

La politique économique depuis mai 1981 : un premier bilan

Alain Fonteneau,

Responsable des prévisions au département d'économétrie de l'OFCE

Pierre-Alain Muet,

Directeur du département d'économétrie

Trois phases successives ont caractérisé la politique économique du gouvernement de gauche.

La première, qui s'étend de mai 1981 à la dévaluation de juin 1982 est marquée par une politique expansionniste accompagnée d'une politique spécifique de l'emploi. Cette politique est partiellement corrigée par les mesures de financement des déficits de la Sécurité Sociale et de l'Unedic. La seconde phase s'ouvre avec les mesures d'accompagnement de la dévaluation de juin 1982, qui marquent un premier tournant vers une politique de lutte contre l'inflation. Elle coïncide avec la prise de conscience du caractère durable de la récession mondiale, qui a modifié les objectifs de la politique conjoncturelle. La dernière phase, qu'inaugure le plan de rigueur de mars 1983, donne la priorité au rééquilibrage des échanges extérieurs.

La quantification à l'aide du modèle économétrique OFCE-Annuel de l'impact macro-économique des plans successifs montre que la politique économique a, en moyenne annuelle, stimulé la croissance de 0,4 point en 1981 et 0,7 point en 1982. Le plan de rigueur de mars 1983 annule les effets expansionnistes de la politique antérieure et des dévaluations, mais l'impact global sur le chômage resterait favorable, du fait de la politique spécifique de l'emploi.

L'aggravation du déficit extérieur en 1982 (40 milliards) résulte pour moitié de la politique économique et pour moitié de la déflation mondiale et de la hausse du dollar par rapport à l'Ecu. En 1983, l'impact du plan de rigueur de mars resterait modéré, comparé à l'ampleur du déficit.

Deux ans se sont écoulés depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement de gauche. Deux années qui ont vu se succéder à une cadence exceptionnellement élevée les réformes et les projets. Deux années marquées surtout par une aggravation de la récession mondiale dont ni le gouvernement, ni d'ailleurs les prévisionnistes, n'avaient prévu l'ampleur.

Dispose-t-on de suffisamment de recul pour tenter un premier bilan de la politique économique gouvernementale ? Probablement non s'il s'agit d'apprécier les effets des grandes réformes structurelles telles les

nationalisations, la décentralisation ou encore les lois Auroux. Le recul est également insuffisant pour évaluer les conséquences à long terme de l'abaissement de l'âge de la retraite ou de la réduction de la durée du travail. Mais on peut dresser un premier bilan des effets conjoncturels de la nouvelle politique économique, en quantifiant l'impact des mesures prises sur l'évolution des principales grandeurs macro-économiques.

L'observation des faits bruts ne suffit pas à porter un jugement sur l'influence de la politique économique. La croissance des années 1981 et 1982 a été particulièrement faible comparée à celle des années antérieures. Faut-il en conclure à l'inefficacité des politiques de relances ? Non, bien sûr, dans la mesure où l'ampleur de la récession mondiale est largement responsable du phénomène observé (cf. [2]). Pour isoler l'influence d'un facteur parmi la multiplicité des autres, il faut recourir à une représentation simulée de l'économie, c'est-à-dire utiliser un modèle économétrique⁽¹⁾. L'analyse est évidemment tributaire de la fiabilité de la représentation des faits donnés par le modèle, mais l'arbitraire ainsi introduit est très inférieur à celui qui affecte l'interprétation qualitative de la simple observation des faits.

De par sa nature même, notre analyse laisse évidemment de côté les aspects sociaux des réformes entreprises. Or ceux-ci resteront probablement à long terme le bilan le plus positif de ces réformes, qu'il s'agisse de l'effort de redistribution des revenus ou du partage du travail (5^e semaine, retraite à 60 ans, baisse de la durée hebdomadaire du travail...). Il suffit, pour s'en convaincre, de noter la permanence des lois sociales du Front Populaire ou de la Libération dans la conscience collective.

On peut, à l'évidence, distinguer trois phases dans la politique économique.

La première, qui s'étend de mai 1981 à la dévaluation de juin 1982, est marquée par une politique expansionniste accompagnée d'une vigoureuse politique de *l'emploi*. Cette politique expansionniste est partiellement corrigée par les mesures de financement des déficits de la Sécurité Sociale et de l'Unedic.

La seconde phase s'ouvre avec les mesures d'accompagnement de la dévaluation de juin 1982 qui marquent un premier tournant vers une politique de lutte contre *l'inflation*. Elle coïncide avec la prise de conscience du caractère durable de la récession mondiale dont les conséquences, analysées dans la quatrième section, ont considérablement bouleversé les priorités de la politique conjoncturelle.

La dernière phase, qu'inaugure le plan de rigueur de mars 1983, traduit la priorité accordée au rééquilibrage des *échanges extérieurs*.

Le plan de l'article suit les étapes successives de la politique conjoncturelle avant d'en esquisser une synthèse. On examine successivement :

- la relance de 1981-1982 ;
- la politique de l'emploi ;
- le plan de financement de la Sécurité Sociale et de l'Unedic, de l'automne 1981 ;

(1) Le modèle utilisé pour cette analyse est le modèle économétrique OFCE-Annuel dont une présentation détaillée paraîtra ultérieurement.

- l'absence de reprise mondiale et la montée du dollar ;
- les dévaluations de 1981 et 1982 et le plan de juin 1982 ;
- la dévaluation de mars 1983 et les mesures de rigueur ;
- une synthèse.

La relance de 1981-1982

La relance de 1981-1982 du gouvernement Mauroy⁽²⁾ comportait principalement quatre volets : la révalorisation du SMIC, la hausse des prestations sociales, la politique budgétaire et la création d'emplois publics.

La revalorisation du SMIC

De juin 1981 à mars 1983 le SMIC a fait l'objet de 9 revalorisations aboutissant à une hausse totale de 38 % sur l'ensemble de la période. En termes de pouvoir d'achat, la progression en moyenne annuelle a été de 4,6 % en 1981 et 5,2 % en 1982, alors qu'elle n'avait été que de 1,5 % en 1979 et 1,8 % en 1980. Pour 1983, nous avons supposé que la politique de revalorisation des bas salaires serait maintenue, mais à un rythme plus faible, correspondant à une augmentation du pouvoir d'achat de + 3,5 % par an. Pour mesurer l'incidence de la nouvelle politique économique sur la hausse de SMIC, nous avons donc retenu comme référence la croissance moyenne des années 1979-1980, soit 1,6 % par an. On a, d'autre part, pris en compte, dans l'évaluation des conséquences macro-économiques de cette mesure, l'allègement des cotisations sociales patronales associées à la revalorisation de 10 % du 1^{er} juin 1981. Cet allègement (6,5 points de cotisation pris en charge par l'Etat) était destiné à compenser pour moitié l'accroissement des coûts salariaux. Il concernait les salaires inférieurs à 1,2 fois le montant du nouveau SMIC et a cessé lorsque le SMIC a dépassé de 20 % son niveau antérieur au 1^{er} juin 1981.

La revalorisation du SMIC exerce des effets contradictoires sur la croissance et l'emploi. La consommation des ménages est stimulée ; tandis que la hausse induite des prix détériore la compétitivité des entreprises, freine les exportations et accroît les importations. L'investissement est stimulé par l'accroissement de la demande de biens de consommation et par l'augmentation du coût du travail (effet substitution) mais freiné par la détérioration de l'autofinancement qui l'emporte, à court terme, sur les influences précédentes. De la même façon l'emploi est accru par l'effet induit sur la demande et freiné par la hausse du coût salarial, ce dernier effet l'emportant à plus long terme sur le précédent (cf. tableau 1).

(2) Il faut rappeler que le gouvernement Barre avait déjà relancé la consommation au début de l'année 1981 en prenant quatre décisions : subventions versées aux agriculteurs au titre de la conférence agricole de fin 1980 pour le maintien du pouvoir d'achat (4,1 milliards de francs) ; suppression, début février, de la cotisation exceptionnelle de 1 % sur l'assurance-maladie ; répercussion incomplète sur les prix pétroliers de la hausse du dollar ; report des hausses de certains tarifs publics (EDF - GDF).

