

Observatoire Français des Conjonctures Économiques. 69, quai d'Orsay, 75007 Paris - Tél. 555.95.12

N° 18 Mercredi 24 octobre 1984

IMPACTS MACROÉCONOMIQUES DU BUDGET DE 1985

Le projet de loi de finances pour 1985 confirme et amplifie le tournant de la politique économique survenu en 1983.

En 1981 et 1982 la politique budgétaire était orientée vers le soutien de l'activité : les dépenses budgétaires connaissaient une croissance rapide (21,2 % et 17,6 %) ; malgré la forte progression des recettes (14,3 % et 16,6 %), le déficit budgétaire augmentait passant de 1,1 % du PIB en 1980 à 2,8 % en 1982. Cette politique, en limitant l'impact récessif sur la France de la dégradation de l'environnement international, a permis de freiner la progression du chômage, mais au prix d'un déficit extérieur vite jugé insupportable.

La loi de finances initiale de 1983 poursuivait cette politique, puisque les dépenses progressaient plus vite que les recettes (11,8 % contre 8,7 %). Mais à la suite de la dévaluation de mars 1983 des prélèvements nouveaux ont été mis en place (emprunt obligatoire, 1 % Sécurité sociale, etc.) et des réductions de dépenses programmées.

Ce changement d'orientation a été accentué dans la loi de finances initiale de 1984, où les charges et les recettes de l'État évoluaient à un rythme similaire, proche de celui du PIB en valeur.

A la même époque le président de la République déclarait au cours de l'émission télévisée l'Enjeu du 15 septembre 1983 : « trop d'impôt, pas d'impôt » et décidait de réduire d'un point le taux des prélèvements obligatoires. C'est cette orientation qui caractérise le projet de loi de finances de 1985.

Cette décision s'inspire foncièrement des thèses venues d'outre-Atlantique sur « l'économie de l'offre » : la réduction des prélèvements de l'État rendrait plus dynamique les agents productifs et permettrait une relance impulsée par l'offre. En fait aux États-Unis la baisse des impôts a eu un effet expansionniste pour une toute autre raison : le mécanisme keynésien de relance de la demande par hausse du déficit public. Cela est exclu en France, où par une seconde contrainte on veut maintenir à 3 % du PIB le montant du déficit budgétaire, en dépit de la hausse automatique du poids de la dette publique dans les dépenses de l'État. De ces deux contraintes, une troisième se déduit automatiquement : la réduction des dépenses.

Nous sommes donc aujourd'hui en présence d'un budget qui ne peut guère avoir d'effet de relance de l'activité puisque les recettes non prélevées doivent être compensées par les dépenses non réalisées. Toutefois ce budget modifie la structure de la demande. Son impact économique dépend donc

d'une part de la répartition des réductions de prélèvements entre ménages et entreprises, et d'autre part de la répartition des baisses de dépenses entre transferts aux ménages, transferts aux entreprises et dépenses propres de l'État en bien et services.

Dans un premier temps nous chiffrerons les mesures adoptées, puis nous évaluerons leurs conséquences macro-économiques.

La réduction nette des recettes profitera aux ménages

Le tableau 1 détaille les réductions et les augmentations des recettes. Celles-ci sont évaluées à l'aide des documents budgétaires pour les mesures fiscales et à partir d'informations de la Direction du budget pour les autres mesures (1 % Sécurité sociale, vignette tabac et taxe téléphonique).

Pour les ménages le total des baisses atteint 23,5 milliards (baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu, suppression du 1 % Sécurité sociale et de la vignette sur le tabac) ; conjointement les hausses s'élèvent à 13 milliards (augmentation de la taxe téléphonique et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers). Au total le gain net des ménages est de 10,5 milliards.

Pour les entreprises les gains (allègement de 10 milliards de la taxe professionnelle et divers) sont compensés par les pertes (hausse du téléphone, de la TIPP, etc.).

Les prélèvements obligatoires baisseront moins qu'annoncé

Les gains nets pour les ménages et les entreprises se montent donc à 10,5 milliards, soit 0,2 point du PIB. Pour annoncer une hausse de 1 point, le gouvernement table sur une baisse spontanée de la part des cotisations sociales dans le PIB de 0,3 point, car il suppose que les taux de cotisations sociales seront fixes tandis que la part des salaires dans le PIB décroîtra. En outre il inclut la défiscalisation de la taxe d'apprentissage et de la taxe de formation continue (1,9 milliard) ainsi que la suppression de la taxe sur les salaires que l'État se versait à lui-même (5,6 milliards). De plus, il ne tient pas compte de l'augmentation de la taxe téléphonique (8 milliards), alors qu'on peut légitimement l'assimiler à un prélèvement dans la mesure où elle sert à financer le CNES (3,4 milliards), la filière électronique (3,8 milliards en 1985 contre 2,9 en 1984) et à compenser la diminution de la rémunération des CCP par l'État (5,5 milliards de manque à gagner pour la Poste contre 1 milliard en 1984).

1. Incidence des mesures fiscales du budget 1985 sur les ménages et les entreprises

En milliards de francs

Les gains...		Les pertes...	
<i>Pour les ménages :</i>			
- Baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu	10	- Hausse de 16 % sur le téléphone ⁽¹⁾⁽²⁾	3,5
- Suppression du 1 % Sécurité sociale	12	- Augmentation de la TIPP ⁽¹⁾⁽²⁾	9,5
- Suppression de la vignette Sécurité sociale sur le tabac	1,5		
- Total	23,5	- Total	13,0
- Bilan	10,5		
<i>Pour les entreprises :</i>			
- Allègement de la taxe professionnelle	10	- Hausse de 16 % sur le téléphone ⁽¹⁾⁽²⁾	4,5
- Allègements divers ⁽³⁾	1,3	- Augmentation de la TIPP ⁽¹⁾⁽²⁾	4,9
		- Prélèvement sur les compagnies pétrolières . . .	1
		- Suppression de la provision sur investissement	0,9
- Total	11,3	- Total	11,3
- Bilan	0		

⁽¹⁾ Notre chiffrage inclut les hausses du second semestre 1984 qui ne figuraient pas dans la loi de finances initiale pour 1984.

⁽²⁾ Les calculs sont effectués ex-ante, c'est-à-dire avant incidence de la hausse des prix sur la consommation. Les entreprises supportent 1/3 de la TIPP et les ménages 2/3. Pour le téléphone, la répartition est d'environ 55 % pour les entreprises et 45 % pour les ménages.

