et à législation constante, le produit des impôts d'Etat rapporté au P.I.B. croîtrait spontanément de 0,1 point.**

2. — **La projection comportant les mesures nécessaires à l'équilibre financier des régimes sociaux**, les prélèvements affectés à ces derniers augmenteraient dans une proportion équivalant à **1,1 point de P.I.B.** ; cela signifie que l'allègement résultant en 1985 de la suppression de la contribution de 1 % sur le revenu imposable serait plus que contrebalancé les années suivantes par les majorations de recettes retracées dans la projection.

3. — Compte tenu de l'augmentation de la pression fiscale locale en début de période et de sa stabilisation à partir de 1988 (en liaison avec les hypothèses favorables précédemment énoncées), **le poids des prélèvements obligatoires hors C.E.E. passerait de 44,6 % du P.I.B. en 1984 à 45,2 % en 1988 et 45,6 % en 1990.**

4. — Si l'on tient compte de la fiscalité européenne, le poids des prélèvements obligatoires s'élève de 0,7 point de P.I.B. entre 1984 et 1988 et à nouveau de 0,4 point entre 1988 et 1990, **soit au total 1,1 point en six ans.**

Pourquoi avoir choisi l'année 1984 et non pas 1985 comme base de comparaison ?

*

De fait, le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1986 retient, pour 1985, un taux de prélèvement obligatoire en baisse de 0,8 point de P.I.B. par rapport à l'année 1984. Les données de la projection qui viennent d'être présentées signifieraient alors que, d'ici 1990, le taux de prélèvement obligatoire pourraient croître de 1,9 point de P.I.B. (1,1 + 0,8).

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN % DU P.I.B.

(Chiffres arrondis)

	1984	1988	1990
A. — ÉTAT (au sens de la comptabilité nationale)			
1. Impôts liés à la production	12,85	12,8	12,7
2. Impôts sur le revenu et le patrimoine	7,75	7,5	7,7
3. Cotisations sociales perçues par l'Etat	0,3	0,3	0,3
4. <i>A déduire :</i> Transferts de recettes fiscales aux collectivités locales et la C.E.E.	-2,4	* -2,6	-2,6
TOTAL A	18,5	18,0	18,1
B. — ORGANISMES DIVERS <i>D'ADMINISTRATION CENTRALE</i>	0,3	0,3	0,3
TOTAL ADMINISTRATIONS CENTRALES (A + B)	18,8	18,3	18,4
C. — ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES			
1. Fiscalité propre (stricto sensu)	3,8	4,0	4,0
2. Transferts de recettes fiscales	1,9	2,0	2,0
TOTAL C	5,7	6,0	6,0
D. — SÉCURITÉ SOCIALE			
1. Cotisations sociales	19,45	19,3	19,4
2. Prélèvement sur les ménages	0,25	1,3	1,5
3. Autres prélèvements obligatoires	0,4	0,3	0,3
TOTAL D	20,1	20,9	21,2
TOTAL HORS C.E.E.	44,6	45,2	45,6
E. — C.E.E.	0,8	0,9	0,9
TOTAL A+B+C+D+E	45,4	46,1	46,5

Mais, lorsque les comptes de la Nation pour 1985 seront disponibles (en juin 1986), la baisse des prélèvements obligatoires sera peut être évaluée différemment. L'expérience montre en effet que les comptes nationaux sont parfois l'objet de révisions significatives. Aussi, même si les comptes de l'année 1984 ne sont encore que provisoires, ils sont tout de même moins sujets à modifications que les estimations actuellement disponibles pour 1985. On conviendra dès lors qu'il était préférable de ne pas altérer la portée d'un diagnostic à moyen terme par une estimation encore révisable de la base de référence.

V. — PRINCIPAUX RÉSULTATS DES SCÉNARIOS NORMATIFS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

Les scénarios normatifs du Commissariat Général du Plan dont on a évoqué les principales caractéristiques au chapitre premier, décrivent **une évolution des finances publiques à certains égards différente** de celle qui a été analysée ci-dessus :

A. — Dans un scénario ne comportant pas de nouveaux allègements de la fiscalité, le niveau des **prélèvements obligatoires** rapporté au P.I.B. est, en 1990, inférieur de 0,3 point au niveau observé en 1984 (contre une hausse de 1,1 point dans la projection étudiée dans le présent rapport), tandis que le **besoin de financement** de l'ensemble des administrations est ramené à 1,8 % du P.I.B. (au lieu de 3,6 % dans la projection précitée).

L'amélioration des résultats qui ressort de ce scénario tient à plusieurs facteurs :

- essentiellement une croissance économique plus forte et une inflation plus faible,
- des hypothèses de départ plus restrictives en matière de prestations sociales, de dépenses de l'Etat et des collectivités locales,
- un recours partiel aux obligations renouvelables du Trésor pour couvrir le déficit budgétaire.

B. — Dans un scénario qui comporte de nouveaux allègements de l'impôt sur le revenu, le niveau des prélèvements obligatoires en 1990 est abaissé de 2,3 points de P.I.B. par rapport à 1984 mais le besoin de financement des administrations atteint alors 3,9 % du P.I.B.

CHAPITRE 3

RÉFLEXIONS SUR UN EXERCICE RELATIF A L'ALLÈGEMENT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Pour **contribuer à l'information du Sénat**, il a paru utile à votre Délégation de **commander une étude spécifique** sur un sujet qui n'a pas été explicitement évoqué dans les travaux de planification mais qui, tout en étant d'une nature proche de ces travaux, correspond à un centre d'intérêt permanent pour la Haute Assemblée.

Cette étude spécifique porte sur l'incidence macroéconomique d'une suppression — ou d'un allègement — de la taxe professionnelle compensée par une majoration de la T.V.A.

L'annexe n° 3 à ce Rapport présente les résultats complets de cette simulation réalisée à l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E.

Votre Rapporteur se limite ici à en tirer quelques réflexions.

I. — FINALITÉ DE L'ÉTUDE

Il est clair que l'étude en question **n'a pas pour objectif implicite de rechercher des moyens d'augmenter les ressources** des collectivités locales. Sa motivation se trouve plutôt dans les critiques souvent faites à la taxe professionnelle du point de vue de la **rationalité économique**.

La question qui vient alors à l'esprit est la suivante : l'économie française considérée dans son ensemble tirerait-elle avantage d'un transfert de la taxe professionnelle sur la T.V.A. ?

Avant de donner les éléments de réponse que l'étude apporte à cette question, il convient de **donner quelques explications sur le choix de la recette de substitution envisagée**.

En vous proposant de réfléchir à la possibilité de recourir à la T.V.A., votre Rapporteur ne considère pas que cette direction de recherche doive en exclure d'autres. Mais, ne pouvant s'engager dans une étude trop lourde, il a considéré qu'il était logique de s'intéresser d'abord aux suggestions qui sont les plus souvent avancées.

A part une majoration de la T.V.A., deux autres directions d'étude auraient pu être explorées :

a) Une augmentation des recettes fiscales transférées par l'Etat dans le cadre de sa politique d'allègement des prélèvements obligatoires

On pourrait envisager que, désireux d'alléger la charge fiscale des entreprises, l'Etat décide, dans le cadre de la politique économique dont il a la responsabilité, de faire porter cet allègement sur la taxe professionnelle. Telle a été l'orientation suivie en 1985.

b) Une augmentation des impôts sur les ménages

Compenser un allègement de la taxe professionnelle par une augmentation des impôts sur les ménages procéderait d'une logique macroéconomique tendant à favoriser une augmentation de l'épargne des entreprises au détriment de celle des particuliers.

Cette logique n'est pas condamnable mais elle n'a pas été privilégiée dans l'exercice présenté ici pour une raison assez évidente : la fiscalité locale actuelle repose à la fois sur les entreprises et les ménages et, comme l'équilibre d'un système fiscal est tributaire de la diversité de la matière imposable, il n'est sans doute pas à souhaiter que les ressources fiscales des collectivités locales proviennent trop exclusivement des ménages.

C'est d'ailleurs ce type de réflexion qui a conduit à réaliser une simulation qui n'exclut pas le maintien du pouvoir d'achat des salaires en cas de hausse de la T.V.A. Théoriquement, on pourrait imaginer que le supplément de hausse de prix de la consommation induit par une majoration de la T.V.A. n'entraîne pas une augmentation équivalente des salaires. Le pouvoir d'achat des salariés verrait alors son évolution amputée d'autant (1). Compte tenu du degré d'agrégation du modèle utilisé, une hausse de la T.V.A., intervenant dans ces conditions, aurait une incidence macroéconomique très proche de celle que le modèle associerait à une augmentation de l'impôt sur le revenu.

II. — PRINCIPAUX RÉSULTATS

Au risque de simplifier un peu trop les résultats de l'étude assez complexe présentée dans l'annexe n° 3, votre Rapporteur croit pouvoir en dégager les enseignements suivants :

1°) Le modèle montre que, manifestement, l'allègement de la taxe professionnelle induit **une relance de la croissance par l'investissement tout en modérant l'inflation** ; c'est donc a priori une mesure qui peut être jugée favorablement eu égard à la situation actuelle de l'économie française.

(1) Selon les hausses de salaires incorporées dans le scénario servant de base à la simulation, on aurait alors soit une moindre progression du pouvoir d'achat, soit un simple maintien, soit, à la limite, une perte de pouvoir d'achat.

2°) En revanche, **l'augmentation de la T.V.A.** a une incidence à la fois **dépressive** à court terme et d'autant plus **inflationniste** que les salaires sont supposés être revalorisés pour compenser intégralement et sans délai le supplément de hausse des prix.

3°) Au total, cependant — et c'est là le résultat important de la simulation. —, les effets favorables de l'allègement de la taxe professionnelle commencent dès la deuxième année à l'emporter sur les effets défavorables de la majoration de la T.V.A. qui sont prépondérants la première année. Mais, pour cela, **trois conditions** doivent être remplies :

a) **Les entreprises répercutent dans leurs prix de production** la réduction de la taxe professionnelle aussi complètement qu'elles répercuteraient une aggravation de leurs charges ; cette **réversibilité des comportements** que décrit un modèle signifie en l'occurrence que **les prix de production sont flexibles à la baisse autant qu'à la hausse** ;

b) Les agents économiques **anticipent correctement l'incidence désinflationniste de l'allègement de la taxe professionnelle**, ce qui signifie, en particulier, que les salaires nominaux augmentent moins qu'ils ne le feraient si seul était pris en compte l'effet inflationniste de la hausse de la T.V.A. ;

c) Le freinage de la hausse des prix industriels à la production qui résulte de la mesure étudiée est supposé permettre **non pas de réaliser des gains de compétitivité** à l'égard de nos partenaires, **mais de réduire l'ampleur du glissement du franc** qui est contenue dans le scénario servant de base à la simulation ; cette **hypothèse de « franc fort »** a une incidence désinflationniste importante et conditionne par là-même les résultats de l'expertise.

III. — ORIENTATIONS POUR LA POURSUITE DE LA RÉFLEXION

Il n'appartient pas à votre Délégation de conclure à l'opportunité ou à l'inopportunité de la mesure étudiée, ne serait-ce que parce que l'analyse macroéconomique n'éclaire qu'un aspect d'une question fort complexe.

Soucieux néanmoins de **concrétiser quelque peu les conclusions** qui peuvent être tirées de l'exercice, votre Rapporteur croit pouvoir vous soumettre **quelques réflexions**.

A. — La nécessaire prise en compte de l'équilibre général des prélèvements fiscaux et sociaux, nationaux et locaux

Quand on apprécie le caractère plus ou moins rationnel ou équitable d'un impôt, le jugement porté dépend souvent du critère utilisé.

On trouve à cet égard dans l'annexe n° 3 des indications intéressantes (bien que très agrégées) sur les écarts plus ou moins grands que l'on peut mettre en évidence lorsque l'on calcule le poids de la taxe professionnelle payée par les différents secteurs économiques en pourcentage de trois indicateurs macroéconomiques de leur capacité contributive (valeur du capital fixe, valeur ajoutée, excédent brut d'exploitation).

Bien évidemment, si l'on considère a priori qu'un impôt est judicieusement réparti lorsqu'il représente pour toutes les entreprises le même pourcentage de leur valeur ajoutée, on arrive à la conclusion que l'assiette actuelle de la taxe professionnelle devrait être remplacée par la valeur ajoutée.

Sans doute le principal défaut de notre fiscalité locale a-t-il longtemps tenu à ce que l'évaluation de la matière imposable n'avait guère de rapport avec la réalité économique. Les efforts faits pour rapprocher l'une de l'autre commencent à porter leurs fruits. Il importe avant tout de poursuivre dans cette voie.

Au-delà, votre Rapporteur pense que, fondamentalement, les qualités d'un système fiscal s'apprécient en fonction du caractère diversifié et évolutif de ses assiettes et de la modération de ses taux. S'y ajoute, quand il s'agit de la fiscalité locale, la possibilité pour les collectivités concernées d'en moduler le produit global et la structure.

Si l'on applique ces critères au transfert fiscal étudié ici, on peut lui trouver des inconvénients :

— l'abandon de l'assiette actuelle de la taxe professionnelle aboutirait certes à moins recourir à la masse salariale qui est déjà largement mise à contribution pour les prélèvements sociaux mais aussi à renoncer à utiliser la valeur locative des immobilisations qui est un élément d'assiette original et localisable ; pour l'essentiel, le pouvoir décisionnel des responsables locaux se limiterait alors aux taxes foncières et à la taxe d'habitation ;

— la recette de substitution (augmentation de la T.V.A.) conduirait à recourir à un élément d'assiette déjà largement sollicité et à majorer des taux qui sont déjà au-dessus de la moyenne européenne.

Ce genre de considération incite à réfléchir sur un transfert d'ampleur plus limitée que celui qui a été présenté dans la simulation.

B. — Un transfert partiel et modulé

Compte tenu de l'ampleur de la hausse de T.V.A. (+ 2,6 points sur les quatre taux) que nécessiterait la compensation de la suppression complète de la taxe professionnelle, la réflexion pourrait plutôt s'orienter dans les directions suivantes :

- La place qu'occupe déjà la T.V.A. dans notre système fiscal et l'incidence inflationniste de sa majoration invitent à n'envisager qu'une hausse à la fois plus limitée que dans la simulation et modulée suivant les taux : pour atténuer les effets sectoriels mis en évidence dans l'étude et réduire les risques de « dérapage » des prix, le taux super-réduit devrait, en tout état de cause, rester inchangé et l'essentiel de l'ajustement devrait porter sur le taux normal qui ne saurait, cependant, dépasser 20 %.

- L'allègement corrélatif de la taxe professionnelle pourrait, lui aussi, être modulé et prendre la forme d'une réduction (voire d'un abandon) de la part de la taxe actuellement assise sur la masse salariale ; en effet, les salaires étant largement sollicités par ailleurs pour servir d'assiette aux cotisations sociales, il y aurait sans doute, du point de vue macroéconomique, un intérêt certain à moins les mettre à contribution.

- Le maintien d'une partie de l'actuelle taxe professionnelle permettrait de conserver un impôt local sur les entreprises.

- Le mode de répartition du prélèvement à effectuer au profit des collectivités locales sur le produit de la T.V.A. serait naturellement une question fondamentale, mais elle dépasse manifestement le champ de l'analyse macroéconomique auquel votre Rapporteur a entendu se limiter.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION

(Réunion du 7 novembre 1985)

A l'issue de l'exposé de M. Bernard BARBIER, M. Pierre LOUVOT a approuvé l'esprit dans lequel le rapporteur avait « décrit le chemin étroit de nos espérances ».

Constatant que l'évolution des transferts sociaux nécessitait des recettes nouvelles, il a exprimé sa préférence pour un financement de l'assurance-maladie à partir d'un prélèvement direct sur le revenu des ménages. Il a en outre souhaité la réalisation d'une simulation sur l'incidence d'une budgétisation des prestations familiales.

MM. Maurice JANETTI, Henri Le BRETON et Pierre LOUVOT ont ensuite présenté des observations sur l'éventualité d'un transfert de la taxe professionnelle sur la T.V.A. :

— M. Maurice JANETTI a insisté sur la prudence dont il convenait d'entourer la présentation de cette étude pour éviter qu'il n'en soit tiré des conclusions qui ne correspondraient pas à l'esprit dans lequel elle a été réalisée ni à sa portée réelle.

— M. Henri LE BRETON a évoqué la charge que représentait la taxe professionnelle pour les entreprises dont l'activité consiste à mettre des machines à la disposition des exploitations agricoles : elles sont lourdement taxées pour des matériels qui ne servent que quelques mois par an.

— M. Pierre LOUVOT a relevé que l'un des éléments intéressants apportés par l'étude était que le diagnostic à moyen terme différait du diagnostic à court terme.

Concluant la discussion, M. Bernard BARBIER, Président et rapporteur, a rappelé que son intention était simplement d'apporter des éléments au débat.

Puis, évoquant l'ensemble de son rapport d'information, il a indiqué que, comme l'année dernière, l'intervention qu'il se proposait de faire lors de la discussion générale du projet de loi de finances pour 1986 aurait pour but d'apporter au Sénat des éléments d'appréciation et d'information, sans intention polémique, conformément à l'esprit dans lequel la Délégation s'attache à remplir sa mission.

La Délégation a alors adopté le rapport d'information élaboré par son Président.

ANNEXES TECHNIQUES

AVERTISSEMENT

Les travaux de projection présentés dans ces annexes ont été réalisés par le Service des études législatives du Sénat (cellule économique), à l'aide :

- du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. pour les scénarios à l'horizon 1989/90 présentés dans l'annexe n° 1 et pour la variante de suppression de la taxe professionnelle étudiée dans l'annexe n° 3 ;*
- des modèles de finances publiques de la Direction de la Prévision et à partir des résultats macroéconomiques d'un des scénarios précédents pour la projection des finances publiques présentée dans l'annexe n° 2 ;*
- du modèle METRIC de l'I.N.S.E.E. pour la projection à court terme présentée dans l'annexe n° 4.*

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

ANNEXE N° 1
PROJECTIONS MACROÉCONOMIQUES
A L'HORIZON 1989-1990

SOMMAIRE

	Pages
I. — DEUX SCÉNARIOS A L'HORIZON 1989	36
A. — Typologie des scénarios	36
B. — Le revenu des ménages et son utilisation	38
C. — Les entreprises et leurs capacités de production	39
1. <i>Le partage salaires-profits</i>	39
2. <i>Les capacités de production</i>	41
D. — Les caractéristiques de la croissance	42
1. <i>Les pôles de soutien de la demande</i>	42
2. <i>Croissance et inflation</i>	43
E — L'emploi	44
F — L'équilibre extérieur	46
Tableau résumé	50
II. — SCÉNARIO SERVANT DE BASE A LA PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES A L'HORIZON DE 1990	51
A. — Hypothèses relatives à l'environnement international et au taux de change	51
B. — Les ménages	52
C. — Les entreprises	52
D. — La croissance économique	53
E. — L'emploi	54
F. — Le commerce extérieur	56

I. — DEUX SCÉNARIOS A L'HORIZON 1989 (1) (projections D.M.S. établies au printemps 1985)

Des éléments d'appréciation plutôt que des prévisions.

Les scénarios à l'horizon 1989 présentés par la cellule économique du service des études législatives ont pour objet de mettre à la disposition des sénateurs les résultats du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. sous une forme synthétique permettant de donner des points de repère chiffrés. Il ne s'agit pas, à proprement parler, de prévisions, mais seulement d'éléments de réflexion en ce qui concerne l'évolution de l'économie.

A. — TYPOLOGIE DES SCÉNARIOS

Des comportements et des hypothèses de type tendanciel.

Les deux scénarios à l'horizon 1989 sont de type « tendanciel » en ce sens qu'ils reposent sur les comportements des agents économiques décrits par le modèle (sauf en ce qui concerne la fixation des salaires qui est ici traitée comme une variable d'ajustement) et sur des hypothèses de politique économique fondées sur l'extrapolation des tendances observées dans le passé récent.

Deux types d'environnement extérieur :

Les deux scénarios sont bâtis sur deux hypothèses d'environnement international raisonnablement contrastées qui se différencient par la façon dont pourrait réagir l'économie mondiale à la suite de l'ajustement attendu de la politique économique des États-Unis :

— *sortie de crise à l'horizon 1990*

— Dans le scénario n° 1, cet ajustement se fait en douceur et, après un ralentissement en 1986, le taux de croissance de nos principaux partenaires s'élève progressivement jusqu'au rythme de 4 % par an : c'est un scénario de « sortie de crise » à l'horizon 1990.

— *rechute en 1986 puis stagnation prolongée.*

— Au contraire, dans le scénario n° 2, l'économie mondiale connaît une rechute en 1986 suivie d'une stagnation prolongée : le taux de croissance moyen de nos partenaires ne dépasserait pas 2,4 % par an en fin de projection.

Baisse du dollar.

Les hypothèses faites sur l'évolution du dollar sont les mêmes dans les deux scénarios : sa valeur par rapport au mark reviendrait progressivement à un taux plus proche de celui qui correspondrait à une « parité de pouvoir d'achat » entre les deux monnaies : le dollar vaudrait 2,35 deutschemark à la fin de 1989.

(1) Un tableau présentant les principaux résultats des scénarios figure à la fin de cette première partie de l'annexe.

Glissement du franc limité au maintien de la compétitivité des exportations.

Pour le franc, l'hypothèse essentielle retenue dans cet exercice, comme dans les précédents, a été celle du maintien de notre monnaie dans le système monétaire européen, ce qui, compte tenu de la pratique suivie jusqu'à présent, conduit à exclure tout glissement de la parité du franc allant au-delà de la correction des écarts d'inflation. On a donc laissé le modèle déterminer lui-même l'évolution du taux de change nécessaire au maintien du niveau moyen de la compétitivité de nos exportations. Le résultat est que le deutchemark vaudrait 3,75 francs à la fin de 1989, ce qui mettrait le dollar à 8,80 francs.

La politique économique cherche à obtenir un excédent du commerce extérieur pour compenser les charges de la dette.

Pour ce qui est de la politique française, l'une des principales caractéristiques des scénarios est de simuler une politique de régulation de la demande intérieure tendant à dégager un excédent des échanges extérieurs de biens et services (au sens de la comptabilité nationale) suffisant pour compenser l'accroissement des charges de la dette extérieure, ou même, si l'environnement international était plus favorable, pour amorcer une réduction de l'endettement extérieur net à l'horizon de la projection.

Naturellement, selon que la croissance étrangère est plus ou moins forte, la marge de manœuvre laissée à la politique économique est plus ou moins large. On a supposé que cette marge serait utilisée pour assouplir progressivement la politique salariale, dans les limites compatibles avec l'objectif poursuivi en matière d'échanges extérieurs et on a laissé le soin au modèle de déterminer ces limites dans chaque scénario ; les résultats sont les suivants :

Deux rythmes différents de hausse des salaires.

- dans le scénario n° 1 (sortie de crise), le taux de croissance du pouvoir d'achat du salaire annuel net moyen par tête passerait d'un peu plus de 1 % en 1986 à un peu plus de 3,5 % par an en 1988-89 (1).
- dans le scénario n° 2 (stagnation prolongée), cet accroissement n'excéderait pas 2,5 % par an en fin de projection (1).

Prolongation de la politique budgétaire actuelle.

La politique budgétaire simulée obéit aux normes actuellement suivies par le Gouvernement de telle sorte que, pour pouvoir limiter à environ 3 % du PIB le besoin de financement des administrations sans augmenter les impôts, il a fallu retenir des hypothèses restrictives en ce qui concerne l'évolution des dépenses.

Même rigoureuses, les hypothèses sur les transferts sociaux posent un problème de financement résolu par des hausses de cotisations sociales et le rétablissement d'un prélèvement sur le revenu des ménages.

Pour ce qui est des transferts sociaux, on a maintenu la même norme d'évolution des dépenses de santé dans les exercices précédents (soit 2,8 % par an en francs constants) et on a simulé des mécanismes de revalorisation des pensions de retraite un peu plus restrictifs que les règles d'indexation actuellement utilisées. Malgré cela — et principalement sous l'effet de l'accroissement inéluctable du volume des prestations vieillesse — la masse des prestations sociales ne peut que continuer à augmenter plus vite que le PIB, et donc plus vite que les recettes à législation constante.

(1) Ces chiffres doivent être appréciés en tenant compte de ce que les recettes supplémentaires nécessaires, comme on le verra plus loin, à l'équilibre financier des régimes de protection sociale ne prennent que subsidiairement la forme de cotisations des salariés (qui minorent l'accroissement du salaire net). Pour près des deux-tiers, ces ressources sont supposées faire l'objet d'un prélèvement sur l'ensemble des revenus des ménages, ce qui revient notamment à reprendre aux salariés une partie des gains de pouvoir d'achat dont il est question ici.

Aussi, malgré l'objectif d'allègement des prélèvements obligatoires poursuivi par le Gouvernement, a-t-on simulé, dans les scénarios, année après année à partir de 1986, les majorations de recettes nécessaires à l'équilibre financier des différents régimes sociaux :

- augmentation des cotisations sociales (employeurs et salariés) pour l'assurance-chômage et les régimes complémentaires de retraite ;
- pour les autres régimes (essentiellement l'assurance-vieillesse), rétablissement d'un prélèvement direct sur les revenus des ménages.

Durée du travail : la tendance de moyen terme.

Entre 1984 et 1989, la durée annuelle moyenne du travail diminue dans les scénarios de 0,8 % par an (y compris les effets d'un développement plus rapide que par le passé du travail à temps partiel). Conforme aux tendances de longue période, la baisse simulée est cependant plus forte que celle qui a été observée en 1983-84 et elle contribue à limiter la dégradation de la situation de l'emploi que décrivent les scénarios.

B. — LE REVENU DES MÉNAGES ET SON UTILISATION

A l'horizon 1988-89 les gains de pouvoir d'achat (entre 2,4 % et 3,5 % par an) dépendent des hypothèses faites sur les salaires.

Comme on l'a indiqué en présentant les hypothèses de départ des scénarios à moyen terme, l'augmentation des salaires est différente dans chacun des deux scénarios. Il en va de même pour les prélèvements destinés à financer les régimes sociaux.

Aussi bien, alors que, dans le scénario n° 1 (sortie de crise), le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages retrouve un taux de croissance de l'ordre de 3,5 % par an en fin de période, ce gain n'excède guère 2,4 % dans le scénario n° 2 (stagnation prolongée).

ÉVOLUTION DES PRINCIPALES COMPOSANTES DU REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES (taux de croissance annuel moyen en pouvoir d'achat)

	BASE DE LA PROJECTION	SCÉNARIO 1		SCÉNARIO 2	
	1984-85	1986-87	1988-89	1986-87	1988-89
A — RESSOURCES DES MÉNAGES					
— Masse salariale brute	-0,2	1,7	3,6	1,4	2,3
— Prestations sociales	2,3	2,4	3,1	2,4	3,1
— Revenu brut des entrepreneurs individuels	1,1	1,4	2,4	1,1	1,8
B — PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES REVENUS DES MÉNAGES					
— Cotisations sociales	3,6	3,4	4,0	3,4	3,3
— Autres prélèvements sur le revenu et le patrimoine (dont impôt sur le revenu)	0,2 (-2,4)	5,3 (1,2)	3,6 (5,3)	5,9 (1,1)	6,3 (5,3)
REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES	0,7	2,3	3,5	2,0	2,4
ÉVOLUTION DU SALAIRE MOYEN PAR TÊTE					
— Salaire annuel brut-moyen	-0,2	2,2	3,7	2,0	2,7
— Salaire annuel net moyen	-0,9	1,8	3,6	1,6	2,5

Scénario n° 1 : environnement international de sortie de crise.

Scénario n° 2 : environnement international de stagnation prolongée.

Finally, the progression of the purchasing power of households is explained above all by the increase in social prestations.

Le maintien d'une croissance soutenue du pouvoir d'achat des prestations sociales continue de fournir la contribution positive la plus forte au pouvoir d'achat du revenu disponible. Les prestations vieillesse constituent à cet égard le principal facteur.

Growth of consumption between 2,6 % and 3,1 %.

Le taux d'épargne évoluant de façon quelque peu divergente (en hausse dans le scénario n° 1, en baisse dans le scénario n° 2), le rythme de progression de la consommation des ménages ne diffère que modérément entre les deux scénarios (3,1 % par an en 1988-89 dans le scénario n° 1 contre 2,6 % dans le scénario n° 2).

DONNÉES CARACTÉRISTIQUES DU PARTAGE CONSOMMATION/ÉPARGNE

(en pourcentage)

	1985	1986	1987	1988	1989
SCÉNARIO 1 (sortie de crise)					
• Taux de croissance du revenu disponible des ménages	1,2	2,1	2,4	3,4	3,6
• Taux d'épargne (en % du revenu disponible) <i>dont taux d'épargne financière</i>	14,6 6,2	14,7 6,5	14,8 6,5	15,1 6,9	15,4 7,1
• Taux de croissance de la consommation des ménages	1,1	2,0	2,4	2,9	3,3
• Taux de croissance de l'investissement des ménages	-1,6	0,0	0,7	2,6	4,8
SCÉNARIO 2 (stagnation prolongée)					
• Taux de croissance du revenu disponible des ménages	1,2	1,7	2,3	2,4	2,5
• Taux d'épargne (en % du revenu disponible) <i>dont taux d'épargne financière</i>	14,6 6,2	14,5 6,3	14,6 6,4	14,4 6,3	14,4 6,2
• Taux de croissance de la consommation des ménages	1,1	1,8	2,3	2,6	2,6
• Taux de croissance de l'investissement des ménages	-1,6	-0,3	0,2	1,2	2,6

C. — LES ENTREPRISES ET LEURS CAPACITÉS DE PRODUCTION

1. Le partage salaires-profits

By the end of 1985, the share of profits could return to its 1979 level.

A court terme, la part des charges salariales et sociales dans la valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises continue de fléchir.

Parallèlement, la part de l'excédent brut des entreprises se redresse.

Situation stabilized thereafter (thanks to the reduction of interest charges) but risk of degradation at the end of the period.

A moyen terme, les hausses de salaires et de cotisations sociales simulées dans les scénarios se répercutent sur les conditions du partage de la valeur ajoutée :

— dans le scénario n° 2 (stagnation prolongée), la part des charges salariales et sociales dans la valeur ajoutée reste stable ;

— dans le scénario n° 1 (sortie de crise), cette part tend de nouveau à augmenter en 1988-89, ce qui correspond au fait que le pouvoir d'achat des salaires croît alors sensiblement plus que la productivité.

Cependant, compte tenu de l'allègement relatif des charges d'intérêt, la part des profits (revenus des entrepreneurs individuels + épargne brute des sociétés) n'est pratiquement pas diminuée par ces hausses de salaires, du moins jusqu'en 1989 (mais, à ce moment-là, la tendance devient clairement défavorable dans le scénario n° 1).

DÉCOMPOSITION DE LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES
(hors grandes entreprises nationales, mais y compris entreprises individuelles)
(en pourcentage de la valeur ajoutée)

	1973	1982	1985	SCÉNARIO 1		SCÉNARIO 2	
				1987	1989	1987	1989
— Rémunération des salariés dont salaires bruts	50,3 (37,5)	57,0 (41,7)	54,0 (38,8)	53,7 (38,6)	54,1 (38,9)	53,7 (38,6)	53,7 (38,4)
— Part des administrations (1)	6,4	5,8	5,9	5,7	5,9	5,7	5,7
— Divers dont intérêts	12,0 (4,6)	11,6 (5,4)	11,1 (5,3)	11,3 (4,9)	10,9 (4,6)	11,2 (4,8)	10,6 (4,3)
— Revenu brut des entrepreneurs individuels	23,1	20,0	19,5	19,2	18,8	19,2	19,0
— Profits des sociétés	8,5	5,5	9,5	10,2	10,3	10,2	10,9

(1) Impôts liés à la production nets des subventions reçues par les entreprises.

L'indicateur de rentabilité utilisé dans le modèle D.M.S. (1) décrit, pour les entreprises industrielles, une évolution quelque peu discontinue : légère dégradation en 1986-87 (en liaison avec les hausses de salaires et la reprise des investissements) puis amélioration en 1988-89.

TAUX DE PROFIT MOYEN POUR L'ENSEMBLE DES INDUSTRIES MANUFACTURIÈRES

1983	1984	1985	SCÉNARIO 1				SCÉNARIO 2			
			1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989
1,2	3,2	4,0	3,9	3,9	4,3	4,4	3,8	3,7	4,1	4,3

Nette reprise des investissements à l'horizon 88-89, surtout dans les branches industrielles.

Si l'on met à part le profil irrégulier des investissements des grandes entreprises nationales, on constate une reprise progressive des investissements des autres entreprises dont le taux de croissance en 1988-89 dépasse 6 % dans le scénario n° 1 et 4 % dans le scénario n° 2.

(1) Il s'agit du taux de profit qui se définit comme le rapport entre les ressources d'autofinancement hors plus-values sur stocks et la valeur du capital aux prix de renouvellement. Il est à noter que ce taux, tel qu'il est calculé dans D.M.S., peut être influencé négativement non seulement par un accroissement des coûts de production (hausse des salaires par exemple) mais aussi par une augmentation des investissements puisque ceux-ci majorent la valeur du capital qui sert de dénominateur.

Enfin, quand on s'intéresse aux investissements des seules entreprises industrielles, on observe une reprise nette mais au rythme quelque peu irrégulier sur la période 1985-87, puis, en fin de projection, une sorte de phénomène d'accélération qui est particulièrement évident dans le scénario n° 1 (sortie de crise). La part de la valeur ajoutée industrielle consacrée à l'investissement retrouve alors son niveau de 1973, ou même le dépasse dans le scénario n° 1.

PART DE LA VALEUR AJOUTÉE DES BRANCHES INDUSTRIELLES AFFECTÉE A L'INVESTISSEMENT
(y compris leasing)
(en pourcentage)

	1973	1982	1985	SCÉNARIO 1		SCÉNARIO 2	
				1987	1989	1987	1989
				<i>— Ensemble des industries (1)</i>	17,3	14,3	15,3
dont biens d'équipement	16,4	19,7	20,3	20,6	24,6	19,7	21,9

(1) Agroalimentaire, biens intermédiaires, biens d'équipement, biens de consommation.

2. Les capacités de production

Certes le taux d'investissement pourrait retrouver son niveau de 1973...

Le modèle D.M.S. permet d'affiner l'analyse des effets de l'investissement sur les capacités de production. Les observations qui peuvent en être tirées sont de la plus grande importance puisqu'elles donnent à penser que, quelque vigoureuse que soit la reprise des investissements, elle ne permet pas, du moins dans le scénario de sortie de crise, une augmentation adéquate des capacités de production.

...mais, pour 45 %, il s'agirait d'investissement de remplacement.

En effet, même si l'on suppose (ce qui ne va pas de soi compte tenu de l'observation du passé) que les équipements industriels existants sont maintenus en service jusqu'à la limite de leur rentabilité, la pyramide d'âge du capital productif est telle qu'un volume important de matériels vétustes doit chaque année être mis au rebut. Ainsi, dans le scénario n° 1, 45 % des investissements réalisés sur la période 1986-89 seraient-ils des investissements de remplacement.

Dès lors, l'accroissement des capacités techniques de production reste limité.

Dans ces conditions, bien que, dans le scénario dit de « sortie de crise », le taux de croissance du P.I.B. ne s'élève progressivement que jusqu'à un peu plus de 3 % l'an, les capacités nationales de production n'augmentent pas au même rythme.

Dès lors ce scénario décrit une élévation du taux d'utilisation des capacités de production qui, comme on le verra plus loin, contribue à relancer l'inflation en fin de projection et agit défavorablement sur nos échanges extérieurs.

D. — LES CARACTÉRISTIQUES DE LA CROISSANCE

1. Les pôles de soutien de la demande

Dans le scénario où la croissance est la plus forte, l'accélération de son rythme est imputable aux activités tertiaires et non à l'industrie.

Le début de la période de projection correspond à une situation où la demande est, pour l'essentiel, tirée par les exportations.

A cette structure de la demande correspond logiquement une structure de l'offre où l'activité des branches industrielles induit la moitié de la croissance économique globale.

Par la suite, la contribution de la demande intérieure à la croissance de la demande totale devient progressivement plus importante, particulièrement dans le scénario n° 1.

Ainsi, de positive en début de période, la contribution des échanges extérieurs à la croissance devient négative en fin de période, en cas de sortie de crise.

Le supplément de demande de produits industriels qui résulte de la reprise de l'investissement des entreprises est en effet alors satisfait par les importations et non par l'offre intérieure.

Dans ces conditions, l'élévation du taux de croissance de l'économie nationale qui caractérise le scénario n° 1 ne provient pas des branches industrielles mais des activités tertiaires, qui retrouvent là un rôle de soutien de la croissance plus conforme aux tendances de long terme.

QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DE LA DYNAMIQUE DE LA CROISSANCE

	1984-85 DANS LE MODÈLE	SCÉNARIO 1		SCÉNARIO 2	
		1986-87	1988-89	1986-87	1988-89
A — TAUX DE CROISSANCE (en % par an)					
— du P.I.B. marchand	1,8	2,0	3,1	1,7	2,3
— des importations (1)	2,3	5,3	8,4	4,6	6,6
— des exportations	5,2	5,1	6,7	4,4	4,9
— de la demande totale (consommation + investissements + exportations)	1,9	2,8	4,3	2,35	3,25
B — CONTRIBUTION A LA CROISSANCE DE LA DEMANDE TOTALE (en points)					
— consommation des ménages	0,45	1,25	1,7	1,15	1,45
— investissement des ménages	-0,1	0	0,1	0	0,05
— investissement des entreprises	0,1	0,3	0,6	0,2	0,4
— autres éléments de la demande intérieure (2)	0,35	0,1	0,3	0	0,2
— exportations	1,1	1,15	1,6	1,0	1,15
C — CONTRIBUTION NETTE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS (3) A LA CROISSANCE DE LA DEMANDE	+0,6	0	-0,3	0	-0,35

(1) La référence au système des prix de 1970 aboutit à majorer sensiblement le taux de croissance des importations en volume.

(2) Consommation et investissements des administrations, investissements des institutions financières, variations des stocks.

(3) Exportations-importations.

2. Croissance et inflation

Pour un même solde extérieur, le taux de croissance atteint en 1988-89 varie entre 2,2 % et 3 % par an selon le niveau plus ou moins élevé de la demande étrangère et de la demande intérieure.

Dans les scénarios à moyen terme, la marge de manœuvre plus ou moins large que donne la croissance étrangère est utilisée pour soutenir la demande intérieure par le biais d'une progression des salaires plus rapide que sur le passé récent.

Il résulte du plus grand dynamisme de la demande étrangère et de la demande intérieure que, pour des résultats identiques du point de vue des échanges extérieurs, le taux de croissance du P.I.B. atteint, en 1988-89, 3 % par an dans le scénario n° 1 et 2,2 % dans le scénario n° 2.

Mais, à cet écart modeste, le modèle associe une différence de 3 points sur le taux d'inflation.

Il est frappant de constater qu'à cet écart somme toute faible sur le taux de croissance, est associée une différence sensible des rythmes d'inflation : 7,3 % l'an en 1988-89 dans le scénario n° 1 contre 4,3 % dans le scénario n° 2 (prix du P.I.B.).

Comment expliquer cette différence ?

A l'origine du regain d'inflation, on trouverait :
— l'inflation étrangère ;

1°) Dans le scénario de sortie de crise, l'inflation étrangère est plus forte que dans le scénario de stagnation prolongée.

— les tensions sur le partage salaires/profits ;

2°) Les tensions sur le partage salaires-profits sont plus fortes dans le scénario n° 1 que dans le scénario n° 2 : dans le premier scénario, le pouvoir d'achat du salaire horaire augmente au rythme de 4,4 % l'an (la productivité horaire du travail progressant elle-même de 3,7 % par an) contre 3,4 % dans le second (où la productivité horaire augmente de 3 % par an).

— et surtout les tensions sur les capacités de production.

3°) L'augmentation plus rapide des salaires dans le scénario n° 1 conduit les entreprises à déclasser des équipements anciens dont la limite de rentabilité est atteinte plus précocement que dans le scénario n° 2 où les salaires augmentent moins. Dès lors, l'effort d'investissement dans le scénario n° 1 est certes plus important que dans le scénario n° 2 mais la proportion de l'investissement de remplacement y est plus élevée. Aussi la croissance des capacités de production y est-elle finalement inférieure à celle de la production. Il en résulte une élévation du taux d'utilisation des capacités de production caractéristique d'une situation de déséquilibre offre/demande et, partant, un regain d'inflation.

A l'inverse, dans le scénario n° 2, le taux d'utilisation des capacités de production diminue.

Reprenant des observations faites plus haut, ces constatations mettent en évidence l'extrême sensibilité à l'inflation d'une reprise de la croissance que n'accompagnerait pas une augmentation adéquate des capacités de production.

Sans doute s'agit-il là d'une des conclusions les plus importants livrées par le modèle D.M.S.

E. — L'EMPLOI

A moyen terme, son évolution dépend du diagnostic porté sur les tendances de la productivité aussi bien dans l'industrie que dans les services.

Il convient de souligner tout d'abord le caractère décisif pour l'évolution de l'emploi que revêtent les comportements décrits par les modèles en matière de productivité.

A cet égard, les scénarios à moyen terme présentent deux caractéristiques importantes :

- *dans les branches industrielles*, après les gains élevés de la période récente et dont la contrepartie a été la réduction notable des effectifs, la productivité horaire du travail connaît dans les projections une évolution qui peut être considérée comme modérée (4 à 5 % l'an), surtout si l'on tient compte de ce qu'elle accompagne une réduction non négligeable de la durée du travail,
- *dans les services* (où il a été pratiquement nul en moyenne sur 1983-84), le taux de croissance de la productivité horaire s'élèverait progressivement jusqu'à 2,5 %-2,9 % en 1989.

CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'ACTIVITÉ DANS LES PRINCIPALES BRANCHES DE L'ÉCONOMIE
(hors agriculture, services financiers, services du logement et services non marchands)
(taux annuels moyens de variation en pourcentage)

	BASE DE LA PROJECTION	SCÉNARIO 1		SCÉNARIO 2	
	1984-85	1986-87	1988-89	1986-87	1988-89
VALEUR AJOUTÉE (ensemble des branches)	2,0	2,0	3,1	1,6	2,2
dont :					
— industries manufacturières	3,5	2,0	3,2	1,4	1,8
— bâtiment	-0,8	-0,2	1,4	-0,5	0,5
— services	1,2	2,1	3,0	1,9	2,5
PRODUCTIVITÉ HORAIRE (ensemble des branches)	3,2	3,3	3,7	3,0	3,3
dont :					
— industries manufacturières	5,6	4,2	4,9	4,0	4,5
— services	0,3	2,1	2,7	1,9	2,4
DURÉE DU TRAVAIL (ensemble des branches)	-0,3	-0,8	-0,9	-0,8	-0,9
EMPLOI (ensemble des branches)	-0,9	-0,4	+0,3	-0,6	-0,2
dont :					
— industries manufacturières	-1,6	-1,3	-0,7	-1,6	-1,6
— bâtiment	-6,0	-2,6	-0,7	-2,8	-1,4
— services	+1,2	+0,9	+1,2	+0,9	+1,0
— commerces	+0,25	+0,5	+1,4	+0,4	+1,1

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES DIFFÉRENTES BRANCHES DE L'ÉCONOMIE
(nombre d'emplois en milliers)

	1984 DANS LE MODÈLE	1989	
		SCÉNARIO 1	SCÉNARIO 2
AGRICULTURE :			
— Niveaux en 1984 et 1989	1 680	1 469	1 469
Variation en 5 ans		- 211	- 211
INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES :			
— Niveaux en 1984 et 1989	556	503	499
Variation en 5 ans		- 53	- 57
ÉNERGIE :			
— Niveaux en 1984 et 1989	290	294	289
Variation en 5 ans		+ 4	- 1
INDUSTRIES MANUFACTURIÈRES :			
— Niveaux en 1984 et 1989	4 305	4 076	3 974
Variation en 5 ans		- 229	- 331
BÂTIMENT :			
— Niveaux en 1984 et 1989	1 553	1 377	1 350
Variation en 5 ans		- 176	- 203
TRANSPORTS-TÉLÉCOMMUNICATIONS :			
— Niveaux en 1984 et 1989	1 370	1 339	1 334
Variation en 5 ans		- 31	- 36
SERVICES MARCHANDS :			
— Niveaux en 1984 et 1989	4 119	4 339	4 316
Variation en 5 ans		+ 220	+ 197
COMMERCES :			
— Niveaux en 1984 et 1989	2 622	2 728	2 709
Variation en 5 ans		+ 106	+ 87
AUTRES BRANCHES TERTIAIRES (1) :			
— Niveaux en 1984 et 1989	4 685	4 620	4 620
Variation en 5 ans		- 65	- 65
EMPLOI TOTAL :			
— Niveaux en 1984 et 1989	21 180	20 745	20 560
Variation en 5 ans		- 435	- 620

(1) Administrations (3 820 000 emplois sur toute la période), institutions de crédit et d'assurance, services du logement, employés de maison.

Une croissance d'au moins 3 % est nécessaire pour stabiliser le nombre des emplois (mais pas le chômage).

De ces données, il résulte que, compte tenu de la réduction de la durée du travail incorporée dans les scénarios à moyen terme (-0,8 % par an), et à condition que l'activité des branches tertiaires n'augmente pas moins que celle des branches industrielles, un taux de croissance d'au moins 3 % serait nécessaire pour que le nombre d'emploi dans l'économie cesse de diminuer (1).

(1) On rappellera que, compte tenu de l'augmentation de la population d'âge actif, la stabilisation du nombre des emplois est loin de suffire à stabiliser le chômage.

Ce résultat n'est atteint que dans le scénario n° 1 et seulement en 1989.

Le délicat passage du nombre d'emplois au nombre de chômeurs en tenant compte de la structure démographique et des mesures se traduisant par des retraits d'activité.

Aussi l'économie française perdrait-elle entre 1984 et 1989, 435 000 emplois dans le scénario n° 1 et 620 000 dans le scénario n° 2.

Sur la même période, la population active potentielle devrait augmenter de presque 700 000 personnes, augmentation que les diverses mesures se traduisant par des retraits d'activité (« traitement social du chômage ») pourraient limiter à 530 000.

NOMBRE D'EMPLOIS ET NOMBRE DE CHÔMEURS DE 1984 A 1989
(variations en milliers en 5 ans)

	SCÉNARIO 1	SCÉNARIO 2
A — Nombre d'actifs potentiels	+ 530	+ 530
B — Nombre d'emplois	- 435	- 620
C — Écart A - B	965	1 150
D — Nombre d'actifs potentiels dissuadés de se présenter sur le marché du travail	+ 465	+ 540
E — Nombre de chômeurs (C - D)	+ 500	+ 610

Compte tenu de cette estimation et des réserves qu'appellent traditionnellement les équations des modèles décrivant les fluctuations des taux d'activité, les résultats des projections en matière de chômage seraient les suivants :

- fin 1985 : un peu plus de 2 500 000 chômeurs au sens du B.I.T. (après déduction de l'effet des mesures spécifiques pour l'emploi estimé à peu moins de 200 000) ;
- fin 1989 : entre 2 840 000 (scénario n° 1) et 2 980 000 (scénario n° 2) chômeurs au sens du B.I.T. (déduction faite de l'impact des mesures pour l'emploi estimé à 370 000).

F. — L'ÉQUILIBRE EXTÉRIEUR

Les scénarios à moyen terme ont été bâtis en se fixant à priori pour objectif d'obtenir, en modulant la croissance de la demande intérieure en fonction de la croissance étrangère, un excédent significatif des échanges de biens et services (au sens de la comptabilité nationale). La raison d'être de cet excédent serait à tout le moins de compenser le déficit d'autres postes de la balance des paiements (charges d'intérêt) et, éventuellement, d'amorcer une réduction de l'endettement extérieur net.

Excluant le recours à des dévaluations compétitives, les scénarios à moyen terme décrivent : ...

Une autre caractéristique importante des scénarios D.M.S. est que les parités monétaires au sein du S.M.E. seraient fixées de telle sorte qu'en moyenne la compétitivité des exportations françaises ne soit pas affectée par les écarts d'inflation entre la France et l'étranger.

Dans ces conditions, les enseignements fournis par ces scénarios portent moins sur le niveau du solde des échanges extérieurs (puisque'on se l'est fixé à priori) que sur ses composantes.

Ces enseignements peuvent se résumer ainsi :

- *des performances à l'exportation plutôt médiocres pour les biens d'équipement...*
 - *une propension croissante à importer...*
 - *les effets positifs (à terme) d'un effort d'investissement...*
 - *une dégradation en volume compensé par des gains de termes de l'échange...*
 - *une dégradation des échanges industriels compensée par l'allègement relatif de la facture pétrolière...*
- Le modèle décrit une certaine inertie de nos exportations par rapport à la demande étrangère, de sorte que, quand le taux de croissance de celle-ci s'élève, nos exportateurs risquent de perdre des parts de marché ; cette tendance est particulièrement préoccupante pour les biens d'équipement.
 - La propension à importer de l'économie française continue d'augmenter au cours de la période de projection ; l'élévation du taux de pénétration est particulièrement nette dans la branche des biens d'équipement et dans celle des biens de consommation.
 - Les deux évolutions défavorables qui viennent d'être décrites semblent pouvoir être atténuées lorsqu'un effort d'investissement plus important est réalisé dans les branches industrielles. Mais cela nécessite un délai correspondant à l'arrivée à maturité des investissements (1).
 - Au total, les évolutions en volume de nos échanges extérieurs telles qu'elles sont mesurées en utilisant le système des prix de 1970 (année de base de notre comptabilité nationale) sont nettement défavorables puisque le volume des importations augmente plus que celui des exportations.
 - Dans les scénarios, cette évolution défavorable des volumes est compensée par un effet-prix (gain des termes de l'échange) dont on peut se demander s'il constitue la contrepartie favorable d'une gestion du taux de change excluant les « dévaluations compétitives » ou simplement la conséquence trompeuse d'un mauvais partage de l'effet-volume et de l'effet-prix tels qu'ils sont saisis par un système de comptabilité nationale dont l'année de base est antérieure au premier choc pétrolier.
 - L'excédent significatif des échanges de biens et services que dégagent les scénarios n'est pas dû aux échanges de produits industriels dont au contraire le taux de couverture se dégrade au cours de la période de projection ; il correspond pour l'essentiel à l'évolution modérée des prix du pétrole et à l'accroissement de l'utilisation de l'électricité dans l'industrie qui limite les besoins en énergie importée : l'allègement relatif de la « facture pétrolière » compense l'aggravation de la « facture industrielle ».

(1) A court terme, c'est l'inverse qui se produit puisque'un supplément d'investissement relance les importations de biens d'équipement.

— une tendance de l'économie française à être plus importatrice que ses partenaires.

— Cette tendance à la dégradation des échanges extérieurs de produits industriels correspond au fait que, d'après le modèle, la propension à importer de l'économie française évolueraient de manière divergente par rapport à celle de nos partenaires.

L'élasticité plutôt médiocre des exportations françaises par rapport à la demande étrangère et l'élasticité plutôt forte de nos importations par rapport à notre croissance intérieure agissent défavorablement sur le différentiel de croissance entre la France et l'étranger.

TAUX DE CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE ET IMPORTATIONS INDUSTRIELLES : COMPARAISON ENTRE LA FRANCE ET L'ÉTRANGER
(en pourcentage)

La propension à importer des biens industriels paraît plus forte en France que chez nos principaux partenaires.

1. SORTIE DE CRISE						
	FRANCE			PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉTRANGERS		
	Taux de croissance en volume			Taux de croissance en volume		
	P.I.B. marchand	Importations de produits industriels	Élasticité	P.I.B.	Importations de produits industriels	Élasticité
1986	+1,9	+5,6	2,9	+1,9	+5,35	2,8
1987	+2,1	+6,4	3	+2,5	+6,9	2,8
1988	+2,9	+9,8	3,4	+3,3	+7,9	2,4
1989	+3,3	+9,4	2,8	+4	+8,8	2,2
2. STAGNATION						
1986	+1,6	+4,5	2,8	+1,4	+4,1	2,9
1987	+1,8	+5,7	3,2	+1,9	+5,8	3
1988	+2,25	+8	3,5	+2,1	+5,7	2,7
1989	+2,35	+7,2	3	+2,4	+5,9	2,4

	1984-1985 (moyenne annuelle)	SCÉNARIO 1 (sortie de crise)				SCÉNARIO 2 (stagnation prolongée)			
		1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989
A — TAUX DE CROISSANCE									
1. de la demande étrangère	6,0	3,3	5,5	6,6	7,2	2,5	4,6	5	5,2
2. des exportations	5,2	5,2	5	6,1	7,2	4,4	4,3	4,5	5,2
B — ÉLASTICITÉ DES EXPORTATIONS PAR RAPPORT A LA DEMANDE (2/1)	0,8	1,6	0,9	0,9	1	1,8	0,9	0,9	1

Ces éléments contribuent à expliquer que la croissance de notre économie ait du mal à suivre celle de nos partenaires.

Dans le scénario n° 1 (qui correspond pour nos partenaires à une « sortie de crise »), le taux annuel de croissance de l'économie française reste inférieur d'au moins 0,4 point à celui de nos principaux partenaires. On doit cependant faire observer que, dans D.M.S., un délai de trois années semble nécessaire à notre économie pour suivre une reprise de la croissance étrangère. Or, cette dernière s'accélère au cours de la période de projection dans le scénario n° 1 de sorte qu'apparaît chaque année un nouvel écart qu'il faudrait environ trois ans pour résorber.

Sans doute de tels phénomènes d'inertie sont-ils dans la nature d'un modèle. Ils expliquent en tout cas que le rattrapage de la croissance étrangère ne puisse pas être complet à l'horizon de la projection.

PRINCIPAUX RÉSULTATS DES PROJECTIONS A MOYEN TERME
(Modèle D.M.S.)

Scénario n° 1 : Environnement international de « sortie de crise » à l'horizon 1990.

Scénario n° 2 : Environnement international de « stagnation prolongée »

(moyennes annuelles, sauf indication contraire)

	SCÉNARIO 1		SCÉNARIO 2	
	1986-1987	1988-1989	1986-1987	1988-1989
CROISSANCE DU P.I.B. DES PARTENAIRES ÉTRANGERS (% par an)	2,3	3,7	1,7	2,3
REVENU ET ÉPARGNE				
1. Gain de pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (% par an) (1)	2,3	3,5	2,0	2,4
2. Variation annuelle moyenne du niveau du taux d'épargne des ménages (en pourcentage de leur revenu disponible)	+0,05	+0,3	0	-0,1
CROISSANCE (taux annuel moyen)				
3. du P.I.B. total (francs 1970)	2,0	3,0	1,7	2,2
4. des exportations (francs 1970)	5,1	6,7	4,4	4,9
5. de la consommation des ménages (francs 1970)	2,2	3,1	2,0	2,6
6. de l'investissement des entreprises (francs 1970)	3,3	6,0	1,9	4,2
7. de la productivité horaire du travail	3,3	3,7	3,1	3,3
INFLATION ET TAUX DE CHANGE				
8. Prix du P.I.B. (% par an)	5,7	7,3	5,0	4,3
9. Variation du taux de change pondéré du franc (% par an) (2)	-3,3	-1,6	-3,3	-1,6
SITUATION DE L'EMPLOI				
10. Solde des créations/suppressions d'emplois en milliers par an	-119	-14 (3)	-143	-83
11. Variation du nombre de chômeurs (au sens du B.I.T.) en milliers par an	+120	+70	+135	+110
ÉQUILIBRE EXTÉRIEUR (résultats pour 1987 et 1989)				
14. Taux de couverture exportations/importations de biens et services en valeur (%)	103,6	102,8	103,6	102,8
15. Capacité (+) ou besoin (-) de financement de la Nation en % du P.I.B.	+0,2 ⁿ	+0,2	+0,2	+0,05

(1) Calculé en référence à un indice de prix implicite base 1970.

(2) Cours du franc par rapport aux principales monnaies pondérées en fonction de la structure de nos exportations. Fin 1989, le dollar vaudrait 8,80 francs et le mark 3,75 francs.

(3) Ce résultat moyen sur deux ans dissimule un solde légèrement positif en 1989.

II. — SCÉNARIO SERVANT DE BASE A LA PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES A L'HORIZON 1990 (projection D.M.S. établie au mois d'août 1985)

Un scénario de référence construit à l'aide du modèle D.M.S.

La projection des finances publiques et la variante fiscale présentées respectivement dans les annexes n° 2 et 3 ont été établies en prenant comme « compte central » les résultats d'une projection macroéconomique effectuée l'été dernier à l'aide du modèle D.M.S.

Les principales caractéristiques du scénario de référence ainsi élaboré sont les suivantes.

A. — HYPOTHÈSES RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET AU TAUX DE CHANGE

Une accélération, non inflationniste, de la croissance de nos partenaires étrangers de 1987 à 1990.

Après un ralentissement en 1986, dû aux mesures prises par les États-Unis pour limiter leur déficit public, la croissance de nos principaux partenaires s'accélérait jusqu'en 1989 (où elle atteindrait + 3,2 %), sans que l'inflation dans ces pays (+ 4,3 % par an entre 1984 et 1990) cesse pour autant d'être maîtrisée.

L'évolution des prix du pétrole et des matières premières serait modéré (1).

Baisse du dollar mais maintien de la compétitivité de l'économie française par des ajustements au sein du S.M.E.

Le dollar baisserait régulièrement par rapport au mark, pour atteindre, en 1990, une valeur de 2,3 DM (soit un niveau légèrement supérieur à celui correspondant à la parité du pouvoir d'achat). La baisse du dollar s'accompagnerait d'une lente décroissance des taux d'intérêt réels.

La compétitivité de l'économie française serait préservée, malgré un différentiel d'inflation défavorable, au prix d'une dépréciation continue de notre monnaie. En 1990, le mark vaudrait un peu plus de 3,70 F et le dollar un peu plus de 8,50 F.

(1) Forte baisse de 1984 à 1986, des prix réels en dollar qui, par la suite, stagneraient en ce qui concerne le pétrole et croîtraient légèrement en ce qui concerne les autres matières premières.

B. — LES MÉNAGES

A partir de 1986, la croissance du pouvoir d'achat du revenu des ménages permet une reprise de la consommation malgré une remontée du taux d'épargne.

A partir de 1986, l'assouplissement de la politique salariale permettrait à la croissance du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages de retrouver progressivement son rythme de « l'entre-deux chocs pétroliers ».

Bien qu'en nette reprise, la consommation des ménages n'augmenterait pas aussi rapidement, l'accroissement de leurs revenus, incitant les particuliers à développer leur épargne.

La part des transferts sociaux dans le revenu disponible des ménages passerait de 36,3 % en 1984 à 37,6 % en 1990.

POUVOIR D'ACHAT ET CONSOMMATION DES MÉNAGES

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
• Taux de croissance du pouvoir d'achat du revenu disponible (%)	+ 1,2	+ 1,4	+ 2,5	+ 3,1	+ 3,3	+ 3,8
• Taux de croissance de la consommation (%)	+ 1,05	+ 1,5	+ 2,2	+ 2,7	+ 2,9	+ 3,2

C. — LES ENTREPRISES

L'accroissement de la demande et l'amélioration de la rentabilité des entreprises provoquent une reprise de l'investissement.

Sans retrouver son niveau antérieur au premier choc pétrolier (7 % en 1973), le taux de profit des entreprises (1) s'améliorerait sur l'ensemble de la période de la projection.

Cette évolution serait permise par la croissance modérée des rémunérations des salariés dont la part dans la valeur ajoutée se stabiliserait à un niveau inférieur à celui (57 %) atteint en 1982.

(1) Rapport des ressources d'autofinancement hors plus values sur stocks à la valeur du capital fixe estimée aux prix de renouvellement.

SITUATION DES ENTREPRISES
(Hors Grandes Entreprises Nationales mais y compris les entreprises individuelles)

	1984 (1)	1986	1988	1990
— TAUX DE PROFIT (%)	4,9	5,2	5,4	5,6
— STRUCTURE DE LA VALEUR AJOUTÉE <i>(en pourcentage) (2) :</i>				
• Rémunération des salariés	55,1	54,1	54,5	55,0
• Part de l'État	6,0	6,2	6,2	6,3
• Intérêts	5,5	5,5	5,5	5,8
• Épargne brute des sociétés	8,2	8,9	9,1	8,9
— F.B.C.F. (TAUX DE CROISSANCE ANNUEL EN VOLUME (%))	-1,8	+1,8	+7,0	+7,4

(1) Dans le modèle.

(2) Seules sont mentionnées dans le tableau certaines des composantes de la valeur ajoutée, ce qui explique que le total soit inférieur à 100.

L'amélioration, jusqu'en 1989, de la situation financière des entreprises, les perspectives de croissance de la demande et la nécessité de renouvellement d'équipements anciens entraîneraient une reprise de l'investissement dans le secteur privé, surtout dans les branches des biens d'équipement et de consommation et du bâtiment et du génie civil.

D. — LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

La disparition du différentiel négatif de croissance entre la France et l'étranger s'accompagne d'une tension sur les capacités de production dont résultent une résurgence de l'inflation et une détérioration de notre commerce extérieur.

Comme on l'a vu, l'amélioration significative du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages leur permettrait d'accroître leur consommation (en même temps que leur épargne). Les entreprises, de leur côté, recommenceraient à investir. L'accélération de la croissance de nos partenaires étrangers provoquerait un développement de nos exportations.

Au total, l'écart négatif de croissance entre la France et l'étranger disparaîtrait à partir de 1986.

Contraintes de ralentir leur déclassement pour faire face à l'accroissement de la demande, les entreprises, malgré un effort d'investissement important, ne pourraient empêcher l'apparition de tensions sur les capacités de production (du fait de la structure vieillie de nos équipements).

Il en résulterait :

- une résurgence de l'inflation en France au cours des trois dernières années de la projection (alors que le rythme de hausse des prix à l'étranger demeurerait stable) ;
- une détérioration, dans le même temps, du taux de couverture de nos échanges de biens industriels (particulièrement dans le secteur des biens d'équipement).

L'accroissement en volume de nos importations étant supérieur à partir de 1987, à celui de nos exportations, la contribution nette de nos échanges extérieurs à notre croissance serait en diminution.

CARACTÉRISTIQUES DE LA CROISSANCE
(Taux de croissance en pourcentage)

	1985	1987	1989
FRANCE			
— P.I.B. marchand	+ 1,0	+ 2,5	+ 3,4
— Prix du P.I.B.	+ 5,4	+ 4,2	+ 6,6
— Importations	+ 2,1	+ 4,6	+ 7,3
— Exportations	+ 3,2	+ 4,1	+ 5,8
— Demande totale	+ 1,3	+ 3,0	+ 4,3
— Contribution nette des échanges extérieurs à la croissance de la demande (en point)	+ 0,24	- 0,07	- 0,27
ÉTRANGER			
— P.I.B.	+ 2,3	+ 2,3	+ 3,2
— Prix du P.I.B.	+ 4,3	+ 4,5	+ 4,2

E. — L'EMPLOI

Le nombre de chômeurs au sens du B.I.T. calculé en moyenne annuelle passerait de 2 350 000 en 1984 à 2 930 000 en 1990, soit un accroissement moyen proche de 100 000 chômeurs par an, portant le taux de chômage à 12,3 % en fin de période (contre 9,8 % en 1984).

Cette évolution défavorable se produirait malgré :

— les mesures gouvernementales de traitement social du chômage qui réduiraient en moyenne de 580 000 personnes le niveau de la population active potentielle sur l'ensemble de la période 1984-1990 ;

— les comportements habituels de flexion d'activité (1) ;

— la reprise de la croissance à partir de 1986 ;

— une diminution du nombre d'heures travaillées moins rapide, dans l'industrie, que celle de la durée du travail (qui décroîtrait de 0,9 % par an en moyenne).

En raison de l'augmentation importante des ressources en main-d'œuvre et des gains de productivité, le taux de chômage passe de 9,8 % à 12,3 % en 1990. Toutefois, la dégradation de l'emploi est moins marquée à partir de 1986.

Alors que les ressources en main-d'œuvre progresseraient de 106 000 par an, l'emploi total baisserait de 87 000 par an, en raison d'un taux de croissance de l'économie qui resterait inférieur à l'augmentation de la productivité horaire du travail (+ 3,6 % en moyenne entre 1984 et 1990).

Toutefois, la détérioration du marché de l'emploi serait moindre dans la période 1986-90 durant laquelle l'emploi salarié se stabiliserait.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI
(variations en milliers par an)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
• Nombre d'emplois dans l'ensemble de l'économie	- 222	- 258	- 175	- 91	- 28	+ 9	+ 30
• Nombre de chômeurs au sens du B.I.T.	+ 390	+ 180	+ 140	+ 110	+ 70	+ 50	+ 30

(1) Les arrivées sur le marché du travail tendent à se ralentir quand la situation de l'emploi se dégrade.

F. — LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

La tension sur les capacités de production provoque une détérioration de nos échanges industriels. Au total, le besoin de financement de la Nation atteint 0,5 % du P.I.B. en 1990, malgré un excédent des invisibles.

Après s'être sensiblement réduit jusqu'en 1986-87, le besoin de financement de la Nation recommencerait à croître à partir de 1988 et atteindrait 0,5 % du P.I.B. en 1990 (1).

Cette détérioration se produirait malgré une amélioration des invisibles (stabilisation du déficit à partir de 1986 puis excédent, en 1990, en raison de la diminution des intérêts nets versés).

La principale cause en serait la forte diminution de 1986 à 1990 du taux de couverture en volume de nos échanges industriels, d'autant que les termes de l'échange correspondants progresseraient plus faiblement que par le passé (+ 0,5 %). Une telle évolution s'expliquerait, en grande partie, par la tension — déjà invoquée — sur nos capacités de production qui provoquerait une augmentation de nos importations de biens d'équipement (+ 2 points) et une diminution de nos exportations de biens intermédiaires (— 1 point).

Alors que l'excédent commercial de 1986 serait dû essentiellement à la maîtrise du solde énergétique et, surtout, aux résultats satisfaisant de nos échanges industriels (l'amélioration du taux de couverture en volume compensant la dégradation des termes de l'échange), ce serait, au contraire, la diminution de l'excédent industriel (ainsi que celle de l'excédent sur les échanges de services) qui serait à l'origine du déficit commercial important enregistré en 1990.

SOLDES DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS
suivant les définitions de la comptabilité nationale
(en milliards de francs 1984)

	1984	1986	1990
A — ENSEMBLE DES ÉCHANGES DE BIENS ET SERVICES	- 14,7	+ 11,5	- 23,4
dont :			
• énergie	(- 192,5)	(- 179,9)	(- 183,3)
• industrie	(+ 94,9)	(+ 109,1)	(+ 79,8)
• services	(+ 56,6)	(+ 61,2)	(+ 50,9)
B — INVISIBLES NON INCLUS DANS LES SERVICES	- 11,7	- 10,7	+ 6,5
C — CAPACITÉ DE FINANCEMENT DE LA NATION	- 26,4	+ 0,8	- 16,9

(1) En raison des différences de concepts entre la comptabilité nationale et la balance des paiements, on admet qu'un besoin de financement de la Nation de l'ordre de 0,6 % du P.I.B. correspond à l'équilibre de la balance des paiements courants.

ANNEXE N° 2

UNE PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES A L'HORIZON 1988-1990

(Projection établie au mois de septembre 1985)

SOMMAIRE

	Pages
I. — CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE	58
A. — La finalité d'une projection tendancielle	58
B. — Le scénario macroéconomique de base	59
II. — LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX ET SES CONSÉQUENCES SUR LE NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	61
A. — Evolution des prestations sociales : le rôle prépondérant des retraites	61
B. — Financement des régimes sociaux : la règle de l'équilibre	66
C. — Incidence sur le niveau des prélèvements obligatoires	71
III. — UNE PROBLÉMATIQUE "TRIANGULAIRE" POUR LES FINANCES DE L'ÉTAT ..	72
A. — Les dépenses : le poids de la dette publique	72
B. — Les prélèvements obligatoires : limites d'une politique d'allègement	77
C. — L'accroissement du besoin de financement de l'État, contrepartie des allègements fiscaux	82
IV. — UN SENTIER D'ÉQUILIBRE POUR LES FINANCES LOCALES	83
A. — La progression des dépenses	83
B. — L'ajustement des recettes	86

I. — CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE

A. — LA FINALITÉ D'UNE PROJECTION TENDANCIELLE

Cette étude prolonge les travaux de projection à moyen terme qui avaient donné lieu à la présentation, au mois de mai dernier, de scénarios macroéconomiques établis à l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E.

Comme l'an passé, il a paru utile à l'information des Sénateurs de chercher à formuler sur les perspectives à moyen terme des finances publiques un diagnostic plus précis que celui que permet d'établir un modèle macroéconomique.

Prévenir plutôt que prévoir

Partant des données actuelles, on s'est efforcé, non point d'établir une prévision qui supposerait nécessairement connue avec certitude et précision la politique qui sera suivie dans les prochaines années en matière de finances publiques, mais de mettre en évidence les principaux problèmes auxquels les responsables de cette politique seront confrontés.

Pour partie, la politique des finances publiques peut correspondre à des choix discrétionnaires des pouvoirs publics, mais, pour partie, elle est conditionnée par l'évolution économique générale et par les facteurs démographiques. Sur ces divers facteurs, il est nécessaire de disposer d'éléments d'appréciation quand on veut esquisser une problématique.

Les choix faits en la matière dans la présente étude s'inspirent des principes suivants :

Une projection tendancielle dans un contexte économique plutôt favorable

1. Pour les aspects discrétionnaires de la politique des finances publiques, on évite généralement dans ce genre d'exercice de s'écarter d'une extrapolation raisonnée des tendances observées sur le passé récent : la projection présentée ici peut ainsi être qualifiée de "tendancielle".

2. Pour le contexte économique, on a utilisé un scénario moyennement favorable de façon à ce que les problèmes mis en évidence soient clairement perceptibles sans prendre néanmoins une acuité qui éloignerait la projection des limites du vraisemblable.

B. — LE SCENARIO MACROECONOMIQUE DE BASE

Le scénario macroéconomique retenu correspond à une synthèse et à une actualisation des travaux de projection à moyen terme réalisés au printemps dernier à l'aide du modèle D.M.S. (cf. annexe n° 1). Le tableau ci-dessous en présente les résultats qui conditionnent le plus directement l'évolution des finances publiques.

**PRINCIPAUX RÉSULTATS DU SCENARIO MACROECONOMIQUE
AYANT SERVI DE BASE À LA PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
POURCENTAGES ANNUELS DE VARIATION							
P.I.B. MARCHAND							
• Volume (prix de 1970)	1,5	1,0	1,9	2,5	3,0	3,3	3,4
• Prix	6,7	5,4	4,0	4,2	4,9	6,1	6,6
POUVOIR D'ACHAT							
• du salaire brut par tête	-0,7	+0,1	+1,9	+2,7	+3,0	+3,0	+3,5
• du salaire net par tête	-2,2	+0,1	+1,7	+2,4	+2,8	+2,9	+3,3
• du revenu disponible des ménages	-1,1	+1,2	+1,4	+2,5	+3,1	+3,3	+3,8
CONSOMMATION DES MÉNAGES							
• Volume (prix de 1970)	0,7	1,1	1,5	2,2	2,7	2,9	3,2
• Prix	7,4	5,8	4,2	4,3	5,0	6,1	6,4
INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES							
	-1,8	1,2	1,8	3,6	7,0	7,8	7,4
VARIATION EN MILLIERS							
• du nombre d'emplois dans l'ensemble de l'économie	-220	-260	-175	-90	-30	+10	+30
• du nombre de chômeurs	+390	+180	+140	+110	+70	+50	+30
BESOIN DE FINANCEMENT DE LA NATION							
exprimé en % du P.I.B.	0,7	-0,5	-0,25	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5

Retour à une croissance modérée

Dans ce scénario, l'effort de limitation de la demande intérieure (qui repose largement sur la modération des salaires) aboutit en 1986 à un assainissement des échanges extérieurs, ce qui permet ensuite de laisser croître plus rapidement les salaires et, de façon générale, les revenus des ménages. Le taux de croissance français atteint ainsi un niveau comparable à celui de nos partenaires.

Résurgences de déséquilibres à l'horizon de la projection

Mais il est clair qu'à l'horizon de 1990, les limites de l'assouplissement sont atteintes : des tensions sur les capacités de production se manifestent qui entraînent à nouveau les échanges extérieurs vers le déséquilibre et relancent l'inflation.

On gardera à l'esprit que la politique de régulation de la demande intérieure simulée dans ce scénario va, en quelque sorte, aux "limites du possible" dans le sens d'une élévation du taux de croissance et que des correctifs auraient dû être simulés si la projection s'était prolongée au-delà de 1990.

Le scénario économique retenu pour la projection est de nature à atténuer l'acuité des problèmes plutôt qu'à l'exagérer

Sous cette réserve essentielle, l'évolution économique retracée dans le scénario est plus favorable que le passé récent à la situation des finances publiques : un taux de croissance du P.I.B. et du pouvoir d'achat des ménages supérieur à 3 % à partir de 1988 améliore l'évolution spontanée des recettes fiscales ; la stabilisation du nombre des emplois dans l'économie met un terme à l'érosion du nombre des cotisants à la sécurité sociale ; la décélération qui caractérise l'augmentation du chômage ralentit la progression des charges d'indemnisation.

Un facteur joue cependant en sens inverse : la relance de l'inflation à partir de 1988 est de nature à alourdir les charges de la dette en raison de la hausse des taux d'intérêt nominaux qu'elle entraîne.

On retiendra que, dans l'ensemble, le scénario économique sous-jacent tend plutôt à atténuer l'acuité des problèmes que pose l'évolution des finances publiques qu'à aggraver.

II. — LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX ET SES CONSÉQUENCES SUR LE NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

A. — EVOLUTION DES PRESTATIONS SOCIALES : LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DES RETRAITES

L'évolution des prestations sociales dépend à la fois des hypothèses de départ de la projection, des données démographiques et de la situation économique décrite dans le scénario sous-jacent

1. *Les hypothèses de départ et les données démographiques*

a) Prestations de santé

Un effort de productivité et de rigueur attendu des hôpitaux...

Comme pour les projections analogues présentées par la Cellule Economique dans les années antérieures, les hypothèses retenues cette année tiennent compte de la volonté des pouvoirs publics de contenir la progression des dépenses de santé, et, notamment, des dépenses hospitalières. Ainsi le facteur-volume affectant la croissance des dépenses hospitalières a-t-il été limité à 1 % par an alors que la tendance observée sur le passé était de l'ordre de 2 à 3 % (1).