Tableau 1
Effets des mesures de relance 1981-1982

Incidence sur	Revalorisation du pouvoir d'achat du SMIC			Hausse des prestations sociales			Mesures budgétaires (investissements publics, aides à l'investissement)			Créations d'emplois publics			Total « Relance 81-82 »		
	81	82	83	81	82	83	81	82	83	81	82	83	81	82	83
<i>Taux de croissance annuel :</i>															
● PIB (en volume)	0	+ 0,0 (1)	- 0,0 (1)	0,1	0,3	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,7	0,6
● Consommation des ménages (en volume)	0,1	0,3	0,3	0,1	0,5	0,4	0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	1,1	1,0
● Investissement total (en volume)	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0,1	0,4	0,8	0,3	1,2	0,9	0	0,1	0,2	0,3	1,5	1,8
● Prix à la consommation	0,4	1,1	0,8	0	- 0,1	0	0	0	0	0	0	0,1	0,4	1,0	0,9
<i>Niveau (2) :</i>															
● Emploi total (en milliers)	2,0	- 2,0	- 10	5	35	70	8	32	36	28	110	180	43	175	276
● Chômage (en milliers)	- 1,0	0	+ 6	- 3	- 18	- 33	- 5	- 18	- 21	- 10	- 40	- 64	- 19	- 76	- 112
● Capacité de financement administrations (en milliards de F)	- 1	- 5	- 14	- 8	- 36	- 40	- 2	- 7	- 9	- 1	- 4	- 7	- 12	- 52	- 70
● Balance commerciale (en milliards de F)	- 0,5	- 1,5	- 3	- 1,5	- 9	- 12,0	- 0,5	- 6,0	- 6,0	- 0,2	- 1,5	- 3,0	- 2,7	- 18,0	- 24

(1) Lorsque l'incidence sur le taux de croissance est inférieure en valeur absolue à 0,05 point, nous l'indiquons par + 0,0 ou - 0,0 selon qu'elle est positive ou négative. Lorsqu'elle est inférieure à 0,025 nous laissons 0 sans préciser le signe.

(2) Pour connaître l'incidence sur la variation des variables considérées, il suffit de faire la différence entre le niveau de l'année t et celui de l'année t - 1. Exemple : la « Relance 81-82 » a permis de freiner l'augmentation du chômage de 57 000 personnes en 1982 (76 000 - 19 000).

L'augmentation des prestations sociales

Élément important du plan de relance de juin 1981, les prestations sociales ont fait l'objet de nombreuses mesures au cours des deux dernières années :

- *Prestations familiales*

- Juillet 1981 : relèvement général de 25 % des prestations familiales.
- Février 1982 : relèvement de 25 % des allocations familiales pour les ménages ayant deux enfants.
- Juillet 1982 : augmentation de 6,2 % des allocations familiales et de 14 % du complément familial.

- *Allocations logement*

Elles ont été augmentées de 25 % en juillet 1981, de 20 % en décembre 1981 et d'environ 6,8 % en juillet 1982.

- *Prestations chômage* ⁽³⁾

- Relèvement des allocations chômage (minimale, spéciale...) d'environ 28,5 % entre juillet 1981 et décembre 1982 en 4 étapes (juillet 1981, octobre 1981, avril 1982 et novembre 1982).
- Amélioration de l'indemnisation du chômage partiel en 4 étapes (août 1981, novembre 1982, avril 1982, novembre 1983).

- *Prestations vieillesse et handicapés*

- Le minimum vieillesse et adultes handicapés est passé de 1 416 F par mois en mai 1981 à 2 125 F en décembre 1982, soit une augmentation de 50 %.
- Les pensions de reversion ont augmenté de 2 points en janvier 1982 : leur taux passe à 52 %.

En terme de pouvoir d'achat, les prestations sociales reçues par les ménages ont progressé 5,1 % en 1981 et 6,7 % en 1982. *On peut attribuer environ 1 point de l'augmentation de 1981 et à peu près la moitié de celle de 1982 à la nouvelle politique économique ; le reste résultant de la progression des ayants droit aux prestations vieillesse et chômage et de la poursuite de la croissance des dépenses de santé* ⁽⁴⁾. L'effet de relance est assez important comme le montre le tableau 1. Les nouvelles mesures expliquent environ 1 % des 2,2 % d'augmentation du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages en 1982 et augmentent la consommation de 0,5 % ; le taux de croissance du PIB s'accroît de 0,3 point. La progression du chômage est freinée de 15 000 personnes par an en 1982-1983. En contrepartie la balance commerciale se dégrade de 9 milliards en 1982.

(3) Les contrats de solidarité préretraite ne sont pas pris en compte ici (cf. ci-après).

(4) Une partie de cette progression peut être imputée à la politique économique dans la mesure où les recrutements dans les hôpitaux augmentent le prix de la journée.

Pour 1983, nous avons supposé que l'acquis de 1982 serait conservé mais qu'il n'y aurait pas d'augmentation supplémentaire du pouvoir d'achat « ex-ante » par rapport à la référence retenue. Les délais d'ajustement de la consommation aux revenus, de l'emploi et de l'investissement à la croissance de la production expliquent la persistance du supplément de croissance obtenu en 1983 (+ 0,3 point sur le PIB).

L'investissement des administrations, les aides budgétaires au logement et à l'investissement

La relance budgétaire de 1981-1982 a pris des formes très variées et souvent difficilement quantifiables. Nous avons cependant retenu trois domaines où les mesures nous ont paru suffisamment significatives pour avoir un impact macro-économique.

- *L'investissement des administrations*

Alors que la politique économique antérieure avait eu pour effet de freiner l'investissement des administrations (– 0,9 % en volume en 1980), la forte croissance des autorisations de programme en matière d'équipements collectifs (+ 21 % dans la loi de Finances 1982) et des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ont permis de stopper la chute de l'investissement des administrations. Celui-ci progresse de 1 % en volume en 1981 et 0,4 % en 1982 d'après les Comptes de la Nation.

- *Les aides au logement*

Les crédits de paiements alloués au secteur locatif aidé (HLM) ont augmenté de 61 % en 1982 ce qui a entraîné une hausse de l'investissement en logement HLM de 2,3 % en volume en 1982 alors que celui-ci avait baissé de 0,7 % en 1980 et 0,8 % en 1981. Compte tenu des délais de réalisation, l'impact devrait être similaire en 1983.

- *Les aides à l'industrie*

La prise en considération de l'ensemble des aides accordées à l'industrie est impossible dans un modèle de la taille du modèle OFCE-Annuel. Nous avons néanmoins intégré une partie de ces aides, en particulier la modification de la déduction fiscale pour l'investissement qui est passée de 10 % à 15 % à titre exceptionnel en 1982. Les dotations en capital de 3 milliards aux entreprises nationalisées ont également été introduites dans les mesures. Par contre, les prêts bonifiés à long terme (24 milliards en 1982), les prêts spéciaux (11 milliards pour l'innovation, les économies d'énergie, l'exportation, l'automatisation, l'emploi, etc.), les prêts aidés aux entreprises (5 milliards en 1982) et les prêts participatifs (3,2 milliards en 1982) n'ont pas été intégrés dans ce chiffrage. La réduction des taxes professionnelles de 11 milliards de francs en deux ans décidée en avril 1982 est prise en compte dans l'analyse du plan d'accompagnement de la dévaluation de juin 1982 (cf. ci-après).

L'ensemble des mesures budgétaires considérées ici a permis de stimuler la croissance du PIB de 0,1 % en 1981 et 0,2 % en 1982. Compte tenu des délais de réalisation et des effets dynamiques induits, l'incidence devrait être de 0,1 % en 1983 (cf. tableau 1). L'augmentation de la croissance a pour conséquence une moindre progression du chômage de 13 000 personnes en 1982, mais au prix d'une détérioration de la balance commerciale d'environ 6 milliards de francs.

Les créations d'emplois publics

Avec la loi de finance rectificative du 3 août 1981 puis les lois de finances pour 1982 et 1983, les créations nettes d'emplois publics se sont élevées à 162 000 personnes sur la période 1981-1983. Par emplois publics, il faut entendre : les emplois financés sur le budget de l'Etat, sur les budgets annexes (PTT essentiellement) et dans les hôpitaux.

En ce qui concerne les collectivités locales, on ne dispose pas de données fiables et récentes sur l'évolution de l'emploi. Nous avons néanmoins considéré que la nouvelle politique économique avait entraîné des créations d'emplois supérieures à la tendance. D'après les estimations du ministère du Budget, celles-ci s'élèveraient à plus de 60 000 personnes sur la période 1981-1983. Le tableau ci-dessous donne *la répartition des créations d'emplois en glissement annuel*.

	1981	1982	1983	Total 81-83
Emplois budgétaires ou financés par l'Etat	33 000	55 500	20 000	108 500
Emplois financés sur les budgets annexes	12 000 ⁽¹⁾	5 500	7 500	25 000
Emplois dans les hôpitaux	9 300	11 000	8 000	28 300
Total emplois publics	54 300	72 000	35 500	161 800
Emplois dans les collectivités locales	26 000	28 000	10 000	64 000
Total des créations : emplois publics + collectivités locales	80 300	100 000	45 500	225 800

(1) Dont 4 000 recrutements sur emplois vacants aux PTT.

Pour 1981, les créations d'emplois ayant eu lieu essentiellement dans la deuxième partie de l'année, l'écart par rapport à la référence est seulement de 27 000 personnes en moyenne annuelle. Cet écart se chiffre à 105 000 personnes pour 1982 et 165 000 personnes pour 1983.