⁽³⁾ Déductibilité de la TVA sur le gazole pour les transporteurs routiers, majoration d'un point du remboursement forfaitaire de TVA aux producteurs laitiers, réduction du taux de TVA sur les agences de voyages de 18,6 % à 7 %, etc.

Hors dette publique, les dépenses de l'État seront fortement réduites

Pour apprécier les variations des dépenses nous comparons le projet de loi de finances 1985 à la loi de finances initiale de 1984. En effet il est, à l'heure actuelle, impossible de connaître les dépenses effectives de cette année.

La méthodologie adoptée est la suivante : pour chaque poste de dépense ainsi que pour le déficit budgétaire, on calcule la différence entre son évolution et la croissance prévue du PIB total en valeur (+ 7,5 %) ; cette différence est considérée comme le résultat de mesures nouvelles.

Nous avons dérogé à cette méthode pour quelques postes dont l'évolution est entièrement prédéterminée. C'est le cas des intérêts versés sur la dette publique, dont la progression est de 13 milliards (nous avons augmenté de 4,3 milliards le chiffre du projet de loi de finances pour tenir compte de la diminution de la rémunération des fonds des CCP). En sens inverse les charges de l'État baissent de 3 milliards grâce à la réduction de l'amortissement des titres émis à l'occasion des nationalisations et de l'indemnisation des rapatriés.

Les mesures nouvelles ont permis une baisse de 17,5 milliards des dépenses, dont la répartition est décrite dans le tableau 2.

Les effectifs civils et militaires de l'État (y compris PTT) sont réduits de 0,3 % (soit 9 000 personnes), ce qui permet une économie d'environ 0,9 milliard. La stagnation du pouvoir d'achat des fonctionnaires entraîne une baisse de la part de la masse salariale de la fonction publique dans le PIB ; cette baisse correspond à 5,1 milliards. Les dépenses de fonctionnement de l'État (hors salaires) diminuent de 2 milliards (hors effet de la suppression de la taxe sur les salaires que l'État se versait à lui-même). Les dépenses en capital de l'État (après réintégration de la prise en charge par le budget des PTT du CNES et de la filière électronique) baissent de 1,5 milliard. Quant aux dépenses d'intervention (324 milliards au total), elles sont réduites de 8 milliards. D'après le Rapport économique et financier associé à la loi de finances, cette réduction correspond à la diminution des subventions d'exploitation aux entreprises.

Agrégeant dépenses et recettes, on peut résumer la politique budgétaire en disant que les ménages gagnent 4,5 milliards, les entreprises globalement perdent 8 milliards. L'État réduit ses dépenses de 3,5 milliards, mais ses charges spontanées augmentent de 10 milliards ; il accepte un déficit supplémentaire de 4,5 milliards (tableau 3).

Notre analyse s'est limitée au budget de l'État ; la prise en compte du budget de la Sécurité sociale ne conduirait pas à le modifier. En effet d'après le Rapport économique et financier associé à la loi de finances, aucune hausse des cotisations sociales n'est prévue, tandis que les prestations sociales augmenteraient grosso modo comme le PIB en valeur.

De ce fait le compte de la Sécurité sociale qui était en excédent de 0,5 % du PIB en 1984 se retrouve en équilibre en 1985, mais une telle évolution ne pourra se reproduire en 1986.

2. Évolution des dépenses de l'État de 1984 à 1985 ⁽¹⁾

En milliards de francs

Évolution spontanée :	
- dette publique	+ 13
- coût des nationalisations et des rapatriés . . .	- 3
- Total	+ 10
Mesures nouvelles :	
- diminution du nombre des fonctionnaires . . .	- 0,9
- stagnation du pouvoir d'achat	- 5,1
- dépenses de fonctionnement (hors salaires)	- 2,0
- dépenses en capital	- 1,5
- interventions	- 8,0
- Total	- 17,5
Total des dépenses	- 7,5

⁽¹⁾ Pour chaque poste, figure la différence entre le chiffre estimé à partir du projet de budget 1985 et le chiffre qui correspondrait à une croissance de 7,5 % (celle du PIB en valeur) par rapport à la LFI 1984.

3. Impact des mesures sur le Compte de l'État

En milliards de francs

Recettes	
- mesures nouvelles	
- ménages	- 10,5
- entreprises	0
- évolution spontanée	- 1,5
- Total	- 12
Dépenses	
- mesures nouvelles	
- transferts aux ménages	- 6
- transferts aux entreprises	- 8
- dépenses propres	- 3,5
- évolution spontanée	+ 10
- Total	- 7,5
Solde budgétaire	- 4,5

Quelles conséquences macroéconomiques ?

Nous avons étudié, à l'aide du modèle « OFCE-annuel »⁽¹⁾, l'impact de cette politique budgétaire sur les principales grandeurs macroéconomiques (tableau 4). Pour juger de ses effets en 1986, on a supposé que les mesures prises ne seront pas remises en cause.

La hausse du revenu disponible des ménages, que provoque la réduction de 22 milliards de leurs impôts directs, se traduit progressivement par une hausse de la consommation : + 10 milliards en 1985, + 16,5 en 1986. De ce fait, le PIB est plus élevé de 0,2 % en 1985, mais le solde extérieur se dégrade de 7 milliards en 1985 et de 10 milliards en 1986. La relance entraîne une hausse de l'investissement des entreprises (+ 0,5 % en 1986); les gains de productivité permettent une légère désinflation (- 0,1 % par an).

La réduction de 10 milliards de la taxe professionnelle permet une réduction du rythme d'inflation (- 0,4 % par an en moyenne), une hausse de l'autofinancement des entreprises (+ 0,3 % en 1986) et de l'investissement (+ 0,7 %). Cette mesure bénéficie particulièrement à l'industrie (qui paye 55 % de la taxe): son autofinancement est plus élevé de 1 % en 1986; son investissement de 2 %; ses prix sont plus bas de 0,8 %. Comme l'industrie est le secteur le plus exposé à la concurrence internationale, la mesure est relativement favorable pour la balance commerciale. Toutefois à bref échéance la demande supplémentaire de biens d'équipements (dont plus de 50 % sont importés) induit une dégradation de 3,5 milliards de la balance commerciale. Cette mesure est relativement efficace, puisqu'elle conduit à 25 000 emplois supplémentaires en 1986, soit pratiquement autant que le fait la réduction des impôts directs des ménages, pour un coût deux fois moindre pour les finances publiques ou le déficit extérieur.