Ce facteur-volume représente la marge laissée aux hôpitaux pour recourir à des techniques de plus en plus coûteuses. L'étroitesse de cette marge implique qu'elle soit élargie par des gains de productivité.

(1) Ce facteur-volume est défini hors effet des hausses de prix et de salaires. Ces dernières résultent du scénario macroéconomique sous-jacent. On soulignera à cet égard que l'évolution du pouvoir d'achat des salariés a un fort impact sur les dépenses hospitalières.

D'autres hypothèses vont dans le sens de la maîtrise des dépenses de santé :

... ainsi que du corps médical...

— étant rappelé que le nombre des médecins doit encore croître, leur pouvoir d'achat par tête serait simplement maintenu (alors que celui des salariés progresse en moyenne de 2,2 % par an), ce maintien résultant d'une revalorisation unitaire des actes inférieure à la hausse moyenne des prix de la consommation compensée par une augmentation de leur nombre et de leur spécialisation ;

... et de l'industrie pharmaceutique

— le prix des médicaments augmenterait moitié moins que la moyenne des prix de la consommation ;

— le nombre des journées indemnisées pour congé-maladie diminuerait de 1 % par an.

b) Prestations familiales

Prestations familiales conformes au IX^e Plan

On a supposé que le pouvoir d'achat de la base mensuelle des allocations familiales serait simplement maintenu. On a intégré le supplément de dépenses lié à la mise en œuvre du programme prioritaire du IX^e Plan, ce surcoût étant d'ailleurs partiellement compensé par une très légère diminution du nombre de familles ayant deux enfants à charge et une réduction plus sensible du nombre des familles de trois enfants.

c) Prestations-vieillesse

Indexation maintenue pour les retraites de base

L'hypothèse la plus importante consiste à supposer le maintien des règles actuelles d'indexation des pensions du régime général sur le salaire brut moyen. Comme le scénario macroéconomique comporte une revalorisation significative du pouvoir d'achat des salariés, l'effet d'entraînement sur les dépenses de l'assurance-vieillesse est évident.

Pour les régimes complémentaires de retraite, on a retenu une hypothèse intermédiaire :

— les prestations du régime des non-cadres (A.R.R.C.O.) seraient indexées sur les salaires,

— celles du régime des cadres (A.G.I.R.C.) et des autres régimes seraient simplement indexées sur les prix.

Les facteurs démographiques induisent une croissance de 5 % l'an

Mais, outre l'incidence des mécanismes d'indexation, les dépenses des régimes de retraite sont déterminées par l'augmentation du nombre des retraités et par le fait que de plus en plus d'assurés ont cotisé assez longtemps pour bénéficier de pensions

à taux plein. L'effet-volume correspondant à ces facteurs (compte tenu de l'abaissement de l'âge de la retraite) entraîne, sur la période 1985-1990, une croissance de 5 % par an des charges du régime général (1).

d) Indemnisation du chômage et préretraites

On suppose que les préretraites sont indexées sur le salaire moyen et les allocations de chômage sur les prix de la consommation (2).

Le nombre de préretraités diminue d'à peu près 50 000 par an, passant de 660 000 en 1985 à 420 000 en 1990.

Diminution du nombre des préretraités et augmentation du chômage

Au cours des dernières années, le nombre des chômeurs indemnisés a augmenté beaucoup moins que le chômage en raison des mesures restrictives prises par le décret du 24 novembre 1982. Ce point important avait été souligné dans les travaux antérieurs de la Cellule Economique.

Ces mesures ayant maintenant produit leur plein effet, le nombre des chômeurs indemnisés (régimes d'assurance et de solidarité) passerait, en moyenne annuelle, de 1 635 000 en 1985 à 2 200 000 en 1990, tandis que, dans le scénario marcoéconomique sous-jacent, le nombre total de chômeurs au sens du B.I.T. passerait de 2 530 000 à 2 930 000.

2. Les résultats de la projection

Le tableau ci-après synthétise l'évolution des principales catégories de prestations de sécurité sociale au cours de la période de projection

(1) Ce facteur-volume est de 4,9 % pour l'A.R.R.C.O. et de 6 % pour l'A.G.I.R.C.

(2) On notera que les effets de l'indexation des allocations-chômage sur les prix sont secondaires par rapport à l'évolution du salaire moyen des nouveaux entrants.

PRESTATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE ET D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

	EN MILLIARDS DE FRANCS			EN % DU P.I.B.			Variation en point de P.I.B.	
	1984	1988	1990	1984	1988	1990	1988/1984	1990/1988
• Maladie, maternité, invalidité, accidents du travail	343,1	464,9	562,3	8,0	8,3	8,3	+0,3	0
• Prestations familiales	110,8	140,2	162,0	2,6	2,5	2,4	-0,1	-0,1
• Vieillesse	370,6	539,9	688,4	8,6	9,7	10,2	+1,1	+0,5
• Emploi	99,2	128,6	144,3	2,3	2,3	2,1	0	-0,2
dont :								
- indemnités-chômage	(49,5)	(84,2)	(101,4)	(1,15)	(1,5)	(1,5)	(+0,35)	(0)
- Prérétraites	(49,7)	(44,4)	(42,9)	(1,15)	(0,8)	(0,6)	(-0,35)	(-0,2)
TOTAL	923,7	1273,6	1557	21,5	22,8	23,0	+1,3	+0,2

Les prestations croissent plus vite que le P.I.B. mais l'écart se réduit

En première analyse, ce tableau montre que, sur les années 1985-1988, les prestations sociales augmentent plus que le P.I.B. : rapportée au P.I.B., leur masse croît en moyenne de 0,33 point par an. Sur les deux dernières années de la projection, l'accélération de la croissance économique et la moindre augmentation de chômage réduisent l'écart entre croissance économique et augmentation des dépenses sociales : rapportée au P.I.B., leur masse ne croît plus que de 0,1 point par an.

Les deux tableaux suivants permettent d'affiner l'analyse.

TAUX ANNUEL MOYEN DE CROISSANCE EN FRANCS CONSTANTS DES PRESTATIONS SOCIALES
(Taux de croissance en valeur/hausse des prix de la consommation)

	1984/1979	1988/1984	1990/1988
PRESTATIONS			
• Maladie, accidents du travail	3,35	2,9	3,5
• Famille	2,7	1,1	1,2
• Vieillesse	3,35	4,9	6,3
• Chômage et préretraites	20,3	1,8	0
ENSEMBLE DES PRESTATIONS SOCIALES	4,5	3,4	4,1
<i>Pour mémoire :</i>			
• Taux de croissance du P.I.B.	1,1	2,0	3,2

N.B. — La nomenclature dite "de caisses" utilisée dans la projection 1984-1990 n'est pas exactement la même que celle des comptes de la Nation pour la période 1979-1984. Mais, en ordres de grandeurs, les comparaisons que permet ce tableau sont valables.

**CONTRIBUTIONS DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PRESTATIONS
AU TAUX ANNUEL DE CROISSANCE DE L'ENSEMBLE DES PRESTATIONS**

(En points)

	1984/1979	1988/1984	1990/1988
PRESTATIONS			
• Maladie, accidents du travail	1,3	1,1	1,3
• Famille	0,3	0,1	0,1
• Vieillesse	1,4	2,0	2,7
• Chômage et préretraites	1,5	0,2	0
TOTAL (= taux annuel moyen de croissance de l'ensemble des prestations en francs constants)	4,5	3,4	4,1

Quelques conclusions se dégagent de ces tableaux :

Les charges de retraite expliquent les deux tiers de la progression

1. Dans la dynamique des prestations sociales, la croissance des dépenses de retraites est de plus en plus prépondérante : en fin de projection elles expliquent les deux tiers du taux de croissance de l'ensemble des prestations.

2. La réduction sensible de l'écart observé entre la croissance du P.I.B. et celles des transferts sociaux qui apparaît clairement quand on compare la période de projection à la période 1979-1984 s'explique :

Une amélioration en fin de période due à la reprise de la croissance économique

- par une élévation progressive du taux de croissance du P.I.B. (surtout sensible à partir de 1988),
- par une très nette décélération des dépenses d'indemnisation du chômage et des préretraites,
- par le faible accroissement des allocations familiales.

3. La convergence qui se dessine entre les taux de croissance du P.I.B. et des dépenses de santé tient à la fois au caractère strict des hypothèses présentées plus haut, mais aussi, surtout en fin de période, à la reprise de la croissance économique qui, d'une certaine façon, compense le gonflement des dépenses hospitalières imputable aux hausses de salaires contenues dans le scénario macroéconomique servant de base à la projection.

B. — LE FINANCEMENT DES RÉGIMES SOCIAUX : LA RÈGLE DE L'ÉQUILIBRE

1. Les principes retenus pour la construction de la projection

Dégager des ressources nouvelles : une nécessité "incontournable"

Dès lors que les dépenses des régimes sociaux augmentent plus vite que le P.I.B., la question de leur équilibre financier est incontournable.

Dans un exercice destiné à mettre en évidence les problèmes à résoudre, il est souhaitable, dans la mesure du possible, de prendre des hypothèses de départ de caractère tendanciel. Cela conduit généralement à établir une projection à législation constante : c'est par exemple, ce que l'on a fait pour les dépenses de la caisse nationale d'assurance-vieillesse.

Mais, si l'on s'en tenait à ce principe pour la projection des recettes, leur évolution spontanée (c'est-à-dire à taux de cotisation inchangés) laisserait se creuser au fil des années un besoin de financement croissant et difficilement compatible avec un scénario macroéconomique restant dans les limites du vraisemblable.

C'est pourquoi, aussi bien dans le scénario macroéconomique servant de base à la projection des finances publiques que dans cette projection elle-même, l'hypothèse fondamentale retenue est que les majorations de recettes nécessaires à l'équilibre des différents régimes seraient décidées chaque année :

Un recours limité aux hausses de cotisation

a) Pour l'assurance-chômage et pour les régimes complémentaires de retraite, le principe retenu est celui d'un financement par les cotisations sociales (60 % des majorations étant à la charge des employeurs et 40 % à celle des salariés),

Pour l'essentiel, le rétablissement d'un prélèvement sur le revenu des ménages

b) Pour le régime général de sécurité sociale, les ressources nécessaires seraient dégagées au moyen d'un prélèvement direct sur le revenu des ménages (1).

On reconnaît ici les hypothèses techniques qui avaient été retenues dans les précédents travaux de la Cellule Economique. Elles correspondent aux orientations définies par le IX^e Plan (qui recommandaient d'éviter les hausses de cotisations sociales), mais non à la pratique suivie puisque les cotisations-vieillesse des salariés ont été majorées de un point au 1^{er} janvier 1984 et que la contribution de 1 % sur le revenu imposable des ménages a été supprimée le 1^{er} janvier 1985.

Cependant, du point de vue de l'analyse économique, l'option la plus importante n'est pas entre cotisations et autres formes de contributions, mais entre *prélèvement à la charge des entreprises et prélèvements à la charge des ménages*.

(1) Ce prélèvement social pourrait être du type de celui qui a été perçu en 1983 et 1984.

La projection retient à titre principal le recours à un prélèvement à la charge des ménages. Or, compte tenu de son degré d'agrégation, le modèle macroéconomique utilisé n'aurait pas décrit un cheminement différent si, au lieu de simuler le rétablissement d'un prélèvement direct sur le revenu des ménages, on avait simulé une augmentation des cotisations sociales des seuls salariés.

Seule aurait été affectée la présentation de certains résultats, en particulier l'évolution du salaire net. Même si cette modification n'a pas, d'après le modèle, d'incidence macroéconomique, elle peut avoir une importance psychologique, comme on le montrera après avoir présenté les résultats de la projection.

2. Les recettes des régimes sociaux

Compte tenu des hypothèses de départ qui viennent d'être exposées, les ressources des organismes de sécurité sociale évolueraient conformément au tableau ci-après.

**TABLEAU SIMPLIFIÉ DES RECETTES CONSOLIDÉES
DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**

	EN MILLIARDS DE FRANCS			EN % DU P.I.B.			Variation en points de P.I.B.	
	1984	1988	1990	1984	1988	1990	1984 à 1988	1988 à 1990
COTISATIONS SOCIALES								
• Régime général	544,2	696,9	849,5	12,75	12,45	12,55	-0,3	+0,1
• Régimes complémentaires de retraite	98,4	127,3	164,9(3)	2,3	2,3	2,4	0	+0,1
• Autres régimes	124,7	156,7	186,6	2,9	2,8	2,75	-0,1	-0,05
• Chômage	64,2	97,8	113,8(4)	1,5	1,75	1,7	+0,25	-0,05
TOTAL COTISATIONS (1)	831,5	1078,7	1314,8	19,45	19,3	19,4	-0,15	+0,1
TRANSFERTS DE L'ÉTAT PRÉLÈVEMENT DIRECT SUR LES MÉNAGES (2)	125,4	164,2	194,8	2,9	2,9	2,9	0	0
AUTRES RESSOURCES	44,8	51,2	57,0	1,05	0,9	0,85	-0,15	-0,05
dont :								
• cotisation solidarité des fonctionnaires	(3,3)	(4,5)	(5,8)					
• impôts et taxes affectés	(13,0)	(14,2)	(16,5)					
TOTAL DES RESSOURCES (hors transferts internes)	1012,5	1365,1	1663,2(5)	23,65	24,4	24,6	+0,75	+0,2
(1) dont cotisations :								
• des employeurs	548,1	709	864,9	12,8	12,7	12,8	-0,1	+0,1
• des salariés	221,8	292,4	357,9	5,2	5,2	5,25	0	+0,05
• des non-salariés	61,6	77,3	92,0	1,45	1,4	1,35	-0,05	-0,05

(2) En 1984, il s'agit de la contribution de 1 % sur le revenu imposable ; pour 1988 et 1990, il s'agit d'un nouveau prélèvement.

(3) Dont 11 milliards environ correspondent aux majorations de cotisations simulées dans la projection.

(4) Dont 14 milliards environ correspondent aux majorations de cotisations simulées dans la projection.

(5) Dont un peu plus de 120 milliards (soit 1,8 % du P.I.B.) correspondent aux mesures de rééquilibrage simulées dans la projection.

a) Le financement du régime général

A taux de cotisations inchangés, les recettes du régime général augmentent jusqu'en 1988 moins vite que le P.I.B. car la dégradation de l'emploi obère l'évolution de la masse salariale qui sert d'assiette aux cotisations (1)

En fin de période, les hausses de salaires contenues dans le scénario macroéconomique et la stabilisation de l'emploi permettent un redressement de tendance.

En 1990, le régime général a besoin de 96 milliards (un tiers pour la maladie, deux tiers pour la vieillesse)

Compte tenu de l'évolution des dépenses du régime général, notamment des prestations-vieillesse (cf. tableau des pages 8 et 9), l'écart entre l'augmentation des dépenses et la croissance des recettes équivaut à un peu moins de 1,3 % du P.I.B. en 1988 et à un peu plus de 1,4 % en 1990 (soit respectivement 70 et 96 milliards de francs courants).

Conformément aux hypothèses de départ, cet écart est comblé à partir de 1986, par un prélèvement sur le revenu des ménages qui est réparti au prorata des déficits potentiels de la caisse maladie et de la caisse vieillesse (2), soit, en 1990, un tiers (32 milliards de francs) pour l'assurance-maladie et deux tiers (64 milliards de francs) pour l'assurance-vieillesse.

Un prélèvement de 5 à 6 % sur le revenu imposable

Les chiffres figurant dans le tableau de la page précédente donnent des indications intéressantes sur le poids relatif de ce prélèvement social complémentaire : rapporté au P.I.B., il serait cinq fois plus élevé en 1988 et presque six fois plus élevé en 1990 que le poids relatif du prélèvement de 1 % du revenu imposable perçu en 1984 et supprimé en 1985. On en déduit facilement de quel ordre devrait être le taux de ce nouveau prélèvement si son assiette était la même que celle de l'ancien.

b) Les régimes complémentaires de retraite

Un besoin résiduel pour les retraites complémentaires

Bien que ces régimes n'aient pas à supporter le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite pris en charge par l'A.S.F. ("Association de la Structure Financière") dont il est question ci-dessous à propos de l'assurance-chômage, les cotisations existantes paraissent insuffisantes pour couvrir leurs dépenses à l'horizon de la projection. Les majorations nécessaires correspondent, en 1990 à un peu plus de 11 milliards de francs, ce qui équivaut à 7,2 % du produit de ces cotisations avant majoration ou encore à un peu moins de 0,2 % du P.I.B.

(1) A ce phénomène s'ajoute - quand on prend pour base de départ l'année 1984 - l'abandon du prélèvement social de 1 % mis à la charge des contribuables à l'impôt sur le revenu et qui équivalait à un peu plus de 0,2 % du P.I.B.

(2) La Caisse nationale d'allocations familiales reste, quant à elle, en excédent, ce qui atténue d'autant le besoin de financement de l'ensemble du régime général.

c) Les comptes du chômage

Chômage et préretraites :
- à court terme : majoration de 0,9 point de cotisations UNEDIC ;

Rappelons que les cotisations-chômage servent à financer à la fois le système de l'assurance-chômage proprement dite (U.N.E.D.I.C.) et la "Structure financière" qui prend en charge le paiement des préretraites ainsi que le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite pour les régimes complémentaires.

L'État, quant à lui, assure l'indemnisation du chômage du régime de solidarité (auquel est par ailleurs affectée la cotisation de 1 % versée par les agents des services publics) et il participe au financement de la structure financière.

Ce financement étatique (qui est inclus dans la ligne "Transferts de l'État" dans le tableau précédent passerait de 36 milliards de francs en 1985 (soit 0,8 % du P.I.B.) à 44 milliards de francs en 1988 (soit 0,8 % du P.I.B.) et 51 milliards de francs en 1990 (soit 0,75 % du P.I.B.).

Dès le début de la période de projection, l'équilibre du régime d'assurance implique une majoration de 0,9 point des cotisations U.N.E.D.I.C. (0,54 point à la charge des employeurs et 0,36 point à la charge des salariés) (1).

- à moyen terme : le système peut rembourser ses dettes ;

Mais, à partir de 1988, la diminution du nombre des préretraités permet à la structure financière de dégager un excédent qui est affecté au remboursement des emprunts précédemment contractés.

Comme, en 1990, l'excédent annuel devient supérieur aux annuités de remboursement, la simulation comporte l'amorce d'une réduction des cotisations et de la participation de l'État.

3. La question du mode d'indexation des retraites

Une question émerge : le pouvoir d'achat des retraités peut-il augmenter plus vite que celui des salariés ?

En traitant plus haut de la dynamique des prestations sociales, on a mis en évidence le rôle d'entraînement joué par les pensions de retraite. En fin de projection, ce rôle se trouve accentué par la progression sensible du pouvoir d'achat des salariés qui, du fait des règles d'indexation, bénéficie aussi aux retraités.

On vient de voir que cette évolution avait une contrepartie : les prélèvements sociaux doivent être majorés.

(1) Etablie au mois de septembre, la projection ne tient pas compte des mesures d'économie négociées entre les partenaires sociaux à la fin du mois d'octobre.

Dans la projection, cette majoration a été présentée comme un prélèvement sur le revenu des ménages qui servirait, à concurrence d'un peu plus de 60 milliards de francs en 1990, à abonder les ressources de la caisse nationale d'assurance-vieillesse.

Pour un modèle tel que celui qui a été utilisé pour construire le scénario macroéconomique servant de base à la projection des finances publiques, il est équivalent de majorer de 60 milliards l'impôt sur le revenu ou d'augmenter à due concurrence les cotisations sociales des salariés ou encore de diminuer de 60 milliards de francs les prestations-vieillesse.

Dans ce schéma simplificateur, la combinaison indexation des prestations-vieillesse - majoration des prélèvements sur les ménages est neutre du point de vue macroéconomique.

Il ne s'agit pas, ici, de proposer un critère de choix, mais simplement de mettre en évidence un problème de présentation qui serait apparu si l'on avait défini autrement le prélèvement à effectuer sur les ménages.

Si, contrairement aux recommandations du IX^e Plan - mais conformément à la pratique suivie en 1984 et aux orientations que semblent parfois esquisser les partenaires sociaux -, on avait supposé que les besoins de l'assurance-vieillesse seraient couverts par une majoration des cotisations des salariés, cette majoration aurait dû être de l'ordre de quatre points (sur salaires plafonnés) d'ici 1990.

Possibilité d'un écart important entre salaire brut et salaire net.

La légère "déconnexion" entre hausse du salaire brut et hausse du salaire net qui apparaît déjà dans la projection étudiée ici (l'écart entre les taux d'accroissement est en moyenne de 0,2 point par an entre 1985 et 1990) aurait alors été plus marquée : 0,9 point par an.

Cette déconnexion aurait conduit à un paradoxe : l'indexation des pensions sur le salaire brut moyen aboutirait à une augmentation du pouvoir d'achat des retraités supérieure de 0,9 % par an en moyenne à celle dont bénéficient les salariés en activité.

En tout état de cause, les facteurs démographiques sont prépondérants.

Dans la mesure où l'on a maintenu dans la projection le système d'indexation des retraites sur les salaires bruts, il a paru nécessaire de mettre en évidence ce paradoxe. Mais, bien qu'il s'agisse probablement là d'une question ayant une certaine importance psychologique, son incidence sur l'évolution des prestations-vieillesse doit être relativisée puisque, indépendamment des règles d'indexation, le facteur-volume affectant l'évolution de ces prestations entraîne de toute façon une croissance de 5 % par an.

C. — INCIDENCE SUR LE NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Hausse des prélèvements sociaux : + 0,25 point de P.I.B. par an en moyenne à partir de 1986

A législation constante, le niveau des prélèvements sociaux tend spontanément à fléchir sur la période de projection. Ce mouvement est accentué par la suppression en 1985 du prélèvement de 1 % sur le revenu imposable. Mais les mesures de rééquilibrage retenues dans la projection, qui se montent à un peu plus de 120 milliards de francs en 1990 (soit 1,8 % du P.I.B.), aboutissent au contraire à augmenter le poids de ces prélèvements - ce qui est inévitable puisque les transferts sociaux augmentent eux-mêmes plus vite que le P.I.B.

Rapporté au P.I.B., le montant des prélèvements obligatoires directement affectés aux régimes sociaux (1) passe ainsi de 20,1 % en 1984 à 20,9 % en 1988 et pratiquement 21,2 % en 1990.

(1) On ne tient pas compte ici des prélèvements qui leur reviennent, pourrait-on dire, indirectement, par le biais des transferts de l'État.

III. — UNE PROBLÉMATIQUE « TRIANGULAIRE » POUR LES FINANCES DE L'ÉTAT

La quadrature du cercle

Obérées par les charges d'intérêt, les dépenses de l'Etat ne sont pas assez flexibles pour permettre une réduction du prélèvement fiscal sans aggravation du déficit : difficulté de diminuer les dépenses, recherche d'un allègement des prélèvements obligatoires et augmentation du besoin de financement, tels sont les trois pôles de la problématique décrite ci-après.

A. — Les dépenses : le poids de la dette publique

L'optique de la comptabilité nationale ne coïncide pas exactement avec la nomenclature budgétaire

En comptabilité nationale, le concept d'administrations publiques centrales (A.P.U.C.) inclut l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (O.D.A.C.). C'est le concept qui a été retenu ici pour deux raisons :

- il paraît plus proche du domaine recouvert par le Budget Général qui ne l'est le concept d'Etat stricto sensu en comptabilité nationale (1) ;
- comme on traite par ailleurs des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales, il est logique, pour couvrir la totalité du domaine des administrations publiques, de considérer l'ensemble des administrations centrales, y compris les O.D.A.C.

1. Les hypothèses retenues

Des hypothèses moyennes qui n'occulent pas les problèmes

Il est dans la nature d'une projection tendancielle de prendre en compte les orientations annoncées par les pouvoirs publics au moment où la projection est établie sans pour autant retenir des hypothèses trop « volontaristes » qui, s'agissant d'une exploration du moyen terme, amoindriraient l'intérêt d'un exercice destiné à mettre en évidence les problèmes à résoudre.

Les hypothèses retenues en matière de dépenses publiques sont donc raisonnablement restrictives.

a) Dépenses de personnel

Stabilité des effectifs de l'Etat

Globalement, les effectifs des administrations publiques centrales sont maintenus stables. Compte tenu de la diminution programmée du nombre des militaires, cela permet une légère augmentation du nombre des personnels civils.

(1) Rappelons que le budget annexe des P.T.T. est classé, en comptabilité nationale, dans les grandes entreprises nationales (G.E.N.). Il n'y est donc pas fait référence ici.

EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES
(nombre d'emplois équivalents-temps plein en milliers)

	1984	1990	Taux de croissance annuel moyen en % de 1984 à 1990
• ETAT			
— personnels civils	1 580	1 600	0,2
— personnels militaires	450	410	- 1,5
• ORGANISMES DIVERS	370	390	0,9
TOTAL	2 400	2 400	0

Politique salariale modérément restrictive

Bien que la politique salariale suivie dans la fonction publique ait été supposée un peu plus restrictive que dans le secteur privé (1), le retour à un rythme significatif de progression du pouvoir d'achat des salariés contenu dans le scénario macro-économique de base influe sur les traitements de la fonction publique : le taux annuel de progression du pouvoir d'achat par tête s'élève progressivement jusqu'à 2,5 % en 1988 (contre 3 % dans le secteur privé) et 3 % en 1990 (contre 3,5 % dans le secteur privé).

b) Les consommations intermédiaires

Suivant les définitions de la comptabilité nationale, les dépenses militaires (ordinaires et d'équipement), autres que les dépenses de personnel, sont classées dans les consommations intermédiaires des administrations centrales dont elles représentent près de 60 %.

Gestion économe des moyens de fonctionnement

Pour les dépenses civiles, on a retenu une norme de progression du volume des consommations intermédiaires identique à l'augmentation du nombre des fonctionnaires. Compte tenu de l'évolution très modérée des prix de l'énergie dans le scénario économique sous-jacent, cette hypothèse n'implique pas un effort exceptionnel de limitation des frais de fonctionnement de l'Etat, mais plutôt une redistribution des moyens parallèle aux redéploiements qui peuvent se produire dans les missions de services publics.

Un certain rattrapage des dépenses militaires

Pour les dépenses militaires, on a retenu une norme de progression plus forte (de l'ordre de 3,5 % par an à partir de 1987) qui correspond à un certain rattrapage du retard pris dans l'exécution de la loi de programmation militaire.

c) Transferts économiques (principalement subventions aux entreprises)

L'Etat limite ses concours aux entreprises

Les hypothèses retenues dans la projection étudiée sont plus restrictives que celles qui avaient servi aux travaux de l'an passé. Elles ne vont cependant pas jusqu'à prolonger sur cinq ans la norme de croissance nulle retenue dans le rapport économique et financier pour 1986.

De façon empirique, on a choisi un taux de croissance en volume des transferts économiques de 1,9 % par an qui est proche de la moyenne observée entre 1981 et 1985 (2).

(1) On a supposé que, chaque année, à partir de 1987, le pourcentage de hausse des rémunérations publiques serait inférieur de 0,5 point au taux d'augmentation des salaires du secteur privé.

(2) Cette moyenne correspond à une croissance plus élevée entre 1981 et 1984 (3,3 % par an) et à une baisse en 1985 (d'après le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1986).

d) Investissements

Les hypothèses sur l'évolution des investissements publics concernent principalement les collectivités locales puisqu'elles réalisent plus de 70 % des investissements de l'ensemble des administrations.

Pour les administrations centrales on a retenu une hypothèse de faible progression (0,3 % par an en volume à partir de 1987) qui, compte tenu de l'hypothèse faite par ailleurs sur les dépenses locales d'équipement (1,2 % par an) aboutit à une croissance moyenne de 1 % par an du volume de la F.B.C.F. de l'ensemble des administrations publiques.

e) Les taux d'intérêt et le financement de la dette publique

Décroissance des taux d'intérêt

Le scénario macroéconomique sous-jacent retient une hypothèse de baisse des taux d'intérêt réels que l'on a conservé dans la projection des finances publiques. On notera que cette baisse des taux réels est masquée en fin de période par un mouvement à la hausse des taux nominaux, conséquence du regain d'inflation retracé dans le scénario de base.

HYPOTHÈSES SUR LES TAUX D'INTÉRÊT

(%)

	1984	1988	1990
• TAUX NOMINAUX			
• Court terme (marché monétaire)	10,8	7,3	8,0
• Long terme (obligations du secteur privé)	10,9	8,8	9,2
• TAUX RÉELS (1)			
• Court terme	4,1	2,4	1,4
• Long terme	4,2	3,9	2,6
(1) Différence entre le taux nominal et le pourcentage de hausse des prix du P.I.B. de l'année considérée.			

On gardera l'esprit que ces hypothèses de baisse des taux réels (surtout pour les taux à court terme) sont décisives pour les résultats de la projection.

Financement du Trésor : moitié à long terme, moitié à court terme

Tout aussi importantes sont les hypothèses retenues sur la structure du financement de la dette :

- on suppose que les besoins nets d'emprunt de l'Etat (1) seront couverts, chaque année, pour moitié par des émissions obligataires et pour moitié par un financement à court terme (bons en compte courant) ;
- on suppose que, contrairement à la pratique récente, le financement obligataire se fera entièrement sous forme d'emprunts « classiques », à l'exclusion d'émissions d'obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.).

Une hypothèse technique : pas d'O.R.T. (pour éviter de renvoyer les problèmes au-delà de l'horizon de la projection)

Cette dernière hypothèse est justifiée par le fait que le paiement des intérêts attachés aux O.R.T. est différé jusqu'à la date d'échéance (ou de l'option de renouvellement) du titre, ce qui, pour la mise en évidence des problèmes posés par le coût croissant de la dette publique, aurait l'inconvénient de renvoyer une partie de ces problèmes au-delà de l'horizon de la projection.

*
* *

(1) A ces besoins nets s'ajoutent chaque année les emprunts destinés à refinancer ceux qui arrivent à terme. Cela vaut notamment pour l'année 1988 où viendra à échéance l'emprunt indexé 7 %-1973.

2. Les résultats de la projection

**DÉPENSES (non consolidées)
DES ADMINISTRATIONS CENTRALES**
(suivant les concepts de la comptabilité nationale)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.				
	1984	1988	1990	1984	1988	1990	Variation	
							1988 1984	1990 1988
— Consommations intermédiaires	163	212	251	3,8	3,8	3,7	0	-0,1
dont :								
— dépenses militaires	(93)	(126)	(152)	(2,2)	(2,25)	(2,25)	(+0,05)	(0)
— Rémunérations et cotisations sociales	303	385	459	7,1	6,9	6,8	-0,2	-0,1
— Prestations sociales (1)	145,5	191	229	3,4	3,4	3,4	0	0
— Transferts aux autres administrations (2)	169	215	254	3,9	3,8	3,7	-0,1	-0,1
dont :								
— sécurité sociale	(125)	(164)	(195)	(2,9)	(2,9)	(2,9)	(0)	(0)
— Transferts économiques (subventions)	105	131	154	2,45	2,3	2,3	-0,15	0
— Coopération internationale	24	30	36	0,55	0,55	0,55	0	0
— Intérêts	82	118	190	1,9	2,1	2,8	+0,2	+0,7
— Investissements	33,5	42	50	0,8	0,75	0,75	-0,05	0
— Autres opérations	50	54	64	1,2	1,0	0,9	-0,2	-0,1
TOTAL DES DÉPENSES	1 075	1 378	1 687	25,1	24,6	24,9	-0,5	+0,3
dont :								
— total hors charges d'intérêts	(993)	(1 260)	(1 497)	(23,2)	(22,5)	(22,1)	(-0,7)	(-0,4)

(1) Il s'agit notamment des pensions civiles et militaires.
(2) Transferts de l'Etat aux collectivités locales et à la sécurité sociale (y compris chômage et préretraites), à l'exclusion des transferts de recettes fiscales qui, dans le tableau des prélèvements obligatoires sont présentés en déduction des prélèvements de l'Etat.

Compte tenu des hypothèses faites, il ne subsiste qu'un seul facteur d'augmentation de la part des dépenses de l'Etat dans le P.I.B. : les charges d'intérêt

Ce tableau met en évidence la caractéristique principale des résultats de la projection des dépenses de l'Etat : compte tenu des hypothèses de départ assez strictes qui ont été retenues (stabilité des effectifs, gestion économe des crédits de fonctionnement, limitation des subventions et des concours aux autres administrations), les **dépenses hors charges d'intérêt augmentent moins que le P.I.B.** Mais c'est la forte croissance des charges d'intérêt qui, à moyen terme, devient déterminante dans l'évolution des dépenses de l'Etat.

Comme on le verra plus loin, la recherche d'une limitation des prélèvements obligatoires a pour contrepartie la persistance, sur toute la période de projection, d'un besoin de financement des administrations centrales supérieur chaque année à 3 % du P.I.B.

Certes, compte tenu de la façon dont a été construit le scénario économique servant de base à la projection des finances publiques, le besoin de financement des administrations reste, sur l'ensemble de la période, compatible avec l'équilibre extérieur. Du point de vue de l'analyse macroéconomique, il est donc supportable. Mais, du point de vue de la politique des finances publiques, il débouche sur une rigidité croissante.

En effet le besoin de financement des administrations entraîne chaque année une augmentation de la dette publique.

Forte augmentation de la dette de l'Etat qui passe de 1/5è à 1/3 du P.I.B.

Compte tenu des hypothèses faites sur la structure du financement des besoins du Trésor, le niveau de la dette (1) de l'Etat rapporté au P.I.B. évoluerait comme suit :

NIVEAU DE LA DETTE DE L'ÉTAT (hors P.T.T.)

en % du P.I.B.

	1984	1988	1990
• Dette obligataire	7,8	12,4	13,7
• Autres engagements de l'Etat	13,6	17,7	18,6
TOTAL	21,4	30,1	32,3

En francs constants, le niveau de la dette de l'Etat augmente de 75 % en sept ans.

Une rigidité croissante de la dépense publique (les intérêts atteindraient presque quatre fois le montant des investissements et 60 % de l'impôt sur le revenu)

Comme toujours, le processus d'endettement, est indolore dans sa phase initiale. Mais, au fil du temps, il diminue de plus en plus la marge de manœuvre de la politique budgétaire et fiscale.

Pour illustrer cette observation, il suffit de comparer à dix années d'intervalle l'importance relative des charges d'intérêt et de quelques autres grandeurs significatives :

- en 1990, les charges d'intérêt devraient représenter pour les administrations centrales, 3,8 fois leurs dépenses d'investissements, contre 1,2 fois en 1980 ;
- en 1990, ces mêmes charges équivaldraient à plus de 40 % des dépenses de personnel alors qu'en 1980, elles n'en représentaient que 11 % ;
- enfin, le montant des intérêts versés par les administrations centrales en 1990 représenterait plus de 60 % du produit de l'impôt sur le revenu contre 22 % en 1980.

Certes, du point de vue macroéconomique, les intérêts versés par les administrations sont redistribués aux ménages et aux institutions financières (2), ce qui conforte d'autant leurs capacités de financement et donc leur possibilité de couvrir le besoin de financement de l'Etat.

Mais ce « bouclage » n'est pas neutre du point de vue de la politique des finances publiques.

Pour en terminer sur ce point, il est utile de donner une indication sur la sensibilité des résultats de la projection aux hypothèses de départ présentées plus haut :

(1) Il s'agit bien du stock de dette à un moment donné et non pas du besoin de financement annuel. Pour éviter tout malentendu, on soulignera qu'il est ici question de la dette de l'Etat et non pas de la dette extérieure de la France. Pratiquement les engagements du Trésor à l'égard de l'étranger se limitent aux organisations internationales (en particulier la C.E.E.).

(2) Une énumération complète devrait comprendre les entreprises (pour les titres d'Etat qu'elles souscrivent) et l'étranger (pour la dette extérieure de l'Etat). Mais, pour l'essentiel, la dette de l'Etat est portée par les ménages et les institutions financières.

a) *Le niveau des taux d'intérêt*

L'hypothèse retenue est celle d'une baisse sensible des taux réels, surtout à court terme. Un calcul approximatif permet de constater que, compte tenu du niveau de la dette flottante (cf. tableau précédent), un écart de un point sur les taux retenus pour la seule année 1990 entraînerait un écart sur les charges d'intérêt compris entre 0,1 et 0,2 % du P.I.B.

b) *Le non-recours aux obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.)*

Un recours aux O.R.T. aurait diminué de 13 % les charges d'intérêt à l'horizon 1990

Si la moitié de la dette obligataire contractée au cours de la période de projection l'avait été sous forme d'O.R.T., le total des intérêts versés en 1990 par les administrations centrales aurait été réduit de plus de 13 % (soit un montant équivalant à 0,4 % du P.I.B.). Dans ce cas, le résultat d'ensemble de la projection des dépenses de l'Etat aurait été sensiblement différent puisque, rapporté au P.I.B., le niveau de ces dépenses aurait diminué de 0,6 point entre 1984 et 1990 alors que, dans la projection, la baisse n'est que de 0,2 point.

Cette observation justifie le fait que, dans une projection destinée à mettre en évidence les problèmes à résoudre, on ait écarté une hypothèse technique qui aurait renvoyé une bonne partie de ces problèmes au-delà de l'horizon de la projection.