Les créations d'emplois publics ont permis d'augmenter les revenus salariaux des ménages, ce qui a entraîné une croissance plus soutenue de la consommation d'environ 0,1 point par an en 1981-1983. L'inves-

tissement des ménages et celui des entreprises progressent, en 1983, de 0,2 point en plus. Par rapport au niveau de référence, le nombre des demandeurs d'emplois diminue de 10 000 personnes en 1981, 40 000 en 1982 et 64 000 en 1983⁽⁵⁾.

La politique de l'emploi

La priorité accordée à la réduction du chômage s'est traduite par une politique active de l'emploi dont les trois axes ont été la réduction de la durée du travail, la mise en place des contrats de solidarité et, depuis le 1^{er} avril 1983, la retraite à 60 ans.

La réduction de la durée du travail et la 5^e semaine de congés payés

Les principales dispositions de l'ordonnance du 13 janvier 1982 relative à l'abaissement de la durée du travail ont été les suivantes :

- généralisation de la cinquième semaine de congés payés (à prendre pour la première fois entre juin 1982 et fin mai 1983),
- baisse de 40 à 39 heures de la durée légale hebdomadaire du travail à partir du 1^{er} février 1982,
- trente-cinq heures au 1^{er} janvier 1984 pour les travailleurs en continu,
- non récupération de huit jours fériés,
- limitation des heures supplémentaires et abaissement des durées maximales du travail.

Ces mesures sont d'autant plus importantes que toutes les informations concordent pour montrer que les entreprises ont largement répercuté la baisse de la durée légale en baisse des horaires travaillés, soit qu'elles l'aient décidé dans le cadre d'accords de branche, soit qu'elles aient compris l'ordonnance de janvier comme une obligation. Selon l'enquête trimestrielle du ministère du Travail, la durée du travail, toutes activités confondues, pour les ouvriers et les employés a évolué ainsi entre octobre 1981 et janvier 1983 :

1 ^{er} oct. 1981	1 ^{er} jan. 1982	1 ^{er} avril 1982	1 ^{er} juil. 1982	1 ^{er} oct. 1982	1 ^{er} jan. 1983
40,5 h	40,3 h	39,5 h	39,4 h	39,3 h	39,2 h

(5) Des créations d'emplois, en particulier dans le secteur tertiaire, conduisent à se présenter sur le marché du travail des « actifs potentiels » qui n'étaient pas préalablement recensés comme chômeurs.

Dans certains secteurs, et notamment dans les entreprises nationales, des accords signés avant l'ordonnance de janvier 1982, donnent même des réductions importantes au quatrième trimestre 1981 (– 1,7 % dans l'Énergie, – 2,4 % dans les transports-télécommunications, – 1,2 % dans les assurances et – 1,3 % dans les banques). *En moyenne annuelle, la durée effective du travail baisse de 2,6 % en 1982 soit d'un peu plus d'une heure.* Pour 1983, nous avons admis que les contrats de solidarité liés à la réduction de la durée du travail et les accords récemment signés dans la métallurgie et la chimie permettraient de réduire la durée du travail de 0,8 % en moyenne sur l'année⁽⁶⁾.

La réduction de la durée du travail a une incidence sur quatre variables essentielles : l'emploi, les coûts de production, les investissements et la durée d'utilisation des équipements.

Le chiffrage de l'impact de la baisse de la durée du travail sur ces quatre variables n'est pas aisé dans la mesure où les informations disponibles au 1^{er} mai 1983 sont encore très fragmentaires, en particulier en ce qui concerne *la généralisation de la cinquième semaine*. La plupart des spécialistes pensent néanmoins que celle-ci a eu des effets négligeables sur l'emploi. En outre, d'après l'enquête mensuelle de la Banque de France auprès des chefs d'entreprises, de nombreuses entreprises auraient incité leurs salariés à prendre leurs congés entre Noël et le jour de l'An, mettant à profit une certaine baisse de leur demande. On peut donc penser que cette mesure n'a pas entraîné de réduction de la production, aussi avons-nous négligé ses conséquences macro-économiques⁽⁷⁾.

Les informations statistiques sur l'incidence du *passage à 39 heures de la durée légale* sont plus nombreuses : enquêtes trimestrielles régulières du ministère du Travail, enquête de conjoncture de l'INSEE auxquelles s'ajoutent deux enquêtes spécifiques de ces mêmes organismes.

Les différentes enquêtes confirment que *la très grande majorité des salariés n'a pas subi, à court terme, de perte de pouvoir d'achat du fait de la réduction de la durée du travail*. Le principe d'une compensation totale avancé par le Président de la République en février 1982 semble avoir dissuadé les employeurs de faire des compensations partielles (en tout 8 % des salariés d'après l'enquête de l'INSEE de septembre 1982 et le plus souvent là où les réductions de la durée ont été supérieures à une heure).

L'impact de la réduction de la durée du travail *sur les effectifs* est beaucoup plus difficile à apprécier. Selon l'enquête de l'INSEE, l'effet sur l'emploi salarié des branches marchandes serait de l'ordre de 0,2 % à 0,3 %, soit 25 000 à 40 000 emplois dont 10 000 à 25 000 pour l'industrie. Le ministère du Travail, est plus optimiste ; d'après celui-ci, il y aurait eu entre 60 000 et 70 000 créations d'emplois, dont 40 000 dans l'industrie.

Pour notre part, nous avons considéré que la réduction de la durée du travail de 2,6 % en 1982 s'est traduite par une augmentation « ex-ante » de la productivité horaire de 1,7 % dans l'industrie et 1,9 % dans les

(6) Cette réduction sera vraisemblablement plus forte, aux environs de 1 %.

(7) Celles-ci sont cependant loin d'être nulles sur le tourisme et les voyages en France et à l'Étranger.

secteurs non-industriels. En 1983, nous supposons que la nouvelle réduction des horaires hebdomadaires (- 0,8 % en moyenne annuelle) n'a pas, en moyenne, de conséquence sur la productivité horaire. En effet on peut penser qu'une partie de la hausse de celle-ci en 1982 est due aux délais d'embauche.

En ce qui concerne la *durée d'utilisation des équipements*, d'après l'enquête de l'INSEE, 40 % des entreprises interrogées déclarent une baisse de la production proportionnelle à la réduction de la durée du travail et 25 % moins que proportionnelle⁽⁸⁾. D'autre part, 40 % des entreprises industrielles annoncent avoir modifié l'organisation du travail (modulation des horaires, travail en équipe...). Ces résultats d'enquête doivent bien sûr être interprétés avec prudence. On ne sait pas s'il s'agit d'un effet *permanent* sur la capacité de production ou d'un effet *transitoire*, dues aux délais inévitables de réorganisation de la production, d'investissement ou d'embauche. Bien qu'il soit encore trop tôt pour l'affirmer, on a supposé qu'il s'agissait d'une baisse temporaire. Pratiquement nous avons diminué « ex-ante » la capacité de production de l'industrie du tiers de la réduction de la durée du travail en 1982. Pour 1983, nous admettons que les investissements induits permettent de retrouver les capacités de productions antérieures, ce qui peut être considéré comme une hypothèse relativement optimiste.

Tableau 2

*Effet de la réduction hebdomadaire de la durée du travail
et des contrats de solidarité préretraites*

Incidence sur	Baisse de la durée hebdomadaire du travail		Contrats de solidarité préretraites		Total	
	82	83	82	83	82	83
<i>Taux de croissance annuel :</i>						
• PIB (en volume)	- 0,1	- 0,1	0	0,1	- 0,1	0,0
• Consommation des ménages (en volume)	0,0	- 0,1	0	0,2	- 0,0	0,1
• Investissement total (en volume)	0,1	0,0	0	0,2	0,1	0,2
• Prix à la consommation	0,4	0,3	0	- 0,0	0,4	0,3
<i>Niveau :</i>						
• Emploi total (en milliers)	62	130	- 8	- 19	54	111
• Chômage (en milliers)	- 28	- 60	- 22	- 130	- 50	- 190
• Capacité de financement des administrations (en milliards de F)	4,5	13,0	- 2	- 11	2,5	2,0
• Balance commerciale (en milliards de F)	- 1,5	- 1,5	- 0,5	- 3,0	- 2	- 4,5

(8) Cette baisse interviendrait davantage dans les petites et moyennes entreprises que dans les grandes, et toucherait en particulier le secteur des biens et consommation.

L'impact macro-économique est résumé dans le tableau 2. L'augmentation des coûts salariaux entraînée par la compensation salariale totale détériore la situation financière des entreprises, provoque une hausse des prix et une baisse de la compétitivité. Celle-ci, alliée aux pertes de capacité de production en 1982, entraîne une chute des exportations en volume et un accroissement des importations et, par voie de conséquence, une baisse de la production. La masse des salaires augmente bien en termes nominaux, mais le pouvoir d'achat du revenu des ménages reste pratiquement inchangé en raison de la hausse des prix. La réorganisation du travail impose, à court terme, aux entreprises des investissements de capacité supplémentaires. En outre, l'augmentation du coût du travail induit un accroissement des investissements de productivité (effet substitution) mais la baisse des profits exerce un effet de sens opposé, si bien que globalement l'investissement reste inchangé en 1983.