Les augmentations de la taxe sur les produits pétroliers et de la taxe téléphonique ont des conséquences macroéconomiques moins faciles à quantifier en raison de la difficulté d'apprécier précisément leurs incidences microéconomiques.

La hausse de la taxe intérieure sur les produits pétroliers diminue la consommation d'énergie, ce qui, d'après nos estimations, permet une réduction du volume des importations énergétiques de 1,6 % en 1985 et 2,5 % en 1986; pour la balance commerciale, cela représente un gain d'environ 5 milliards en 1986. En prenant en compte l'ensemble de

ses répercussions cette hausse aboutit à un niveau de prix à la consommation plus élevé de 0,6 % en 1985 et de 1,0 % en 1986. Il en résulte des pertes de compétitivité sur les produits non énergétiques. La baisse du PIB atteint 0,15 % en 1986, celle des emplois 22 000 personnes. Au total, cette mesure apparaît économiquement justifiable, car le gain en solde extérieur est particulièrement fort par rapport au coût en emploi.

La hausse de 16 % de la taxe téléphonique intervenue le 1^{er} août 1984 a un impact défavorable sur le niveau des prix (+ 0,2 % en 1985). Le prélèvement qu'elle opère sur les ménages (3,5 milliards) et sur les entreprises (4,5 milliards) entraîne une réduction de la demande intérieure qui permet d'améliorer de 2,6 milliards le solde extérieur, au prix d'une baisse de l'emploi de 9 000 personnes en 1986. D'un point de vue macroéconomique, elle est moins favorable qu'une hausse de la TIPP car elle frappe directement un secteur non importateur.

S'agissant des dépenses publiques il convient de distinguer les réductions qui concernent directement les ménages (baisse des effectifs et stagnation du pouvoir d'achat des fonctionnaires), les réductions qui touchent les entreprises (baisse des subventions d'exploitation), enfin celles relatives à la demande des administrations elles-mêmes (dépenses de fonctionnement et d'équipement).

Les économies sur la masse salariale de la fonction publique se traduisent par une baisse de la production de 0,1 %, une réduction du déficit extérieur de 1,8 milliard, et une baisse de l'emploi de 12 500 en 1985. La réduction des transferts aux entreprises entraîne une baisse des investissements de 0,4 % et une hausse des prix de 0,15 % par an. Enfin l'infléchissement des dépenses de biens et services de l'État provoque une chute de l'emploi de 5 000 personnes en 1985, avec un gain limité sur la balance commerciale (+ 1,6 milliard) en raison du faible contenu en importation des investissements de l'État (concentrés dans le bâtiment et travaux publics).

Sur l'emploi et les prix le bilan est plutôt négatif

Le bilan des mesures budgétaires 1985 considérées ici (tableau 4) montre que celles-ci ont un impact neutre sur la production. Toutefois ce budget a une incidence sur la structure de la demande: en 1985 la consommation des ménages est stimulée de 0,3 %, les investissements des entreprises sont freinés de 0,4 % et les dépenses en biens et services de l'État réduites de 1 %. Pour l'emploi et l'inflation le bilan est négatif: le niveau de l'emploi est plus faible de 9 500 personnes en 1985 (principalement en raison de la baisse du nombre de fonctionnaires); la hausse des prix est supérieure de 0,4 point en 1985 et 0,2 point en 1986, essentiellement à cause du relèvement des impôts indirects et de la baisse des subventions d'exploitation aux entreprises, que ne compense pas la réduction de la taxe professionnelle. Le solde commercial s'améliore légèrement (4 milliards en 1985) grâce à la hausse de la TIPP. Enfin l'ensemble des mesures nouvelles étudiées ici réduit, après bouclage macroéconomique, l'ensemble du besoin de financement des administrations de 6,7 milliards ex-post en 1985, contre 7,6 ex-ante.

La politique de l'offre ?

Nous n'avons pas évoqué, dans notre analyse, les « vertus » de la « politique de l'offre ». Selon les théoriciens de cette école la réduction des taux d'imposition n'a pas pour seule conséquence l'accroissement du revenu disponible

(1) Ce modèle est présenté dans le n° 5, d'octobre 1983, de la revue « Observations et Diagnostics Économiques ».

4. Impacts macroéconomiques des mesures budgétaires 1985
(écart par rapport à la situation de référence) ⁽¹⁾

IMPACT MESURES	En %								En milliers de personnes		En milliards de francs			
	PIB total (en volume)		Consommation des ménages (en volume)		Investissement des entreprises (en volume)		Prix à la consommation		Emploi salarié total	Solde des biens et services		Capacité de financement des administrations		
	1985	1986	1985	1986	1985	1986	1985	1986		1985	1986	1985	1986	
1 - Réduction de 5 % de l'IR et suppression du 1 % Sécurité sociale (22 milliards)	0,2	0,3	0,4	0,65	0,2	0,5	- 0,1	- 0,2	13	30	- 6,8	- 10,3	- 21,8	- 17,7
2 - Réduction de 10 milliards de la taxe professionnelle	0,1	0,25	0,1	0,15	0,4	0,7	- 0,5	- 0,8	7	25	- 3,5	- 4,3	- 11,2	- 8,4
3 - Augmentation de 14,4 milliards de la TIPP	- 0,05	- 0,15	- 0,1	- 0,1	- 0,3	- 0,5	0,6	1,0	- 6,5	- 22	7,5	9,0	15	11
4 - Hausse du téléphone de 16 % (1 ^{er} août 1984)	- 0,05	- 0,1	- 0,05	- 0,1	- 0,2	- 0,3	0,2	0,3	- 3,5	- 9	2,0	2,6	7,5	5
Impact total des variations de recettes 1 + 2 + 3 + 4	0,2	0,3	0,4	0,6	0,1	0,4	0,2	0,3	10	24	- 0,8	- 3,0	- 10,4	- 10,1
5 - Baisse des effectifs et stagnation du pouvoir d'achat des fonctionnaires (6 milliards)	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,15	- 0,1	- 0,1	+ ε	+ ε	- 12,5	- 16,5	1,8	2,7	5,6	4,3
6 - Réduction des subventions d'exploitations aux entreprises (8 milliards)	- ε	- 0,1	- ε	- ε	- 0,3	- 0,4	0,1	0,3	- 2	- 6	1,4	1,8	8,9	7,0
7 - Réduction des dépenses de fonctionnement et d'équipement de l'État (3,5 milliards)	- 0,05	- 0,1	- ε	- ε	- 0,1	- 0,1	+ ε	+ ε	- 5	- 8	1,6	1,7	2,6	2,3
Impact total des réductions de dépenses 5 + 6 + 7	- 0,2	- 0,3	- 0,1	- 0,15	- 0,5	- 0,6	0,2	0,3	- 19,5	- 30,5	4,8	6,2	17,1	13,6
Bilan macroéconomique global 1 à 7	+ ε	+ ε	0,3	0,5	- 0,4	- 0,2	0,4	0,6	- 9,5	- 6,5	4	3,2	6,7	3,5