*
* *

B. — Les prélèvements obligatoires : limites d'une politique d'allègement

L'évolution du niveau des prélèvements obligatoires ne dépend pas seulement de ceux qui sont affectés à l'Etat. Il faut aussi tenir compte des prélèvements destinés à la sécurité sociale, aux collectivités locales et aux communautés européennes.

On montrera successivement :

1. que, compte tenu des hypothèses retenues, le poids des prélèvements obligatoires affectés à l'Etat tend à diminuer ;

2. mais que, compte tenu de la dynamique des prélèvements sociaux et de la fiscalité locale, les facteurs d'alourdissement sont prépondérants à moyen terme.

1. La limitation des prélèvements de l'Etat

Aucun changement dans la fiscalité de l'Etat

Pour la fiscalité de l'Etat, la projection est rigoureusement tendancielle : on suppose que la législation applicable en 1985, modifiée par les dispositions contenues dans le projet de loi de finances pour 1986 (1), n'est pas modifiée. On se borne simplement à appliquer les règles d'indexation habituellement retenues dans ce genre d'exercice (2).

(1) En particulier réduction de 3 % de l'impôt sur le revenu et allègement de l'impôt sur les bénéfices non distribués des sociétés.

(2) Le barème de l'impôt sur le revenu est ainsi indexé sur les prix de la consommation.

Les mêmes principes sont suivis pour la projection des transferts de recettes fiscales de l'Etat aux collectivités locales.

Pour les transferts à la C.E.E., on a tenu compte, en début de période, du relèvement du plafond du prélèvement-T.V.A. (porté de 1 % à 1,4 %).

Ces hypothèses signifient que les allègements fiscaux intervenus en 1985 et prévus en 1986 ne sont pas remis en cause, mais qu'ils ne sont pas suivis d'autres allègements. Elles aboutissent aux résultats présentés dans le tableau suivant.

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE L'ÉTAT

(nets des transferts de recettes aux collectivités locales et à la C.E.E.)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.				
	1984	1988	1990	1984	1988	1990	Variation	
							1988 1984	1990 1988
A. — IMPÔTS LIÉS A LA PRODUCTION								
— T.V.A.	381,8	491,8	594,3	8,9	8,8	8,8	-0,1	0
— Taxe sur les carburants (T.I.P.P.)	65,7	102,2	118,5	1,5	1,8	1,75	+0,3	-0,05
— Autres impôts sur les produits (tabac, alcool, P.M.U., contrats assurance, enregistrement et timbre)	62,2	77,3	90,7	1,45	1,4	1,35	-0,05	-0,05
— Taxe sur les salaires et impôts sur la main-d'œuvre	32,7	33,4	42,7	0,8	0,6	0,6	-0,2	0
— Divers	8,2	10,7	12,5	0,2	0,2	0,2	0	0
TOTAL A	550,6	715,4	858,7	12,85	12,8	12,7	-0,05	-0,1
B. — IMPÔTS COURANTS SUR LE REVENU ET LE PATRIMOINE								
— Impôt sur le bénéfice des sociétés dont :	71,6	96,7	116,1	1,7	1,7	1,7	0	0
- sociétés non-financières	(53,7)	(79,3)	(95,8)	(1,25)	(1,4)	(1,4)	(+0,15)	(0)
- institutions de crédit et d'assurance	(17,8)	(17,4)	(20,3)	(0,45)	(0,3)	(0,3)	(-0,15)	(0)
— Impôt sur le revenu (hors prélèvement social)	202,6	240,7	304,2	4,7	4,3	4,5	-0,4	+0,2
— Autres impôts dont :	41,3	55,9	69,8	0,95	1,0	1,0	+0,05	0
- capitaux mobiliers	(29,7)	(41,2)	(53,1)	(0,7)	(0,75)	(0,75)	(+0,05)	(0)
TOTAL B	315,5	393,3	490,1	7,35	7,0	7,2	-0,35	+0,2
C. — IMPÔTS EN CAPITAL	18,2	28,7	35	0,4	0,5	0,5	+0,1	0
D. — COTISATIONS SOCIALES PERÇUES PAR L'ÉTAT	12,1	15,2	18,3	0,3	0,3	0,3	0	0
E. — A DÉDUIRE : reversement aux collectivités locales et à la C.E.E.	-102,3	-147,3	-176,9	-2,4	-2,6	-2,6	-0,2	0
TOTAL ETAT (au sens comptabilité nationale)	794,1	1 005,3	1 225,2	18,5	18,0	18,1	-0,5	+0,1
ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE	12,1	14,4	17,2	0,3	0,3	0,3	0	0
TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS DES ADMINISTRATIONS CENTRALES	806,2	1 019,7	1 242,4	18,8	18,3	18,4	-0,5	+0,1

Deux sous-périodes peuvent être distinguées :

- les premières années de la projection marquées par l'incidence des mesures intervenues en 1985 et annoncées pour 1986 ;
- la deuxième moitié de la projection caractérisée par des gains plus substantiels de pouvoir d'achat et un redressement du taux de croissance du P.I.B.

a) Le début de période

En 1988, le niveau des prélèvements obligatoires affectés aux administrations centrales rapporté au P.I.B. serait inférieur de 0,5 point au niveau observé en 1984.

En 1988, le niveau des prélèvements est réduit de 0,5 point de P.I.B. par rapport à 1984

Cette réduction est entièrement imputable aux années 1985-1986 et se décompose de la manière suivante :

- les transferts de recettes fiscales aux collectivités locales (conséquence de la réduction de la taxe professionnelle en 1985) et à la C.E.E. (majoration du prélèvement-T.V.A.) sont majorés d'un montant équivalant à 0,2 % du P.I.B. (1) ; les prélèvements affectés à l'Etat sont « ipso facto » diminués d'autant ;
- l'allègement de l'impôt sur le revenu représente 0,4 point de P.I.B. ;
- la diminution du produit de la taxe sur les salaires (-0,2 point de P.I.B.) correspond à la suppression, en 1985, de la taxe que l'Etat se versait à lui-même ;
- aux effets de ces mesures délibérées, s'ajoute l'incidence d'un allègement « automatique » de la T.V.A. et des impôts indirects dont l'assiette augmente un peu moins vite que le P.I.B. (2) ;
- à l'inverse, la fiscalité sur les carburants est aggravée (+0,3 point de P.I.B.) du fait de la politique suivie depuis le milieu de 1984 ;
- de même, la fiscalité des capitaux mobiliers et les impôts en capital s'alourdissent (+0,15 point de P.I.B. au total), en raison de l'élargissement de la matière imposable (en particulier, les intérêts reçus par les ménages).

Ainsi calculé, l'allègement de la fiscalité d'Etat entre 1984 et 1988 représente bien 0,5 point de P.I.B. On remarquera cependant que ce résultat correspond pour 0,1 point à l'augmentation des transferts de recettes fiscales aux collectivités locales (conséquence de la réduction de la taxe professionnelle décidée en 1985) et pour 0,3 point à des mesures qui ne sont pas directement perceptibles aux contribuables : augmentation des transferts de recettes fiscales à la C.E.E. et suppression de la taxe sur les salaires que l'Etat se payait à lui-même.

(1) Soit 0,1 point pour les collectivités locales et 0,1 point pour la C.E.E.

(2) Les composantes de la demande sur lesquelles pèse la T.V.A. (essentiellement consommation des ménages et investissement-logement) progressent en début de période moins fortement que les composantes qui en sont exonérées (investissements des entreprises et exportations).

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

	En milliards de francs			En % du P.I.B.				
	1984	1988	1990	1984	1988	1990	Variation	
							1988 1984	1990 1988
A. — ETAT								
— Impôts liés à la production	550,6	715,4	858,7	12,85	12,8	12,7	-0,05	-0,1
— Impôts sur le revenu et le patrimoine	333,7	422,0	525,1	7,75	7,5	7,7	-0,25	+0,2
— Cotisations sociales perçues par l'Etat	12,1	15,2	18,3	0,3	0,3	0,3	0	0
— A déduire : versements aux collectivités locales et à la C.E.E.	-102,3	-147,3	-176,9	-2,4	-2,6	-2,6	-0,2	0
TOTAL A	794,1	1 005,3	1 225,2	18,5	18,0	18,1	-0,5	+0,1
B. — ORGANISMES DIVERS	12,1	14,4	17,2	0,3	0,3	0,3	0	0
TOTAL ADMINISTRATIONS CENTRALES (A+B)	806,2	1 019,7	1 242,4	18,8	18,3	18,4	-0,5	+0,1
C. — ADMINISTRATIONS LOCALES								
— Fiscalité propre (stricto sensu)	163,5	226,8	273,5	3,8	4,0	4,0	+0,2	0
— Transferts de recettes fiscales	80,9	110,5	132,4	1,9	2,0	2,0	+0,1	0
TOTAL C	244,4	337,3	405,9	5,7	6,0	6,0	+0,3	0
D. — SECURITE SOCIALE								
— Cotisations employeurs et assurés	831,5	1 078,7	1 314,8	19,45	19,3	19,4	-0,15	+0,1
— Prélèvement direct sur le revenu	10,7	71,0	96,6	0,25	1,3	1,5	+1,05	+0,2
— Autres prélèvements obligatoires	16,3	18,7	22,3	0,4	0,3	0,3	-0,1	0
TOTAL D	858,5	1 168,4	1 433,7	20,1	20,9	21,2	+0,8	+0,3
TOTAL HORS C.E.E.	1 909,1	2 525,4	3 082,0	44,6	45,2	45,6	+0,6	+0,4
E. — C.E.E.	34,1	52,8	64,1	0,8	0,9	0,9	+0,1	0
TOTAL A + B + C + D + E	1 943,2	2 578,2	3 146,1	45,4	46,1	46,5	+0,7	+0,4

b) La fin de période

A partir de 1988, la reprise de la consommation des ménages permet au produit de la T.V.A. de suivre la croissance du P.I.B.

En revanche, la tendance au fléchissement du rendement des autres impôts sur les produits se poursuit (-0,1 point de P.I.B.) car la matière imposable augmente moins que le P.I.B.

Mais l'élément le plus caractéristique de la période est le renversement de tendance du produit de l'impôt sur le revenu dont la progression (+ 0,2 point de P.I.B. en deux ans) accompagne la croissance plus rapide du pouvoir d'achat des ménages, notamment des salariés.

Au total, sur les deux dernières années de la projection, le produit des impôts augmente spontanément plus vite que le P.I.B.

2. L'ensemble des prélèvements obligatoires : un alourdissement

Du tableau récapitulatif présenté ci-après se dégagent quelques conclusions simples :

a) **entre 1984 et 1988**, l'alourdissement des prélèvements sociaux (+ 0,8 point de P.I.B.) et des prélèvements revenant aux collectivités locales (+ 0,3 point de P.I.B.) et à la C.E.E. (+ 0,1 point) l'emporte sur l'allègement des prélèvements revenant à l'Etat (- 0,5 point de P.I.B.) : rapporté au P.I.B., le taux des prélèvements obligatoires passe de 45,4 % en 1984 à 46,1 % en 1988.

b) **Entre 1988 et 1990** l'accroissement spontané de la fiscalité d'Etat (+ 0,1 point) s'ajoute à l'augmentation des prélèvements sociaux (+ 0,3 point) et le taux de prélèvement obligatoire atteint alors 46,5 % du P.I.B.

Ainsi entre 1984 et 1990 le taux de prélèvement obligatoire progresse de 1,1 point.

Prendre l'année 1984 pour base de comparaison est justifié par le fait **que les comptes de la Nation de l'année dernière** — même s'ils ne sont que provisoires — **sont moins sujets à révision** que les estimations actuellement disponibles pour l'année 1985.

Certes, le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1986 retient, pour 1985, un taux de prélèvement obligatoire en baisse par rapport à l'année 1984.

Mais l'expérience apprend que les comptes de la Nation font parfois l'objet de révisions significatives. On ne peut donc pas exclure que le rapport sur les comptes de la Nation pour 1985 qui sera disponible en juin 1986 évalue différemment la baisse des prélèvements obligatoires.

On conviendra qu'il était préférable de ne pas altérer la portée d'un diagnostic à moyen terme par une estimation encore révisable de la base de référence.

La tendance se renverse spontanément en fin de période en raison de l'amélioration des revenus

Total des prélèvements obligatoires :

- 45,4 % du P.I.B. en 1984
- 46,1 % en 1988
- 46,5 % en 1990

Pourquoi ne pas avoir retenu 1985 comme base de comparaison ?

C. — L'accroissement du besoin de financement de l'Etat, contrepartie des allègements fiscaux

Le déséquilibre du compte de l'Etat est accentué par le poids des intérêts et les réductions d'impôt .

N'eût été la forte croissance des charges d'intérêt, les hypothèses retenues pour les dépenses de l'Etat eussent permis d'ajuster leur évolution à l'allègement de la fiscalité. Mais, à cause du poids croissant des intérêts, un écart se creuse qui aboutit à une augmentation du besoin de financement des administrations centrales que met en évidence le tableau suivant.

BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

	En milliards de francs			En % du P.I.B.				
	1984	1988	1990	1984	1988	1990	Variation	
							1988 1984	1990 1988
— DÉPENSES TOTALES	1 075	1 378	1 687	25,1	24,6	24,9	-0,5	+0,3
dont :								
— dépenses hors intérêts	(993)	(1 260)	(1 497)	(23,2)	(22,5)	(22,1)	(-0,7)	(-0,4)
— RESSOURCES TOTALES	943	1 194	1 450	22,0	21,3	21,4	-0,7	+0,1
dont :								
— prélèvements obligatoires	(806)	(1 020)	(1 242)	(18,8)	(18,3)	(18,4)	(-0,5)	(+0,1)
BESOIN DE FINANCEMENT	132	184	237	3,1	3,3	3,5	+0,2	+0,2

Exprimé en pourcentage du P.I.B., le besoin de financement des administrations centrales en 1990 est supérieur de 0,4 point au niveau observé en 1984. Cette différence correspond exactement à l'allègement du taux de pression fiscale de l'Etat sur la même période.

*
* *

IV. — UN SENTIER D'ÉQUILIBRE POUR LES FINANCES LOCALES

A. — La progression des dépenses

1. Les hypothèses

Compte tenu de la mise en oeuvre de la décentralisation, on a retenu, pour les collectivités locales, des hypothèses de dépenses correspondant à une augmentation plus forte que pour l'Etat, mais cependant modérée.

a) Dépenses de fonctionnement et d'investissement

12.000 fonctionnaires locaux de plus par an

Les effectifs des administrations publiques locales croîtraient de 1,5 % par an, passant de 780.000 en 1984 à 850.000 en 1990.

L'évolution des rémunérations serait la même que pour les personnels de l'Etat.

Autres dépenses de fonctionnement : + 2,4 % par an en francs constants

Les autres frais de fonctionnement (consommations intermédiaires dans les concepts de la comptabilité nationale) augmenteraient en volume de 2,4 % par an. La norme retenue est ici moins stricte que pour les dépenses civiles de l'Etat, ce qui correspond à la fois à un accroissement plus sensible des effectifs et à une progression plus marquée des dépenses d'équipement. Ces dernières sont supposées croître de 1,2 % par an.

Investissements : + 1,2 % par an

b) Dépenses d'assistance

Maîtrise des dépenses d'assistance facilitée par le redressement progressif du pouvoir d'achat

Sur le passé récent, l'aggravation du chômage, le caractère plus restrictif des règles d'indemnisation et le développement de nouvelles situations de pauvreté ont pesé sur les dépenses d'aide sociale.

On a supposé que, jusqu'en 1988, les collectivités locales pourraient stabiliser la part de ce poste dans l'ensemble de leurs dépenses et que, sur les deux dernières années de la projection, l'amélioration du pouvoir d'achat et la stabilisation du chômage permettraient de modérer la progression des dépenses d'aide sociale.

c) Taux d'intérêt

Taux des prêts de la Caisse des Dépôts stabilisé à 10 %

Le taux des prêts de la Caisse des Dépôts aux collectivités locales est maintenu à 10 % sur la durée de la projection.

Compte tenu du regain d'inflation constaté en fin de période, cette hypothèse équivaut à un fléchissement des taux réels à partir de 1988.

2. Les résultats de la projection

La structure des dépenses publiques locales et leur part dans le P.I.B.

Les deux tableaux ci-après permettent de schématiser l'évolution des dépenses des collectivités locales :

— le premier tableau donne les niveaux en milliards de francs et en pourcentage du P.I.B. des différentes catégories de dépenses.

— le second tableau décrit la structure des dépenses.

DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

(non consolidées)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.				
	1984	1988	1990	1984	1988	1990	Variation	
							1988 1984	1990 1988
• Salaires et cotisations sociales	94,3	126,0	154,7	2,2	2,25	2,3	+ 0,05	+ 0,05
• Consommations intermédiaires	73,7	96,4	114,3	1,7	1,7	1,7	0	0
• Prestations sociales	37,6	49,6	56,7	0,9	0,9	0,85	0	0,05
• Transferts économiques (Subventions)	13,5	17,4	20,5	0,3	0,3	0,3	0	0
• Intérêts versés	34,0	52,1	62,3	0,8	0,95	0,9	+ 0,15	- 0,05
• Investissements	92,1	115,6	138,3	2,2	2,1	2,05	- 0,1	- 0,05
• Autres opérations	30,4	40,1	48,1	0,7	0,7	0,7	0	0
TOTAL	375,6	497,2	594,9	8,8	8,9	8,8	+ 0,1	- 0,1

STRUCTURE DES DEPENSES PUBLIQUES LOCALES

(%)

	1984	1988	1990
• Salaires et cotisations sociales	25,1	25,3	26,0
• Consommations intermédiaires	19,6	19,4	19,2
• Prestations sociales	10,0	10,0	9,5
• Transferts économiques (subventions)	3,6	3,5	3,5
• Intérêts versés	9,1	10,5	10,5
• Investissements	24,5	23,2	23,2
• Autres opérations	8,1	8,1	8,1
TOTAL	100	100	100

Comme pour l'Etat, mais dans des proportions sensiblement plus limitées, les charges d'intérêt sont, dans la projection, le principal facteur d'accroissement des dépenses des collectivités locales, du moins jusqu'en 1988. L'allègement relatif qui s'esquisse en fin de période résulte de deux facteurs :

Les charges d'intérêt sont le principal facteur de hausse mais dans les proportions plus limitées que pour l'Etat

- on a retenu l'hypothèse que, malgré le regain d'inflation, le taux nominal des prêts de la Caisse des Dépôts, resterait stable (à 10 %) ;
- comme on le verra en examinant les recettes, la projection a été construite de telle sorte que le besoin de financement des collectivités locales soit limité à 0,2 % du P.I.B. ; cette hypothèse de « saine gestion » permet de contenir la progression de l'endettement et donc d'éviter un gonflement des charges d'intérêt aussi notable que celui dont pâtissent les finances de l'Etat.

A cet égard, il est intéressant de comparer le niveau de la dette des collectivités locales résultant de la projection à quelques données significatives. C'est ce qui est fait dans le tableau ci-dessous.

**INDICATIONS SUR LE NIVEAU DE LA DETTE
A LONG TERME DES COLLECTIVITES LOCALES**

	1984	1988	1990
— En pourcentage de la dette à long terme de l'Etat	108	71	60
— En pourcentage de la dette totale de l'Etat	40	29	26
— En pourcentage du P.I.B.	8,5	8,8	8,3

L'effort de limitation du déficit finit par porter ses fruits

L'effort simulé dans la projection pour limiter le besoin de financement des collectivités locales porte ses fruits à l'horizon 1990 : en pourcentage du P.I.B., leur endettement amorce un fléchissement. Par rapport aux périodes passées où l'endettement des collectivités locales croissait plus vite que celui de l'Etat, la rupture est nette.

Malgré la volonté de rigueur que sous-entend la projection, la part des charges d'intérêt s'accroît dans les budgets locaux, au détriment principalement des dépenses d'équipement. Celles-ci continuent néanmoins de constituer près des trois quarts des investissements publics.

Ce qui change dans la structure des budgets locaux

Au total, les dépenses des collectivités locales croissent plus vite que le P.I.B. sur la période 1984-1988 et moins vite par la suite de telle sorte que, en pourcentage du P.I.B., elles retrouvent en 1990 leur niveau de 1984. Leur structure est cependant modifiée comme suit :

- plus de frais de personnels,
- moins de transferts,
- plus de charges d'intérêts,
- moins d'investissements.

Quelques points d'interrogation sur le développement des interventions économiques

L'un des aspects les plus discutables de cette conclusion schématique est la diminution relative de la part des budget locaux affectée aux transferts (prestations sociales et subventions économiques). En faits, il s'agit autant d'une hypothèse que d'un résultat de la projection et les éléments de réflexion que l'on peut avancer à cet égard se schématisent ainsi :

- la diminution recherchée par l'Etat de ses propres dépenses d'intervention économique et les nouvelles compétences données aux régions dans ce domaine sont, dans une conjoncture économique difficile, des facteurs qui vont dans le sens d'une augmentation des dépenses des collectivités publiques décentralisées ;
- à l'inverse, la prudence avec laquelle les régions se sont engagées dans les actions d'aide aux entreprises (1) et la relative amélioration de la situation économique décrite dans le scénario de base permettent de penser que la progression de ces charges restera contenue ;
- quant à la maîtrise des dépenses sociales, elle a paru cohérente avec le redressement du pouvoir d'achat des ménages à partir de 1988.

De la maîtrise des dépenses à celle de la pression fiscale

On gardera à l'esprit que, sur les dépenses de transferts (comme sur les charges d'intérêt), le diagnostic que suggère la projection est peut-être un peu trop optimiste. Il permet, comme on va le voir maintenant, d'envisager, a terme, une limitation de l'augmentation des impôt locaux.

B. — L'ajustement des recettes des collectivités locales

Comment limiter le besoin de financement quand les dépenses augmentent ?

L'hypothèse centrale sur laquelle repose la projection des finances des administrations publiques locales est que leur besoin de financement pourra être limité, dès le début de la période, à un niveau correspond à 0,2 % du P.I.B. (ce qui correspond à la norme retenue dans le IXème Plan).

Compte tenu de l'évolution des dépenses qui vient d'être décrite et de celle des transferts de recettes fiscales et des autres concours de l'Etat, ce résultat a été obtenu en majorant à due concurrence les impôts locaux proprement dits.

Dans ces conditions, la situation des ressources des collectivités locales dans la projection peut être schématiquement décrite par les deux tableaux suivants.

(1) Création d'un environnement favorable, conseils aux entreprises, octroi de garanties plutôt que d'aides directes (cf. les conclusions du premier Forum Economique des Conseils Régionaux de France organisé à Dijon les 3 et 4 octobre 1985 sous l'égide du Conseil Régional de Bourgogne).

RESSOURCES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES
(non consolidées)

	En milliards de francs			En % du P.I.B. (3)				
	1984	1988	1990	1984	1988	1990	Variation	
							1988 1984	1990 1988
— IMPÔTS LIÉS A LA PRODUCTION	90,7	118,9	142,7	2,12	2,13	2,11	+0,01	-0,02
dont :								
— Taxe professionnelle (1)	59,4	75,6	92,2	1,39	1,35	1,36	0,04	+0,01
— IMPÔTS SUR LE REVENU ET LE PATRIMOINE	72,8	107,9	130,8	1,70	1,93	1,94	+0,23	+0,01
dont :								
— Taxe d'habitation et taxes foncières	65,2	98,3	119,8	1,52	1,76	1,77	+0,24	+0,01
— TRANSFERTS DE RECETTES FISCALES	80,9	110,5	132,4	1,89	1,98	1,96	+0,09	-0,02
dont :								
— Dotation globale de fonctionnement	63,1	79,9	96,6	1,48	1,43	1,43	-0,05	0
— Fonds national de péréquation taxe professionnelle et compensation de dégrèvements (2)	13,3	25,6	30,3	0,31	0,46	0,45	+0,15	-0,01
— Solde compte d'avances et divers	4,5	5,0	5,5	0,10	0,09	0,08	-0,01	-0,01
— CONCOURS DE L'ÉTAT	39,1	46,1	53,6	0,91	0,82	0,80	-0,09	-0,02
— AUTRES RECETTES	78,1	102,6	121,8	1,83	1,83	1,79	0	-0,04
TOTAL	361,6	486,0	581,3	8,45	8,69	8,60	+0,24	-0,09

(1) Non compris la part revenant au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle qui apparaît à la ligne : transferts de recettes fiscales.

(2) Y compris la prise en charge par l'Etat de l'allègement de la taxe professionnelle intervenu en 1985.

(3) Comme les impôts locaux représentent un pourcentage assez faible du P.I.B., on a poussé les calculs jusqu'à la deuxième décimale, car le recours à des arrondis plus habituels dans ce genre d'exercice aurait masqué la plupart des évolutions.

STRUCTURE DES RESSOURCES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

(%)

	1984	1988	1990
— IMPÔTS LIÉS A LA PRODUCTION	25,1	24,5	24,5
dont :			
— Taxe professionnelle	16,4	15,6	15,9
— IMPÔTS SUR LE REVENU ET LE PATRIMOINE	20,1	22,2	22,5
dont :			
— Taxe d'habitation et taxes foncières	18,0	20,2	20,6
— TRANSFERTS DE RECETTES FISCALES	22,4	22,7	22,8
dont :			
— Dotation globale de fonctionnement	17,5	16,4	16,6
— Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et compensation de dégrèvements	3,7	5,3	5,2
— Solde du compte d'avances et divers	1,2	1,0	1,0
— CONCOURS DE L'ÉTAT	10,8	9,5	9,2
— AUTRES RECETTES	21,6	21,1	21,0
TOTAL	100	100	100

1. La dotation globale de fonctionnement (D.G.F.)

Les recettes fiscales transférées augmentent moins vite que le P.I.B.

Compte tenu de sont indexation sur la T.V.A., la D.G.F. augmente en début de période moins vite que le P.I.B.. Les deux évolutions deviennent parallèles à partir de 1987. Il en résulte que la part de la D.G.F. dans les ressources des collectivités locales diminue de 17,5 % en 1984 à 16,4 % en 1988 et amorce ensuite un redressement (16,6 % en 1990).

2. Le Fonds national de préréquation de la taxe professionnelle et la prise en charge par l'Etat de certains dégrèvements.

La réduction de 10 milliards de francs de la taxe professionnelle décidée en 1985 équivaut à 0,2 % du P.I.B. et entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation parallèle des transferts de recettes fiscales en provenance de l'Etat.

En fait, l'augmentation qui ressort de la projection est moins forte, ce qui reflète la tendance de ces transferts à augmenter moins vite que le P.I.B..

3. Les concours de l'Etat (hors transferts de recettes fiscales)

L'Etat se fait de plus en plus parcimonieux

Rapporté au P.I.B., le niveau des concours de l'Etat fléchit. Il en résulte que leur part dans les ressources des collectivités locales se contracte : 10,8 % en 1984, 9,5 % en 1988 et 9,2 % en 1990.

4. L'augmentation de la fiscalité locale stricto sensu

A mode de présentation inchangé (c'est-à-dire compte non tenu de l'allègement de dix milliards de la taxe professionnelle intervenu en 1985), les ressources autres que celles qui proviennent de la fiscalité locale propre augmentent moins que le P.I.B..

Une augmentation des impôts locaux est inéluctable (au moins en début de période)

Compte tenu de l'évolution des dépenses locales précédemment examinée et de l'objectif d'une limitation du besoin de financement à 0,2 % du P.I.B., il était inévitable de simuler, dans la projection, une augmentation des impôts locaux proprement dits plus forte que la croissance du P.I.B..

En pourcentage du P.I.B., le taux de la pression fiscale locale stricto sensu passe ainsi de 3,8 % en 1984 à 4 % en 1990 après allègement de la taxe professionnelle (hors allègement, le taux aurait atteint 4,2 % en 1990).

Il s'agit donc d'une augmentation assez substantielle de la pression fiscale locale.

Les principales composantes de cette augmentation - qui, dans la projection, est concentrée sur le début de la période -, sont les suivantes :

a) La taxe professionnelle

Taxe professionnelle : l'augmentation équivaut à l'allègement de 1985

Schématiquement, on peut dire que les majorations retracées dans la projection équivalent, en 1990 et en pourcentage du P.I.B., à l'allègement décidé en 1985.

En d'autres termes, hors mesures d'allègement, le produit de la taxe professionnelle croîtrait, en francs constants, de 5,3 % par an en moyenne, tandis que le taux de croissance du P.I.B. serait de 2,4 % l'an. Mais la mesure d'allègement de 1985 a pour effet de rendre, en moyenne annuelle sur la période 1984-1990, le rythme d'augmentation de la taxe professionnelle parallèle à celui du P.I.B..

b) Les impôts locaux sur les ménages

La pression fiscale sur les ménages est accrue de 1/6ème

Mesuré par rapport au P.I.B., le poids des taxes foncières et de la taxe d'habitation augmente de un sixième, l'essentiel de cette augmentation intervenant au début de la période de projection (1).

Quelle appréciation porter sur l'augmentation de la fiscalité locale qui vient d'être décrite ?

Les conditions d'une stabilisation de la pression fiscale locale à partir de 1987

Calculée pour permettre aux collectivités locales de limiter leurs besoins de financement à 0,2 % du P.I.B., cette augmentation est sensible en début de période, mais elle fait place, à partir de 1987, à une stabilisation de la pression fiscale locale stricto sensu.

Cette dernière conclusion est sans nul doute favorable, mais elle doit être nuancée, car **elle dépend de l'amélioration du contexte économique** qui a servi de base à l'établissement de la projection.

Rappelons que ce contexte se caractérise par une reprise modérée de la croissance économique, ce qui, à taux de pression fiscale inchangé, accroît automatiquement le rendement des impôts. Par ailleurs, cette reprise a permis de retenir l'hypothèse d'une maîtrise des dépenses d'aide sociale et des interventions économiques des collectivités décentralisées. Enfin, le regain d'inflation qui accompagne la reprise n'a pas d'effets trop défavorables sur les budgets locaux puisqu'on a supposé qu'il n'entraînerait pas un relèvement des taux des prêts de la Caisse des Dépôts avant la fin de la période de projection.

Se rappeler que les problèmes énoncés n'ont pas été exagérés

Ces quelques observations illustrent la portée de l'avertissement énoncé dès le début de cette note : le scénario macroéconomique qui a servi de base à l'établissement de la projection des finances publiques atténue l'acuité des problèmes que pose leur évolution plutôt qu'il ne l'aggrave.

(1) De 1984 à 1988, le produit de ces taxes croît en moyenne de 5,8 % par an en francs constants alors que le taux de croissance du P.I.B. n'est que de 2 %.

ANNEXE N° 3

INCIDENCE MACROECONOMIQUE D'UNE SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE COMPENSEE PAR UNE MAJORATION DE LA T.V.A.

SOMMAIRE

	Pages
I. — RESUME DE L'ETUDE	93
A. — La mesure simulée	93
B. — Les évolutions de prix et les hypothèses associées	94
C. — Les mouvements de l'activité économique.....	95
D. — Les principaux effets sectoriels	96
E. — L'équilibre extérieur.....	97
F. — Questions à étudier	97
II. — CONCEPTION GENERALE DE L'ETUDE	100
A. — Finalités et limites de l'étude	100
B. — Démarche suivie	101
III. — INCIDENCE GLOBALE DU REMPLACEMENT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE PAR UNE MAJORATION DE LA T.V.A.	103
A. — Inflation et situation financière des entreprises	103
B. — Pouvoir d'achat et consommation des ménages.....	105
C. — Investissement et croissance	106
D. — Echanges extérieurs	108
E. — Finances publiques	110
IV. — PRINCIPAUX EFFETS SECTORIELS	112
A. — Données de départ	112
B. — Les mouvements de prix	115
C. — Les profits des entreprises	117
D. — Investissements et capacités de production	118
E. — La croissance économique dans les principales branches	120
F. — Les échanges extérieurs par produit	120
V. — CONCLUSIONS	124
A. — Un débat ouvert	124
B. — Les questions non traitées	127
TABLEAU RESUME	130

I. — RESUMÉ DE L'ÉTUDE (1)

Une étude macroéconomique plus qu'une simulation fiscale.

Réalisée à la demande de M. le Président de la Délégation du Sénat pour la Planification, la présente étude n'a pas pour objet de conclure à l'opportunité ou à l'inopportunité de supprimer la taxe professionnelle en recourant, comme recette de substitution, à une augmentation de la T.V.A.. Sa finalité est simplement d'apporter la contribution d'un modèle macroéconomique à un thème de réflexion qui constitue, pour les sénateurs, un centre permanent d'intérêt.

A. — La mesure simulée

Une augmentation de 2,6 points de tous les taux de la T.V.A.

Partant d'un scénario 1985-1990 de référence (en l'occurrence celui qui a servi à établir la projection des finances publiques présentée par ailleurs), l'exercice consiste à mettre en évidence les modifications qui auraient affecté les résultats de ce scénario si, toutes choses égales par ailleurs, la taxe professionnelle (dont le produit en année pleine est actuellement de l'ordre de 64 milliards de Francs) avait été supprimée à compter du 1^{er} janvier 1985, cette perte de recettes étant compensée par une majoration de 2,6 points de tous les taux de la T.V.A..

Ex post, le gage semble insuffisant (du moins si l'on pense que la taxe professionnelle peut continuer de croître plus vite que la T.V.A.)

Bien que le gage soit a priori suffisant, une augmentation du besoin de financement des administrations équivalant à 0,2 % du P.I.B. apparaît a posteriori. Il s'explique par deux raisons principales :

- le supplément d'inflation qui se manifeste la première année à la suite de la majoration de la T.V.A., exerce encore cinq ans plus tard un certain effet déséquilibrant sur les finances publiques ;
- dans les projections à moyen terme, le produit de la T.V.A., qui dépend de l'évolution générale de l'économie, augmente moins vite que la taxe professionnelle (du moins si l'on admet que le rendement de cette dernière pourrait croître au rythme qui aurait été le sien dans le passé en l'absence des mesures d'allégement prises en charge par l'Etat).

Du point de vue de l'analyse économique, cette dégradation du solde des administrations résultant de la simulation peut être relativisée puisqu'elle ne s'accompagne pas d'une détérioration du solde extérieur. De ce fait, il n'a pas semblé nécessaire de reconstruire la simulation en prévoyant une majoration plus forte de la T.V.A. qui aurait d'ailleurs perturbé le cheminement assez bien équilibré décrit ci-après.

(1) Un tableau résumant les principaux résultats de la simulation figure à la fin de la présente annexe

B. — Les évolutions de prix et les hypothèses qui leur sont associées

Le dérapage des prix (+ 1,9 %) reste limité à la première année.....

La majoration de la T.V.A. pèse sur les prix de la consommation. Cet effet est prépondérant la première année, bien qu'il soit atténué par l'allègement des charges des entreprises que représente la suppression de la taxe professionnelle. Mais, les années suivantes, *c'est l'effet de réduction des coûts de production qui l'emporte* : alors qu'en 1985, les prix de la consommation sont en moyenne majorés de 1,9 %, leur niveau en 1990 n'est plus supérieur que de 0,8 % à la situation de référence.

En l'absence de mesures contraignantes sur les prix et les salaires, comment ce résultat est-il atteint ?

1. Les salaires sont indexés sur les prix de la consommation

.... malgré l'indexation des salaires sur les prix.

L'hypothèse d'une indexation immédiate des salaires nominaux entraîne, dès 1985, une hausse de 1,9 % par rapport au scénario de référence, pourcentage égal à l'augmentation supplémentaire des prix de la consommation. On observera cependant :

- que cette hausse reste inférieure à la majoration des taux de la T.V.A. (2,6 points) ;
- que, les années suivantes, l'évolution des salaires nominaux accompagne la décélération de l'inflation : les pourcentages de hausse sont alors légèrement inférieurs à ceux du scénario de référence.

Sans nul doute, l'hypothèse d'une indexation intégrale et immédiate des salaires sur les prix accroît le caractère inflationniste de la simulation. *Si le rattrapage des salaires avait été étalé sur deux ans*, il aurait pu être acquis avec des évolutions nominales sensiblement plus modérées. Pourtant, dans la mesure où, d'après les calculs, le dérapage des prix ne se prolonge pas au-delà de la première année, il a paru possible de retenir le principe du maintien instantané du pouvoir d'achat des salaires et, du même coup, de ne pas modifier les mécanismes de formation des prix (logiquement, en effet, il aurait été contestable de simuler une contrainte sur les salaires sans introduire en même temps une contrainte sur les prix).

2. Les prix sont aussi flexibles que l'indique le modèle

Baisse des prix de production, d'abord dans les branches les plus avantagées par le transfert de fiscalité, puis dans l'ensemble des branches.

Les salaires étant indexés sur les prix de la consommation, l'allègement que constitue pour les entreprises la suppression de la taxe professionnelle est plus ou moins largement contrebalancé par *l'augmentation des coûts salariaux*.

Dans l'ensemble cependant *la balance penche dans le sens de l'allègement des*

coûts de production : la première année, cela n'est vrai que pour les entreprises appartenant aux secteurs d'activités actuellement les plus imposés à la taxe professionnelle (industries manufacturières) mais, avec le temps, cela se vérifie - certes avec plus ou moins d'ampleur - pour tous les secteurs d'activités dont le modèle D.M.S. décrit les comportements moyens.

Au stade des prix de production (qui sont des prix hors T.V.A.), la simulation décrit ainsi un fléchissement qui se confirme progressivement d'année en année et atteint au total 1,5 % en moyenne 1990. Autour de cette moyenne, on observe une baisse plus prononcée dans les industries manufacturières que dans l'agroalimentaire, le bâtiment de les services.