Compte tenu des hypothèses en matière de productivité, *le niveau de l'emploi* croît de 62 000 personnes en 1982 et 130 000 en 1983 ce qui permet un freinage de la *progression du chômage de 30 000 personnes en 1982 et 1983*. L'augmentation des cotisations sociales versées à la Sécurité Sociale et la baisse du chômage permettent une amélioration « ex-post » des finances publiques de 4,5 milliards en 1982 et 13 milliards en 1983.

Les contrats de solidarité préretraite et l'abaissement de l'âge de la retraite

En même temps qu'il augmentait le nombre d'emplois, en relançant l'économie et en réduisant la durée du travail, le Gouvernement a cherché à réduire l'offre de main-d'œuvre qui devait continuer à croître au rythme d'environ 230 000 par an jusqu'en 1984-1985. Les « contrats de solidarité » préretraite démission, les préretraites du Fond National pour l'Emploi, et la possibilité de départ à la retraite à taux plein à partir de 60 ans, vont dans ce sens.

Les contrats de solidarité préretraite - démission : (CSPRD)

L'accord paritaire des 2 et 9 décembre 1981 instaure le système des préretraites à 55 ans avec garantie de ressource à 70 %. Cette garantie a été modifiée à partir du 1^{er} janvier 1983 : elle passe à 65 % pour la partie des ressources sous le plafond de la Sécurité Sociale et 50 % pour la partie supérieure. Au 31 décembre 1982, *le nombre de bénéficiaires potentiels était de 310 000 personnes*. Avec un taux de départ que l'on peut estimer à 50 %, le nombre de départs probables serait d'environ 155 000, dont 52 000 ont déjà eu lieu fin 1982. Selon des estimations récentes, l'effectif potentiel concerné par la nouvelle formule des « contrats de solidarité » préretraite serait d'environ 60 000, soit 30 000 départs d'ici fin 1983.

Au total, ces mesures diminuent *le niveau des ressources en main-d'œuvre de 52 000 personnes fin 1982 et 185 000 personnes en 1983-1984*. Pour mesurer l'incidence macro-économique de ces mesures nous avons considéré d'une part que les partants n'étaient pas instantanément

remplacés et d'autre part qu'il y aurait un taux de défection d'environ 15 %⁽⁹⁾.

Les autres préretraites du Fond National pour l'Emploi (FNE)

Le nombre des bénéficiaires *potentiels* liés aux conventions conclues en 1982 était d'environ 65 000 personnes. Environ 20 000 départs ont eu lieu en 1982. En prenant un taux de départ de 80 %, on obtient un nombre de départ de 32 000 en 1983. Si l'on tient compte des nouveaux départs liés aux conventions signées en 1983, ces mesures conduisent à une diminution *du niveau des ressources en main-d'œuvre de 20 000 en 1982 et 58 000 en 1983.*

Contrairement aux CSPRD, les préretraités du FNE ne sont pas remplacés. Au niveau macro-économique, cette mesure entraîne une diminution de l'emploi concomittante à celle des ressources en main-d'œuvre. Mais dans cet exercice, nous supposons que la baisse des effectifs aurait eu lieu même sans mesures. En variante, ces dispositions n'ont donc pas de conséquences sur l'emploi. Elles diminuent uniquement les ressources en main-d'œuvre.

L'abaissement de l'âge de la retraite des salariés

Depuis le 1^{er} avril 1983, le régime général des salariés et les régimes complémentaires attribuent une pension à taux plein aux salariés de 60 ans jouissant de 37 ans et demi d'activité professionnelle. Cette mesure n'aura pas d'impact sur les départs des travailleurs du secteur privé en 1983, en effet les bénéficiaires potentiels sont déjà partis grâce au système des préretraites démission.

En ce qui concerne les fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat, ils pourront, jusqu'à la fin de l'année 1983, bénéficier d'une cessation anticipée d'activité, trois ans avant l'âge du départ normal à la retraite.

Nous avons admis que l'ensemble de ces mesures permettrait de diminuer le niveau des ressources en main-d'œuvre de 30 000 en 1983 et 55 000 en 1984⁽¹⁰⁾.

Conséquences macro-économiques

Le tableau ci-dessous donne *la variation en moyenne annuelle des ressources en main-d'œuvre* avant et après les différentes mesures examinées ci-dessus.

	1982	1983	1984
Avant mesures (en milliers)	240	230	200
Après mesures (en milliers)	200	30	115

(9) Théoriquement, les entreprises doivent remplacer nombre pour nombre les départs en préretraite, mais elles ont quelques mois pour respecter cette obligation. De plus, des contrôles récents montrent qu'il y a certaines défections.

(10) Les créations d'emplois liées au départ des fonctionnaires sont pris en compte par ailleurs. Ici, on raisonne à effectif inchangé.

Ces dispositions ont trois conséquences importantes. Sur la deuxième partie de 1982 et sans doute encore en 1983, elles permettent à un certain nombre d'entreprises d'ajuster plus rapidement les effectifs à l'évolution de la production, d'où un effet négatif sur l'emploi à court terme. Elles diminuent fortement l'évolution du chômage recensé et expliquent en partie la stagnation de celui-ci depuis l'été 1982. *En moyenne annuelle, ces mesures auront pour effet de freiner la croissance du chômage de 110 000 personnes en 1983 et d'environ 40 000 personnes en 1984.*

Elles contribuent à accroître le déficit « ex-post » des Administrations de plus de 2 milliards en 1982 et 11 milliards en 1983. En contrepartie la croissance est stimulée de 0,1 point par an en 1983-1984.

Le plan de financement de la Sécurité Sociale et de l'Unedic de l'automne 1981

Le relèvement des cotisations sociales

Le rythme de croissance en cours d'année des dépenses et des recettes de la Sécurité Sociale laissait présager un déséquilibre financier. Aussi le Gouvernement décida-t-il en novembre un nouveau plan de financement destiné à la fois à apurer la situation de 1981 et à permettre un retour à l'équilibre en 1982. Les mesures arrêtées le 10 novembre 1981 ont été les suivantes :

Pour les salariés et non salariés :

- relèvement d'un point du taux de cotisation salariés à l'assurance-maladie ;
- relèvement bi-annuel du plafond de Sécurité Sociale (+ 15 % en janvier 1982 et 7,4 % en juillet 1982) ;
- création d'une cotisation d'assurance-maladie pour les chômeurs (1 %) et les salariés en préretraite (2 %), percevant plus que le SMIC ;
- alignement progressif des cotisations d'allocations familiales des commerçants, artisans, et professions libérales.

Pour les employeurs :

- la cotisation d'assurance-maladie est ramenée de 8,95 à 5,45 % pour la partie « sous plafond » et portée de 4,5 à 8 % pour la partie assise sur la totalité du salaire.

A contrario, l'Etat a pris en charge partiellement en février 1982, les cotisations patronales des entreprises du textile et de l'habillement.

Le financement de l'Unedic

L'augmentation du chômage et l'allongement des durées moyennes d'attente d'un emploi ont entraîné une progression de 58 % des prestations chômage entre 1980 et 1981. Afin de couvrir les besoins de l'Unedic jusqu'au milieu de l'année 1982, un dispositif financier est mis en place

à l'automne. Il porte sur un montant de 12 milliards de francs dont une moitié sous forme d'un emprunt garanti par l'Etat et l'autre sous forme d'une majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu (impôt solidarité égal à 10 % de la fraction d'impôt supérieure à 15 000 F, acquitté par les contribuables payant un impôt sur le revenu supérieur à 25 000 F en 1982).

Nous avons chiffré l'impact des différentes mesures sur les années 1981-1983 y compris la baisse d'un point de la cotisation maladie des salariés au 1^{er} février 1981, décidée par le précédent Gouvernement (cette baisse résulte plus précisément du caractère transitoire — 18 mois — de l'augmentation d'août 1979). Le tableau 3 montre que les effets macro-économiques du plan de novembre sont, en valeur absolue, environ deux fois supérieurs à ceux de la diminution de février 1981.

Tableau 3

Effets des plans de financement de la Sécurité Sociale et de l'Unedic de l'automne 1981

Incidence sur	Baisse d'un point du taux de cotisation maladie du 1 ^{er} février 1981			Plan de financement de la Sécurité Sociale du 10 novembre 1981			Impôt solidarité et emprunt		Effet attribué au financement des mesures nouvelles	
	81	82	83	81	82	83	82	83	82	83
<i>Taux de croissance annuel :</i>										
● PIB (en volume)	0,1	0,2	0	0	- 0,3	- 0,2	- 0,1	- 0,0	- 0,1	- 0,1
● Consommation des ménages (en volume)	0,2	0,3	0	0	- 0,5	- 0,1	- 0,1	- 0,0	- 0,2	0
● Investissement total (en volume)	0,1	0,3	0,2	0	- 0,5	- 0,6	- 0,1	- 0,0	- 0,2	- 0,3
● Prix à la consommation	- 0,1	- 0,1	0	0	1,0	0,6	0,1	0,1	0,3	0,2
<i>Niveau :</i>										
● Emploi total (en milliers)	7	27	37	- 1	- 39	- 75	- 6	- 10	- 15	- 25
● Chômage (en milliers)	- 4	- 13	- 17	0,4	19	38	3	5	7	14
● Capacité de financement des administrations (en milliards de F)	- 12	- 14	- 19	1,5	26	33	6 (*)	0	6	11
● Balance commerciale (en milliards de F)	- 2	- 6	- 5	0,3	10	8	1,7	1,5	4	3

(*) L'emprunt ne modifie pas la capacité de financement des Administrations au sens de la Comptabilité Nationale car c'est une opération financière.