⁽¹⁾ Simulations effectuées avec le modèle « OFCE-annuel ».

(optique keynésienne de la relance de la demande); ce qui est plus important, c'est qu'en augmentant la rémunération du travail et de l'épargne elle incite les individus à travailler plus, ce qui accroît directement la production, et à épargner davantage, ce qui augmente l'investissement.

Ce genre de considération ne nous semble guère d'actualité: lorsque le nombre de chômeurs approche les 10 % de la population active, le problème n'est guère d'inciter les individus à travailler, mais de leur trouver un emploi. Nous savons, depuis 1936 ⁽²⁾, que ce n'est pas l'épargne des ménages qui détermine l'investissement des entreprises.

Par contre notre analyse prend évidemment en compte l'impact favorable qu'a sur l'investissement et la compétitivité toute diminution des charges des entreprises, tel du moins que l'analyse empirique permet de l'estimer.

La politique budgétaire atténue la rigueur de la politique salariale

Pour porter une appréciation sur ces résultats, il convient d'avoir à l'esprit l'évolution économique dans laquelle ce budget s'insère. Alors que le pouvoir d'achat des salaires est pratiquement fixe et que les effectifs diminuent, la production continue à croître. La part de la masse salariale dans la

valeur ajoutée diminue donc tandis que celle des profits augmente. On peut ainsi évaluer à 58 milliards le gain que rapportera aux entreprises l'écart entre la stagnation du pouvoir d'achat des salaires et les hausses de productivité du travail en 1985. Grâce à une politique salariale rigoureuse, l'évolution va donc dans le sens souhaité par l'actuelle politique économique: ralentissement des coûts donc des prix, moins de salaires donc moins de consommation; plus de profits donc levée des obstacles financiers à l'investissement.

L'amélioration de la situation des entreprises permet à l'État de diminuer l'aide qu'il leur apportait. Parallèlement le gouvernement réduit la rigueur qui pèse sur les ménages en diminuant leurs impôts directs, et particulièrement ceux des cadres. En contrepartie les dépenses publiques diminuent.

C'est sur la relance de l'investissement et la modernisation de l'appareil productif, qui devraient suivre le rétablissement des profits, que l'on compte pour desserrer la contrainte extérieure. Mais cette politique ne jouera au mieux qu'à long terme. D'ici là, elle accepte la montée du chômage.

Alain FONTENEAU, Henri STERDYNIK
Département d'économétrie de l'OFCE

⁽²⁾ Date de publication de la « Théorie générale » de Keynes.

MÉRITES PSYCHOLOGIQUES DU BUDGET DE 1985

Instrument de politique économique, tout budget agit sur l'activité, les prix, les pouvoirs d'achat, l'équilibre extérieur, tant par la nature que par le volume des recettes et des dépenses qu'il autorise. Les auteurs de l'article précédent, après avoir fait une analyse comptable des principales dispositions du projet de budget pour 1985, se sont efforcés, en utilisant pour ce faire l'un des modèles économétriques construits à l'OFCE, de chiffrer ce que seraient ses effets macroéconomiques, directs et indirects.

Mais un budget a aussi des effets psychologiques, échappant à toute mesure et qui néanmoins sont de grande importance, surtout lorsque, comme c'est aujourd'hui le cas, il veut marquer des orientations nouvelles. Je m'essaie à cerner ici ce que ses effets pourront avoir de bénéfique.

Ce projet de budget révèle le poids des inerties financières

A la lecture des tableaux 1 et 2 ci-dessus l'ampleur des changements quantitatifs projetés apparaît faible par rapport à ce qui serait advenu si, à législation constante, les évolutions résultant du budget de 1984 s'étaient prolongées telles quelles. Sur un budget dont le total atteint 995 milliards, la réduction des dépenses n'est que de 7,5 milliards. La réduction des recettes en provenance des ménages n'est que de 23,5 milliards brut et de 10 milliards net, en provenance des entreprises elle est de 11,3 milliards brut et calculée en net de zéro.

Cela tient à ce que les marges de manœuvre sont étroites. Les décisions antérieures, qu'elles soient récentes ou vieilles de plusieurs décennies, déterminent inéluctablement la presque totalité des dépenses, car aux côtés de celles qui correspondent à des besoins manifestement incompressibles, la plupart des autres ont fait prendre des habitudes, souvent justifiées d'ailleurs. Les bénéficiaires directs et indirects de ces dépenses admettent mal qu'elles soient supprimées ou même seulement réduites. Quant aux recettes, toute modification du système fiscal, de son assiette ou même seulement de ses taux, pose des problèmes techniques. Toute création ou aggravation d'un impôt fait récriminer, tandis que l'allègement d'un autre est considéré comme l'aveu d'un abus antérieur...

De même qu'on ne peut modifier que peu à peu la vitesse et infléchir la route d'un lourd pétrolier, de même une volonté gouvernementale d'agir sur les structures des finances publiques se heurte à la résistance de leurs éléments composants. Toute erreur de navigation est longue à corriger.

Ce projet de budget pour 1985, précisément parce qu'il prétend innover, instruira l'opinion publique que vouloir mener une politique économique, c'est devoir compter avec cette inertie.

(1) Cf. J.-M. Jeanneney : « La tentation d'un déficit public accru », *le Monde*, 1^{er} avril 1984, et *Revue de l'OFCE* n° 5 (octobre 1984) : « L'inadéquation actuelle des politiques Keynésiennes ».