Au stade de la consommation, la hausse des prix alimentaires est supérieure à la moyenne, ce qui entraîne une modification de la structure de la consommation.

Ces écarts à la moyenne sont importants à retenir car ils favorisent les activités manufacturières tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation.

Ces différences se retrouvent quand on examine l'évolution des prix à la consommation où la hausse modérée (voire, dans certains cas, la baisse) des prix des produits industriels contraste avec une augmentation plus nette des services et surtout des produits alimentaires. Les écarts sont suffisamment nets pour induire un déplacement de la consommation des ménages se caractérisant par une baisse (par rapport au niveau de référence) de la demande de produits alimentaires et, en compensation, par une demande plus forte de biens industriels.

3. La gestion du taux de change exclut les gains de compétitivité

On cherche à limiter le glissement du Franc plutôt qu'à gagner en compétitivité.

Partant de l'idée que la gestion du système monétaire européen paraît exclure les gains de compétitivité, et de la constatation que, dans le scénario de référence servant de base à la simulation, le franc se déprécie d'un peu plus de 3 % par an par rapport au Mark, on a supposé que la légère baisse des prix de la production nationale (hors T.V.A.) résultant du transfert fiscal étudié **permettrait, non pas de gagner en compétitivité sur les marchés extérieurs, mais de moins dévaluer le Franc.**

Même si sa portée ne doit pas être exagérée (au total le Franc n'est réévalué dans la variante que de 1,5 % en six ans), **le choix d'un « Franc fort » est important pour l'interprétation des résultats** de la simulation car il a **une incidence anti-inflationniste** assez nette : si l'on avait conservé les parités du scénario de référence, le niveau des prix de la consommation se serait retrouvé, en 1990, à 1,6 % au dessus de la situation de référence, au lieu de 0,8 %.

Flexibilité à la baisse des prix de production et gestion rigoureuse du taux de change conditionnent largement les résultats de la simulation.

C.— Les mouvements de l'activité économique

Dans un premier temps, l'effet de l'augmentation de la T.V.A. est prépondérant et déprime l'activité économique.

La simulation montre que l'effet dépressif exercé par la majoration de la T.V.A. est prépondérant à court terme. Il correspond à deux phénomènes transitoires qui entraînent **un fléchissement temporaire de la consommation des ménages :**

- Si les salaires sont supposés indexés sur les prix, il n'en va pas de même de toutes les autres ressources des ménages et, en particulier, des revenus des entrepreneurs individuels ; aussi le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages est-il minoré par rapport au scénario de référence au cours des trois premières années de la simulation ;
- La poussée inflationniste de 1985 entraîne, d'après les relations du modèle, une élévation passagère du *taux d'épargne* des ménages ; leur consommation subit ainsi une inflexion plus marquée (– 0,3 %) que la ponction exercée sur leur pouvoir d'achat.

Parallèlement, *les investissements des entreprises* sont minorés en 1985-86.

Ces enchaînements récessifs qui caractérisent les deux premières années de la simulation aboutissent à la fois à un *fléchissement du P.I.B.* compris entre 0,1 et 0,2 % et à une *diminution des importations*.

Dans un second temps, la simulation comporte un effet de relance par l'investissement.

A partir de 1987-88, l'incidence dépressive de la majoration de la T.V.A. ayant été absorbée, les effets stimulants de la suppression de la taxe professionnelle se développent progressivement :

- le ralentissement de l'inflation permet un redressement du pouvoir d'achat et de la consommation des ménages ;
- l'amélioration des résultats des entreprises facilite une **reprise de leurs investissements** qui constitue, à moyen terme, une **caractéristique essentielle de la simulation** : en 1990, le niveau des investissements des entreprises (hors grandes entreprises nationales) est supérieur de 1 % à la situation de référence.

La stimulation de la demande intérieure entraîne un gonflement des importations (surtout des importations de biens d'équipement à cause de l'accroissement des investissements) et une évaluation du niveau du P.I.B. (+ 0,1 % en 1990).

D. — Les principaux effets sectoriels

Les secteurs les plus avantageux sont ceux qui, actuellement, sont les plus taxés (industries manufacturières).

L'étude présente plusieurs indicateurs reflétant la situation moyenne des entreprises des différents secteurs d'activités : excédent brut d'exploitation, investissements, capacités de production, niveau d'activité.

Comme on pouvait s'y attendre, la mesure étudiée avantage les secteurs d'activités qui ont actuellement les taux d'imposition à la taxe professionnelle les plus élevés.

Ce sont ainsi *les industries manufacturières* qui tirent le plus d'avantages de la mesure simulée : avant tout, les industries de *biens intermédiaires*, mais aussi les industries de *biens d'équipement* ; les industries de biens de consommation se trouvent dans une situation correspondant à la moyenne des branches.

Les résultats caractérisant les activités de *services* et *les commerces* sont eux aussi au niveau de la moyenne des branches.

L'agroalimentaire et le bâtiment sont défavorisés.

Les branches défavorisées sont *l'agroalimentaire* (à cause des hausses de prix supérieures à la moyenne des branches) et *le bâtiment* (à cause du fléchissement de l'investissement en logements).

E. — L'équilibre extérieur

A court terme, le fléchissement précédemment décrit de la demande intérieure entraîne, comme il est habituel, une amélioration des résultats du commerce extérieur.

Mais, en la matière, la conclusion la plus intéressante de la simulation est que **le supplément de croissance intérieure qui apparaît à moyen terme ne dégrade pas le solde extérieur.**

*Un élément de satisfaction :
une stimulation de la croissance sans déficit extérieur.*

Cointribuent à ce résultat :

- l'allégement de la *facture énergétique* lié à la gestion rigoureuse du taux de change (moins de glissement du Franc) ;
- l'augmentation des *capacités de production* résultant du surcroît d'investissement dans l'industrie (surtout dans la branche des biens intermédiaires) ;
- le gain de *compétitivité* de la production nationale de biens intermédiaires.

Mais, outre ces facteurs incontestablement positifs, le maintien de l'équilibre du commerce extérieur dans la simulation résulte aussi *d'un élément plus incertain* : la baisse de la demande intérieure de produits agricoles (conséquence des mouvements des prix relatifs), entraîne, d'après les relations du modèle D.M.S. qui sont sur ce point assez schématiques, une augmentation symétrique des exportations.

*Un élément de fragilité :
l'importance donnée par le modèle aux exportations agricoles.*

L'accroissement de l'excédent des échanges agricoles qui en découle atténue sensiblement l'incidence sur le solde global de la nette dégradation des échanges de biens d'équipement (la relance de l'investissement accroît les importations) et de biens de consommation.

Cette observation conduit à nuancer l'impression favorable que suscite a priori le résultat d'ensemble du commerce extérieur dans la simulation.

F. — Questions à étudier

Le débat reste ouvert mais de nombreuses questions n'ont pas été traitées.

Limitée à l'analyse macroéconomique, la simulation qui vient d'être présentée montre que, malgré l'importance du transfert fiscal étudié, les enchaînements économiques que décrit le modèle D.M.S. ne font pas ressortir des risques irrémédiables.

Cette analyse laisse donc ouvert un débat qui pourrait se prolonger par l'examen de quelques questions essentielles.

1. Les mesures d'accompagnement

Orienter dans le bon sens les comportements de prix et de salaires.

La simulation tend à montrer que les risques de dérapage inflationniste sont maîtrisables. Cela signifie que, fondamentalement, les enchaînements économiques impulsés par la mesure étudiée ne sont pas déséquilibrés. Mais, en pratique, il faudrait sans doute envisager des mesures de nature à orienter les anticipations et les comportements des agents économiques dans le sens d'un cheminement conforme à celui qui a été décrit dans la simulation.

On pensera en particulier :

- à la nécessité d'assurer la flexibilité à la baisse des prix de production dans les secteurs avantagés par le changement de fiscalité ;
- à l'utilité d'étaler dans le temps d'indexation des salaires sur des prix.

2. La répartition entre les collectivités locales du produit de la recette de substitution

Impôt national - impôt local.

Ce point capital n'est évoqué ici que pour mémoire car il se situe nettement en dehors du champ de la présente étude.

3. La possibilité d'un transfert partiel

Des effets analogues en cas de mesure partielle....

En vertu du postulat de « linéarité des modèles », les effets d'un allègement partiel de la taxe professionnelle compensé par une majoration de la T.V.A. se déduiraient de façon très simple de ceux qui viennent d'être décrits : par exemple, une variante comportant un allègement de 50 % de la taxe professionnelle et une augmentation de 1,3 point des taux de la T.V.A. aboutirait à des résultats sensiblement égaux à la moitié de ceux qui caractérisent la simulation étudiée ici.

... sauf en cas d'un allègement différencié.

En revanche, ce raisonnement ne serait pas valable dans le cas d'un allègement différencié de la taxe professionnelle. Par exemple, l'abandon de la composante salariale qui, au total, représente approximativement la moitié de l'assiette de la taxe professionnelle (1), compensé par une majoration de 1,3 point de la T.V.A. aurait des effets macroéconomiques différents pour au moins deux raisons :

- la répartition sectorielle de la masse salariale ne correspond pas à celle du produit de la taxe professionnelle ;

(1) L'assiette de la taxe professionnelle est constituée par la valeur locative des immobilisations et par 18 % de la masse salariale, chacune des deux composantes ayant, à l'échelon national, à peu près la même importance.

- l'abandon de l'assiette-salaires pourrait être ressenti par les entreprises comme un allègement des charges salariales alors que, dans la simulation étudiée, la taxe professionnelle a été considérée comme grevant indistinctement l'ensemble du compte d'exploitation des entreprises ; un allègement touchant sélectivement les coût salariaux serait alors assimilable - du point de vue de l'analyse économique - à une réduction des cotisations sociales des entreprises : les prix relatifs des facteurs de production (capital et travail) seraient modifiés.

*
* *

Une variante macroéconomique est très éloignée d'une simulation en vraie grandeur.

Dans le domaine fiscal, une simulation macroéconomique peut éclairer une discussion et lui donner un cadre. Mais son caractère opérationnel est nécessairement limité par le niveau élevé d'agrégation qui caractérise le modèle utilisé. L'expérience du passé est là pour rappeler qu'en matière de fiscalité locale les meilleures simulations sont celles qui se rapprochent le plus de la « vraie grandeur ». La présente étude en est, à l'évidence, très éloignée et on ne saurait donc en tirer des arguments définitifs.

II. — CONCEPTION GENERALE DE L'ETUDE

Par lettre en date du 6 juin 1985, M. le Président de la Délégation du Sénat pour la planification a demandé que soient étudiés les effets macroéconomiques que pourrait avoir une suppression de la taxe professionnelle compensée par une majoration de la T.V.A.

L'exercice a été réalisé à l'aide du modèle D.M.S. (dynamique multisectoriel) de l'I.N.S.E.E., après établissement, par la Direction de la Prévention, d'une répartition sectorielle du produit des deux taxes.

A. — Finalités et limites de l'étude

Comme l'indiquait dans sa demande M. le Président de la Délégation pour la planification, la finalité de l'étude « n'est pas de proposer une modification de la législation fiscale mais d'apporter une contribution à un thème de réflexion qui constitue, pour les sénateurs, un centre permanent d'intérêt ».

Il s'agit donc bien d'une simulation macroéconomique plutôt que d'une simulation de caractère strictement fiscal. Des points qui, dans le cas d'une mise en oeuvre d'une telle réforme, seraient fondamentaux ne sont pas traités ici, en particulier le mécanisme de répartition du produit d'une taxe dont l'assiette n'est pas localisable, la possibilité ou l'impossibilité pour chaque collectivité locale de moduler le taux de la taxe qui lui serait affectée, les transferts de charges entre entreprises considérées individuellement et non plus en moyenne.

On se propose simplement de mettre en évidence les enchaînements macroéconomiques induits, selon le modèle utilisé, par la substitution à une taxe grevant le compte d'exploitation des entreprises et non déductible à l'exportation, d'une majoration de la T.V.A., qui est déductible à l'exportation, qui, a priori, ne grève pas les coûts de production des entreprises mais qui, dans la mesure où son augmentation pèserait sur les prix à la consommation pourrait entraîner :

- soit une amputation du pouvoir d'achat des ménages si leurs revenus n'étaient pas indexés sur les prix ;
- soit, dans le cas d'indexation des salaires, une répercussion sur les coûts de production des entreprises.

L'utilisation du modèle D.M.S. permet de mettre en évidence les effets globaux de la substitution envisagée par hypothèse (ce sera l'objet de la troisième partie de l'annexe) et certains de ses effets sectoriels (qui seront analysés dans la quatrième partie).

Mais, avant d'entreprendre cet examen, il est nécessaire d'exposer les principes retenus pour la construction des projections.

B. — Démarche suivie

On a pris comme scénario macroéconomique de référence celui qui a servi de base à l'élaboration de la projection des finances publiques à l'horizon 1988-1990 (cf annexes n° 1 et 2).

Les calculs réalisés à l'aide du modèle D.M.S. permettent de mettre en évidence les modifications qui auraient affecté les résultats de ce scénario si, toutes choses égales par ailleurs, la taxe professionnelle avait été remplacée, à partir de 1985, par une majoration à due concurrence de la T.V.A.

Le produit de la taxe professionnelle due au titre de 1985 peut être évalué à environ 64 milliards de Francs (1). Pour dégager une recette analogue en majorant uniformément les quatre taux de la T.V.A., il faudrait, a priori, que cette majoration soit de l'ordre de 2,6 points.

Telles sont les données de départ qui ont été introduites dans le modèle. La simulation comporte ainsi sur une suppression complète de la taxe professionnelle. Mais le lecteur aura à l'esprit que, compte tenu de la manière nécessairement réductrice dont les modèles rendent compte de la réalité économique, **un transfert partiel entraînerait des effets qualitativement analogues. Par exemple, une variante comportant une réduction de 50 % de la taxe professionnelle compensée par une majoration de 1,3 point des taux de la T.V.A. aurait eu des résultats égaux - en première approximation - à la moitié des résultats de la simulation étudiée ici : c'est la conséquence du « postulat de linéarité des modèles ».**

On a supposé que les comportements décrits par le modèle en matière de fixation des prix joueraient effectivement dans les deux sens (modération du fait de la suppression de la taxe professionnelle et accélération en raison de la majoration de la T.V.A.) et que le pouvoir d'achat du salaire moyen serait maintenu au même niveau que dans le compte de référence (2).

La suppression de la taxe professionnelle entraîne, d'après le modèle, une baisse variantielle (c'est à dire une moindre croissance) des prix à la production qui n'est pas entièrement annulée par la diffusion des effets inflationnistes liés à la majoration de la T.V.A.

A priori, cela signifie donc que la compétitivité des produits français est améliorée par rapport à ceux de nos concurrents.

(1) dont seulement 55 milliards de Francs environ seront recouvrés dès 1985. L'estimation tient compte des taxes additionnelles, frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement, et de non-valeurs.

(2) Si l'on avait fait l'hypothèse d'une sous-indexation des salaires par rapport aux prix de la consommation (qui, comme on le verra plus loin, sont, en début de période, majorés par rapport au scénario de référence) la simulation aurait comporté une amputation du pouvoir d'achat des salariés (qui, dans le scénario de référence, reste pratiquement stable en 1985) ce qui aurait correspondu à un transfert substantiel de charge fiscale des entreprises vers les ménages.

Mais le raisonnement doit ici prendre en considération l'appartenance du Franc au système monétaire européen dont le fonctionnement paraît exclure les « dévaluations compétitives » et donc, en particulier, un glissement du Franc par rapport au Mark allant au-delà de la correction des écarts entre les coûts de production français et allemands.

Or, dans le scénario de référence, cette correction nécessite une hausse du cours du Mark de 3,07 Franc en 1984 à 3,73 F en 1990 (soit un glissement de 3,3 % par an en moyenne).

Si le même glissement était maintenu dans la variante de substitution à la taxe professionnelle d'une majoration de la T.V.A., la progression moins rapide des coûts de production résultant de cette substitution (1) se traduirait par une « dévaluation compétitive ».

Aussi a-t-il paru plus conforme aux pratiques observées au sein du S.M.E. de supposer que l'allègement relatif des coûts de production que met en évidence la simulation serait de nature à permettre une moindre dépréciation du Franc.

Techniquement, cela signifie que les calculs de variantes ont été effectués en régime de **flexibilité des taux de change** de telle sorte que, en moyenne, les prix des exportations françaises exprimés en monnaies étrangères restent au même niveau que dans le scénario de référence. Il faut dès lors avoir constamment à l'esprit que **la simulation ne comporte en moyenne aucun gain de compétitivité à l'exportation.**

Cependant, pour donner une idée de la sensibilité des résultats de la simulation à cette hypothèse de flexibilité des changes, on présentera, dans la deuxième partie de la note, la façon dont les principaux résultats auraient été modifiés par le choix d'une hypothèse de fixité des changes.

D'ailleurs, on peut dès maintenant faire observer que l'hypothèse retenue en la matière n'a, pour la mesure étudiée ici, qu'un impact quantitativement limité puisque, en cas de flexibilité des changes, la simulation comporte simplement un écart de 1,5 % sur le taux de change du Franc en 1990 (dans la variante, le mark vaut alors 3,67 Francs contre 3,73 Francs dans le scénario de référence).

(1) Comme on le verra plus loin, la simulation comporte certes une hausse des prix de la consommation plus forte que dans le scénario de référence mais, au niveau des prix à la production (hors T.V.A.) et des prix à l'exportation, l'effet modérateur lié à la suppression de la taxe professionnelle reste prépondérant.

III. — INCIDENCE GLOBALE DU REMPLACEMENT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE PAR UNE MAJORATION DE LA T.V.A.

A. — Inflation et situation financière des entreprises

1. Effets à court terme

La suppression de la taxe professionnelle qui représente en moyenne un peu plus de 5 % de l'excédent brut d'exploitation des entreprises se traduit immédiatement par un allègement de leurs charges. Pour partie, cet allègement entraîne, d'après les relations du modèle, une baisse des prix à la production et, pour partie, il permet aux entreprises d'améliorer leurs profits.

Quant à la majoration de la T.V.A., elle n'obère pas directement les charges des entreprises (1). Néanmoins, comme on a supposé que les salaires nominaux seraient majorés d'un pourcentage égal à la hausse des prix de la consommation (de façon à maintenir le pouvoir d'achat des salariés au même niveau que dans le scénario de référence), la majoration des taux de la T.V.A. entraîne une hausse des salaires nominaux qui aggrave les charges des entreprises.

Pour ce qui concerne l'inflation et la situation financière des entreprises, les résultats de la simulation dépendent ainsi crucialement de la façon dont le modèle décrit la baisse des prix à la production liée à la suppression de la taxe professionnelle et la « spirale prix-salaire » enclenchée par la hausse de la T.V.A.

Sur ces deux points, la version actuelle du modèle D.M.S. retrace, en situation de changes flexibles, des effets d'une grande ampleur comme le montre le tableau suivant.

VARIATION DES PRIX ET DES RESULTATS BRUTS DES ENTREPRISES

(hors grandes entreprises nationales)

(écarts en % par rapport aux résultats du scénario de référence)

	Suppression de la T.P.		Augmentation de la T.V.A.		Effet d'ensemble	
	1985	1986	1985	1986	1985	1986
• Niveau des prix de la valeur ajoutée des entreprises	- 3,4	- 5,8	+ 3,3	+ 5,5	- 0,1	- 0,3
• Niveau des prix de la consommation des ménages	- 2,5	- 4,8	+ 4,4	+ 6,7	+ 1,9	+ 1,9
• Niveau de l'excédent brut d'exploitation des entreprises hors G.E.N. à prix constants (1)	+ 3,2	+ 3,8	- 1,7	- 2,3	+ 1,5	+ 1,5

(1) Variation de l'excédent brut en francs courants corrigée par la variation des prix de la valeur ajoutée des entreprises.

(1) Plus précisément, les entreprises ne sont directement affectées que pour la partie de la taxe qu'elles n'ont pas la possibilité de récupérer (par exemple, la T.V.A. sur les carburants).

Les résultats de ce tableau sont décisifs pour la suite du raisonnement. Ils montrent en effet que :

1°) au niveau des coûts de production, l'effet d'allègement lié à la suppression de la taxe professionnelle équilibre (et même dépasse légèrement) l'incidence des augmentations de salaires induites par la hausse des prix de la consommation consécutive à la majoration de la T.V.A. ;

2°) cet effet modérateur est suffisant pour que le dérapage des prix à la consommation n'aille pas au-delà de la hausse supplémentaire enregistrée la première année (+ 1,9 %) (1).

3°) globalement les entreprises tirent profit de la modification du partage de la valeur ajoutée résultant de la mesure étudiée : dans ce partage, la part de l'Etat est diminuée du fait de la suppression de la taxe professionnelle ; la part des charges salariales est accrue du fait de leur indexation sur les prix de la consommation qui augmentent alors que les prix à la production baissent ; mais l'augmentation de la part des salariés n'absorbe pas la totalité de l'allègement de sorte que la part revenant aux entreprises est elle aussi accrue (leur excédent brut est en effet majoré de 1,5 % en volume alors que la valeur ajoutée totale fléchit d'un peu plus de 0,1 %).

2. Effets à moyen terme

A moyen terme, le supplément de hausse des prix de la consommation observé en début de période se résorbe partiellement (le phénomène aurait été moins net si on avait conservé le même glissement du franc que dans le scénario de référence) et l'excédent brut d'exploitation des entreprises reste au-dessus de son niveau de référence.

INFLATION ET RÉSULTATS BRUTS DES ENTREPRISES

(écarts en % par rapport au scénario de référence)

	1986	1988	1990
• Niveau des prix de la consommation :			
— dans l'hypothèse de flexibilité des changes (1)	+ 1,9	+ 1,4	+ 0,8
— dans l'hypothèse de fixité des changes	+ 1,9	+ 1,7	+ 1,6
• Niveau de l'excédent brut d'exploitation des entreprises à prix constants (2) dans le cas de flexibilité des changes	+ 1,5	+ 2,0	+ 2,1
• Niveau de la valeur ajoutée des entreprises (à prix constants)	- 0,1	0	+ 0,1
(1) Comme les prix de production augmentent moins que dans le scénario de référence, on laisse le franc se réévaluer de 1,5 % dans la variante.			
(2) Variation de l'excédent brut d'exploitation des entreprises hors G.E.N. en francs courants corrigée par la variation des prix de la valeur ajoutée.			

(1) Si l'on avait voulu annuler ou réduire cette hausse, il aurait fallu simuler un étalement dans le temps du mécanisme d'indexation des salaires sur les prix. En effet, le processus de baisse des prix à la production lié à la suppression de la taxe professionnelle (qui, rappelons-le, n'est pas entièrement répercutée sur les prix mais sert aussi à améliorer les profits) est plus lent que la hausse des prix de la consommation consécutive à la majoration de la T.V.A. Un retard dans l'indexation des salaires permettrait alors en quelque sorte d'attendre que les effets modérateurs de la suppression de la taxe professionnelle jouent à plein sur les prix à la production.

B. — Pouvoir d'achat et consommation des ménages

Comme ceci a déjà été indiqué, on a retenu l'hypothèse que le pouvoir d'achat du salaire moyen par tête serait maintenu au même niveau que dans le compte de référence sur toute la durée de la période de projection.

Le fait qu'on ait ainsi simulé une indexation instantanée des salaires sur les prix a deux conséquences importantes pour le début de la période de projection :

- comme on l'a vu au paragraphe précédent, cette hypothèse accentue le caractère inflationniste de la majoration de la T.V.A. ;
- en contrepartie, elle évite les enchaînements récessifs qui auraient été induits par une baisse du pouvoir d'achat des salariés.

Néanmoins, pour les raisons qui vont être indiquées ci-après, la simulation fait apparaître en début de période un fléchissement du pouvoir d'achat du revenu des ménages et de leur consommation, comme le montre le tableau suivant :

POUVOIR D'ACHAT, CONSOMMATION ET INVESTISSEMENT DES MENAGES

(écarts en % par rapport aux résultats du scénario de référence)

	A COURT TERME		A MOYEN TERME	
	1985	1986	1988	1990
• Niveau du pouvoir d'achat du revenu disponible	- 0,1	- 0,25	- 0,05	+ 0,05
• Niveau de la consommation (volume)	- 0,3	- 0,3	- 0,05	+ 0,05
• Niveau de l'investissement-logement (volume)	- 0,2	- 0,4	- 0,5	- 0,6

1. Une ponction temporaire sur le pouvoir d'achat

Le principal facteur qui explique la ponction opérée en début de période sur le pouvoir d'achat du revenu des ménages (malgré l'indexation des salaires sur les prix) tient au revenu des entrepreneurs individuels.

En effet, du point de vue des mouvements de prix, la variante étudiée est très particulière : elle comporte à la fois une baisse des prix à la production (conséquence de la suppression de la taxe professionnelle) et une hausse des prix de la consommation (conséquence de la majoration de la T.V.A.).

C'est ce phénomène de « ciseaux » qui se traduit par une perte de pouvoir d'achat pour les entrepreneurs individuels. Certes, comme on l'a vu précédemment, l'excédent brut des entreprises (sociétés et entrepreneurs individuels) est amélioré en valeur réelle quand on l'apprécie au stade de la production où tous les prix sont hors T.V.A. Mais, pour les entrepreneurs individuels, l'excédent brut d'exploitation est pour partie un revenu qui reste à l'entreprise en vue de financer l'investissement et, pour partie, un revenu personnel affecté aux dépenses de consommation. Le pouvoir d'achat de cette deuxième part doit s'apprécier par rapport aux prix de la consommation. En d'autres termes, le pouvoir d'achat des revenus des entrepreneurs individuels est majoré par rapport aux prix de production (hors TVA) et minoré par rapport aux prix de la consommation (TVA incluse).

A moyen terme, le niveau du prix de la consommation n'étant plus affecté, c'est l'effet d'amélioration du revenu des entreprises qui finit par l'emporter et, en 1990, le pouvoir d'achat du revenu des entrepreneurs individuels se trouve majoré de 0,7 % par rapport au niveau de référence.

Le modèle décrit par ailleurs des phénomènes de moindre ampleur qui contribuent à amputer le pouvoir d'achat des ménages en début de période :

- une légère dégradation de l'emploi en 1985-86 se répercute sur la masse salariale ; la tendance s'inverse ensuite ;
- une petite majoration des prélèvements sociaux limite les salaires nets (le modèle génère automatiquement ces augmentations de recettes nécessaires à l'équilibre financier des régimes sociaux) ;
- un certain retard apparaît dans l'indexation des prestations sociales.

2. Une hausse transitoire du taux d'épargne

D'après les équations du modèle, une augmentation de l'inflation va dans le sens d'une hausse du taux d'épargne des ménages, désireux de maintenir la valeur réelle de leur patrimoine.

Ce phénomène joue de manière sensible en 1985 où, du fait du surcroît d'inflation que décrit la variante, le taux d'épargne des ménages est majoré de 0,15 point.

Il s'ensuit que la consommation des ménages fléchit plus fortement que leur pouvoir d'achat, ce qui est le principal facteur expliquant le freinage de la croissance économique décrite en 1985-86 (voir ci-après) et, consécutivement, l'amélioration significative du solde extérieur.

A partir de 1987, le taux d'épargne retrouve son niveau de référence (il aurait même tendance à lui être quelque peu inférieur), ce qui permet à la consommation des ménages de se redresser parallèlement au rétablissement de leur pouvoir d'achat.

En revanche, le niveau de l'investissement-logement reste diminué de 0,6 %.

C. — Investissement et croissance

1. En cas de flexibilité des changes (1)

Le profil d'évolution de l'investissement des entreprises dans la simulation correspond au fait que, en début de période, c'est l'effet défavorable de la hausse de la T.V.A. qui l'emporte alors qu'à partir de la troisième année, c'est l'effet favorable de la suppression de la taxe professionnelle qui devient prépondérant.

INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES hors grandes entreprises nationales (*)

(Ecart en % par rapport au niveau du scénario de référence)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
- 0,25	- 0,25	+ 0,25	+ 0,6	+ 0,75	+ 1,0
(*) Variable exogène, les investissements des G.E.N. n'ont pas été modifiés dans la simulation.					

(1) Rappelons que, dans la simulation, la démarche suivie à titre principal a consisté à profiter de la moindre croissance des prix à la production pour limiter au total de 1,5 % le glissement du Franc par rapport au scénario de référence (cf. ci-dessus p. 5). Au lieu de retracer des gains de compétitivité, la variante comporte donc une réévaluation du Franc qui limite l'inflation (cf supra), mais aussi la croissance (cf infra).

L'impact de cette évolution de l'investissement sur le niveau des capacités de production des différentes branches sera décrit dans la quatrième partie de l'annexe.

Les fluctuations de la demande intérieure (demande des ménages et investissements des entreprises) déterminent un mouvement parallèle mais plus atténué de la croissance économique. Les échanges extérieurs jouent en effet, comme on le verra au paragraphe suivant, un rôle amortisseur (en particulier, les importations fléchissant en début de période plus que le P.I.B. et augmentant plus que lui en fin de période).

CROISSANCE INTERIEURE

Différences par rapport au scénario de référence

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
• Ecart en % par rapport au niveau du P.I.B. marchand dans le scénario de référence	- 0,14	- 0,16	- 0,04	+ 0,03	+ 0,07	+ 0,12
• Ecart par rapport au taux de croissance du P.I.B. dans le scénario de référence (en point)	- 0,14	0,02	+ 0,12	+ 0,07	+ 0,04	+ 0,05

On voit dans ce tableau que la variante est de caractère récessif les deux premières années et de caractère expansif ensuite. Les inflexions restent cependant d'ampleur limitée et **n'ont pas, de ce fait, une incidence significative sur le niveau de l'emploi.**

2. En cas de fixité des taux de change

Les résultats à moyen terme de la simulation seraient différents si l'on faisait l'hypothèse que, au lieu de limiter la dépréciation de notre monnaie, l'allègement des coûts de production devait permettre à nos entreprises de dégager des gains de compétitivité. Dans ce cas, la croissance plus forte du volume des exportations accentuerait le caractère expansionniste de la simulation comme le montre le tableau suivant.

INVESTISSEMENT ET CROISSANCE SELON L'HYPOTHESE DE CHANGE

(Ecart en % par rapport au scénario de référence)

	Avec les parités du scénario de référence		Avec un Franc moins dévalué (1)	
	1988	1990	1988	1990
— Niveau du PIB marchand	+ 0,09	+ 0,22	+ 0,03	+ 0,12
— Niveau de l'investissement des entreprises hors G.E.N.	+ 0,75	+ 1,25	+ 0,6	+ 1,0

(1) En 1990, le Franc est, dans cette variante, réévalué de 1,5 % par rapport au scénario de référence.

Les différences entre les deux séries de résultats s'expliquent par les mouvements des échanges extérieurs qui vont maintenant être analysés. Mais rappelons au préalable que le caractère plus expansionniste de la variante où le Franc se déprécie autant que dans le scénario de référence a pour contrepartie une aggravation des risques de dérapage inflationniste (cf. le paragraphe A, ci-dessus). On reconnaît d'ailleurs là les éléments habituels de la problématique de la dévaluation (1). Ces éléments vont aussi se retrouver dans le paragraphe suivant.

D. — Echanges extérieurs

A première vue, **les résultats de la simulation en matière d'échanges extérieurs sont simples : incidence favorable sur le solde extérieur à court terme et neutralité à moyen terme.**

Cette neutralité à moyen terme est d'ailleurs l'un des principaux enseignements de la variante. De fait, **ce résultat doit être considéré comme favorable** puisqu'il est compatible avec une croissance économique plus forte, comme on l'a vu au paragraphe précédent (2).

Bien que le résultat soit simple à énoncer, la description des enchaînements qui y aboutissent est rendue assez complexe par les hypothèses faites sur la gestion du taux de change.

Pour la clarté de l'exposé on distinguera les deux situations envisageables :

- l'hypothèse que l'on appellera de « Franc fort » qui correspond à un glissement du Franc plus limité que dans le scénario de référence (l'écart étant de 1,5 % en 1990) ;
- l'hypothèse que l'on appellera de « Franc faible » qui correspond à un glissement du Franc analogue à celui que décrit le scénario de référence.

Il est clair que le passage du premier au deuxième cas de figure correspond à une dévaluation du Franc de 1,5 % en six ans.

1. En cas de « Franc fort »

Dans cette variante, la hausse du Franc par rapport aux devises étrangères rompt le parallélisme entre les évolutions en volume des échanges extérieurs et leur évolution en valeur.

(1) Sur l'état actuel de cette problématique, une analyse récente de l'I.N.S.E.E. fait utilement le point : « Les effets d'une dévaluation ont-ils changé depuis 20 ans ? » (M. CATINAT, J. PISANI-FERRY et K. SCHUBERT) *Economie et statistique* n° 178, juin 1985.

(2) Deux éléments d'explication sont à retenir :

- a) le premier correspond à un facteur tout à fait positif : la simulation retrace une augmentation de l'investissement des entreprises qui, à l'horizon de la projection, accroît suffisamment leurs capacités de production pour desserrer quelque peu la contrainte extérieure ;
- b) le deuxième élément est plus aléatoire : comme on le verra en analysant le solde extérieur par produits, la façon assez sommaire dont sont modélisés dans D.M.S. les échanges agricoles aboutit à un gonflement sensible de leur excédent dans la simulation (cf. la quatrième partie de l'annexe).

ECHANGES EXTERIEURS EN CAS DE « FRANC FORT »

Différences par rapport au scénario de référence

	1986	1988	1990
Ecarts en % par rapport aux niveaux dans le scénario de référence :			
1. — du cours des devises étrangères	- 0,15	- 0,75	- 1,5
2. — du prix des exportations en francs	- 0,05	- 0,65	- 1,4
3. — du volume des exportations	+ 0,15	+ 0,2	+ 0,25
4. — de la valeur des exportations (francs courants)	+ 0,1	- 0,45	- 1,15
5. — du prix des importations en francs	- 0,1	- 0,65	- 1,4
6. — du volume des importations	- 0,25	+ 0,3	+ 0,4
7. — de la valeur des importations (francs courants)	- 1,25	- 0,35	- 1,0
Différence ligne 3 - ligne 6 (indication de l'effet-volume des échanges extérieurs)	+ 0,4	- 0,1	- 0,15
Capacité de financement de la Nation (écart en milliards de F. 85 par rapport au scénario de référence)	+ 6,2	+ 0,5	- 1,9

a) Les exportations

Par hypothèse, l'appréciation du Franc compense la réduction des prix de la production industrielle française. En moyenne, il n'y a donc pas de gains de productivité sur les marchés étrangers et l'augmentation du volume des exportations est due :

- en début de période, au freinage de la demande intérieure qui accroît le « surplus exportable »,
- en fin de période, à l'accroissement des capacités de production des industries françaises consécutif à la relance de l'investissement, mais aussi, comme on le verra plus loin, à la baisse de la demande intérieure de produits agricoles qui aboutit à augmenter d'autant les exportations.

Cependant, l'augmentation en volume des exportations ne compense pas la baisse des prix : la valeur des exportations est donc diminuée en 1990 de 1,15 % par rapport au scénario de référence.

b) Les importations

L'appréciation du Franc fait baisser les prix des importations. Quant à leur volume, il est réduit en début de période par le fléchissement de la demande intérieure mais il est assez sensiblement accru ensuite par la relance de l'investissement des entreprises (dont le contenu en importations est élevé) et le redressement de la consommation des ménages.

c) Effet d'ensemble

Les mouvements du solde extérieur en volume atténuent le fléchissement de la croissance intérieure en début de période mais limitent sa reprise par la suite.

En valeur, le solde extérieur est amélioré à court terme. A moyen terme, il retrouve son niveau de référence, la légère dégradation qui paraît s'esquisser restant, à première vue, inférieure à la marge d'incertitude qui caractérise ce résultat (1).

(1) L'analyse des échanges extérieurs par produits conduira à une appréciation plus réservée.

2. En cas de « Franc faible »

Les gains de compétitivité sur les marchés extérieurs stimulent les exportations qui sont plus accrues que dans le cas précédent. En contrepartie, le coût des importations n'est plus allégé par l'appréciation du Franc (1) et leur volume est à son tour accru par la relance plus nette de l'activité intérieure.

ECHANGES EXTERIEURS EN CAS DE « FRANC FAIBLE »

Différences par rapport au scénario de référence

	1986	1988	1990
Ecart en % par rapport aux niveaux dans le scénario de référence :			
1. — du cours des devises étrangères	0	0	0
2. — du prix des exportations en francs	+ 0,05	- 0,2	- 0,4
3. — du volume des exportations	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,65
4. — de la valeur des exportations (francs courants)	+ 0,25	+ 0,2	+ 0,25
5. — du prix des importations en francs	0	- 0,1	- 0,1
6. — du volume des importations	- 0,2	+ 0,4	+ 0,55
7. — de la valeur des importations (francs courants)	- 0,2	+ 0,3	+ 0,45
Différence ligne 3 - ligne 6 (indication de l'effet-volume des échanges extérieurs)	+ 0,4	0	+ 0,1
Capacité de financement de la Nation (écart en milliards de F. 85 par rapport au scénario de référence)	+ 5,8	- 0,6	- 2,8

Au total, dans cette variante, l'effet-volume des échanges extérieurs sur la croissance intérieure est identique à court terme mais plus favorable à moyen terme que dans le cas précédent ; mais sur le solde extérieur en valeur, les résultats sont ici moins satisfaisants que dans l'hypothèse de franc fort.