On ne peut imputer l'ensemble de ces mesures à la nouvelle politique économique, car elles auraient de toute façon été décidées en vertu de la règle institutionnelle d'équilibre des finances sociales. En effet, compte tenu des excédents dégagés en 1980 et de la réduction de 5,3 % en valeur réelle des cotisations maladie résultant de la suppression le 1^{er} février 1981 de la majoration exceptionnelle instituée 18 mois plus tôt, la Caisse Nationale d'Assurance Maladie n'aurait pu assurer son équilibre financier en 1981 qu'avec une croissance réelle de 2,5 % des dépenses de santé. Or, celle-ci a été supérieure à 4 %. Ainsi, la croissance de ces seules dépenses aurait nécessité un nouveau plan de rééquilibrage de la Sécurité Sociale dès la fin de l'année 1981. De la même façon, les

mesures concernant l'Unedic résultent, pour partie, de déséquilibres antérieurs à la mise en place du nouveau Gouvernement (montée du chômage de 1980 à 1981).

Nous avons donc choisi d'affecter à la politique économique les seuls relèvements de cotisations entraînés par la mise en place de mesures nouvelles. En matière de dépenses de santé et de chômage, celles-ci ont été limitées puisque l'essentiel des relèvements de prestations a concerné la vieillesse et les allocations familiales dont les régimes étaient excédentaires⁽¹¹⁾. On a en outre tenu compte, dans l'évaluation des effets attribués à la nouvelle politique économique, du choix de financement par emprunt qui contribue à alourdir le déficit des finances publiques, mais exerce un effet moins dépressif que le relèvement des cotisations.

L'absence de reprise mondiale et la montée du dollar

En juin 1981 la quasi totalité des organismes de prévision attendaient une reprise de l'activité économique mondiale en 1982 (cf. [1]). L'aggravation du déficit extérieur résultant des mesures de relance (que nous avons évalué à moins de 20 milliards de francs en 1982) ne semblait pas poser de grave problème de financement dans l'hypothèse retenue à l'époque d'une reprise de l'activité économique mondiale. Or celle-ci a continué à se dégrader sous l'impulsion des politiques restrictives étrangères (et notamment de la politique monétaire américaine) et des difficultés des PVD et de l'OPEP. En outre, les experts s'attendaient à une stabilisation du dollar par rapport aux monnaies européennes, voire même à une baisse, à la suite de la forte augmentation du 1^{er} semestre 1981 (le mouvement de baisse s'amorçait d'ailleurs au 3^e trimestre de l'année), alors qu'il a continué à s'apprécier en 1982. Cette modification de l'environnement international a changé très largement la nature des priorités de la politique économique. *Afin d'en mesurer les conséquences sur l'économie française, nous avons évalué l'impact de l'écart entre l'évolution réelle et les prévisions faites en juillet 1981, en retenant pour ces dernières les prévisions de l'OCDE.*

Entre juillet 1981 et décembre 1982 les prévisions de l'OCDE concernant la croissance moyenne en volume de 1981 à 1982 des *importations de produits manufacturés* des différentes zones ont évolué comme suit :

	Juillet 81	Décembre 82
OCDE	+ 6,0 %	+ 2,2 %
OPEP	+ 15,3 %	+ 7,2 %
PVD	+ 5,0 %	- 4,5 %
Pays Est	+ 8,0 %	- 3 %

(11) En 1981, la revalorisation des retraites a suivi l'évolution moyenne des prix, alors que l'on avait constaté une perte de pouvoir d'achat de 2 points en 1980. Quant à la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), elle progresse de 1,1 % en valeur réelle contre 0,6 % par an sur la période 1970-1980.

En termes de demande de produits manufacturés adressée à la France, l'écart entre les prévisions de juillet 1981 et celles de décembre 1982 s'établit à $-5,2\%$ et, si l'on tient compte des informations disponibles aujourd'hui sur le dernier trimestre 1982, l'écart par rapport aux réalisations est encore plus élevé ($-6,5\%$).

L'analyse des révisions successives des prévisions des instituts membres de l'AIECE conduit à des conclusions similaires pour la croissance en volume des importations mondiales.

Date de la prévision	Avril 81	Octobre 81	Avril 82	Octobre 82	Avril 83
Année 1982	4,9 %	4,1 %	2,0 %	- 0,4 %	- 2,3 %
Année 1983	—	—	5,1 %	2,4 %	- 0,3 %

Elle montre en outre qu'une révision comparable a affecté les prévisions de l'année 1983, hypothèse que l'on a retenue pour le chiffrage.

En matière d'inflation, les prévisionnistes tablaient sur un ralentissement modéré qui prenait en compte la baisse du prix de l'énergie et l'effet des politiques restrictives. La diminution observée en 1982 a été plus forte que prévue en raison de l'ampleur de la récession. On a donc retenu pour les prix du commerce mondial une révision en baisse de -1% en 1982 et $-0,7\%$ en 1983.

Le tableau 4 présente l'impact, sur l'économie française, de la baisse de la demande et de l'inflation mondiale ainsi que celui de l'augmentation du cours du dollar. Pour apprécier cette dernière influence, indépendamment des dévaluations du franc dans le système monétaire européen que nous attribuons à la politique économique (cf. ci-après), nous avons retenu *le cours du dollar exprimé en Ecu*, en prenant comme *référence sa valeur moyenne au cours des 9 premiers mois de l'année 1981*, ce qui correspondait à peu près aux prévisions faites à l'époque pour l'année 1982 (cf. [1]).

La baisse de la demande et de l'inflation mondiale a freiné fortement la croissance française, augmenté le chômage (230 000 chômeurs en plus en 1983) et accru simultanément le déficit du commerce extérieur et des finances publiques. La hausse du dollar a des effets plus modestes sur la croissance et le chômage, mais ses conséquences sont importantes sur le déficit extérieur et l'inflation.

Au total, la détérioration de l'environnement international par rapport aux prévisions de l'été 1981 a entraîné un ralentissement de 2% par an de la croissance française en 1982 et 1983, une forte dégradation des finances publiques (les recettes dépendent de la croissance économique) et surtout une aggravation du déficit extérieur de l'ordre de 44 milliards de francs en 1982 et 66 milliards en 1983.

La disparition progressive des espoirs de reprise mondiale et le creusement du déficit extérieur ont conduit progressivement de la relance à la « rigueur ».

Tableau 4

Impact de la dégradation de l'environnement international sur l'économie française

Incidence sur	Baisse de la demande et de l'inflation mondiale		Hausse du \$ par rapport à l'ECU		Total	
	(1)		(2)		(1) + (2)	
	82	83	82	83	82	83
<i>Taux de croissance annuel :</i>						
• PIB (en volume)	- 1,7	- 1,8	- 0,3	- 0,3	- 2,0	- 2,1
• Consommation des ménages (en volume)	- 0,3	- 0,5	- 0,5	- 0,4	- 0,8	- 0,9
• Investissement total (en volume)	- 1,9	- 2,3	- 0,9	- 1,2	- 2,8	- 3,5
• Prix à la consommation	- 0,1	- 1,0	+ 2,0	+ 1,5	+ 1,9	+ 0,5
<i>Niveau :</i>						
• Emploi total (en milliers)	- 170	- 440	- 24	- 74	- 194	- 514
• Chômage (en milliers)	+ 90	+ 230	+ 10	+ 35	+ 100	+ 265
• Capacité de financement des administrations (en milliards de F)	- 14	- 50	0	- 7	- 14	- 57
• Balance commerciale (en milliards de F)	- 20	- 45	- 24	- 21	- 44	- 66

Les deux dévaluations de 1981-1982 et le plan d'accompagnement de juin 1982

Nous avons regroupé l'analyse des dévaluations d'octobre 1981 et juin 1982 afin de bien mettre en évidence la similitude des mécanismes mis en jeu, mais aussi les différences qui résultent du plan d'accompagnement de la seconde dévaluation. Celle-ci intervient au moment où s'affirme le caractère durable de la récession mondiale et les mesures d'accompagnement : blocage des prix et des revenus, remaniement du taux de TVA et report de la revalorisation de certaines prestations traduisent un premier changement dans les priorités de la politique économique. Les mesures de novembre 1982 concernant le financement de l'Unedic s'inscrivent également dans cette nouvelle orientation.