Il reconnaît que dans une économie ouverte de petite dimension la contrainte extérieure empêche toute relance isolée

La seule possibilité d'action rapide par le budget consiste dans la création ou l'aggravation d'un déficit ; car si une réduction d'impôts existants ne s'accompagne de l'aggravation d'aucune autre, et si l'augmentation de certaines dépenses n'entraîne pas d'économies compensatrices le tout est joyeusement accueilli par les bénéficiaires.

Un des mérites des auteurs de ce budget est de ne s'être pas laissé séduire par le chant des sirènes et d'avoir donc renoncé à tenter de guérir l'effroyable plaie qu'est le chômage par un déficit budgétaire accru. Car pour qu'un déficit public puisse avoir d'heureux effets en se résorbant bientôt de lui-même par les plus-values fiscales qu'il engendrerait, il faudrait que l'appareil productif national soit capable de répondre immédiatement à une demande supplémentaire de biens et que le flux des importations soit limité. Or une expérience récente et d'autres plus anciennes ont montré qu'il n'en est pas ainsi, en France tout au moins. Tout déficit budgétaire tend à se perpétuer dangereusement. Il engendre un déséquilibre commercial, qui conduit à un endettement public extérieur⁽¹⁾. Ce projet de loi de finances, parce qu'il prend acte de ces dangers, peut contribuer au moins à dissiper des illusions.

Il donne un exemple de rigueur

Certes la diminution prévue du nombre des fonctionnaires, la stagnation du pouvoir d'achat de leurs traitements, la limitation stricte des frais de fonctionnement de l'État ne réduisent au total les dépenses publiques que de 8 milliards.

Mais, ce faisant, l'État donne le bon exemple.

Pendant les dix dernières années les consommations de tous ordres ont augmenté plus que les progrès de productivité ne le justifiaient. Ce fut aux dépens des investissements et donc, par un cercle vicieux, aux dépens de la productivité. En 1983 la consommation des ménages était supérieure de 35 % à ce qu'elle était en 1973, alors que l'investissement des entreprises ne dépassait son niveau de 1973 que de 8 % et l'investissement total de 4,5 % seulement. Cela a détérioré la capacité de la France à produire et y a réduit l'emploi⁽²⁾. Il faut que de nouveau, comme cela avait été le cas pendant les vingt années précédentes, une part suffisante des progrès de productivité serve à investir, pour que les entreprises soient prêtes à répondre à des demandes nouvelles qui rentabiliseront l'investissement. Car contrairement aux auteurs du précédent article, je pense qu'une certaine modération de la consommation, en permettant une épargne, favorise l'investissement, surtout lorsque, comme il en est aujourd'hui, les endettements des entreprises et de l'État sont si élevés que les taux d'intérêt réels sont devenus prohibitifs.

(2) Cf. *Lettre de l'OFCE*, n° 14, (mercredi 25 avril 1984) J.-M. Jeanneney : « Le manque de capital limite actuellement l'emploi », et *Revue de l'OFCE* n° 2 (octobre 1982) J.-M. Jeanneney : « Réflexions sur la crise économique mondiale ».

L'exemple maintenant donné par l'État est nécessaire pour que les chefs d'entreprise osent vouloir une pareille rigueur et que les salariés, les travailleurs indépendants, et même les retraités l'acceptent, prenant conscience qu'à continuer comme avant, la France s'acheminerait sur la voie du déclin et se condamnerait à la pauvreté.

Il essaie d'inciter à l'effort productif

Réduire de 22 milliards les charges fiscales pesant directement sur les revenus n'a pas seulement pour effet de compenser quelque peu la pression exercée par ailleurs sur ceux-ci. Plus important pour l'avenir est la portée psychologique de cette mesure. Elle reconnaît que les individus doivent pouvoir disposer à leur gré d'une part suffisante de leur revenu, que ce soit pour le consommer, pour l'investir ou, l'ayant épargné, pour le placer. Sans quoi tout effort productif supplémentaire leur apparaît vain.

L'objectif, assigné pour les mêmes motifs, qui était de réduire au total de 1 % du PNB la pression fiscale globale, ne paraît pas avoir été réellement atteint, à moins peut-être si l'on calcule cette réduction par référence à une projection de la tendance à l'alourdissement de la pression fiscale et parafiscale observée au cours des dix dernières années. Mais il demeure important que cette tendance-là soit au moins brisée et que dans une certaine mesure soient substituées à un impôt qui frappe directement les revenus des taxes proportionnelles à des achats que chacun peut choisir de faire ou non.

Réduire de 10 milliards la taxe professionnelle (ex-patente) est certes insuffisant. Il eût fallu la supprimer en la remplaçant, au terme d'une période transitoire, par des impôts locaux sur les ménages. Car la taxe professionnelle handicape les entreprises françaises par rapport à leurs concurrents étrangers sur le marché intérieur comme à l'exportation. Elle est très inégalement lourde selon les lieux et, de surcroît, elle crée des disparités injustes de ressources entre les communes et entre les départements. Mais si insuffisant que soit le geste fait, il atteste que le niveau de vie des individus a pour fondement la prospérité des entreprises. Et c'est déjà beaucoup !

Il appelle à des actions non budgétaires

Quoi qu'un budget fasse et si justifiées que puissent être les orientations qu'il concrétise, ses possibilités d'action sont limitées, non seulement par les inerties qui l'entravent, mais plus encore parce que l'activité économique dépend aussi de bien d'autres choses que des finances publiques. En permettant de le constater mieux que jamais, ce projet de budget, qui par lui-même ne comporte pas de stimulant à l'emploi, invite à d'autres actions.

A cet égard quatre idées me paraissent essentielles au rétablissement d'une croissance et d'un emploi suffisants, sans lesquels il n'est de solution durable à rien.

La première est que les entreprises, surtout les petites et moyennes, renoncent souvent à embaucher par crainte de ne pouvoir débaucher. Leur rendre le droit de licencier librement des salariés nouvellement recrutés serait donc un moyen de réduire le chômage. De combien ? Personne ne saurait le calculer, mais le résultat ne serait certainement pas négligeable.