Finalement, en situation de « franc faible », une inflation plus forte et un solde extérieur légèrement détérioré sont les contreparties d'une stimulation plus marquée de la croissance intérieure.

E. — Finances publiques

A priori, la majoration de 2,6 points de tous les taux de la T.V.A. en 1985 doit correspondre au produit attendu de la taxe professionnelle au titre de cette année, soit environ 64 milliards de Francs.

Mais en pratique, une partie de la taxe due au titre de 1985 (une dizaine de milliards) n'est pas immédiatement recouvrée. Aussi la variante comporte-t-elle la première année une « surcompensation » de la perte de recettes. Du moins est-on en droit de le penser avant de « faire tourner » le modèle.

(1) Il subsiste néanmoins une légère baisse du prix des importations qui correspond à l'effort de compression des marges consenti par les fournisseurs étrangers pour faire face à la baisse de prix de la production industrielle française.

En fait, les enchaînements macroéconomiques décrits dans la simulation aussi bien en ce qui concerne les évolutions en volume (freinage de la croissance à court terme et stimulation à moyen terme) que les mouvements des prix (surcroît d'inflation en début de période) affectent sensiblement l'équilibre des finances publiques (1). Aussi, dès la première année de la simulation, le bilan de l'opération s'avère-t-il a posteriori déficitaire puisque le besoin de financement des administrations est aggravé de 13 milliards de Francs, soit 0,2 % du P.I.B.

Les années suivantes, le résultat est à peu près le même : chaque année la majoration du besoin de financement des administrations correspond sensiblement à 0,2 % du P.I.B.

Cependant, ces observations doivent être considérées avec prudence car, au fil des années, ce sont moins les évolutions macroéconomiques qui expliquent ce phénomène que l'estimation faite a priori de ce qu'aurait été le produit de la taxe professionnelle si elle avait été maintenue.

En effet, le modèle D.M.S. est capable de décrire l'évolution du produit de la T.V.A. au cours du temps. On constate ainsi que, dans la simulation, la T.V.A. rapporte, en 1990, 88 milliards de Francs de plus que dans le scénario de référence.

Par contre, le produit de la taxe professionnelle (qui n'est pas aussi directement relié que celui de la T.V.A. à l'évolution macroéconomique et dépend des décisions des collectivités locales) n'est pas évaluable par le modèle. L'estimation de son rendement en 1990 (environ 95 milliards de Francs) résulte d'un calcul hors modèle à partir des tendances observées sur le passé.

L'écart qui apparaît ainsi à l'horizon de la simulation entre le produit de la recette supprimée et celui de la recette de substitution explique la moitié de l'aggravation du besoin de financement des administrations.

Dans ces conditions, il semble possible de conclure que, pour une approche macroéconomique, cette dégradation du solde financier des administrations publiques n'est pas réhibitoire dès lors que, comme on l'a observé au paragraphe précédent, l'équilibre extérieur n'est pas compromis.

(1) En général, les dépenses publiques sont immédiatement majorées par un surcroît d'inflation (les charges d'intérêt sont même augmentées plus que proportionnellement au supplément d'inflation en raison de la masse de la dette flottante). A l'inverse, le produit des impôts dont l'assiette est constituée par les revenus de l'année précédente se trouve dévalorisé lorsque l'inflation est dans une phase d'accélération. Par ailleurs, le rendement de la T.V.A. est affecté par le niveau de l'activité économique. Il en va de même (avec un décalage d'une année) pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

IV. — PRINCIPAUX EFFETS SECTORIELS

A. — Données de départ

La réalisation des calculs de variantes mettant en œuvre le modèle D.M.S. nécessitait au préalable l'établissement d'une ventilation par secteurs assujettis du produit de la taxe professionnelle dont les résultats sont présentés ci-après.

1. La répartition sectorielle de la taxe professionnelle

Le montant de la taxe professionnelle dû par les entreprises assujetties au titre de l'année 1985 est estimé à 64 milliards de Francs (1).

Dans l'optique d'une analyse sectorielle menée à l'aide du modèle D.M.S., il convient de s'intéresser plus particulièrement à la taxe payée par les secteurs économiques dont les comportements de prix et d'investissement sont modélisés, à savoir, les branches industrielles (agroalimentaire, biens intermédiaires, biens d'équipement, biens de consommation), le bâtiment, les services et les commerces. Le montant dû par les entreprises appartenant à ces secteurs représente à peu près 80 % du produit de la taxe professionnelle (2).

Les analyses qui suivent se limitent à ces entreprises.

REPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE DUE EN 1985 PAR LES ENTREPRISES APPARTENANT AUX SECTEURS DONT LES COMPORTEMENTS SONT MODELISES DANS D.M.S.

En %

• Industries :	
— agro-alimentaires	5,9
— biens intermédiaires	19,3
— biens d'équipement	19,1
— biens de consommation	10,2
• Bâtiment-travaux publics	7,5
• Services marchands	18,1
• Commerces	19,1
TOTAL	100

(1) On a indiqué précédemment que, compte tenu des décalages qui peuvent apparaître dans le paiement de la taxe, une dizaine de milliards dus au titre de 1985 ne seraient effectivement versés qu'après la fin de l'année.

(2) Le reste est versé par les secteurs de l'énergie et des transports-télécommunications où les grandes entreprises nationales sont prépondérantes (elles acquittent à peu près 8 % du produit total de la taxe professionnelle) et par les institutions financières (qui fournissent un peu plus de 5 % du rendement de cet impôt).

Un rapprochement peut être esquissé entre la ventilation présentée dans le tableau ci-dessus et la répartition sectorielle de deux indicateurs reflétant les deux composantes de l'assiette de la taxe professionnelle :

- le premier indicateur est la valeur du capital fixe aux prix de renouvellement telle qu'elle est estimée dans D.M.S. ; on peut supposer en effet que la valeur locative des immobilisations (qui constitue grosso modo la moitié de l'assiette de la taxe professionnelle) est corrélée à la valeur du capital fixe ;
- le deuxième indicateur est la masse salariale brute versée par les entreprises puisque le deuxième élément de l'assiette de la taxe professionnelle est constitué par 18 % de la masse salariale.

**REPARTITION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE, DE LA VALEUR
DU CAPITAL FIXE ET DE LA MASSE SALARIALE ENTRE LES
PRINCIPAUX SECTEURS DECRITS DANS D.M.S.**

en %

	Taxe professionnelle	Valeur du capital fixe	Salaires bruts versés
• Industries :			
— agroalimentaires	5,9	7,2	4,8
— biens intermédiaires	19,3	20,6	12,9
— biens d'équipement	19,1	18,9	16,8
— biens de consommation	<u>10,2</u>	<u>8,9</u>	<u>10,6</u>
TOTAL Industries	54,5	55,6	45,1
• Bâtiment-travaux publics	7,5	5,6	10,4
• Services marchands	18,1	21,3	26,6
• Commerces	<u>19,1</u>	<u>17,5</u>	<u>17,9</u>
TOTAL	100	100	100

Donné à titre d'information, ce tableau doit être interprété avec précaution car les indicateurs d'assiette qu'il utilise ne sont qu'une approche d'une réalité qui n'est pas directement saisissable. En effet, on ne dispose pas d'une ventilation sectorielle des éléments constitutifs de l'assiette de la taxe professionnelle.

On notera en particulier :

- que, dans le modèle, la valeur du capital fixe et les salaires versés correspondent à l'année en cours alors que, pour le calcul de la taxe professionnelle, l'estimation de l'assiette est faite avec un décalage de deux ans ;
- — que la valeur du capital fixe n'incorpore pas la valeur du fonds de commerce, ce qui signifie notamment que, dans le secteur des commerces, le concept de « valeur locative des immobilisations » n'a guère de rapport avec la valeur du capital fixe ;
- que, dans certaines professions libérales (incluses dans le secteur des services), c'est le dixième des recettes qui est pris en compte au lieu des 18 % de la masse salariale.

2. Les taux apparents d'imposition des différents secteurs décrits dans le modèle D.M.S.

Il est utile de prendre en considération le taux de taxation des différents secteurs décrits dans le modèle D.M.S. car on peut a priori penser que ce sont les activités les plus imposées qui profiteraient le plus d'une suppression de la taxe professionnelle. Les indications données ici contribuent donc à expliquer les effets sectoriels de la simulation qui seront décrits plus loin.

Les taux d'imposition présentés ci-dessous ont été calculés par rapport à trois indicateurs possibles de la capacité contributive des différents secteurs :

- la valeur du capital fixe
- la valeur ajoutée
- l'excédent brut d'exploitation

Le recours à ces trois indicateurs s'explique à la fois par le rôle que jouent ces variables dans les enchaînements que décrit le modèle D.M.S. et par le souci de mettre en évidence le fait que l'appréciation pouvant être portée, d'un point de vue macroéconomique, sur la répartition de la taxe professionnelle varie selon le critère utilisé.

TAUX APPARENTS D'IMPOSITION DES PRINCIPAUX SECTEURS

Montant de la taxe acquittée exprimé en pourcentage de trois indicateurs de la capacité contributive

(Données fournies par le modèle D.M.S. pour l'année 1985)

<i>PRINCIPAUX SECTEURS ASSUJETTIS</i>	Par rapport à la valeur du capital fixe estimée aux prix de renouvellement	Par rapport à la valeur ajoutée	Par rapport à l'excédent brut d'exploitation
	%	%	%
• Industries :			
— agroalimentaires	1,0	1,9	4,3
— biens intermédiaires	1,15	3,7	13,5
— biens d'équipement	1,25	2,9	10,5
— biens de consommation	1,45	2,6	10,4
• Bâtiment-Travaux publics	1,65	1,7	5,65
• Services marchands	1,05	1,2	2,6
• Commerces	1,4	2,1	5,05
TAUX MOYEN D'IMPOSITION	1,25	2,1	5,6
Coefficient de variation de la distribution (écart-type/taux moyen)	0,2	0,4	0,6

La dernière ligne de ce tableau donne une indication synthétique sur le degré de dispersion des situations des différents secteurs par rapport à la moyenne. On remarque ainsi que c'est par rapport à la valeur du capital fixe qu'elle est estimée dans D.M.S. que la taxe professionnelle est la plus également répartie.

A l'inverse, c'est quand on se réfère à l'excédent brut d'exploitation que les situations sont les plus dispersées. Cela n'est pas surprenant puisque cet indicateur n'entre pas dans l'assiette de la taxe professionnelle et qu'il est corrélé avec la proportion des entrepreneurs individuels dans l'emploi total de chaque branche. Or, cette proportion, qui est en moyenne de 16 %, dépasse 20 % dans les services, les commerces et le bâtiment mais n'est que de 2 % dans les industries manufacturières.

Quel que soit l'indicateur utilisé, c'est dans le secteur des services marchands que les taux apparents d'imposition sont les plus faibles. A priori, on est porté à en déduire que c'est dans ce secteur que la suppression de la taxe professionnelle devrait avoir les effets directs les moins sensibles.

A l'inverse, les effets directs les plus marqués sont à attendre dans les industries manufacturières où les taux apparents d'imposition sont supérieurs à la moyenne.

B. — Les mouvements de prix

Comme on l'a vu dans la deuxième partie de la note, *la façon dont le modèle rend compte de la dynamique des prix est décisive* pour les résultats de l'ensemble de la simulation.

Or, comme on va le voir, le modèle décrit dans l'ensemble des secteurs une répercussion satisfaisante de l'allègement de la taxe professionnelle sur les prix de production. Si, dans la pratique, cette *flexibilité des prix à la baisse* ne se manifestait pas, c'est toute la validité de l'exercice qui serait compromise.

1. La formation des prix au niveau des entreprises

L'incidence de la suppression de la taxe professionnelle se retrouve pour partie dans une amélioration des profits des entreprises et pour partie dans une baisse de leurs prix.

Ce double mouvement est contre-balancé par l'impact des hausses de salaires qui, du fait de l'indexation de ces derniers sur les prix de la consommation, fait suite à l'augmentation de la T.V.A.

D'après le modèle, c'est l'effet de modération des prix qui l'emporte dans toutes les branches, mais, à court terme, ce résultat n'apparaît clairement que dans les branches industrielles. Tel est l'enseignement qui se dégage du tableau suivant.

VARIATION DES PRIX DE LA VALEUR AJOUTEE DES ENTREPRISES

Ecart en % par rapport aux niveaux des prix de la valeur ajoutée dans le scénario de référence

	Résultats pour 1986			Effets cumulés en 1990
	Suppression T.P.	Majoration T.V.A.	Effet d'ensemble	
• Agroalimentaire	- 5,5	+ 4,7	- 0,8	- 1,5
• Biens intermédiaires	- 5,1	+ 3,8	- 1,2	- 3,5
• Biens d'équipement	- 3,6	+ 2,9	- 0,7	- 1,9
• Biens de consommation	- 4,8	+ 4,1	- 0,7	- 2,0
• Bâtiment-Travaux publics	- 5,0	+ 4,7	- 0,3	- 0,7
• Services marchands	- 5,1	+ 5,0	- 0,1	- 0,4
• Commerces	- 4,9	+ 4,7	- 0,2	- 1,5
Ensemble des branches marchandes	—	—	- 0,3	- 1,4

Ces caractéristiques se retrouvent au stade des prix à la production qui résultent des prix de la valeur ajoutée et des prix des consommations intermédiaires. A ce stade, le tableau ci-après montre que, **à court terme**, l'équilibre entre les facteurs de hausse et les facteurs de baisse est fragile, principalement dans la branche agroalimentaire et les services (où la hausse l'emporte). **A moyen terme**, on gardera à l'esprit que l'hypothèse faite sur la gestion du taux de change (légère appréciation du Franc) contribue à donner la prépondérance aux facteurs de baisse.

EFFETS COMBINES SUR LE NIVEAU DES PRIX A LA PRODUCTION DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ET DE LA MAJORATION DE LA T.V.A.

Ecart en % par rapport aux niveaux des prix dans le scénario de référence

	A COURT TERME (1986)	A MOYEN TERME (1990)
• Agroalimentaire	+ 0,4	- 0,5
• Biens intermédiaires	- 0,6	- 2,4
• Biens d'équipement	- 0,35	- 1,6
• Biens de consommation	- 0,1	- 1,3
• Bâtiment-Travaux publics	- 0,1	- 0,85
• Services marchands	+ 0,1	- 0,4

Au total, l'effet modérateur exercé sur les prix à la production reste sensiblement plus atténué dans les services et dans l'agroalimentaire que dans les branches industrielles.

Cette conclusion est importante pour l'évolution des prix de la consommation.

2. L'évolution des prix de la consommation

A court terme, l'évolution des prix de la consommation est essentiellement déterminé par la majoration de 2,6 points de tous les taux de la T.V.A. L'impact très inflationniste de cette mesure est atténué par la modération des prix à la production due à la suppression de la taxe professionnelle. Grâce à cela, le dérapage inflationniste reste un phénomène du court terme qui est partiellement corrigé à moyen terme. Comme le montre le tableau ci-après, c'est pour les produits alimentaires et les biens de consommation que les tensions sur les prix sont les plus vives à court terme. A moyen terme, c'est encore pour les produits alimentaires mais aussi pour les services que le relâchement des tensions sur les prix est le moins marqué.

Dans la mesure où l'on est parti de l'hypothèse d'une majoration identique des quatre taux de la T.V.A., il est logique que les hausses de prix des plus fortes soient observées sur les produits soumis au taux réduit ou super-réduit (essentiellement les produits alimentation)

**VARIATION DES PRIX DE LA CONSOMMATION
ET DE L'INVESTISSEMENT-LOGEMENT**

Ecarts en % par rapport aux niveaux du scénario de référence

	Résultats pour 1986			Effets cumulés en 1990
	Suppression T.P.	Majoration T.V.A.	Effet d'ensemble	
• Niveau des prix de la consommation des ménages	- 4,8	+ 6,7	+ 1,9	+ 0,8
dont				
• produits agroalimentaires	- 5,1	+ 8,0	- 2,9	- 1,8
• équipement ménager	- 3,1	+ 4,5	+ 1,4	+ 0,3
• automobile	- 4,8	+ 6,0	+ 1,2	- 0,3
• habillement	- 4,9	+ 6,8	+ 1,9	+ 0,5
• mobilier	- 4,9	+ 6,8	+ 1,9	+ 0,5
• services de santé	- 4,6	+ 5,9	+ 1,3	+ 0,9
• hôtels-restaurants	- 5,3	+ 6,7	+ 1,4	+ 0,9
• artisans mécaniciens	- 5,4	+ 6,7	+ 1,4	+ 0,9
• Niveau des prix de l'investissement-logement	- 5,0	+ 5,9	+ 0,9	+ 0,1

C. — Les profits des entreprises

Après avoir vu au paragraphe précédent comment les entreprises répercutaient sur leurs prix de production les incidences contradictoires de la suppression de la taxe professionnelle et des hausses de salaires induites par l'impact inflationniste de la majoration de la T.V.A., il convient maintenant d'examiner l'évolution de leurs résultats d'exploitation. Telle est la finalité du tableau ci-dessous.

**VARIATION DE L'EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION DES ENTREPRISES
CORRIGEE DE LA VARIATION DES PRIX DE LA VALEUR AJOUTEE**

Ecarts en % par rapport aux niveaux du scénario de référence

	Résultats pour 1986			Effets cumulés en 1990
	Suppression T.P.	Majoration T.V.A.	Effet d'ensemble	
Secteurs :				
• Agroalimentaire	+ 1,0	- 0,2	+ 0,8	+ 1,3
• Biens intermédiaires	+ 8,1	- 3,7	+ 4,4	+ 4,3
• Biens d'équipement	+ 6,3	- 4,0	+ 2,3	+ 2,0
• Biens de consommation	+ 4,9	- 3,6	+ 1,3	+ 1,9
• Bâtiment-Travaux publics	+ 5,8	- 5,95	- 0,15	+ 1,4
• Services marchands	+ 2,1	- 2,1	0	+ 1,1
• Commerces	+ 1,7	- 1,2	+ 0,5	+ 0,3

La première colonne du tableau montre que la suppression de la taxe professionnelle se traduit par une amélioration du revenu des entreprises beaucoup plus marqué dans les industries manufacturières et le bâtiment que dans l'agroalimentaire, les services et les commerces.

Quant on tient compte des effets de la majoration de la T.V.A., on retrouve, pour ce qui est des **évolutions à court terme**, des résultats sectoriels conformes à ce que l'on pouvait penser a priori et comparant les taux d'imposition des différents secteurs (voir ci-dessus) : dans l'ensemble, les secteurs les plus favorisés sont ceux où les taux apparents de taxation sont les plus élevés. En moyenne, ce sont donc les revenus des entreprises appartenant aux secteurs des industries manufacturières (et surtout à la branche des biens intermédiaires) qui sont les plus favorisés. Toujours à court terme, l'impact de la mesure étudiée est faible sur les revenus d'exploitation de l'agroalimentaire et des commerces. Il est nul en moyenne sur le secteur des services et légèrement défavorable sur le bâtiment.

A moyen terme, la situation ne se modifie guère dans les industries manufacturières et les commerces mais elle s'améliore dans l'agroalimentaire et, de façon plus nette, dans le bâtiment et les services.

Dans l'ensemble, les profits des entreprises sont donc plus améliorés à moyen terme qu'à court terme, ce qui correspond à une diffusion des effets favorables de la suppression de la taxe professionnelle plus lente que la diffusion de l'incidence défavorable de la majoration de la T.V.A.

D. — Investissements et capacités de production

Si par l'élévation des taux de profits, la suppression de la taxe professionnelle stimule - d'après D.M.S. - l'investissement des entreprises, la majoration de la T.V.A. exerce un effet inverse à la fois parce qu'elle aboutit indirectement à réduire l'amélioration des profits et surtout parce qu'elle induit à court terme une baisse de la demande des ménages. Mais, à moyen terme, c'est l'effet de stimulation de l'investissement qui l'emporte au fur et à mesure que se confirme l'amélioration des profits et le redressement de la consommation.

Cependant, cette évolution moyenne recouvre des tendances sectorielles assez diversifiées.

VARIATION DE L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES

(Ecart en % par rapport au niveau des investissements dans le scénario de référence)

	1986	1988	1990
Niveau de l'investissement de l'ensemble des entreprises hors grandes entreprises nationales	- 0,25	+ 0,60	+ 1,0
dont :			
a) investissement en matériel des branches :			
• agroalimentaire	- 2,2	- 0,1	+ 1,7
• biens intermédiaires	+ 1,3	+ 2,6	+ 2,75
• biens d'équipement	+ 0,2	+ 0,7	+ 0,5
• biens de consommation	- 0,6	+ 0,9	+ 2,0
• bâtiment-travaux publics	- 2,0	- 0,7	+ 0,9
• services	- 1,1	- 0,55	+ 0,25
b) investissement en bâtiment de la branche commerces	- 0,4	+ 0,6	+ 1,1

Pour apprécier la portée économique des variations du niveau de l'investissement brut, il est indispensable de prendre en considération son incidence finale sur le niveau des capacités de production. C'est l'objet du tableau suivant.

VARIATION DU NIVEAU DES CAPACITES DE PRODUCTION PAR BRANCHES

(Ecart en % par rapport au niveau du scénario de référence)

	1986	1988	1990
BRANCHES			
• agroalimentaire	0	- 0,4	- 0,3
• biens intermédiaires	0	+ 0,2	+ 0,5
• biens d'équipement	0	+ 0,1	+ 0,2
• biens de consommation	- 0,1	- 0,1	+ 0,3
• bâtiment-travaux publics	- 0,1	- 0,3	- 0,4

Ce tableau confirme que la branche des biens intermédiaires est la principale bénéficiaire de la stimulation des investissements. Viennent ensuite la branche des biens d'équipement puis, au terme d'un délai un peu plus long, celle des biens de consommation.

Cette évolution favorable des capacités de production dans les industries manufacturières est importante pour les résultats du commerce extérieur.

A l'inverse, la simulation comporte une évolution défavorable des capacités de production dans l'agroalimentaire et le bâtiment.

E. — La croissance économique dans les principales branches

Les mouvements des prix relatifs et les fluctuations de la demande des ménages et des investissements des entreprises déterminent des variations de l'activité dans les différentes branches économiques que résume le tableau suivant.

**VARIATION DE LA VALEUR AJOUTEE (en volume)
DES DIFFERENTES BRANCHES**

(Ecart en % par rapport au niveau du scénario de référence)

	1986	1988	1990
ENSEMBLE DES BRANCHES	- 0,1	0	+ 0, 1
dont :			
• agroalimentaire	- 0,2	- 0,2	- 0, 2
• biens intermédiaires	+ 0,1	+ 0,3	+ 0, 5
• biens d'équipement	0	+ 0,2	+ 0, 2
• biens de consommation	- 0,1	0	+ 0,05
• bâtiment-travaux publics	- 0,2	- 0,1	- 0,1
• services marchands	- 0,1	0	+ 0,1
• commerces	- 0,1	0	+ 0,1

L'évolution de l'activité dans les biens de consommation, les services et les commerces correspond au fléchissement de la consommation des ménages en début de période puis à son redressement ensuite.

La branche agroalimentaire pâtit elle aussi du recul initial de la consommation mais la hausse des prix relatifs de cette branche l'empêche de bénéficier du surcroît de consommation qui apparaît à moyen terme.

La branche des biens d'équipement bénéficie de la stimulation de l'investissement (qui succède au fléchissement de début de période) mais dans une mesure limitée par un flux supplémentaire de biens d'équipement importés.

D'après le modèle, la branche des biens intermédiaires tire profit de l'augmentation de ses capacités de production et d'un gain de compétitivité qui lui permet d'accroître ses exportations.

Enfin, le bâtiment subit le contrecoup de la baisse de l'investissement-logement des ménages dont les conséquences sont néanmoins progressivement atténuées par la relance de l'investissement des entreprises.

F. — Les échanges extérieurs par produits

Comme on l'a expliqué dans la première partie de la note, l'hypothèse retenue dans la simulation en ce qui concerne la gestion du taux de change (légère appréciation du franc) oblige à distinguer l'analyse des évolutions en volume et celle des évolutions en valeur.

1. *Les importations en volume*

VARIATIONS DES IMPORTATIONS EN VOLUME

(Ecart en % par rapport aux niveaux du scénario de référence)

	1986	1988	1990
• Ensemble des importations de biens et services	- 0,2	+ 0,3	+ 0,4
dont :			
• produits agricoles	- 0,5	- 0,5	- 0,5
• produits agroalimentaires	- 0,7	- 0,1	- 0,1
• énergie	- 0,2	+ 0,3	+ 0,6
• biens intermédiaires	- 0,05	+ 0,2	+ 0,3
• biens d'équipement	- 0,2	+ 0,5	+ 0,6
• biens de consommation	- 0,4	+ 0,3	+ 0,6

A court terme, le fléchissement des importations résulte de celui de la demande intérieure.

Les évolutions à moyen terme sont plus contrastées :

- la progression marquée des importations de biens d'équipement et de biens de consommation correspond (en les amplifiant) à la relance de l'investissement des entreprises et au redressement de la consommation des ménages mais aussi à la modération du prix des importations due à la revalorisation du franc ;
- les importations d'énergie et de biens intermédiaires suivent les fluctuations de l'activité économique intérieure ;
- le fléchissement durable des importations de produits agricoles et agroalimentaires est plus délicat à interpréter ; on peut y voir la conséquence indirecte de la hausse des prix relatifs de ces produits sur le marché intérieur qui induit une déformation de la structure de la consommation au détriment de ces biens et au profit de ceux dont les prix augmentent le moins (produits manufacturés).

2. *Les exportations en volume*

VARIATIONS DES EXPORTATIONS EN VOLUME

(Ecart en % par rapport aux niveaux du scénario de référence)

	1986	1988	1990
• Ensemble des exportations de biens et services	+ 0,15	+ 0,2	+ 0,25
dont :			
• produits agricoles	+ 0,5	+ 0,65	+ 0,65
• produits agroalimentaires	+ 0,25	- 0,25	- 0,2
• biens intermédiaires	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,7
• biens d'équipement	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,1
• biens de consommation	0	- 0,01	- 0,01

Le résultat mis en évidence dans ce tableau pour les exportations agricoles doit être pris avec précaution, compte tenu de la façon très schématique dont sont décrits dans D.M.S les exportations agricoles. Tout se passe comme si, du fait de la baisse de la demande intérieure de produits agricoles entraînée par une hausse de leurs prix, un surplus apparaissait qui serait écoulé sur les marchés extérieurs.

Pour l'évolution des autres exportations, deux facteurs explicatifs peuvent être pris en compte :

a) La compétitivité

Comme, par hypothèse, le franc se revalorise dans la même proportion que la baisse des prix industriels à la production, la variation du **niveau moyen** des exportations ne peut être liée à des fluctuations de la compétitivité.

Mais, au niveau de chaque branche, ce facteur intervient puisque les prix de production évoluent différemment et il résulte des écarts observés que le facteur compétitivité joue ici au détriment des exportations de produits agroalimentaires et de biens de consommation et en faveur, essentiellement, des biens intermédiaires et, marginalement, des biens d'équipement.

b) Les tensions sur les capacités de production

A court terme, le taux d'utilisation des capacités de production est détendu par le fléchissement de la demande intérieure. A moyen terme, il tend à être accru par la reprise de la demande intérieure et à être réduit par l'augmentation des capacités de production rendue possible par le supplément d'investissement.

Finalement, comme le facteur compétitivité, le facteur « taux d'utilisation » joue négativement pour les exportations de produits agroalimentaires.

En revanche, il n'influence pratiquement pas le niveau des exportations de produits manufacturés dans la simulation.

3. Les soldes en valeur

SOLDES DES ÉCHANGES EXTERIEURS PAR PRODUITS

(en milliards de francs courants)

(Ecart par rapport aux niveaux du scénario de référence)

	1986	1988	1990
• produits agricoles	+ 1,63	+ 1,93	+ 2,15
• produits agroalimentaires	+ 0,95	+ 0,09	- 0,07
• énergie	+ 0,32	+ 0,18	+ 0,98
• biens intermédiaires	+ 0,30	- 0,08	+ 0,47
• biens d'équipement	+ 0,49	- 2,72	- 5,08
• biens de consommation	+ 0,55	- 0,49	- 1,05
• services	+ 0,91	+ 0,29	- 0,4
ENSEMBLE DES BIENS ET SERVICES	+ 5,15	- 0,8	- 3,0
Variation du solde des échanges extérieurs en pourcentage du P.I.B.	+ 0,10	- 0,01	- 0,04

L'analyse sectorielle que permet ce tableau conduit à nuancer l'observation faite dans la troisième partie de l'annexe suivant laquelle le solde extérieur n'est pas affecté à moyen terme dans la simulation.

Il apparaît ici que ce résultat, qui doit être considéré comme favorable (puisque'il est obtenu malgré une croissance intérieure plus forte), est, pour l'essentiel, imputable à l'accroissement de l'excédent des échanges de produits agricoles. Or, on a observé plus haut que la modélisation de ces échanges était assez rudimentaire dans D.M.S.

Hors produits agricoles, seules sont positives la variation du solde énergétique (grâce à la revalorisation du franc qui allège les prix de l'énergie importée) et celle des échanges de biens intermédiaires, pour un total voisin de 1,5 milliard de francs en 1990. Ce chiffre reste inférieur à la détérioration du solde des échanges de biens d'équipement (de plus de 5 milliards de francs) à laquelle s'ajoute un déficit supplémentaire des échanges de biens de consommation (1 milliard de francs).

V. — CONCLUSIONS

A. — Un débat ouvert

Limitée à l'analyse macroéconomique, la simulation qui vient d'être présentée montre que, malgré l'importance de la mesure étudiée (suppression de la taxe professionnelle -soit 64 milliards de francs en année pleine- compensée par une majoration de 2,6 points de tous les taux de la T.V.A. à partir de 1985), les enchaînements économiques que décrit le modèle D.M.S. ne font pas apparaître des risques irrémédiables. Aussi, à condition de ne pas minimiser ces risques, peut-on trouver au bilan de l'exercice des aspects assez positifs.

1. Les risques

Le risque majeur est, à l'évidence, le caractère spontanément très inflationniste d'une augmentation de la T.V.A., surtout si l'on admet - c'est le cas dans la simulation - que les salaires suivent instantanément les prix de la consommation.

Il faut donc avoir à l'esprit les enchaînements qui, dans la simulation, évitent la naissance d'une spirale inflationniste :

a) A court terme :

- Au niveau de la formation des prix à la production, le modèle décrit des comportements d'entreprises aboutissant en moyenne à un équilibre entre, d'une part, l'effet modérateur de la suppression de la taxe professionnelle et, d'autre part, les tensions engendrées par les hausses des salaires destinés à rattraper l'augmentation des prix de la consommation induite par la majoration de la T.V.A.

La réalisation de cet équilibre implique que, conformément aux comportements décrits dans le modèle, les prix à la production baissent dans les secteurs les plus avantagés par la suppression de la taxe professionnelle de façon à compenser les hausses de prix auxquelles d'autres secteurs sont contraints.

- Grâce à la modération des prix à la production, **la hausse des prix de la consommation** est limitée à 1,9 % la première année sans que s'amorce une dérapage débordant sur les années suivantes.

C'est donc la flexibilité des prix à la production qui a permis de retenir dans l'exercice l'hypothèse d'une indexation instantanée des salaires sur les prix et d'une absence de mesures contraignantes sur la formation des prix.

La validité des comportements décrits dans le modèle apparaît ainsi décisive pour les résultats de la simulation.

b) A moyen terme :

D'après ces mêmes comportements, la suppression de la taxe professionnelle continue de faire sentir ses effets modérateurs sur les prix à la production après que l'incidence inflationniste de la majoration de la T.V.A. a été absorbée. Aussi le choc initial sur les prix à la consommation (+ 1,9 % la première année) se résorbe-t-il partiellement à moyen terme (par rapport au niveau de référence l'écart est ramené à 0,8 % en 1990).

Ce résultat est cependant tributaire d'une hypothèse rigoureuse faite sur la gestion du taux de change : on a supposé que la moindre hausse des prix industriels à la production (qui, d'après le modèle, résulte de la mesure fiscale étudiée), permettrait de limiter la dépréciation du franc au sein du système monétaire européen. En termes de variante, les résultats de l'exercice reposent donc sur un arbitrage en faveur d'une appréciation du franc (+ 1,5 % au total) plutôt qu'en faveur de gains de compétitivité.

Flexibilité des prix de production et gestion rigoureuse du taux de change sont des éléments décisifs de la simulation.

2. Le bilan

Dans l'ensemble, le bilan de la simulation appelle des appréciations plutôt positives. Elles doivent cependant être nuancées par la prise en considération des diversités sectorielles.

a) Appréciation d'ensemble

La majoration de la T.V.A. exerce **un effet dépressif qui est prépondérant à court terme**. Il découle de deux phénomènes transitoires : l'amputation du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages liée principalement à l'évolution des revenus des entrepreneurs individuels et la hausse du taux d'épargne qui, dans D.M.S., est associée au supplément d'inflation du début de période. Parallèlement, les investissements des entreprises sont minorés. Contrepartie favorable de cet enchaînement récessif, le solde extérieur est amélioré.

A moyen terme, ce sont les effets de la suppression de la taxe professionnelle qui deviennent prépondérants : le ralentissement de l'inflation est favorable au pouvoir d'achat des ménages dont la consommation se redresse. Tout en modérant leurs prix de production, les entreprises améliorent leurs profits ce qui, compte tenu du plus grand dynamisme de la demande, permet une relance significative de l'investissement.

En fin de période, le niveau du P.I.B. se situe à 0,1 % au-dessus du scénario de référence.

Circonstance appréciable, ce supplément de croissance est obtenu sans aggravation du besoin de financement de la Nation. Toutefois, l'évolution en volume des échanges extérieurs est moins favorable car la relance de l'investissement et le redressement de la consommation entraînent un surcroît d'importations de biens d'équipement et de biens de consommation. Au total, ce sont la revalorisation du franc et l'augmentation de l'excédent agricole qui expliquent que l'évolution des échanges extérieurs en valeur soit moins défavorable.

Du point de vue de l'analyse économique, ce résultat à peu près équilibré sur le solde extérieur conduit à relativiser la dégradation du solde des finances publiques. Pour l'essentiel, cette dégradation (qui équivaut à 0,2 % du P.I.B.) correspond à l'alourdissement des charges d'intérêts lié au supplément d'inflation du début de période (1985) et au fait que le rendement de la recette nouvelle (2,6 points de T.V.A.) augmente moins vite dans la simulation que n'aurait crû la recette supprimée si la tendance d'évolution de la taxe professionnelle observée sur le passé (hors mesures d'allègement) devait se prolonger.

b) Les différences sectorielles

A priori, on peut s'attendre à ce que les secteurs d'activité devant le plus bénéficier de la mesure étudiée soient ceux qui ont actuellement les taux d'imposition à la taxe professionnelle les plus élevés, à savoir les industries manufacturières.

De fait, la simulation confirme grosso modo cette supposition - du moins au niveau d'agrégation qui caractérise le découpage sectoriel de D.M.S. -.

Dès l'entrée en vigueur de la mesure simulée, l'allègement de la charge fiscale des industries manufacturières excède l'alourdissement des charges salariales. Par rapport aux évolutions qui s'esquissent alors dans les secteurs qui sont actuellement moins taxés (en particulier l'agroalimentaire et les services) la situation avantageuse des secteurs manufacturiers peut se schématiser ainsi :

- la baisse des prix à la production et l'évolution modérée des prix à la consommation élargissent les débouchés des produits industriels à l'exportation (en particulier pour les biens intermédiaires) et sur le marché intérieur (la structure de la consommation des ménages se modifie légèrement en faveur des produits dont les prix augmentent le moins).
- l'amélioration des profits permet d'augmenter les investissements et les capacités de production.

Certes, des enchaînements favorables peuvent aussi être mis en évidence dans des secteurs non industriels mais, lorsque c'est le cas, ils sont moins amples ou plus longs à se manifester.

Ainsi, le bilan de la simulation présente-t-il des aspects négatifs pour les secteurs de l'agroalimentaire (1) et du bâtiment (2). Il est mitigé, à court terme, pour les services et les commerces mais, à moyen terme, ces secteurs tirent avantage de la mesure étudiée.

Enfin, l'analyse sectorielle du commerce extérieur oblige à se demander si le modèle ne minimise pas un risque de déséquilibre à moyen terme.

On observe, en effet, une dégradation sensible du solde des échanges de biens d'équipement (— 5 milliards de francs en 1990) consécutive à la stimulation de l'investissement des entreprises et, dans une mesure plus limitée, du solde des échanges de biens de consommation (— 1 milliard de francs), conséquence du redressement de la demande des ménages.

(1) Les ménages diminuent leur consommation de produits agricoles et agroalimentaires dont les prix augmentent plus que la moyenne des prix à la consommation.

(2) La simulation décrit un fléchissement durable de l'investissement-logement.

Or, mise à part l'amélioration du solde énergétique (+ 1 milliard de francs en 1990) favorisée par la revalorisation du franc, c'est essentiellement l'augmentation de l'excédent des échanges agricoles (+ 2 milliards de francs) qui rapproche de l'équilibre le résultat de la simulation (1). Mais, il est certain que la modélisation des échanges de produits agricoles est un point faible de D.M.S.

Si donc ces résultats pêchaient par optimisme, il faudrait sans doute remettre partiellement en cause l'hypothèse faite d'une préservation instantanée et intégrale du pouvoir d'achat des salariés et celle de l'absence de mesures contraignantes sur les prix.