L'impact direct des rajustements monétaires

Le 4 octobre 1981 le Mark allemand et le Florin néerlandais étaient réévalués de 5,5 %, le Franc français et la Lire dévalués de 3 %.

Le 12 juin 1982 le Mark et le Florin étaient à nouveau réévalués de 4,25 %, le Franc dévalué de 5,75 %, la Lire de 2,75 %.

Si l'on fait abstraction, dans un premier temps, des mesures accompagnant la seconde dévaluation, on peut évaluer l'impact de ces dévaluations sur l'économie à l'aide du modèle, en distinguant l'effet des modifications de parité internes au SME et la répercussion de ces modifications sur le taux de change du Franc par rapport aux autres monnaies (dollar notamment). Cette dernière est difficile à évaluer et elle constitue un élément d'incertitude majeur dans l'analyse des conséquences des dévaluations du Franc dans le SME. Les deux dévaluations n'ont pas coïncidé notamment avec une évolution identique du dollar. En octobre 1981, le dollar, qui baissait depuis septembre, est resté stable par rapport au Franc, alors qu'il s'est apprécié fortement en juin 1982 à la fois par rapport au Franc et au Mark. Afin de conserver une hypothèse homogène pour analyser les différentes dévaluations, nous avons considéré, pour les monnaies extérieures au SME, que leur cours en Ecu représentait leur évolution propre. Nous avons donc intégré, dans l'analyse des dévaluations du Franc, la répercussion de sa dépréciation par rapport à l'Ecu sur les autres monnaies et notamment sur le dollar.

Le tableau 5 met bien en évidence l'effet favorable, sur la croissance et l'équilibre extérieur, de la dévaluation du Franc par rapport aux monnaies européennes et l'influence défavorable de sa dévaluation par rapport au dollar.

La dévaluation d'une monnaie exerce des effets contradictoires sur l'équilibre extérieur : les gains de compétitivité accentuent le développement des exportations et freinent celui des importations, ce qui contribue au rétablissement de l'équilibre extérieur, tandis que le renchérissement des importations (effet pervers) le dégrade. Cet effet pervers est limité dans le cas d'une dévaluation du Franc par rapport aux monnaies européennes, si bien qu'un excédent apparaît au-delà d'une année (4 milliards de francs en 1983 pour la dévaluation de 1981 et 1 milliard pour celle de 1982). La croissance économique est en outre stimulée par le développement des exportations et le ralentissement des importations. La dévaluation du Franc par rapport au dollar exerce en revanche principalement un effet pervers : le coût des importations de matières premières (énergie, minerais, etc.) augmente ce qui détériore le solde extérieur, accélère l'inflation, diminue le revenu réel et la consommation des ménages, sans que cette influence dépressive soit compensée par le développement des exportations. *L'effet total des dévaluations est donc défavorable à court terme sur l'équilibre extérieur* : il faut en effet attendre le milieu de l'année 1983 pour que les gains de compétitivité résultant de la dévaluation d'octobre 1981 compensent l'effet pervers global. Et surtout, *la succession de dévaluation à échéances rapprochées tend à rejeter continuellement dans le temps l'apparition des effets favorables*. En outre, les dévaluations relancent assez fortement l'inflation du fait du renchérissement des matières premières et du surcroît d'activité résultant des gains de compétitivité. Cette hausse des prix tend à annuler à long terme les gains de compétitivité, aussi est-il important de mettre en place une politique d'accompagnement destinée à freiner l'inflation induite. C'est ce que fit le Gouvernement en juin 1982.

Tableau 5

*Les effets des deux dévaluations de 1981-1982
et du plan d'accompagnement de juin 1982*

Mesures	Taux de croissance annuel						Niveau								
	PIB en volume			Prix à la consommation			Chômage (milliers de personnes)			Capacité de financement des administrations (milliards de francs)			Balance commerciale (milliards de francs)		
	81	82	83	81	82	83	81	82	83	81	82	83	81	82	83
● Dévaluation d'octobre 1981	0,1	0,2	0,1	0,3	1,4	0,9	- 2	- 13	- 20	0	2	0	- 1,5	- 6	0
dont :															
- Monnaies SME	0,1	0,3	0,2	0,1	0,6	0,5	- 3	- 19	- 36	0	2,5	4	- 0,3	- 1	4
- Autres monnaies (\$)	0	- 0,1	- 0,1	0,2	0,8	0,4	1	6	16	0	- 0,5	- 4	- 1,2	- 5	- 4
● Dévaluation de juin 1982	—	0,1	0,2	—	0,9	1,5	—	- 7	- 18	—	2	6	—	- 7	- 9
dont :															
- Monnaies SME		0,1	0,3		0,2	0,4		- 9	- 27		1	7		- 1	+ 1
- Autres monnaies (\$)		- 0,0	- 0,1		0,7	1,1		2	9		1	- 1		- 6	- 10
● Dévaluation de juin 1982 avec mesures d'accompagne- ment	—	0,1	0,2	—	- 1,0	- 1,3	—	- 10	- 30	—	5	10	—	- 7	- 5
● Hausse des taux de coti- sations ASSEDIC et économies sur les prestations chômage	—	- 0,1	- 0,3	—	0,2	0,6	—	4	19	—	4	34	—	2	7

La politique économique depuis mai 1981 : un premier bilan

Le plan d'accompagnement de la dévaluation de juin 1982

Le plan d'accompagnement de la dévaluation de juin 1982 comportait trois ensembles de mesures : un blocage des prix et des revenus, le remaniement des taux de TVA et le report de la révalorisation de certaines prestations sociales.

Le blocage des prix et des revenus

Le blocage des prix concernait l'ensemble des prix et des marges à tous les stades de la production et de la distribution à compter du 11 juin et jusqu'au 31 octobre 1982, à l'exception de certains produits agricoles et pétroliers. Il concernait également les services publics et privés ainsi que les marges d'importation. Il portait sur les prix nets toutes taxes comprises, à l'exception des produits alimentaires soumis au taux réduit de TVA.

Le blocage des revenus concernait les rémunérations de l'ensemble des salariés du secteur public et privé, du 1^{er} juin au 31 octobre 1982, à l'exception des augmentations du SMIC, des promotions normales des carrières et des augmentations résultant d'un accord signé avant le 11 juin. Les honoraires étaient également bloqués et les dividendes distribués par les sociétés en 1982 et 1983 soumis à un plafonnement.

Les modifications des taux de TVA

Le taux normal de TVA était augmenté d'un point à partir de juillet (17,6 % à 18,6 %) tandis que le taux réduit sur les produits alimentaires était diminué de 7 à 5,5 %. Cette augmentation du taux de TVA non répercutable sur les prix pendant la période de blocage a coûté environ 5 milliards de francs aux entreprises dans l'année 1982. Mais elle est à mettre en balance avec l'allègement des taxes professionnelles, décidé en avril 1982, qui devrait diminuer d'environ 11 milliards de francs en deux ans les charges des entreprises. Pour 1982, l'effet total de ces deux mesures est neutre sur les charges des entreprises. En 1983, compte tenu des répercussions de la TVA dans les prix après la période de blocage, l'effet total devrait améliorer la situation financière des entreprises. Enfin la baisse du taux réduit de TVA a correspondu, si elle a été effectivement répercutée dans les prix, à un transfert d'environ 2,5 milliards de francs des ménages à l'Etat.

Les mesures d'économie de la Sécurité Sociale

Ces mesures d'économie évaluées à 10 milliards de francs (dont 2 milliards résultent du blocage des prix pharmaceutiques et des honoraires médicaux) sont destinées à limiter le déficit provenant de la croissance des dépenses de santé et de la diminution attendue des rentrées de cotisations à la suite du blocage des prix et des revenus (évaluée à 4,5 milliards de francs). Elles consistent en un report de certaines revalorisations annoncées antérieurement et en économies sur les dépenses de santé (hospitalisation, pharmacie...). Dans la mesure où nous avons évalué les plans précédents sur la base de leur réalisation effective et non sur les dépenses annoncées « ex-ante », nous n'avons retenu que les mesures nouvelles, non liées au blocage des prix et des revenus.

Les effets conjoints de la dévaluation et du plan d'accompagnement

Le blocage a entraîné un fort ralentissement de la croissance des prix et des salaires. Le prix des produits manufacturés, qui augmentait de 1 % par mois au cours du premier semestre 1982, n'a cru que de 0,5 à 0,6 % par mois pendant la période de blocage, soit une diminution en glissement annuel de 2 % par an. Dans les services, la hausse n'a été que de 0,2 % par mois dans la période de blocage contre 1 % au premier semestre, mais elle s'est considérablement accélérée à la fin de la période blocage.