La seconde est que les taux d'intérêt nominaux, même réduits d'1 ou 2 points depuis quelques mois, demeurent si élevés qu'ils constituent un obstacle trop souvent dirimant

aux investissements, en particulier aux investissements des ménages en logements. Car même si un ménage ayant besoin d'emprunter pour construire pense que la charge réelle des annuités de remboursement sera allégée par l'inflation au cours des ans — ce qui est hélas une idée qui, parce qu'elle a été justifiée, demeure répandue — il n'en doit pas moins constater trop souvent qu'au cours des années à venir les plus proches ces annuités nouvelles excéderaient ce qu'il pourrait y consacrer de ses revenus nominaux actuels.

Il serait irréaliste d'attendre sans rien faire que les taux rejoignent des niveaux de 5 ou 6 % l'an car cela risque de ne pas survenir avant longtemps. Si les banques, le Crédit foncier notamment, émettaient des emprunts dont le capital et l'intérêt soient indexés sur le coût de la vie, ils pourraient les placer avec un intérêt qui n'excéderait pas 3 % et prêter aux ménages pour construire à 3,25. La perspective que ces annuités nominales risqueraient de se trouver alourdies plus tard par l'inflation n'effrayerait point les candidats à construire, car ils sauraient qu'ils y pourraient faire face, leurs revenus nominaux devant s'élever corrélativement. Tout le secteur du bâtiment s'en trouverait revigoré. Et le système pourrait être progressivement étendu à d'autres sortes d'investissements.

La troisième idée est que les grandes entreprises industrielles, même en cas de croissance retrouvée, ne pourront guère, au mieux, que maintenir les effectifs employés par elles, car les mutations techniques leur permettront d'économiser de la main d'œuvre par unité produite. Il importe donc de faciliter au maximum le maintien et le développement des entreprises artisanales de production, de réparation ou de services. On doit le faire par des aménagements de leurs contributions fiscales et sociales, ce qui serait la meilleure manière de réduire le « travail noir ». En ce qui concerne le commerce un certain transfert de charges fiscales du petit commerce sur les grandes surfaces, qui sont inéquitablement avantagées par leurs fournisseurs et par les conditions de paiement qu'elles obtiennent, serait aussi très favorable à l'emploi. Il contribuerait de surcroît au maintien d'un tissu social indispensable à la vie rurale et à la vie de quartier dans les villes. C'est une erreur de vouloir développer une productivité commerciale, souvent d'ailleurs plus apparente que réelle, sans se soucier des conséquences sociales. Mieux vaut de petits commerçants que des chômeurs.

La quatrième idée invite à une action beaucoup plus ambitieuse.

La France, comme les autres pays européens, est de trop petite dimension et son économie est trop étroitement dépendante de l'extérieur pour qu'aucune politique économique qui lui soit particulière puisse efficacement guérir les graves maux dont elle souffre. Mais si l'Europe des dix et bientôt des douze, plus peuplée que les États-Unis et presque aussi riche qu'eux, se dotait d'une monnaie commune, d'un système douanier réellement protecteur quand il en est besoin et d'institutions capables de conduire une politique économique, alors elle pourrait, et la France avec elle, recouvrer durablement une croissance des productions de l'ordre de 5 % l'an. Les besoins qu'on y voit encore insatisfaits, ses ressources en main-d'œuvre qualifiée, les grandes capacités de ses techniciens et l'ampleur de ses équipements le lui permettraient certainement.

Dans un cadre européen il deviendrait possible qu'une demande systématiquement accrue ne soit plus génératrice de déséquilibre extérieur, mais d'investissements productifs et de plein emploi.

Jean-Marcel JEANNENEY

ENCORE DE LA MARGE POUR L'INVESTISSEMENT AMÉRICAIN

Les chefs d'entreprises américains ont prolongé au premier semestre 1984 l'effort d'équipement engagé rapidement et avec vigueur au cours de cette reprise. Après deux années de recul l'investissement pourrait croître en volume de plus de 13 % cette année, taux record depuis 1966. Ceci implique une progression encore sensible au second semestre, progression que laissent attendre les tendances sectorielles et la montée des profits en cours.

L'investissement, très vigoureux dans les secteurs des services et des biens durables...

D'après les données obtenues auprès des entreprises, la croissance des dépenses d'équipement a été vive dans les activités tertiaires (près de 17 % du premier trimestre 1983 au premier trimestre 1984) dont l'informatisation s'étend. Les sommets antérieurs de l'investissement sont dépassés de 20 % dans les commerces et de 13 % dans les banques et assurances.

Le secteur de la construction électrique et électronique en bénéficie au premier chef; il est, parmi les industries manufacturières, celui qui élève le plus son niveau d'investissement. Dès le premier trimestre de cette année le précédent pic est surplombé de 7 %. Les autres activités de biens d'équipement investissent des sommes comparables à celles d'avant la récession de 1981-1982. Dans l'automobile, secteur coutumier d'amples variations cycliques, c'est une hausse des dépenses de près des deux tiers qui vient compenser leur amputation antérieure de 40 %. L'optimisme du secteur s'appuie à la fois sur la demande des particuliers (+ 24 % en un an) et sur celle de véhicules utilitaires (+ 50 %) qui profitent surtout à la production nationale. Le principal frein aux ventes est la saturation des capacités. Les industries de biens non durables sont encore très éloignées de leur niveau d'investissement précédent, notamment l'industrie alimentaire, en retrait de 26 %, la métallurgie (- 24 %) et l'industrie pétrolière (- 17 %).

... sera encore soutenu au second semestre 1984...

L'augmentation réelle prévue dans les plans d'investissement des entreprises pour l'ensemble de l'année 1984 correspond à un ralentissement du rythme de croissance au second semestre (5,6 % contre 7,7 % au premier semestre) qui accompagne la légère décélération de l'activité économique déjà signalée par quelques indicateurs. Cet investissement sera davantage le fait de l'industrie manufacturière, qui relève ses prévisions de croissance pour l'année 1984 à 15 % dans la dernière enquête de juin-juillet 1984.

Les informations disponibles grâce à l'enquête sur les dotations de fonds pour l'investissement* confirment l'optimisme des chefs d'entreprises. Cet indicateur, qui annonce les tendances des commandes et des dépenses réellement engagées, a augmenté de 26 % durant la première moitié de l'année, principalement au second trimestre. Cette vigueur est imputable en partie au secteur automobile.