B. — Les questions non traitées

Dans le domaine fiscal, une simulation macroéconomique peut éclairer une discussion et lui donner un cadre. Mais, son caractère opérationnel est nécessairement limité par le niveau élevé d'agrégation qui caractérise le modèle utilisé. L'expérience du passé est là pour rappeler qu'en matière de fiscalité locale les meilleures simulations sont celles qui se rapprochent le plus de la « vraie grandeur ». La présente étude en est, à l'évidence, très éloignée et on ne saurait donc en tirer des arguments définitifs pour ou contre le remplacement de la taxe professionnelle par 2,6 points de T.V.A.

En outre, compte tenu de son champ limité, cette étude n'a pas abordé des thèmes qu'il est impossible de négliger dans une réflexion portant sur le transfert de la taxe professionnelle vers la T.V.A. On les évoquera succinctement ci-après.

1. Les mesures d'accompagnement

Les résultats de la simulation montrent que les risques de dérapage inflationniste ne sont pas insurmontables. Cependant la prudence commande d'interpréter ces résultats comme signifiant que, fondamentalement, les enchaînements économiques impulsés par un transfert fiscal de l'ampleur et de la nature étudiées ne sont pas déséquilibrés plutôt que comme garantissant le maintien spontané des grands équilibres économiques.

En pratique, il faudrait sans doute envisager des mesures de nature à orienter les anticipations et les comportements des agents économiques dans le sens d'un cheminement conforme à celui qui a été décrit dans la simulation.

On peut penser à cet égard que des négociations entre les agents économiques concernés prennent en compte :

- la nécessité d'une flexibilité à la baisse des prix de production dans les secteurs tirant avantage du changement de fiscalité ;
- l'utilité d'étaler dans le temps (par exemple deux années) l'indexation des salaires sur les prix ; il est clair en effet qu'un tel étalement rendrait envisageable la sauvegarde durable du pouvoir d'achat des salaires avec des évolutions nominales nettement plus modérés (et donc moins périlleuses) que dans l'hypothèse d'une indexation instantanée et intégrale (2).

(1) On note aussi une légère amélioration sur les échanges de biens intermédiaires.

(2) En d'autres termes, si on s'accorde le délai nécessaire à ce que l'allègement des coûts de production des entreprises se répercute sur les prix à la consommation, la hausse de ceux-ci (et donc l'augmentation nominale des salaires) pourra être notablement inférieure à ce qu'elle serait si l'on augmentait a priori les salaires nominaux dans une proportion correspondant aux effets immédiats de la majoration de la T.V.A.

2. La répartition entre les collectivités locales du produit de la recette de substitution

Ce point capital ne peut être évoqué ici que pour mémoire car il se situe nettement en dehors du champ de la présente étude. Le cas échéant, le législateur aurait à élaborer des systèmes pouvant aller d'un dispositif comportant le maintien fictif des bases actuelles à des formules entièrement différentes s'inspirant éventuellement de celles qui ont été retenues dans d'autres domaines (dotations globales aux collectivités locales).

3. La possibilité d'un transfert partiel

Fondamentalement, les qualités d'un système fiscal s'apprécient en fonction du caractère diversifié et évolutif de ses assiettes et de la modération de ses taux. S'y ajoute, quand il s'agit de la fiscalité locale, la possibilité pour les collectivités concernées d'en moduler le produit global et la structure.

Si l'on applique ces critères au transfert fiscal simulé dans la présente étude, on peut lui trouver des inconvénients :

- l'abandon de l'assiette actuelle de la taxe professionnelle aboutit certes à moins recourir à la masse salariale qui est déjà largement mise à contribution pour les prélèvements sociaux mais aussi à renoncer à utiliser la valeur locative des installations qui est un élément d'assiette original et localisable (1) ;
- la recette de substitution (augmentation de la T.V.A.) conduit à recourir à un élément d'assiette déjà largement sollicité et à majorer des taux qui sont déjà au-dessus de la moyenne européenne.

Ce genre de considération peut conduire à réfléchir sur un transfert d'ampleur plus limitée que celui qui a été présenté dans la simulation.

Deux hypothèses pourraient alors être étudiées :

- une réduction de la taxe professionnelle que l'on pourrait qualifier « d'homothétique » : par exemple, diviser par deux les composantes de son assiette ; dans ce cas, une simulation macroéconomique donnerait, comme on l'a noté dès le début de la note, des résultats correspondant à une division par deux des résultats présentés ;
- une réduction « différenciée » : par exemple, l'abandon de la composante salaire de l'assiette actuelle.

Dans cette dernière hypothèse, le transfert fiscal serait à peu près de la même ampleur que dans la première (puisque, au total, la composante masse salariale et la composante valeur locative représentent chacune approximativement la moitié de l'assiette de la taxe professionnelle), mais deux différences majeures apparaîtraient :

a) L'incidence sectorielle de l'abandon de la composante masse salariale serait différente de la réduction « homothétique » de 50 % de la taxe professionnelle : on a pu constater en effet, que la répartition sectorielle actuelle du produit de la taxe professionnelle diffère de celle de la masse salariale ; le classement des secteurs bénéficiaires ne serait donc pas le même dans le cas d'une réduction homothétique de la taxe et dans le cas d'un abandon de l'assiette masse salariale.

(1) Pour l'essentiel, le pouvoir décisionnel des responsables locaux se limiterait alors aux taxes foncières et à la taxe d'habitation.

b) La répartition territoriale de la recette de substitution devrait tenir compte de ce que les deux composantes de l'assiette actuelle (valeurs locatives et masse salariale) ne sont pas distribuées de la même façon entre les communes.

c) Du point de vue économique, les deux modes d'allègement peuvent s'analyser différemment :

- La réduction « homothétique » de la taxe professionnelle peut être traitée comme un allègement « indifférencié » des charges des entreprises ; on laisse alors le modèle retracer les effets induits par cet allègement qui n'affecte pas les coûts comparés des facteurs de production (capital et travail).
- Une réduction de la taxe professionnelle correspond à l'abandon de l'assiette salaires pourrait-elle (aux effets sectoriels près) s'analyser de la même manière ? A court terme, la réponse est incertaine mais, à moyen terme, un autre point de vue est possible.

On peut penser en effet que les entreprises percevraient cette mesure comme affectant non point leurs charges d'exploitation en général mais, plus précisément, leurs charges salariales (au sens large).

La simulation macroéconomique correspondant à cette analyse serait **plus proche d'une variante de réduction des cotisations sociales** des entreprises que de celle qui a été étudiée dans la présente note. Elle devrait tenir compte d'une modification des prix relatifs du travail et du capital.

**EFFETS GLOBAUX D'UNE SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE
A PARTIR DE 1985 COMPENSEE PAR UNE MAJORATION
DE 2,6 POINTS DES TAUX DE LA T.V.A.**

TABLEAU RESUME

Ecart par rapport aux niveaux des résultats du scénario de référence (1)

Sauf indication contraire, les écarts sont exprimés en pourcentage du résultat de référence

	EFFETS EN 1985 (2)			EFFETS CUMULES EN 1990	
	Suppression T.P.	Majoration T.V.A.	Effet d'ensemble	En changes flexibles « Franc fort »	En changes fixes
A. ENTREPRISES (3)					
• Indicateur de l'épargne brute (4)	+ 7,8	- 7,1	+ 0,7	+ 2,9	+ 2,6
• Investissements (volume)	+ 1,4	- 1,6	- 0,2	+ 0,8	+ 1,0
• Taux d'utilisation des capacités (en % des capacités de production des branches industrielles)	+ 0,1	- 0,1	0	0	+ 0,15
B. MENAGES					
• Prix de la consommation	- 2,5	+ 4,4	+ 1,9	+ 0,8	+ 1,6
• Consommation (volume)	+ 0,1	- 0,4	- 0,3	+ 0,05	+ 0,05
C. P.I.B. marchand (volume)	+ 0,1	- 0,2	- 0,1	+ 0,1	+ 0,2
D. ECHANGES EXTERIEURS					
• Cours des devises étrangères	- 2,3	+ 2,3	0	- 1,5	0
• Prix des exportations en francs	- 2,3	+ 2,4	+ 0,1	- 1,4	- 0,4
• Volume des exportations (Francs 70)	- 0,1	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,25	+ 0,65
• Valeur des exportations (F. courants)	- 2,4	+ 2,6	+ 0,2	- 1,15	+ 0,25
• Prix des importations en francs	- 2,2	+ 2,2	0	- 1,4	- 0,1
• Volume des importations (Francs 70)	+ 0,4	- 0,7	- 0,3	+ 0,4	+ 0,55
• Valeur des importations (F. courants)	- 1,8	+ 1,5	- 0,3	- 1,0	+ 0,45
• Capacité de financement de la Nation en % du P.I.B.	- 0,1	+ 0,2	+ 0,1	- 0,03	- 0,05
E. CAPACITE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS					
en % du P.I.B.	- 0,9	+ 0,7	- 0,2	- 0,2	- 0,2

(1) Par exemple, en 1990 et en situation de changes fixes, le niveau du PIB (et non pas son taux de croissance annuel) est supérieur de 0,2 % en volume au niveau observé dans le scénario de référence.

(2) Pour 1985, on ne présente que les résultats en changes flexibles car, à court terme, l'hypothèse faite sur la gestion du change n'a pas d'effet sensible.

(3) Y compris grandes entreprises nationales.

(4) Variation de l'épargne brute en francs courants corrigée par la variation des prix de la valeur ajoutée des entreprises.

ANNEXE N° 4

PROJECTION A COURT TERME

(La rédaction de cette étude a été achevée le 25 Octobre)

SOMMAIRE

	Pages
I. — PRESENTATION RESUMÉE DES PERSPECTIVES A COURT TERME.....	132
A. — Hypothèses sur les ajustements pouvant intervenir au cours de la période de projection.....	132
B. — Bilan de l'année 1985.....	133
C. — Profil de 1986.....	135
II. — PRINCIPALES HYPOTHESES DE DEPART.....	138
A. — Hypothèses d'environnement international.....	138
B. — Hypothèses de politique économique.....	139
III. — LES RESULTATS DE LA PROJECTION.....	141
A. — L'inflation.....	141
B. — Le revenu des ménages et son utilisation.....	142
C. — La situation des entreprises et l'investissement.....	144
D. — La croissance économique et l'emploi.....	146
E. — Les finances publiques.....	148
F. — Le commerce extérieur.....	149

I. — PRESENTATION RESUMÉE DES PERSPECTIVES A COURT TERME

L'objet du présent exercice est de mettre à la disposition des sénateurs des éléments d'appréciation chiffrés permettant d'illustrer un cheminement économique possible jusqu'à la fin de 1986.

A. — Hypothèses sur les ajustements pouvant intervenir au cours de la période de projection (1)

Techniquement nécessaires, les hypothèses de départ sont toujours discutables.

L'établissement d'une projection requiert impérativement le choix d'hypothèses de départ. *Cette contrainte technique ne va pas sans risques* car, bien évidemment, les résultats d'une projection dépendent des hypothèses retenues et celles-ci peuvent toujours être discutées.

Deux conventions usuelles :

Les choix techniques qui ont été faits correspondent aux *conventions que la cellule économique utilise généralement*. Deux d'entre eux méritent particulièrement attention :

— maintien des niveaux de compétitivité entre pays du S.M.E.

1. En matière de taux de change, les ajustements supposés intervenir au sein du système monétaire européen (2) sont destinés à *compenser l'écart moyen de compétitivité* observé entre les coûts de production français et allemands depuis l'ajustement de mars 1983.

— équilibre des régimes sociaux.

2. Pour maintenir *l'équilibre financier des régimes sociaux*, on a simulé des hausses de cotisations cohérentes avec les perspectives à moyen terme étudiées dans une note spécifique (3).

Pour éviter d'influencer arbitrairement le profil de la projection en simulant l'intervention de tous les ajustements à un moment précis, on a supposé qu'ils seraient *étalés sur toute l'année 1986* (4). Cette convention technique tend à réaliser une simulation qui, en probabilité moyenne, tienne compte le plus correctement possible de mesures pouvant être prises en cours de période.

(1) Les hypothèses de départ de la projection ont été arrêtées le 23 septembre.

(2) Hors S.M.E., on a retenu l'hypothèse d'une baisse progressive du dollar par rapport au deutschemark (1 dollar = 2,55 DM à la fin de 1986) qui, au moment de la rédaction de la présente note, peut être jugée plus lente que celle qui a été observée sur les deux mois écoulés.

(3) « *Une projection des finances publiques à l'horizon 1988-1990* ».

(4) Pour les cotisations sociales, les majorations simulées sont les suivantes : 1 point pour l'assurance-chômage (moitié à la charge des employeurs et moitié à celle des salariés) et 1,5 point pour les cotisations-vieillesse (en totalité à la charge des salariés). Ces hausses ont été étalées sur quatre trimestres.

B. — Bilan de l'année 1985

N. B. — Ce commentaire s'appuie à la fois sur les résultats annuels (tableau n° 1) et semestriels (tableau n° 2) ainsi que sur le profil trimestriel décrit par le modèle.

Croissance de 1985 en retrait sur 1984.

Tel qu'il ressort du compte METRIC, *le taux de croissance* du P.I.B. (dans l'optique des comptes trimestriels) serait, en 1985, *inférieur de 0,9 point au taux observé en 1984* (soit 1 % contre 1,9 %). Ce résultat correspond à une stagnation au premier semestre et à une croissance au rythme de 2,2 % l'an au second semestre.

Ces résultats sont *tributaires des échanges extérieurs* : après leur forte augmentation de 1984, *les exportations stagnent* pratiquement entre le début et la fin de l'année. Cela paraît être la conséquence à la fois d'une demande étrangère beaucoup moins dynamique (fin 1985, elle ne serait supérieure que de 2,6 % à son niveau de fin 1984) et d'une compétitivité dégradée.

Comme par ailleurs le volume des *importations* (évalué aux prix de 1970) croît de 2 % entre la fin 1984 et la fin 1985, la contribution des échanges extérieurs à la croissance serait négative cette année alors qu'elle avait été nettement positive les deux années précédentes.

Pouvoir d'achat des ménages en hausse (mais sans retrouver le niveau de 1982) et taux d'épargne en baisse. Reprise de la consommation.

La consommation des ménages confirmerait au second semestre son redressement de début d'année et son taux de croissance serait, en moyenne annuelle, de 2 % contre 0,7 % en 1984. Ce redressement est certes imputable à l'amélioration du *pouvoir d'achat* du revenu disponible (1) - surtout sensible au second semestre où l'allègement de l'impôt sur le revenu joue à plein - mais aussi à une nouvelle baisse du *taux d'épargne*. Même si celui-ci se redresse au deuxième semestre après sa baisse « historique » du début d'année, il resterait, en moyenne annuelle, inférieur de 0,7 point au niveau de 1984 (2).

Investissements des entreprises : + 1 % par trimestre.

Toutes catégories confondues, *les investissements* des entreprises progressent à peu près de 1 % par trimestre (en moyenne annuelle le résultat est moins favorable). Les indicateurs macroéconomiques reflétant *les conditions de rentabilité* continuent d'évoluer favorablement : c'est la conséquence à la fois de coûts salariaux qui augmentent moins vite que la productivité, de la baisse des prix de l'énergie et des autres matières premières importées (baisse du dollar) et de la réduction de la taxe professionnelle (3).

Emploi : la dégradation se poursuit mais s'atténue.

Compte tenu de gains de productivité pourtant limités (2,1 % en moyenne annuelle contre 3,4 % en 1984), le taux de croissance de l'activité reste insuffisant pour maintenir *l'emploi* : les effectifs occupés sont encore réduits de 0,7 % en moyenne annuelle (contre 1,2 % en 1984).

Commerce extérieur : un léger mieux dû à la baisse du dollar.

Les résultats du *commerce extérieur* s'améliorant en fin d'année, son solde, en termes de comptes nationaux, serait finalement un peu moins déficitaire qu'en 1984. Comme les évolutions des importations et des exportations en *volume* ne sont pas favorables, l'amélioration est due à la *baisse du dollar*.

(1) En moyenne annuelle, le gain de pouvoir d'achat (0,9 %) ne compense pas totalement les pertes de 1983 et 1984 (0,7 % chaque année).

(2) Soit une baisse plus nette que dans le rapport économique et financier.

(3) En sens inverse, les mesures prises par le Gouvernement pour accélérer le recouvrement des cotisations sociales ont pesé sur les entreprises en début d'année.

TABLEAU N° 1

PRINCIPAUX INDICATEURS ECONOMIQUES

— MOYENNES ANNUELLES —

	Dans les comptes nationaux annuels et le Rapport Economique et Financier (1)			Dans les comptes nationaux trimestriels et la projection METRIC (2)		
	1984	1985	1986	1984	1985	1986
<i>Pourcentages de variation</i> (en volume) :						
— pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	- 0,7	1,1	1,3	- 0,7	0,9	2,0
— P.I.B marchand	1,5	1,3	2,1	1,9	1,0	2,5
— importations	1,6	2,7	3,7	2,3	3,0	2,5
— consommation des ménages	0,5	1,3	1,6	0,7	2,0	2,1
— investissements des entreprises	- 2,9	1,8	4,0	- 0,8	1,7	2,8
— exportations	6,3	3,0	3,4	6,8	1,5	3,2
Hausse des prix de la consommation (en %)	7,5	5,6	3,4	7,3	5,6	4,3
Taux d'épargne des ménages en % du revenu disponible)	13,7	13,4	13,1	13,5	12,8	12,7
Taux de couverture (en valeur de l'ensemble des importations par l'ensemble des exportations de biens et services (%))	98,4	99,8	101,4	98,4	99,0	101,7
Capacité (+) ou besoin (-) de financement de la Nation en % du P.I.B.	- 0,7	- 0,4	- 0,1	- 0,7	- 0,5	+ 0,1
(1) Les comptes annuels sont établis sur la base des prix de l'année précédente. Les données relatives à 1985 et 1986 figurent dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1986. (2) Les comptes trimestriels sont établis sur la base des prix en 1970. Les données relatives à 1985 et 1986 sont les résultats de la projection METRIC.						

TABLEAU N° 2

PRINCIPAUX RESULTATS DE LA PROJECTION METRIC

— RESULTATS SEMESTRIELS—

	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II
<i>Pourcentages de variation</i> (en volume) :					
— pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	- 0,8	0,3	2,0	0,8	0,3
— P.I.B. marchand	1,0	0	1,1	1,3	1,2
— importations	1,5	1,5	1,3	1,2	1,1
— consommation des ménages	- 0,0	1,5	0,9	1,2	0,8
— investissements des entreprises	- 0,7	1,1	1,9	1,2	1,2
— exportations	2,9	0,3	- 0,3	2,0	2,6
Hausse des prix de la consommation (en %)	3,3	2,8	2,2	2,1	2,1
Taux d'épargne des ménages (en % du revenu disponible)	13,2	12,3	13,2	12,9	12,5
Taux de couverture en valeur de l'ensemble des importations par l'ensemble des exportations de biens et services (%)	99,4	97,9	100,1	100,9	102,5
Capacité (+) ou besoin (-) de financement de la Nation en % du P.I.B.	- 0,9	- 0,7	- 0,3	+ 0,1	+ 0,2

C. — Le profil de 1986

1. — Problèmes méthodologiques

Les résultats annuels moyens peuvent induire en erreur.

La comparaison des tableau n° 1 et n° 2 montre combien il est périlleux, dans une analyse économique à court terme, de se fonder sur des évolutions annuelles moyennes. Ces dernières sont souvent conditionnées par un acquis de début d'année qui peut induire en erreur.

Par exemple, quand on compare la croissance en 1985 et 1986, en moyenne annuelle, on a l'impression que l'année 1986 se caractérise par une reprise alors qu'*en réalité la reprise intervient dans le courant de 1985*, se prolonge au premier semestre 1986 et s'essouffle en fin d'année.

La solution retenue ici consiste à décrire *des évolutions semestrielles* : l'information est ainsi plus précise et moins déformée que quand on raisonne en moyenne annuelle ; en revanche, l'analyse semestrielle est moins affinée (mais aussi moins aléatoire) que l'étude du profil trimestriel des résultats du modèle METRIC.

Le lancinant problème des « Francs 1970 ».

Une autre difficulté méthodologique est bien connue : il s'agit du *vieillessement de la base* (année 1970) de notre système de comptabilité nationale (1) qui est à l'origine de différences parfois importantes entre les résultats des comptes nationaux annuels en base année précédente et des comptes annuels ou trimestriels en Francs 1970. Comme le montrent les chiffres de l'année 1984 présentés dans le tableau n° 1, les écarts entre les deux séries de résultats sont loin d'être négligeables (0,4 point par exemple sur le taux de croissance).

(1) Il faudra attendre 1987 pour que soit disponible une nouvelle base (1980) à partir de laquelle les modèles devront être réestimés.

On ne peut donc pas faire de comparaisons directes entre les deux systèmes de comptabilisation.

2. — La dynamique de la croissance

a. *Prise en compte des hypothèses de départ*

Garder à l'esprit les hypothèses de départ pour comprendre les résultats.

Les hypothèses d'environnement international retenues pour 1986 sont de nature à permettre une meilleure tenue de nos exportations : la demande étrangère croît de 1,1 % par trimestre (au lieu de 0,6 % dans la deuxième moitié de 1985) et la gestion simulée du système monétaire européen corrige notre handicap de compétitivité à l'égard de nos principaux partenaires. Cette correction permet également de modérer la croissance du volume des importations.

En revanche, le fait que le cours du dollar en Francs ait été maintenu aux alentours de 8,60 FF en 1986 ne permet plus de faire apparaître un effet d'allègement du prix des importations du type de celui qu'a exercé la baisse de la devise américaine en 1985.

Parmi les déterminants de l'évolution du *pouvoir d'achat, de la consommation et de l'épargne des ménages, on retiendra :*

- *le remboursement au premier trimestre 1986 de l'emprunt obligatoirc de 1983 ;*
- *l'allègement de 3 % de l'impôt sur le revenu ;*
- *la progression de 0,5 % par trimestre du pouvoir d'achat du salaire horaire brut ;*
- *et, en sens inverse, la hausse des cotisations sociales dont on a fait l'hypothèse et qui aboutit à une augmentation du pouvoir d'achat du salaire net sensiblement en retrait par rapport au salaire brut.*

b. *Les résultats (1)*

Le taux d'épargne reste bas.

Les résultats de la projection sont tout d'abord caractérisés par *l'absence d'une remontée significative du taux d'épargne des ménages* en 1986.

Consommation : de la « flambée » au ralentissement.

Dès lors, *consommation des ménages* qui est nettement stimulée au début de 1986 (croissance de 2,8 % en rythme annuel au premier trimestre) ne se modère ensuite qu'avec un certain retard par rapport à l'évolution des revenus. Néanmoins, son rythme de croissance, au dernier trimestre de 1986, se trouve ramené à l'équivalent d'un taux annuel de 1,2 %.

(1) On se reportera de préférence au tableau n° 2 (résultats semestriels) car les moyennes annuelles du tableau n° 1 pourraient conduire à des erreurs d'interprétation.

Les échanges extérieurs soutiennent à nouveau la croissance.

Ce profil de la consommation influence celui du P.I.B., mais d'autres facteurs entrent en jeu :

a) La meilleure tenue des *exportations* liée aux hypothèses rappelées plus haut et la progression modérée des *importations* (1) redonnent aux échanges extérieurs le rôle de soutien de la croissance qu'ils avaient perdu en 1985.

La reprise de l'investissement ne se consolide pas.

b) Les *investissements* des entreprises (toutes catégories confondues) s'accroissent, mais à un rythme assez en retrait par rapport à 1985 : 0,5 % par trimestre contre 1 % (les moyennes annuelles sont ici particulièrement trompeuses).

Au total, l'évolution des échanges extérieurs que décrit le modèle atténue l'impact sur la croissance économique nationale du ralentissement de la demande intérieure qui caractérise la deuxième moitié de 1986 : le taux de croissance du P.I.B. reste ainsi supérieur à 1 % sur chacun des deux semestres de 1986. Le profil trimestriel reflète cependant un ralentissement en fin d'année.

3. — Les grands équilibres

*Inflation :
0,7 point de moins.*

En glissement intra-annuel tel qu'il peut être mesuré dans les comptes trimestriels (dernier trimestre d'une année par rapport au dernier trimestre de l'année précédente) la hausse des *prix de la consommation* serait de 4,3 % en 1986 contre 5 % en 1985. Ce ralentissement de 0,7 point est moins accentué que celui que retient le rapport économique et financier.

Déficit public contenu grâce aux hausses de cotisations sociales.

Le besoin de financement de l'ensemble des administrations reste aux alentours de 3 % du P.I.B., mais ce résultat n'est acquis que grâce aux majorations de cotisations sociales dont on a fait l'hypothèse.

*Commerce extérieur :
un mieux significatif au second semestre 1986.*

Enfin, dans la deuxième moitié de 1986, l'amélioration, jusque là assez lente, du solde des échanges extérieurs atteint un seuil significatif : l'excédent des échanges de biens et services au sens de la comptabilité nationale serait alors *suffisant pour compenser les charges nettes d'intérêt* liées à l'endettement extérieur sans qu'il soit besoin pour cela de compter sur les résultats des autres « invisibles ».

(1) Le modèle donne ici un résultat particulièrement favorable puisque la croissance des importations reste légèrement en deça de celle du P.I.B. ce qui est inhabituel dans un contexte conjoncturel tel que celui qui est ici décrit. Ce résultat peut être mis en relation avec l'évolution favorable de la compétitivité interne (liée aux hypothèses de change), la croissance limitée des investissements (dont le contenu en importations est élevé) et l'absence de mouvements de stocks.

II. — PRINCIPALES HYPOTHÈSES DE DÉPART

A. — Hypothèses d'environnement international

1. La demande étrangère

Après une exceptionnelle année 1984, la demande des pays de l'O.C.D.E. adressée à la France augmente à partir de 1985 à un rythme moins soutenu : la reprise des économies de nos principaux partenaires européens restant modérée, ses effets ne suffisent pas à compenser ceux du ralentissement de la croissance américaine.

Par ailleurs, l'augmentation des importations des pays en voie de développement non-exportateurs de pétrole se trouve freinée également : ces derniers voient, en effet, se ralentir la croissance des débouchés de leurs exportations, tandis qu'ils subissent une dégradation des termes de leurs échanges et que leur endettement les contraint à poursuivre des politiques d'ajustement interne.

Les pays de l'O.P.E.P., de leur côté, doivent continuer à restreindre leurs importations en raison de la diminution des recettes de leurs exportations pétrolières.

Seule, la demande des pays de l'Est adressée à la France voit sa croissance s'accroître en 1985 (mais un ralentissement sensible est attendu en 1986).

Au total, la demande mondiale adressée à la France croît de 4 % par an en 1985 et 1986, soit à un rythme presque deux fois moins élevé que celui enregistré en 1984.

TAUX DE CROISSANCE DE LA DEMANDE ÉTRANGÈRE

(en %)

	1984	1985	1986
— Demande O.C.D.E. (75 %)	10,6	5,8	5,3
— Demande P.V.D. (17 %)	8,0	5,5	4,0
— Demande O.P.E.P. (4 %)	-6,7	-10,0	-6,0
— Demande Est (4 %)	2,4	4,0	2,0
TOTAL DEMANDE MONDIALE	7,8	4,0	4,0

2. L'évolution des parités

Suivant les conventions habituellement retenues dans les travaux de la Cellule Economique, on a supposé que des modifications de parité au sein du S.M.E. corrigeraient l'écart apparu depuis le réajustement de mars 1983 entre l'évolution des prix français et celle des prix allemands.

Plutôt que de faire intervenir ce réajustement à une date précise, fixée arbitrairement, on a préféré simuler un **glissement progressif des parités** qui amènerait à 3,35 francs le cours du mark à la fin de 1986.

Pour le dollar, les hypothèses retenues correspondent à un cours de 8,65 francs en moyenne en 1986.

3. Le prix des importations d'énergie et de matières premières

Exprimés en dollars, les prix de l'énergie importée sont stabilisés dès le début de 1984, mais ils continuent d'augmenter, en francs français, jusqu'au deuxième trimestre de 1985, en raison de la dépréciation de notre monnaie par rapport à la monnaie américaine.

Par la suite, les prix en francs de nos importations d'énergie et d'autres matières premières industrielles :

— soit diminuent,

— soit augmentent moins que ceux de la consommation des ménages.

Cette évolution est due à la faiblesse des cours sur les marchés mondiaux, ainsi qu'au recul du dollar.

ÉVOLUTION DES PRIX ET DES TAUX DE CHANGE EN MOYENNE ANNUELLE (taux de variation en %)

	1984	1985	1986
I. — <i>PRIX</i> (en francs)			
— Energie importée	10,5	-1,1	-7,6
— Importations d'autres matières premières industrielles	16,9	-3,9	1,6
— Consommation des ménages	7,3	5,6	4,3
II. — <i>TAUX DE CHANGE</i>			
— Parité franc-dollar	-12,9	-4,4	5,5

B. — Hypothèses de politique économique

1. La politique budgétaire et fiscale

Les hypothèses de politique budgétaire et fiscale incorporent les **dispositions de la loi de finances** pour 1985 et du projet de loi de finances pour 1986 ainsi que la décision de remboursement anticipé de l'emprunt obligatoire de 1983.

2. Les prestations sociales et leur financement

En matière de prestations sociales, il a été supposé, tout d'abord, que le ralentissement de la croissance des dépenses maladie (+2,8 % par an en termes réels) pourrait être poursuivi. La législation actuelle continuerait, d'autre part, à être appliquée en ce qui concerne l'évolution du pouvoir d'achat des prestations vieillesse. Enfin, le pouvoir d'achat des prestations-chômage et de la masse des prestations familiales serait maintenu.

Compte tenu des perspectives démographiques et des résultats du modèle en matière de croissance et d'emploi, il apparaît que l'augmentation spontanée des ressources des organismes de sécurité sociale ne suffirait pas à couvrir le supplément de prestations découlant des hypothèses faites ci-dessus.

Dans ces conditions, il a semblé nécessaire d'intégrer à la projection une majoration du taux de certaines cotisations, sauf à considérer comme acceptable une augmentation importante du besoin de financement des administrations de sécurité sociale.

Il a donc été supposé qu'interviendraient successivement :

- à la fin de 1985, une majoration de 1 point des cotisations chômage sur la totalité des salaires (0,5 point à la charge des employeurs et 0,5 point à la charge des salariés),
- en 1986, une augmentation de 1,5 point des cotisations vieillesse des salariés des entreprises sur les salaires plafonnés (à raison de 0,5 point par trimestre durant les trois premiers trimestres de l'année).

3. *La durée du travail*

Comme dans les précédentes projections, l'hypothèse retenue est celle d'une réduction « tendancielle » de 0,1 % par trimestre.

4. *L'évolution des salaires*

On a supposé que le pouvoir d'achat du salaire horaire brut augmenterait de 0,5 % par trimestre.

*
* *

III. — LES RÉSULTATS DE LA PROJECTION

A. — l'inflation

Compte tenu des hypothèses faites en matières de politique économique, l'économie française continuerait de progresser sur la voie de la désinflation, mais à un rythme moins soutenu.

Un taux d'inflation inférieur à 5 % à partir de la mi-1985

Avec un glissement (1) de 5 % en 1985 et de 4,3 % en 1986, le taux d'inflation deviendrait ainsi inférieur à 5 % à partir de la mi-1985.

Cette évolution positive résulterait de la combinaison de plusieurs facteurs favorables :

- tout d'abord, la décélération de la hausse des prix de production se poursuivrait. En effet, la réduction, après 1984, de l'écart entre la croissance de la productivité du travail et celle du salaire réel serait compensée par l'allègement des frais financiers et la moindre progression des prix des consommations intermédiaires ;
- d'autre part, la désinflation serait facilitée par le ralentissement de l'augmentation des prix des importations, que permettraient la baisse du dollar en 1985 et la modération des cours en devises des matières premières industrielles et énergétiques.

EVOLUTION DES PRIX EN MOYENNE ANNUELLE

(taux de croissance en %)

	1984	1985	1986
— PRIX D'IMPORTATION (en francs)	9,6	3,4	2,5
— PRIX A LA CONSOMMATION	7,3	5,6	4,3
dont :			
— produits agricoles	9,8	6,6	6,8
— produits énergétiques	7,4	7,8	— 0,8
— produits industriels	6,6	5,4	4,7
— services marchands	6,6	5,9	4,8
— services financiers	15,4	9,4	7,2

(1) Taux de croissance entre le dernier trimestre de l'année le dernier trimestre de l'année n - 1.

B. — Le revenu des ménages et son utilisation

1. Le lent redressement du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages

Amélioration du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages ...

L'évolution du revenu des ménages apparaît dans la projection **en nette rupture avec celle des années précédentes**. Après avoir enregistré une détérioration de - 1,8 % de la mi-1982 au premier trimestre 1985, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages recommence à progresser à partir du premier trimestre 1985, pour atteindre une croissance annuelle de + 0,9 % en 1985 et + 2 % en 1986. L'amélioration est surtout concentrée sur l'année 1985, puisqu'en glissement annuel la croissance atteint + 2,6 % en 1985 et + 1,4 % en 1986. La progression reste encore sensible au premier semestre 1987, de telle sorte que, **du premier trimestre 1985 à la mi-1987, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages pourrait augmenter de + 4,5 %**. Cette amélioration globale recouvre des évolutions différenciées selon les différentes composantes du revenu des ménages.

... qui résulte moins de la progression des salaires nets ...

Le desserrement de la politique salariale et la poursuite de la désinflation permettraient un léger redressement du pouvoir d'achat du salaire brut par tête. Après avoir diminué jusqu'à la fin 1984, le pouvoir d'achat du salaire horaire progresse en effet à nouveau de + 0,9 % en glissement sur l'année 1985 et de + 2,1 % sur l'année 1986. Mais cette reprise reste insuffisante pour empêcher la **poursuite, jusqu'à la mi-1986, de la contraction en francs constants de la masse salariale nette**.

La persistance d'une diminution de la masse salariale nette s'explique en partie seulement par le maintien de la baisse des effectifs et de la réduction de la durée du travail. Elle résulte surtout de la majoration des cotisations sociales dont il a été nécessaire de faire l'hypothèse pour préserver l'équilibre des régimes sociaux. **Le poids des cotisations sociales entraîne une perte de pouvoir d'achat de la masse salariale de - 0,4 % en 1985 et de - 1,4 % en 1985**.

... que de l'effet des prestations sociales et des allègements fiscaux

En revanche, la poursuite d'une croissance soutenue du pouvoir d'achat des prestations sociales (+ 2,9 % en 1985 et + 2,6 % en 1986) continue de fournir la contribution positive la plus forte au pouvoir d'achat du revenu disponible (les prestations vieillesse constituent à cet égard le principal facteur d'augmentation). Au total, **la part des prestations sociales dans le revenu disponible brut avant impôt des ménages continue de progresser** puisqu'elle passe de 32,6 % au premier trimestre 1984 à 34,4 % à la mi-1987.

Enfin, **les allègements fiscaux de 1985 et prévus dans la loi de finances pour 1986 exercent un effet majeur sur les revenus des ménages**. Les impôts sur le revenu payés par les ménages progressent beaucoup moins vite que les années précédentes : un peu plus de 0,6 % en francs courants en 1985 contre près de 18 % en 1983 et 10 % en 1984. Les modalités de recouvrement conduisent à un sensible allègement de la pression fiscale au second semestre, ainsi que le montre le tableau suivant.

EVOLUTION DE LA PRESSION FISCALE SUR LES MENAGES

(Impôt sur le revenu et le patrimoine/revenu disponible brut avant l'impôt)

‰

MOYENNE SEMESTRIELLE					MOYENNE ANNUELLE		
1984-II	1985-I	1985-II	1986-I	1986-II	1984	1985	1986
8,9	9,1	7,8	8,0	8,1	8,8	8,4	8,1

2. ... se traduit essentiellement par une reprise de leur consommation

NOTE sur l'incidence du remboursement anticipé de l'emprunt obligatoire de 1983.

Suivant les définitions de la comptabilité nationale, les 14 milliards de remboursement du capital ne figurent pas dans le revenu disponible des ménages. Seuls les 4 milliards d'intérêts qui devraient être versés sont comptabilisés comme un supplément de revenus.

Pour la ventilation du remboursement (capital et intérêts), on a retenu l'hypothèse suivante : la moitié entre dans l'arbitrage consommation/épargne des ménages et se transforme donc en un supplément progressif de consommation ; l'autre moitié conserve son caractère d'épargne financière.

Au cours des dernières années, le ralentissement de la croissance du pouvoir d'achat du revenu disponible ne s'est que partiellement répercuté sur le volume de la consommation, tandis que le taux d'épargne diminuait de 17,5 ‰ en 1979 à 13,5 ‰ en 1984.

Or, malgré l'amélioration du pouvoir d'achat du revenu des ménages, les années 1985 et 1986 seraient marquées par la **poursuite de la baisse du taux d'épargne qui passerait de 14 ‰ du revenu disponible au premier trimestre 1984 à 12,9 ‰ à la mi-1987** (1) Il semblerait que, dans l'immédiat, le déterminant principal du partage consommation-épargne réside dans le souci de rattraper le recul des achats de biens manufacturés enregistré depuis la fin 1982. La baisse du taux d'épargne pourrait également s'expliquer par l'apparition d'un phénomène d'« encaisses réelles » : la poursuite de la désinflation aurait des effets positifs sur le pouvoir d'achat des encaisses des ménages.