Quant à l'impact du blocage sur les salaires, il est plus difficile à évaluer car le fort ralentissement de la croissance du salaire horaire au second semestre résulte en partie du blocage et en partie de l'épuisement de la compensation salariale de la baisse de la durée hebdomadaire du travail (cette compensation explique la forte croissance du salaire horaire au 1^{er} semestre). Une évaluation possible consiste à retenir les écarts entre la croissance observée et expliquée par une relation économétrique trimestrielle. Selon l'INSEE (cf. [4] p. 44) le manque à gagner imputable au blocage serait de 1,3 % au second semestre, en termes de salaire réel. C'est l'hypothèse que nous avons retenue pour le chiffrage. L'évaluation de l'impact du blocage des prix et des revenus sur l'évolution observée ne peut être isolée des effets de la dévaluation. Celle-ci aurait dû conduire à une forte accélération de prix au second semestre (+ 0,9 % en moyenne annuelle en 1982), or on observe au contraire une diminution de l'ordre de 2 % en glissement et 1 % en moyenne annuelle. Pour 1983, les mécanismes d'indexation et la répercussion mécanique de la baisse du second semestre sur la moyenne annuelle conduiraient, pour l'effet global de la dévaluation et du plan, à un freinage de l'inflation de l'ordre de 1,2 %. On a retenu une influence moindre pour prendre en compte les effets de rattrapage déjà observés dans certains secteurs. Sur les évolutions en volume, le plan d'accompagnement a des effets limités. La consommation des ménages est freinée (baisse du pouvoir d'achat du revenu disponible), tandis que les exportations sont stimulées. Au total, la croissance du PIB resterait inchangée en 1982 et serait légèrement stimulée en 1983. Enfin la dégradation de la balance commerciale induite par les effets à court terme de la dévaluation serait légèrement réduite (5 milliards de francs en 1983 au lieu de 9 milliards).

L'appréciation de ces évolutions induites reste toutefois très incertaine. Elle dépend notamment des comportements de marge des exportateurs qui sont supposés constants dans le modèle.

La hausse des taux de cotisations aux ASSEDIC et les mesures d'économie d'allocations chômage de novembre 1982

A titre exceptionnel et transitoire, un décret en Conseil d'Etat a porté le taux de contribution des employeurs à l'Unedic de 2,76 % à 3,48 % (+ 0,72 point) et celui des salariés de 0,84 % à 1,32 % (+ 0,48 point)

à compter du 1^{er} novembre 1982. Ces dispositions doivent rester en vigueur jusqu'au 31 janvier 1984 au plus tard. De plus, le Gouvernement a instauré une contribution de solidarité de 1 % au profit de l'UNEDIC, à la charge des agents du secteur public non affiliés aux ASSÉDIC.

En ce qui concerne les dépenses, un plan d'économie d'environ 11 milliards pour 1983 a été adopté le 27 novembre 1982. Par rapport au régime antérieur, les principales modifications sont, le passage de 3 à 6 mois du temps d'activité nécessaire pour bénéficier des allocations, la réduction de la durée d'indemnisation du chômage économique de un an à 6 mois, enfin la diminution des allocations des préretraités qui passent de 70 % du salaire brut à 65 % en dessous du plafond de Sécurité Sociale et 50 % au-dessus.

Ces différentes mesures réduisent le déficit « ex-post » des administrations de 4 milliards en 1982 et 34 milliards en 1983. En contrepartie, la hausse des taux de cotisation chômage à la charge des entreprises se répercute sur les coûts et accroît l'inflation de 0,2 point en 1982 et 0,7 point en 1983. La réduction des salaires nets et des prestations chômage freine la consommation des ménages de 0,1 point en 1982 et 0,2 point en 1983, ce qui contribue — avec l'accroissement des charges des entreprises — à freiner l'investissement de 0,1 point en 1982 et 0,5 point en 1983. Au total, la croissance du PIB est réduite de 0,1 point en 1982 et 0,3 point en 1983, d'où une aggravation du chômage de 20 000 personnes.

La dévaluation de mars 1983 et les mesures de rigueur

La dévaluation

Le réajustement monétaire du 21 mars 1983 a conduit à une réévaluation de 5,5 % du Mark, 3,5 % du Florin, 2,5 % de la Couronne Danoise et 1,5 % du Franc Belge. Parallèlement, le Franc Français et la Lire ont été dévalués de 2,5 % et la Livre Irlandaise de 3,5 %.

Les effets macro-économiques de cette dévaluation sont comparables aux précédents. La dévaluation du Franc par rapport aux monnaies européennes relance la croissance des exportations et du PIB, et freine l'augmentation du volume des importations, entraînant une amélioration de 3 milliards de Francs de l'équilibre extérieur en 1984. Mais la répercussion de cette dévaluation sur le dollar freine la croissance et dégrade fortement la balance commerciale. Au total le déficit s'accroît de 10 milliards de Francs en 1983 et 6 milliards en 1984 (cf. tableau 6). A court terme, les dévaluations seules ne permettent donc pas de réduire le déficit commercial, aussi est-il logique que cette dernière dévaluation s'accompagne d'un plan de « rigueur » ayant pour objectif principal la réduction de notre déficit des paiements extérieurs.

Tableau 6

Effet de la dévaluation de mars 1983 et des mesures de rigueur

Incidence sur	Dévaluation du 27 mars 1983 (effet total) (1)		Augmentation des prélèvements (2)		Economies sur les dépenses (3)		Total (2) + (3)	
	83	84	83	84	83	84	83	84
	<i>Taux de croissance annuel :</i>							
• PIB (en volume)	0,1	0,2	- 0,3	- 0,2	- 0,3	- 0,2	- 0,6	- 0,4
• Consommation des ménages (en volume)	- 0,2	- 0,2	- 0,4	- 0,3	- 0,1	- 0,1	- 0,5	- 0,4
• Investissement total (en vo- lume)	- 0,1	- 0,3	- 0,3	- 0,4	- 1,5	- 0,3	- 1,8	- 0,7
• Prix à la consommation	0,8	1,0	0,2	0,1	0	0,1	0,2	0,2
<i>Niveau :</i>								
• Emploi total (en milliers) ...	14	33	- 16	- 34	- 27	- 46	- 43	- 80
• Chômage (en milliers)	- 10	- 23	8	19	13	21	21	40
• Capacité de financement des administrations (en milliards de F)	3	4	15 (*)	13	12	17	27	30
• Balance commerciale (en mil- liards de F)	- 10	- 6	4	10	8	12	12	22

(*) L'emprunt obligatoire ne modifie pas la capacité de financement des administrations au sens de la Comptabilité Nationale car c'est une opération financière.

Les mesures de mars 1983

Elles comportent trois volets principaux : une augmentation des prélèvements qui porte pour l'essentiel sur les ménages, une réduction des dépenses du secteur administratif et public et différentes dispositions qui ont pour objectif de contrôler la répercussion des mesures précédentes.

Les prélèvements nouveaux

• *L'emprunt obligatoire de 10 % de l'impôt sur le revenu ou la fortune* (pour les ménages versant plus de 5 000 F d'impôt) sera prélevé à la fin du deuxième trimestre 1983. Le montant estimé de cet emprunt est de 14 milliards, soit environ 0,5 % du revenu disponible annuel des ménages. L'impact macro-économique de cette mesure dépendra essentiellement du comportement des ménages en matière d'épargne. En effet, l'emprunt obligatoire concerne les ménages qui ont des revenus moyens et élevés, il est donc probable que ceux-ci préleveront en priorité cet emprunt sur leur épargne. Nous avons admis que la moitié de celui-ci serait financé de cette façon en 1983.

Les 7 milliards restant sont donc considérés comme un prélèvement supplémentaire, ce qui diminue d'autant le revenu disponible des ménages.

Compte tenu des délais d'ajustement de la consommation à la baisse du revenu, environ la moitié de celle-ci se répercute en baisse de la consommation dès 1983. En moyenne annuelle, la croissance de la consommation des ménages en volume est freinée de 0,1 point en 1983 et autant en 1984. Par ailleurs, le montant des titres émis par les sociétés doit être plus faible en raison de la baisse de l'épargne des ménages, ce qui freine la croissance de l'investissement de 0,1 point par an en 1983-1984.

- *Le prélèvement de 1 % sur le revenu imposable.* Son montant estimé est de 11 milliards de Francs. En laissant jouer les mécanismes du modèle, cela se traduit par une baisse du taux de croissance de la consommation de 0,15 point en 1983 et 0,2 point en 1984. Le ralentissement de la demande et la détérioration des résultats financiers freinent l'accroissement de l'ensemble des entreprises de 0,1 point cette année et 0,2 point l'année prochaine. En contrepartie, cette mesure améliore le solde extérieur de 2 milliards, puis de 5 milliards.

- *Les autres prélèvements et la hausse des tarifs publics.* Le rendement attendu des mesures d'équilibrage de la Sécurité Sociale (vignettes sur l'alcool et les tabacs) et de la taxe spéciale sur les produits pétroliers (compensant l'effet de la baisse du prix du pétrole sur l'essence et le fuel domestique) est estimé à 5 milliards de Francs environ. L'avancement de l'échéancier des hausses de tarifs publics devraient procurer 2,5 milliards de recettes supplémentaires aux Entreprises Nationales.