... mais financé différemment

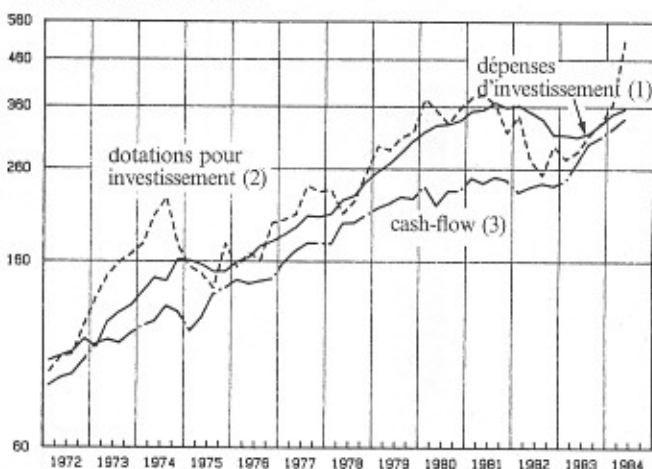
Tout au long de 1983 et au début de 1984 le financement de l'investissement a été assuré en grande partie par la reconstitution des profits. Cette amélioration est due à trois éléments, la forte reprise du volume des ventes de biens durables (+ 17,6 % de la fin de 1982 au deuxième trimestre 1984), les facilités fiscales accordées aux entreprises, la compression des coûts de production. Le coût salarial unitaire s'est abaissé dans l'industrie manufacturière (- 1,7 %), grâce à des progrès de productivité (9,5 %) plus forts que dans le

reste du secteur privé. Les coûts non salariaux ont fléchi (- 4,5 % du quatrième trimestre 1982 au deuxième trimestre 1984).

Ainsi les profits ont continué de s'accroître au premier semestre 1984 : de 20 % pour les profits avant impôts, de 34 % pour les profits non distribués hors plus-values sur stocks et amortissement accéléré. L'industrie automobile dégage des profits excédant des deux tiers ceux de l'an dernier, en dépit de fermetures temporaires de chaînes de fabrication aux fins de modernisation. L'équipement électrique spécialisé et le matériel de construction affichent une très bonne rentabilité. Le cash flow a encore augmenté au premier semestre 1984, mais à un taux (6,8 %) moins élevé qu'au deuxième semestre 1983 (13,7 %), qui n'excède plus celui de l'investissement (graphique).

Profits et investissement dans l'industrie manufacturière

milliards de dollars courants



Sources (1) Département of Commerce (2) Conference Board
(3) Profits non distribués + provisions pour amortissement

Dans un avenir proche la montée des profits pourrait se modérer sous l'effet du ralentissement de la consommation des ménages et de l'activité malgré de bonnes perspectives en matière de coûts salariaux. Du fait de cette décélération les entreprises recourront davantage au financement externe. Déjà au premier semestre 1984, et plus particulièrement au deuxième, celles-ci ont recommencé à demander du crédit bancaire (+ 10 % d'accroissement d'encours).

Si la première année de reprise de l'investissement a été largement financée par des fonds propres, il est à craindre que lors de sa poursuite les entreprises préfèrent le financement par l'endettement à court terme à l'émission d'obligations. En effet les tensions sur les taux d'intérêt à partir de la mi-1983, mais surtout au début de 1984 ont poussé le taux de rendement des obligations à plus de 14 % en juillet 1984, ce qui a ramené le volume des émissions des sociétés industrielles à quelque 15 milliards l'an. En contrepartie l'encours des crédits industriels et commerciaux s'est gonflé jusqu'en juillet au taux annuel d'environ 80 milliards. Il semble peu probable que la baisse des taux d'intérêt à court terme intervenue depuis juillet modifie ce rendement, celle-ci semblant imputable davantage à des facteurs passagers, tel un fort afflux de capitaux étrangers, qu'à un fléchissement de la demande de crédit privé. Il faudra sans doute attendre que l'année prochaine soit bien entamée pour qu'une détente substantielle des taux permette de consolider la dette actuellement en formation.

Sabine MATHIEU
Chargée d'études à l'OFCE

* Conference Board, 1 000 entreprises manufacturières.

Faits et chiffres d'actualité

FRANCE

Les prix des matières premières importées par la France ont baissé en devises de 0,6 % en septembre, bénéfice du retournement intervenu depuis juin sur les marchés mondiaux. Au troisième trimestre les cours internationaux de matières industrielles et alimentaires (HWWA - exprimés en dollar) ont respectivement fléchi de 4,4 et 8,5 % par rapport au premier semestre. Des incertitudes quant à la pérennité de la reprise économique américaine, la montée du dollar et de très bonnes récoltes céréalières expliquent cette inflexion après plus de dix-huit mois de hausse. Après traduction en francs les prix augmentent toutefois de 2,9 %.

En septembre la consommation des ménages en produits industriels s'est stabilisée au niveau atteint en août : par rapport aux très mauvais résultats des mois d'avril-mai, l'amélioration est supérieure à 3 %. Les achats de textile, habillement, chaussures, supérieurs aux normes saisonnières dans les grands magasins et grandes surfaces, ont compensé une part des contre-performances de l'électroménager et de l'automobile. Ce retournement est encore modeste, les achats des ménages étant inférieurs d'1 % à ceux réalisés en septembre 1983. Il intervient néanmoins plus tôt que prévu, le mois de septembre étant encore hypothéqué par des prélèvements fiscaux.

Selon les comptes trimestriels de l'INSEE, les prix industriels à la production, énergie comprise, n'auraient augmenté que de 0,6 % au second trimestre. Cette modération n'est qu'apparente car elle tient à une réduction temporaire de la part du pétrole dans la production d'énergie. Pour les branches manufacturières la hausse (+ 1,9 %) est proche de celle (+ 2,2 %) signalée en juin par les chefs d'entreprise. Ceux-ci confirment à la rentrée le ralentissement prévu (+ 1,5 % au troisième trimestre). Les coûts de production varient peu et la concurrence étrangère s'amplifie.

Le volume des exportations de marchandises s'est accru modérément en juillet (1,4 %) grâce à la progression des biens manufacturés (3,4 %) et malgré le recul de l'agro-alimentaire. Au deuxième semestre les exportations de ces deux groupes de produits devraient progresser parallèlement, le déficit commercial se réduirait alors, même avec un déficit énergétique accru. Pour l'ensemble de l'année 1984 il serait au plus de 30 milliards. Par rapport à 1983 la balance des paiements s'améliorerait du même montant (soit 20 milliards) que le solde douanier.