Le redressement progressif du pouvoir d'achat des ménages à partir du premier semestre 1985 se traduit donc par un accroissement du volume de leur consommation : + 2 ‰ en 1985, + 2,1 ‰ en 1986, contre + 0,7 ‰ en 1984. La reprise serait particulièrement sensible au second semestre 1985 et au premier trimestre 1986, au cours desquels les ménages bénéficieraient de la réduction de la fiscalité directe et du remboursement de l'emprunt obligatoire (2).

Baisse du taux d'épargne et reprise de la consommation

(1) La hausse qui apparaît entre le troisième trimestre 1985 et le premier trimestre 1986 s'explique par les modalités de prise en compte de l'incidence du remboursement de l'emprunt obligatoire (voir note précédente).

(2) Les calculs effectués par l'I.N.S.E.E. évaluent l'effet des allègements d'impôts directs sur la consommation des ménages à + 0,5 ‰ en glissement en 1985 (+ 0,2 ‰ en moyenne, soit 8,3 milliards de francs) et à + 0,2 ‰ en 1986 (+ 0,5 ‰ soit 21,1 milliards de francs en moyenne). L'effet maximum interviendrait fin 1985 : + 0,3 ‰ sur le taux de croissance de la consommation (voir Note de conjoncture de l'I.N.S.E.E., juillet 1985, page 61).

La reprise de la consommation globale passerait par une croissance particulièrement forte de la consommation de produits manufacturés, qui progresserait de + 1,7 % en 1985 et de + 2,8 % en 1986, après avoir diminué de - 2,1 % en 1984.

Après avoir atteint un minimum au cours de l'année 1984, l'investissement en logements des ménages pourrait cesser de diminuer pour devenir positif à partir de début 1986 (1).

EVOLUTION DE LA SITUATION DES MENAGES

%

	TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN			TAUX DE CROISSANCE SEMESTRIEL MOYEN					
	1984	1985	1986	1984-II	1985-I	1985-II	1986-I	1986-II	1987-I
POUVOIR D'ACHAT DU REVENU DISPONIBLE (taux de croissance)									
— Masse salariale brute	- 0,7	- 1,0	1,3	- 1,4	- 0,5	0,2	0,7	1,7	1,1
— Masse salariale nette	- 2,2	- 1,4	- 0,1	- 2,3	- 0,3	- 0,3	- 0,1	0,4	1,1
— Prestations	2,0	2,9	2,6	1,3	1,5	1,3	1,6	0,3	2,1
— Impôt sur le revenu	2,7	- 4,7	- 3,6	- 1,3	6,5	- 1,0	7,2	1,8	1
REVENU DISPONIBLE BRUT	- 0,7	0,9	2,0	- 0,8	0,7	2,0	0,8	0,3	1,3
UTILISATION DU REVENU DISPONIBLE (taux de croissance)									
— Consommation marchande (en volume)	0,7	2,0	2,1	- 0,0	1,5	0,9	1,2	0,8	0,9
— Investissement-logement (en volume)	- 6,5	- 4,7	1,2	- 3,4	- 2,6	- 0,1	1,1	0,3	0,1
TAUX D'ÉPARGNE EN % DU REVENU DISPONIBLE									
	moyenne annuelle			moyenne semestrielle					
— Taux d'épargne	13,5	12,8	12,7	13,2	12,3	13,2	12,9	12,5	12,9
— Taux d'épargne financière	5,0	4,4	4,4	4,8	4,0	4,9	4,5	4,2	4,7

C. — La situation des entreprises et l'investissement

1. La poursuite du redressement des comptes des entreprises...

Croissance modérée des coûts de production.

La conjonction en 1984 de la stagnation du salaire réel et d'une forte croissance de la productivité du travail a été à l'origine du redressement des profits des entreprises.

Si, en 1985 et 1986, le ralentissement de l'inflation et une évolution moins défavorable du marché du travail permettent la reprise de la croissance des salaires réels, celle-ci continue de rester modérée au regard d'une **progression toujours élevée des gains de productivité** (2). Le redressement des profits se poursuivrait donc, malgré la réduction de l'écart de croissance entre salaire réel et productivité du travail.

(1) La baisse des taux d'intérêt réels dont on a fait l'hypothèse constituant à cet égard un facteur positif.

(2) Les relations propres au modèle font reposer la détermination des salaires sur une équation de type Phillips, dans laquelle le taux de chômage joue un rôle important. Ceci pourrait conduire à estimer pour 1986 et 1987 une progression des salaires un peu faible au regard des gains de productivité et de l'amélioration des marges des entreprises.

Deux facteurs supplémentaires confortent cette évolution : la **baisse du dollar** en 1985 exerce, d'une part, une incidence positive sur le prix des consommations intermédiaires importées et se traduit par une amélioration des termes de l'échange ; la **décroissance des taux d'intérêt** contribue, d'autre part, à l'allègement des frais financiers.

En revanche, l'évolution des cotisations sociales continue d'exercer un impact négatif sur le redressement des profits : les diverses mesures de réduction du délai de versement des cotisations par les entreprises se traduisent en effet par une forte augmentation des cotisations au cours du premier semestre de 1985 ; en outre, la **majoration de cotisations sociales** dont il a été nécessaire de faire l'hypothèse pèse sur les coûts unitaires des entreprises.

Allègement de la taxe professionnelle

Enfin, l'**allègement de la taxe professionnelle** se traduit par une stabilisation de la part des impôts liés à la production dans la valeur ajoutée qui compense l'**augmentation de l'impôt sur les bénéfices** générée par l'amélioration des résultats.

Redressement du taux de marge

Au total, le redressement de la situation financière des entreprises apparu à partir de 1984 devrait se poursuivre sur toute la période étudiée. Le taux de marge (2) des entreprises non financières passerait ainsi de 38,1 % au premier trimestre 1984 à 40,8 % au deuxième trimestre 1987.

ÉVOLUTION DES COÛTS ET DES PRIX DE PRODUCTION DES ENTREPRISES
(taux de croissance annuel moyen en %)

	1984	1985	1986
1. — COÛTS UNITAIRES	6,0	4,3	2,9
dont :			
— Prix des consommations intermédiaires	7,2	4,4	2,7
— Salaire horaire	7,7	6,1	6,4
— Cotisations à la charge des employeurs	0,5	1,1	0,1
— Productivité du travail	3,7	2,6	3,2
2. — PRIX DE PRODUCTION	6,7	5,6	3,8
3. — MARGE = 2 - 1	0,7	0,7	0,9

2. ... serait à l'origine d'une reprise encore modeste des investissements

Après avoir diminué en moyenne annuelle de - 0,8 % en volume en 1984 - malgré la forte hausse enregistrée dans l'industrie concurrentielle -, l'investissement de l'ensemble des entreprises retrouve, du début 1985 à la mi-1987, un rythme proche de + 2 % en moyenne annuelle. Mais l'accélération intervient essentiellement sur l'année 1985 et la reprise se poursuit ensuite sur un rythme plus atténué.

La reprise de l'investissement reste incertaine

Au total, la **part de la valeur ajoutée consacrée à l'investissement par les entreprises continuerait à diminuer**, passant de 15,2 % début 1984 à 14,7 % à la mi-1987 (contre 16,6 % en moyenne en 1982).

(1) Les relations propres au modèle font reposer la détermination des salaires sur une équation de type Phillips, dans laquelle le taux de chômage joue un rôle important. Ceci pourrait conduire à estimer pour 1986 et 1987 une progression des salaires un peu faible au regard des gains de productivité et de l'amélioration des marges des entreprises.

(2) Excédent brut d'exploitation/valeur ajoutée.

Néanmoins, au-delà de l'évolution globale, il convient de distinguer les **investissements assez soutenus de l'industrie concurrentielle** (soit un tiers du total) de ceux des autres secteurs (grandes entreprises nationales, services, agriculture) qui restent plus longtemps déprimés. La caractéristique agrégée du modèle METRIC ne permet pas de retracer la ventilation sectorielle des investissements, mais ces évolutions apparaissent notamment dans le caractère plus précoce de la reprise de l'investissement en produits industriels (par rapport à l'investissement en bâtiment).

ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT
(taux de croissance en %)

	MOYENNE ANNUELLE			MOYENNE SEMESTRIELLE					
	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I
INVESTISSEMENT TOTAL	-0,8	1,7	2,8	-0,7	1,1	1,9	1,2	1,2	1,0
dont :									
— Investissement en produits industriels	1,7	3,2	2,7	-0,3	2,8	1,4	1,3	1,3	0,7
— Investissement en bâtiments	6,3	-3,7	3,1	-1,2	-4,7	3	0,7	0,6	
— Investissement des grandes entreprises nationales :									
— matériel	-8,0	-2,9	2,8	-2,2	-1,4	1,1	1,6	1,2	1,2
— bâtiments	11,5	-4,8	-2,9	-5,6	-1,6	-1,0	-1,9	-0,8	0,1

D. — La croissance économique et l'emploi

1. Une croissance davantage fondée sur la demande interne...

Les caractéristiques de l'évolution conjoncturelle française devraient se rapprocher progressivement de celles de nos principaux partenaires. En 1984, la croissance du P.I.B. a résulté uniquement des exportations et des variations de stocks (la seule agriculture étant responsable au total de la moitié de la croissance). Le processus d'ajustement amorcé depuis le second semestre a atteint alors son impact maximum : ainsi, au deuxième semestre 1984, la demande intérieure hors stocks a accusé une diminution de 0,2 %.

La croissance dépend moins de l'extérieur.

En 1985 et 1986, la croissance reposerait désormais davantage sur la demande interne. Mais **la modification des facteurs de la croissance se ferait au prix d'un rythme de progression assez ralenti.**

En 1985, la contribution du solde extérieur devient négative. La demande interne prend le relais, essentiellement du fait de la reprise de la consommation des ménages : celle-ci représente 1,1 point de croissance du P.I.B. marchand. Mais elle reste insuffisante. Au total, **la croissance apparaît donc inférieure à celle de 1984 (+ 1,0 % en moyenne annuelle, contre + 1,9 % en 1984) à cause du ralentissement de la demande mondiale et de la stagnation des variations de stocks.** D'autre part, la reprise de l'activité intervient pour l'essentiel au second semestre, et l'acquis de croissance est ainsi reporté sur 1986.

Reprise entre la mi-1985 et la mi-1986

Par la suite, la reprise paraît se confirmer. Entre le quatrième trimestre 1985 et le quatrième trimestre 1986, le P.I.B. croît de + 2,4 %. La demande interne continue de progresser, la reprise des investissements s'ajoutant alors à celle de la consommation des ménages. La contribution des variations de stocks redevient positive. Celle des exportations augmente à nouveau.

Cependant la reprise décrite atteindrait un maximum au second semestre 1986 (en équivalent annuel, le taux de croissance du P.I.B. est de + 2,6 %). L'essoufflement de la consommation des ménages et surtout celui de l'investissement des entreprises qui apparaîtraient ensuite contribueraient à ralentir à nouveau le rythme de croissance du P.I.B. (2 % en équivalent annuel au premier semestre 1987).

CARACTÉRISTIQUES DE LA DYNAMIQUE DE LA CROISSANCE

	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I
A. — TAUX DE CROISSANCE EN VOLUME (moyenne annuelle en %)									
— P.I.B. marchand	1,9	1,0	2,5	1,0	0,0	1,1	1,3	1,2	1,0
— Importations (1)	2,3	3,0	2,5	1,5	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1
— Exportations	6,8	1,5	3,2	2,9	0,3	-0,3	2,0	2,6	1,8
— Demande totale (consommation + investissements + exportations)	2	1,4	2,4	1	0,3	1,1	1,3	1,2	1,1
B. — CONTRIBUTION A LA CROISSANCE DE LA DEMANDE TOTALE (en points)									
— Demande intérieure hors stocks dont :	0,1	1,1	1,4	-0,2	0,8	0,8	0,85	0,5	0,6
— consommation des ménages	0,4	1,1	1,1	-0,0	0,9	0,5	0,7	0,4	0,5
— investissement des entreprises	-0,1	0,2	0,3	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
— demande des administrations	0,1	-0,0	0,0	0,1	-0,1	0,1	0	-0,0	0,0
— Variations des stocks	0,45	-0,0	0,3	0,6	-0,5	0,4	0,05	0,1	0,1
— Exportations	1,4	0,3	0,7	0,6	0	-0,1	0,4	0,6	0,4
C. — CONTRIBUTION NETTE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS A LA CROISSANCE DE LA DEMANDE	0,9	-0,3	0,2	0,3	-0,3	-0,4	0,1	0,4	0,2
(1) La référence au système des prix de 1970 aboutit à majorer sensiblement le taux de croissance en volume des importations.									

2. ... mais encore insuffisante pour mettre un terme à la dégradation de l'emploi

En 1984, l'emploi a diminué de - 1,2 % en moyenne dans l'ensemble des branches, dont - 3 % pour les seuls salariés de l'industrie, tandis que la productivité conservait une progression soutenue : + 3,7 % pour l'ensemble des branches marchandes, dont + 5,4 % pour la seule industrie.

En 1985, la croissance de la productivité ralentirait légèrement (+ 2,5 % pour l'ensemble des branches marchandes, + 3,9 % pour la seule industrie). Ceci s'accompagnerait d'une décélération progressive de la détérioration des effectifs salariés : après avoir enregistré une perte nette de 220.000 emplois en 1984, l'ensemble industrie-bâtiment perdrait 165.000 emplois environ en 1985.

Moindre détérioration de l'emploi

Malgré la reprise des gains de productivité, cette tendance à une moindre dégradation de l'emploi se confirmerait en 1986, en raison de l'accélération de la croissance de la production.

L'ensemble industrie-bâtiment perdrait encore 65.000 emplois environ. Cependant, les pertes d'emplois industriels pourraient être entièrement compensées, en 1986, par les créations nettes d'emplois dans les services. Le rythme de ces dernières augmenterait en effet, après un ralentissement en 1985, particulièrement dans le secteur des commerces où joueraient les effets de la reprise de la consommation.

Au total, sans être interrompue, la détérioration de l'emploi salarié se réduirait sensiblement au cours de la période de projection.

La reprise de la croissance resterait néanmoins insuffisante pour enrayer totalement la montée du chômage, qui reprendrait après la pause liée aux diverses mesures de « traitement social du chômage ». Le nombre de chômeurs pourrait augmenter encore de plus de 80.000 au cours de l'année 1985 et de 60.000 en 1986 pour dépasser 2,5 millions en moyenne au premier semestre 1987.

CROISSANCE, EMPLOI, PRODUCTIVITÉ

	1984	1985	1986
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION (taux de croissance annuel moyen)			
en volume			
— Ensemble des branches	1,8	1,1	2,8
— Industrie	1,7	0,7	3,8
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ (taux de croissance annuel moyen)			
— Ensemble des branches	3,7	2,5	3,1
— Industrie	5,4	3,9	4,6
ÉVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIÉ			
1. taux de croissance annuel moyen			
— Ensemble des branches	- 1,5	- 1,1	- 0,2
2. en moyenne annuelle et en milliers			
— Ensemble des branches	- 185.000	- 137.000	- 18.000
— agriculture	- 6.000	- 4.000	- 3.000
— industrie	- 142.000	- 125.000	- 50.000
— bâtiment	- 79.000	- 40.000	- 15.000
— services	+ 42.000	+ 32.000	+ 50.000
— administrations	0	0	0
NOMBRE DE CHÔMEURS (en moyenne annuelle et en milliers)	2.342	2.422	2.482

E. — Les finances publiques

L'allègement de la taxe professionnelle et de l'impôt sur le revenu n'est pas intégralement compensé par l'amélioration des recettes de l'impôt sur les bénéfices et par la majoration des cotisations sociales. Il en résulte une diminution des recettes des prélèvements obligatoires qui nécessite une réduction de la progression des dépenses publiques afin d'assurer le respect de la norme de limitation en pourcentage du PIB du déficit du budget de l'Etat.

Cette réduction porte essentiellement sur les salaires versés et les subventions (le taux de croissance en volume de ces dernières passe de 21,3 % en 1984 à 5 % en 1986). Par ailleurs, les intérêts versés au titre de la charge de la dette publique enregistrent une sensible décélération, liée à la baisse des taux d'intérêt dont il est fait l'hypothèse, à la suppression de la rémunération des C.C.P. par l'Etat, et au développement du recours aux Obligations Renouvelables du Trésor, qui a pour effet de reporter à plus tard la charge de la dette.

En définitive, **compte tenu des majorations de cotisations sociales simulées dans la projection, le niveau du besoin de financement de l'ensemble des administrations estimé en pourcentage du P.I.B. resterait aux alentours de 3 %.**

F. — Le commerce extérieur

1. Les importations

Les évolutions les plus remarquables de nos importations sont celles relatives à leurs prix.

Le prix de nos importations augmente moins vite que celui du P.I.B. ...

En 1985, les effets du fléchissement du dollar se sont ajoutés à ceux de la baisse des cours des matières premières.

En 1986, les hypothèses retenues en matière de taux de change et de prix des matières premières sont moins favorables, mais les prix de nos importations d'énergie sont en nette diminution.

Aussi, **le prix de l'ensemble de nos importations augmente moins rapidement, durant ces deux années, que celui du P.I.B.**

ÉVOLUTION DES PRIX DES IMPORTATIONS

(taux de variation en %)

	VARIATIONS ANNUELLES			VARIATIONS SEMESTRIELLES					
	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I
PRIX									
— du P.I.B.	6,8	6,8	4,8	3,2	3,3	3,4	2,0	2,1	1,9
— de l'ensemble des importations	9,6	3,4	2,4	2,0	3,0	-1,2	2,1	2,0	1,8
— de la production de biens manufacturés	6,9	5,1	4,5	3,0	2,3	2,4	2,3	1,8	1,6
— des importations de biens manufacturés	9,9	5,8	5,0	4,8	2,2	2,3	2,6	2,5	2,3
— des importations d'énergie	10,5	-1,1	-7,6	2,8	4,8	-13,8	-0,4	0,0	1,3
— des importations de matières premières industrielles	16,9	-3,9	1,6	1,2	2,4	-10,5	-0,1	3,0	-

... La désinflation s'en trouve facilitée

Cette évolution facilite, à l'évidence, la poursuite du processus de désinflation actuellement à l'oeuvre dans notre pays.

Il en résulte notamment un freinage de l'augmentation du prix des consommations intermédiaires dont les effets modérateurs sur les prix à la production s'ajoutent à ceux de l'évolution des coûts salariaux.

Taux de pénétration stabilisé

Mesurée en francs 1970, la pénétration de notre marché intérieur par les produits étrangers est stabilisée en 1986.

En raison d'une amélioration de notre compétitivité (1), la part de marché des biens manufacturés fabriqués par nos concurrents est même en diminution.

L'augmentation en 1986 du volume des importations d'énergie ne compense pas la baisse de leur prix

Par ailleurs, la baisse, en 1986, du prix des importations d'énergie ne s'accompagne que d'une faible augmentation du volume de ces importations en raison du développement de notre production nationale d'électricité d'origine nucléaire.

ÉVOLUTION DES VOLUMES DES IMPORTATIONS

(taux de variation en %)

	VARIATIONS ANNUELLES			VARIATIONS SEMESTRIELLES					
	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I
I. — ÉVOLUTIONS GLOBALES									
— P.I.B. marchand	0,9	1,0	2,5	1,0	0,0	1,1	1,3	1,2	1,0
— total des importations	2,3	3,0	2,5	1,5	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1
— taux de pénétration (1)	21,4	21,7	21,7	—	—	—	—	—	—
II. — INDUSTRIE									
— Production	1,7	0,7	3,8	2,0	-1,2	2,0	1,8	1,9	1,2
— importations	3,0	3,5	2,7	2,7	1,3	1,6	1,2	1,2	1,4
— taux de pénétration (2)	27,3	27,5	27,4	—	—	—	—	—	—
III. — ÉNERGIE	0,7	-0,6	1,6	-7,2	2,8	0,7	+1,1	+1,0	—

(1) et (2) : importations/production + importations.

La structure de nos importations se modifie profondément

La période de la projection est caractérisée par une profonde modification de la structure de la valeur de nos importations : la part de l'énergie dans le total diminue nettement tandis que celle de l'industrie augmente.

(1) Cette amélioration est favorisée par la dépréciation du franc par rapport à certaines monnaies étrangères.

ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS EN VALEUR

	VARIATIONS ANNUELLES			VARIATIONS SEMESTRIELLES					
	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I
I. — TAUX DE VARIATION (en %) :									
— P.I.B. marchand	8,8	7,9	7,4	4,2	3,3	4,5	3,3	3,3	2,9
— total des importations	12,1	6,5	4,9	3,5	4,5	0,8	3,3	3,1	2,9
dont :									
— industrie	13,2	9,5	7,8	7,6	3,5	3,9	3,8	3,7	3,7
— énergie	11,3	-1,7	-6,1	-4,6	+7,7	13,2	+0,7	+1,0	-
I. — STRUCTURE DE NOS IMPORTATIONS (part en % de l'ensemble de nos importations)									
— industrie	55,4	56,9	58,5	-	-	-	-	-	-
— énergie	21,4	19,8	17,7	-	-	-	-	-	-
— services	11,9	12	12,3	-	-	-	-	-	-
— agro-alimentaire	11,3	11,2	11,6	-	-	-	-	-	-

2. Les exportations

Un creux en 1985 ...

Sur l'ensemble de la période de la projection, les performances de nos exportations sont irrégulières : après les résultats exceptionnels de 1984, la situation se dégrade sensiblement en 1985 puis s'améliore en 1986 et durant le premier semestre de 1987.

Un mieux en 1986 ...

En moyenne annuelle, **la croissance en volume de nos ventes à l'étranger demeure constamment inférieure à celle de la demande mondiale.** Toutefois, l'écart entre les deux évolutions se réduit en 1986, l'amélioration étant plus sensible en ce qui concerne l'industrie.

Aucune conclusion ne peut cependant en être tirée quant à l'évolution des parts de marché de nos industriels, en l'absence de données spécifiques concernant la demande étrangère de produits manufacturés (1).

La compétitivité de nos produits à l'étranger s'améliore

S'agissant de la compétitivité de nos exportations, des progrès sont également enregistrés durant les trois derniers semestres de la projection en raison de la modération de la hausse de nos prix de production et de l'évolution des cours de notre monnaie (le franc se déprécie par rapport au D.T.S. durant les deux semestres de 1986.)

... Mais la valeur de nos exportation croît moins vite que leur volume

Cependant, l'accélération; en 1986, du rythme de croissance de nos ventes à l'étranger est moins vive en valeur qu'en volume (ce qui est une conséquence logique de la dépréciation du franc).

(1) Seule est évaluée dans METRIC la progression en volume de la demande totale (tous biens et services confondus) adressée par l'étranger à la France

ÉVOLUTION DES EXPORTATIONS
(taux de variation en %)

	VARIATIONS ANNUELLES			VARIATIONS SEMESTRIELLES					
	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I
I. — VOLUMES									
— demande mondiale	7,8	4,0	4,0	4,1	5,1	1,6	2,0	2,2	1,8
— total des exportations	6,8	1,5	3,2	2,9	0,3	-0,3	2,0	2,6	1,8
— exportations industrielles	7,6	1,6	3,6	2,0	0,4	0,4	2,2	2,4	1,9
II. — COMPÉTITIVITÉ									
A. - FRANC/D.T.S.	-9,2	-2,8	+0,8	-5,2	-3,1	+6,2	-1,5	-1,3	+0,8
B. - TOTAL DES EXPORTATIONS (en F.F.)									
— prix des concurrents	8,4	4,2	4,7	2,2	2,2	1,4	2,7	2,7	2,3
— prix des exportations	9,3	5,5	4,6	2,7	2,8	2,5	2,2	2,1	1,5
C. - INDUSTRIE (en F.F.)									
— prix des concurrents	8,2	4,1	4,8	—	—	1,2	2,6	2,6	2,2
— prix des exportations	10,2	6,0	4,9	3,5	2,9	2,5	2,4	2,4	2,0
III. — VALEURS									
— total des exportations	16,7	7	7,9	5,7	3,2	2,2	4,2	4,7	3,3
— exportations industrielles	18,6	7,7	8,7	5,6	3,6	2,9	4,6	4,8	3,9

3. Les conditions de l'équilibre extérieur

Le solde des transactions courantes se redresse en 1985

En pourcentage du P.I.B., le besoin de financement de la Nation demeure contenu à un niveau correspondant à un équilibre, en 1984, puis à un excédent de nos transactions courantes (1). Une capacité de financement se dégage même en 1986.

Ce résultat est obtenu malgré un déficit, alourdi en 1986, de nos échanges d'invisibles (pourtant, le solde de nos échanges touristiques est largement positif et les charges nettes d'intérêt et d'autres revenus du capital n'augmentent que faiblement).

Un excédent commercial est enregistré en 1986 ...

Le rééquilibrage de nos transactions courantes s'explique par une limitation, en 1984 et 1985, du déficit de nos échanges de biens et services (au sens de la comptabilité nationale) qui laisse place, en 1986, à la réalisation d'un excédent.

Si le résultat positif de nos échanges de services reste à peu près stable, en francs courants, sur la période considérée, nos échanges de biens se soldent, en revanche, par un déficit en constante diminution.

... grâce surtout à un allègement relatif de la facture énergétique

Cette évolution favorable découle d'un allègement très marqué de notre facture énergétique plus que d'une amélioration du résultat de nos échanges d'autres biens

(1) Compte tenu des différences de nomenclatures entre la balance des paiements et la comptabilité nationale, l'équilibre de la balance des paiements courants peut être considéré comme atteint lorsque le besoin de financement de la Nation n'excède pas 0,7 % du P.I.B.

**PRINCIPAUX RÉSULTATS DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS
DANS LA NOMENCLATURE DES COMPTES NATIONAUX TRIMESTRIELS**

	RÉSULTATS ANNUELS			RÉSULTATS SEMESTRIELS					
	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I
1. - Taux de couverture en valeur des importations C.A.F. par les exportations F.A.B. (en %)	98,4	99,0	101,7	99,4	97,9	100,05	100,9	102,5	103,3
2. - Soldes (C.A.F./F.A.B.) (en milliards de francs courants)									
— des échanges de biens	-69,1	-63,7	-37,6	-29,3	-36,3	-27,5	-23,2	-14,3	-17,4
— des échanges de services	53	52,7	57,5	26,1	25,0	27,8	28,3	29,1	29,3
— de l'ensemble des échanges de biens et services	-16,1	-11,0	19,8	-3,2	-11,3	0,3	5,1	14,8	11,9
3. - Solde des invisibles non inclus dans les services (1)	-12,7	-12,5	-16,3	-4,8	-5,3	-7,2	-7,9	-8,3	-8,0
4. - Capacité (+) ou besoin (-) de financement de la Nation									
— en milliards de francs courants	-28,8	-23,5	+3,5	-8,1	-16,5	-6,9	-2,8	+6,4	-
— en % du P.I.B.	-0,7	-0,5	+0,1	-0,4	-0,7	-0,3	0,1	0,2	-
(1) dont :									
— charges nettes d'intérêt et d'autres revenus du capital (en milliards)	-15	-15,3	-15,6	-	-6,9	-8,4	-8,2	-7,7	-8,4
— excédent touristique (en milliards)	27,6	35,8	37,1	16,0	17,6	18,2	18,3	18,7	17,6

RÉSULTATS PAR BRANCHES DES ÉCHANGES DE BIENS

	RÉSULTATS ANNUELS			RÉSULTATS SEMESTRIELS					
	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I
1. - AGRO-ALIMENTAIRE									
Solde (en milliards de francs courants)	25,1	24,2	21,0	15,9	14,9	9,4	9,3	11,7	13,2
2. - INDUSTRIE									
— Solde (en milliards de francs courants)	94,6	91,4	105,2	46	46,7	44,8	49,4	55,7	58,6
— Solde en % du déficit des échanges énergétiques	50,1	50,9	64,2	50,4	47,8	54,9	60,3	68	71,9
— Taux de couverture (1) (en %)	116,5	114,6	115,5	115,5	115,2	114,0	114,8	116,2	116,4
3. - ÉNERGIE									
— Solde (en milliards de francs courants)	-188,8	-179,3	-163,8	-91,3	-97,7	-81,5	-81,9	-81,9	-81,5
— Solde en % du P.I.B. marchand	5,1	4,5	3,8	4,8	5,0	3,9	3,9	3,7	3,6

(1) valeur des exportations en % de la valeur des importations.

La « facture énergétique » ne représente plus, en effet, en 1986, que 3,8 % de notre P.I.B. marchand au lieu de 5,1 % en 1984. Notre excédent industriel permet durant le premier semestre de 1987 de couvrir plus de 70 % du montant de cette facture (contre seulement la moitié en 1984). On retrouve là les effets positifs, d'une part, de la baisse du dollar intervenue en 1985 et de l'évolution des cours sur les marchés mondiaux et, d'autre part, de la réduction de notre dépendance énergétique grâce à l'accroissement de notre production nationale d'électricité d'origine nucléaire.

Les termes de l'échange industrie! se dégradent en 1986. Le taux de couverture ne retrouve pas son niveau de 1984.

S'agissant des autres biens échangés, on note que le solde en francs courants de notre commerce de produits agro-alimentaires n'augmente pas, tandis que **le taux de couverture de nos échanges de biens manufacturés diminue en 1985 et ne parvient pas, en 1986, à retrouver son niveau de 1984.** En outre, les termes de l'échange se dégradent en 1986 dans ce dernier secteur, sous l'effet de la dépréciation du franc, alors que la tendance est inverse, pour l'ensemble de nos échanges de biens et de services, en raison, notamment, de la baisse du prix de nos importations d'énergie et de matières premières.

ÉVOLUTION DES TERMES DE L'ÉCHANGE

(taux de variation en %)

	VARIATIONS ANNUELLES			VARIATIONS SEMESTRIELLES					
	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I
1. - ENSEMBLE DES BIENS ET SERVICES									
— prix des exportations	9,3	5,5	4,6	2,7	2,8	2,5	2,2	2,1	1,5
— prix des importations	9,6	3,4	2,4	2,0	3,0	-1,2	2,1	2,0	1,8
— termes de l'échange (1)	-0,4	2,1	2,0	2,4	-0,2	3,8	0,9	0,2	-
2. - INDUSTRIE									
— prix des exportations	10,2	6,0	4,9	3,5	2,9	2,5	2,4	2,4	2,0
— prix des importations	9,9	5,8	5,0	4,8	2,2	2,3	2,6	2,5	2,3
— termes de l'échange	0,2	0,1	-0,1	0,6	1,9	-0,3	-0,4	-0,7	-

(1) prix exportations/prix importations.

Une amélioration des résultats - hors énergie - de notre commerce extérieur est toutefois perceptible en fin de projection : le taux de couverture de nos échanges industriels en particulier, approche, au premier semestre de 1987, de son niveau de 1984.

*
* *

**A) DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE
ENTRE LES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE**

(N.B. — Par définition comptable, l'offre est égale à la demande et ce tableau montre dans quelle mesure chacune de leurs composantes contribue à la croissance de l'ensemble)

	VARIATIONS ANNUELLES					VARIATIONS SEMESTRIELLES						
	1982	1983	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I	
I. — CONTRIBUTIONS A LA CROISSANCE DE LA DEMANDE (en points)												
A. - DEMANDE INTÉRIEURE HORS STOCKS	2,3	0,25	0,1	1,1	1,4	-0,2	0,8	0,8	0,85	0,5	0,6	
dont :												
1. Consommation des ménages	1,9	0,55	0,4	1,1	1,1	-0,0	0,9	0,5	0,7	0,4	0,5	
2. Investissement des ménages	-0,3	-0,05	-0,25	-0,2	+0,0	-0,2	-0,1	0	0,05	+0,0	0,0	
3. Demande des administrations	0,4	0	0,1	-0,0	+0,0	+0,1	-0,1	0,1	0	-0,0	+0,0	
4. Investissement des entreprises (y compris institutions financières)	0,3	-0,25	-0,1	+0,2	0,3	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	
B. - VARIATIONS DES STOCKS	1,2	-0,7	0,45	-0,0	0,3	0,6	-0,5	0,4	0,05	0,1	0,1	
C. - EXPORTATIONS	-0,5	0,9	1,4	+0,3	0,7	0,6	0	-0,1	0,4	0,6	0,4	
TOTAL (A + B + C) : taux de croissance de la demande totale en %	3,0	0,45	2	1,4	2,4	1	0,3	1,1	1,3	1,2	1,1	
II. — CONTRIBUTIONS A LA CROISSANCE DE L'OFFRE (en points)												
A. - P.I.B.	1,6	0,6	1,5	0,8	1,9	0,7	+0,0	0,8	1,0	1,0	0,9	
dont :												
— Valeur ajoutée des branches industrielles	0,1	0,5	0,7	0,3	0,9	0,3	+0,0	0,4	0,4	0,6	1,0	
B. - IMPORTATIONS	1,4	-0,15	0,3	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	
TOTAL (A + B) : taux de croissance de l'offre en %	3,0	0,45	2	1,4	2,4	1	0,3	1,1	1,3	1,2	1,1	
CONTRIBUTION NETTE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS A LA CROISSANCE (ligne I-C - ligne II-B)	-1,9	+1,05	+0,9	-0,3	0,2	0,3	-0,3	-0,4	0,1	0,4	0,2	

Source : comptes trimestriels et projection METRIC

Exemple de lecture : en 1984, la demande totale a augmenté de 2 % par rapport à 1983 ; ont contribué à cette augmentation, les exportations pour 1,4 point et la reconstitution des stocks pour 0,45 point ; la demande intérieure hors stocks est restée stagnante, la baisse des investissements compensant la faible progression de la demande des administrations et de la consommation des ménages ; le supplément de demande a été satisfait à concurrence de 1,5 point par la production intérieure et de 0,5 point par les importations.

B) PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA PROJECTION A COURT TERME

	RÉSULTATS ANNUELS			RÉSULTATS SEMESTRIELS					
	1984	1985	1986	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I	1986 II	1987 I
ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL									
— Augmentation de la demande étrangère (% par an)	7,8	4,0	4,0	4,1	5,1	1,6	2,0	2,2	1,8
— Cours du dollar en francs	8,73	9,17	8,66	9,14	9,72	8,62	8,66	8,66	8,62
REVENUS									
— Variation du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (en %)	-0,7	0,9	2,0	-0,8	0,3	2,0	0,8	0,3	1,4
— Taux d'épargne des ménages (en % du revenu disponible)	13,5	12,8	12,7	13,2	12,3	13,2	12,9	12,5	12,9
— Excédent brut d'exploitation des entreprises (en % de la valeur ajoutée) (taux de marge)	38,3	39,6	40,6	38,5	38,7	40,5	40,5	40,6	—
ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE									
— Taux de croissance en volume (francs 1970)									
— P.I.B. marchand	1,9	1,0	2,5	1,0	0,0	1,1	1,3	1,2	1,0
— Importations (1)	2,3	3,0	2,5	1,5	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1
— Consommation des ménages	0,7	2,0	2,1	-0,0	1,5	0,9	1,2	0,8	0,9
— Investissement des entreprises	-0,8	1,7	2,8	-0,7	1,1	1,9	1,2	1,2	1,0
— Exportations	6,8	1,5	3,2	2,9	0,3	-0,3	2,0	2,6	1,8
— Incidence de la variation des stocks exprimée en % du P.I.B.	0,6	-0,0	0,4	0,7	-0,7	0,5	+0,0	0,1	0,1
EMPLOI/PRODUCTIVITÉ									
— Variation (en %) de la productivité totale dont :	3,7	2,5	3,1	2,0	0,6	1,8	1,5	1,4	—
— productivité dans l'industrie	5,4	3,9	4,6	3	1,1	2,6	2,3	2,0	—
— Variation (en %) de l'emploi total (y compris non-salariés)	-1,2	-0,7	-0,1	-0,6	-0,3	-0,2	-0,0	0,0	-0
— Variation de l'emploi salarié en moyenne annuelle (en milliers) dont :	-185	-137	-18						
— emplois salariés dans l'industrie (y compris énergie)	-140	-125	-50						
— emplois salariés dans le bâtiment	-80	-40	-15						
— emplois salariés dans les branches tertiaires	+42	+32	+50						
PRIX (taux de croissance en %)									
— Prix de la consommation des ménages	7,3	5,6	4,3	3,3	2,8	2,2	2,1	2,1	2,0
— Prix industriels à la production	6,9	5,1	4,5	3,0	2,3	2,4	2,3	1,8	1,6
— Prix du P.I.B. marchand	6,8	6,8	9,8	3,2	3,3	3,4	2,0	2,1	1,9
ÉCHANGES EXTÉRIEURS									
— Valeur des exportations de biens et services (en milliards de francs)	1019,4	1091	1176,9	523,6	539,6	551,4	574,6	602,2	624,6
— Valeur des importations (en milliards de francs)	1035,5	1101,9	1157,1	526,8	550,9	551,1	569,6	587,4	604,6
— Taux de couverture (en valeur) de l'ensemble des importations par l'ensemble des exportations (en %)	98,4	99,0	101,7	99,4	97,9	100,1	100,9	102,5	103,3
ÉQUILIBRE FINANCIER									
— Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques (en % du P.I.B.)	-2,8	-3,1	-3						
— Capacité (+) ou besoin (-) de financement de la Nation (en % du P.I.B.)	-0,7	-0,5	+0,1						

(1) La référence au système des prix de 1970 aboutit à majorer sensiblement le taux de croissance des importations en volume.