Au cours du premier semestre les prix d'exportation des produits manufacturés ont progressé de 6,6 % et les prix de production de 3,5 % seulement ; les marges à l'exporta-

tion se sont donc encore améliorées. Dans le même temps, les prix d'exportation de nos concurrents ne s'accroissaient, en francs, que de 3 % dans l'ensemble et seulement de 2,4 % quant à nos concurrents européens. Au troisième trimestre, alors que nos partenaires ont stabilisé leurs prix en monnaie nationale, la France avait accru encore ses prix de production de plus d'un point et ses prix d'exportation d'au moins autant (+ 0,6 pour le seul mois de juillet). Notre compétitivité ne s'améliore donc que vis-à-vis des États-Unis. Nos performances en Europe restent suspendues au degré d'ouverture du marché américain. S'il y a davantage protectionnisme là-bas la concurrence sera accrue ici.

En juillet-août l'indice général de la production industrielle (hors BTP - cvs) s'élève à 136, soit une hausse de 3 % par rapport à un premier semestre stabilisé à 132. Cette amélioration, amplifiée par la correction des variations saisonnières, doit être perçue avec prudence. Elle paraît due pour une part à un stockage.

ÉTRANGER

La production industrielle américaine a marqué un déclin (- 0,6 %) en septembre, le premier depuis novembre 1982. Accentuée par les grèves dans l'automobile, cette baisse a touché les biens non durables et le matériel de construction, tandis que la production de biens d'équipement n'est que ralentie et que celle du matériel militaire s'accroît. En effet en août les entreprises ont diminué leurs commandes (- 0,7 %) sauf pour les biens durables. Après le ralentissement de l'été, l'activité pourrait bénéficier prochainement de l'amélioration des ventes au détail (+ 1,6 % en valeur en septembre) d'autant que les consommateurs sont confiants et n'hésitent pas à s'endetter, semblant mettre à profit la baisse temporaire des taux.

Le déficit des échanges commerciaux italiens en septembre porte le montant cumulé depuis janvier à 11 000 milliards de lires (6,4 milliards de dollars), soit autant que pour l'ensemble de l'année 1983. Le déficit énergétique se creuse par rapport aux sept derniers mois de l'an dernier. Par contre le bilan du commerce agro-alimentaire est moins négatif grâce à la baisse des importations (céréales, viande bovine, sucre, huiles). Et l'excédent augmente pour les textiles et les produits mécaniques. En 1983 ces derniers ont représenté 37 % des exportations vers l'URSS avec laquelle un protocole d'accord vient d'être signé en vue de compenser les importations italiennes de méthane sibérien.

Au Royaume-Uni le déficit commercial, limité en juillet (- 137 millions de livres)

s'est creusé en août (- 568 millions). Cependant les résultats continuent d'être faussés par les conflits sociaux. Ainsi en juillet, conséquence de la première grève des dockers, la réduction des importations était apparue plus prononcée que celle des exportations. En août la reprise des exportations (+ 8,7 % en valeur) a été dépassée par la vigueur des importations (+ 16 %), en particulier énergétiques, la grève des mineurs imposant un surplus d'achats à l'étranger estimé à plus de 200 millions de livres par mois. Mais le volume des exportations de produits manufacturés reste plutôt bien orienté, tandis que le volume de ces importations se stabilise à son niveau de début d'année.

Au Royaume-Uni les prix à la consommation se tiennent mieux que le prévoyaient la majorité des économistes. Abstraction faite de l'effet de la hausse du crédit hypothécaire sur les indices d'août et septembre, la tendance des prix est inférieure à 4 %. Le prix des matières premières, après la forte hausse du premier trimestre (+ 4 %) s'est stabilisé au deuxième (+ 0,4 %) et au troisième trimestre (- 0,4 %). Ainsi, bien que le ralentissement des progrès de la productivité ait alourdi les coûts unitaires, l'évolution des prix à la production est moindre au troisième trimestre (0,6 %, après 2,3 % au deuxième et 1,8 au premier). Sur l'ensemble de l'année la hausse des prix à la consommation pourrait rester inférieure à 5 %, conformément aux souhaits du Trésor.

L'excédent de la balance commerciale japonaise, après le tassement d'août imputable à des importations pétrolières, s'est redressé en septembre (3,4 milliards de dollars, fob-caf). La moyenne de ces deux mois s'inscrit dans la tendance à l'augmentation continue amorcée au début de 1980. L'une des raisons en est la progression des exportations vers les États-Unis, plus vive (43 % de l'été 1983 à l'été 1984) que celle de la RFA (32 %) ou de la France (19 %). Mais le solde vis-à-vis des États-Unis (19 milliards en 1983, 35 en 1984) préoccupe les autorités japonaises qui craignent une réaction américaine.

Au Japon la demande intérieure est jugée insuffisante par le gouvernement. Une baisse des impôts est envisagée pour développer la consommation. Les investissements progressent spontanément : en 1984, 8 % au total dont 12 % pour le manufacturier. Le taux d'épargne des ménages, après la baisse de 1982 et 1983, est stabilisé (17 %). Les placements se modifient au profit de titres, soit étrangers soit rendus plus rémunérateurs par la dérégulation ; dans les Postes les retraits ont en septembre dépassé les dépôts pour la première fois depuis 27 ans.

Rédaction :

Département des diagnostics de l'OFCE

L'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE) de la Fondation Nationale des Sciences Politiques est chargé, sous la présidence de Jean-Marcel JEANNENEY, d'étudier, en toute indépendance, la conjoncture de l'économie française et son environnement extérieur.

Il publie une revue en janvier, avril, juillet et octobre et une lettre mensuelle le quatrième mercredi du mois, qui portent le même titre « Observations et Diagnostics Économiques » et sont éditées par les Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Dans la revue et la lettre les idées émises le sont librement par les économistes de l'OFCE. Elles peuvent s'opposer, le pluralisme des opinions étant un des principes de l'OFCE.

Tarif d'abonnement 1984		Lettre 10 n°/an	Revue 4 n°/an	Revue et Lettre
Les demandes d'abonnement doivent être adressées à : OFCE 69, quai d'Orsay 75007 Paris avec un chèque bancaire ou postal à l'ordre de FNSP-OFCE-Publications	Tarif normal (institutions/entreprises)	125 F	220 F	300 F
	Tarif réduit (particuliers)	60 F	140 F	180 F
	Prix du numéro	10 F	60 F	