Ces différentes mesures ont un effet immédiat sur la hausse des prix à la consommation. Mais leur impact macro-économique dépend pour l'essentiel des répercussions que celles-ci auront au niveau des revenus. Deux hypothèses sont possibles :

- les mécanismes d'indexation des salaires et des prestations ne sont pas remis en cause, alors cette hausse supplémentaire conduit à une augmentation équivalente des salaires et des prestations, et le pouvoir d'achat du revenu des ménages n'est pratiquement pas affecté, mais le commerce extérieur est dégradé ;

- les salaires nominaux ne sont pas modifiés et la perte de pouvoir d'achat du revenu peut atteindre 0,3 % en moyenne annuelle en 1983 ; l'inflation exerce donc un prélèvement supplémentaire sur les ménages qui se traduit par une baisse de la consommation de 0,1 point en moyenne. Une bonne partie des salaires ayant été fixée par des accords salariaux à la suite des recommandations gouvernementales (hausse de 18 %, en cumulé, pour les années 1982 et 1983), on a retenu cette seconde hypothèse.

Les réductions de dépenses du secteur administratif et public

En même temps que le Gouvernement augmentait les prélèvements, il réduisait ses dépenses. Nous avons retenu uniquement les réductions dont la nature a été suffisamment précisée pour être introduite dans la simulation. On a supposé que l'investissement des Grandes Entreprises Nationales serait réduit de 3,7 milliards de Francs en 1983, et celui des collectivités locales et des administrations publiques de 5 milliards. En

outre, nous avons admis que les dépenses de fonctionnement diminueraient de 4 milliards. Enfin, on a incorporé le report des hausses de prestations familiales et maladie ; le montant de l'économie a été estimé à 4 milliards de Francs.

Ces mesures d'économie devraient se traduire en 1983 par une baisse de 1,5 point de l'investissement et 0,3 point du PIB. Elles permettent de réduire le déficit extérieur d'environ 8 milliards de Francs.

Les autres dispositions du plan

Elles ont pour objectif de contrôler la répercussion des mesures précédentes, c'est le cas des mesures d'incitation à l'épargne. La rémunération des plans d'épargne logement passe de 9 à 10 %, les plafonds de dépôt et du prêt associé à ces plans doublent, les plafonds des livrets A et bleu sont relevés, la création de fonds salariaux pour l'investissement industriel et la création d'emplois est mise à l'étude. Par ailleurs, la norme de croissance de la masse monétaire passe de 10 à 9 %. Enfin le contrôle des changes est renforcé. Mis à part le relèvement du taux d'intérêt des plans d'épargne logement, nous n'avons pas introduit les mesures précitées dans la simulation. Notre évaluation sous-estime donc légèrement l'effet global des mesures.

L'ensemble des mesures de rigueur analysées freinerait le taux de croissance du PIB de 0,6 point en 1983 et 0,4 point en 1984⁽¹²⁾ et diminuerait le déficit extérieur de 12 milliards de Francs en 1983 et 22 milliards en 1984. Enfin l'effet induit sur le chômage serait relativement modéré pour ces deux années (21 000 et 40 000 chômeurs de plus respectivement).

Une synthèse

Le tableau 7 résume l'impact global de la politique conjoncturelle sur les principales grandeurs macro-économiques.

La croissance a été stimulée par le plan de relance de 1981-début 1982 et les trois dévaluations du Franc. Quant aux mesures de freinage elles ont été modérées en 1982 mais elles annulent pratiquement en 1983 les effets de la relance et des dévaluations (en termes de taux de croissance mais non en niveau). En moyenne annuelle, les plans successifs ont entraîné une stimulation modérée de la croissance en 1981 (+ 0,4 %), assez forte en 1982 (+ 0,7 %) et pratiquement nulle en 1983. Cet effet de la politique économique est à rapprocher de l'impact des modifications de l'environnement international que nous avons évalué à + 2,1 % en 1982. La croissance française a été de 1,6 % en 1982 dont 0,7 % sont attribuables aux mesures nouvelles. Dans l'hypothèse d'une reprise de la croissance mondiale et d'une stabilité du dollar qui était celle des prévisionnistes français et étrangers à l'automne 1981, la croissance française

(12) Cette évaluation est du même ordre de grandeur que celle établie par l'INSEE à l'aide du modèle METRIC : 1 % sur le niveau du PIB en 1984 (cf. [5] p. 81). Les écarts en % indiqués par l'INSEE concernent le niveau des grandeurs et non leur taux de croissance.

Tableau 7

Synthèse des effets de la politique économique en 1981-1983

Incidence sur le <i>taux de croissance</i>	PIB en volume			Prix à la consommation		
	81	82	83	81	82	83
(1) Relance 1981-1982	0,3	0,7	0,6	0,4	1,0	0,9
(2) Durée du travail et « contrats de solidarité »	—	- 0,1	0,0	—	0,4	0,3
(3) Mesures de financement de la Sécurité Sociale et de l'Unedic de 1981 et 1982	—	- 0,2	- 0,4	—	0,5	0,8
(4) Plan de « rigueur » de mars 1983	—	—	- 0,6	—	—	0,2
<i>Total (1) à (4)</i>	0,3	0,4	- 0,4	0,4	1,9	2,2
(5) Trois dévaluations y compris plan d'accompagnement de juin 1982	0,1	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4
<i>Total (1) à (5)</i>	0,4	0,7	0	0,7	2,3	2,6

Incidence sur la <i>variation absolue</i> (1)	Chômage (en milliers de personnes)			Balance commerciale (en milliards de F)		
	81/80	82/81	83/82	81/80	82/81	83/82
(1) Relance 1981-1982	- 19	- 57	- 36	- 2,7	- 15,3	- 6,0
(2) Durée du travail et « contrats de solidarité »	—	- 50	- 140	—	- 2,0	- 2,5
(3) Mesures de financement de la Sécurité Sociale et de l'Unedic de 1981 et 1982	—	11	22	—	6	4
(4) Plan de « rigueur » de mars 1983	—	—	21	—	—	12
<i>Total (1) à (4)</i>	- 19	- 96	- 133	- 2,7	- 11,3	+ 7,5
(5) Trois dévaluations y compris plan d'accompagnement de juin 1982	- 2	- 21	- 37	- 1,5	- 11,5	- 2
• dont effets dus aux seuls rajustements des monnaies du SME				- 0,3	- 1,5	+ 9,5
<i>Total (1) à (5)</i>	- 21	- 117	- 170	- 4,2	- 22,8	+ 5,5

(1) Pour obtenir l'incidence sur le *niveau* des variables, il suffit de cumuler l'incidence sur les *variations absolues*.

aurait été de 3,7 % en moyenne annuelle c'est-à-dire proche des prévisions de la loi de Finances. La confrontation de l'impact de la relance et de celui des modifications de l'environnement extérieur montre bien le poids de la contrainte extérieure sur l'économie.

La politique économique et les dévaluations du franc ont fortement contribué à atténuer la croissance du chômage en 1982 (– 117 000 chômeurs en moyenne annuelle). L'augmentation des ressources en main-d'œuvre (+ 240 000 personnes) et la poursuite de la récession mondiale ont néanmoins entraîné une progression sensible du chômage (+ 236 000 chômeurs en moyenne annuelle). Pour 1983, les mesures de rigueur auront un impact limité par rapport aux effets favorables des « contrats de solidarité » et des dévaluations (cf. tableau 7). Toutefois l'environnement international, encore relativement défavorable, allié à la croissance de la population en âge de travailler ne devraient pas permettre une stabilisation du chômage au niveau de 1982.

L'impact inflationniste global de la politique économique est de l'ordre de 0,7 % en 1981, 2,3 % en 1982 et 2,6 % en 1983, imputable pour plus de la moitié aux revalorisations du SMIC et aux dévaluations. Le blocage des prix et des salaires de l'automne 1982 a heureusement cassé une spirale inflationniste qui aurait conduit à un dérapage beaucoup plus important. On peut penser, au vu de certains rattrapages dans les services notamment, qu'il aurait été pertinent de la maintenir dans le secteur non concurrencé.

La dégradation du déficit extérieur imputable à la politique économique résulte principalement de la relance de 1981-1982 et de l'effet pervers des dévaluations (c'est-à-dire pour l'essentiel de leur répercussion sur le dollar).

On peut esquisser une explication de l'augmentation du déficit extérieur de 1982 par rapport à 1981. Celle-ci est de l'ordre de 40 milliards de francs dont environ la moitié peut être attribuée à la politique économique (23 milliards). La reprise attendue de la croissance mondiale aurait dû entraîner une réduction de l'ordre de 12 milliards de ce déficit alors que le maintien de la récession l'a aggravé de 8 milliards (la différence est de 20 milliards en 1982). Si l'on ajoute à ces 8 milliards de déficit supplémentaire la répercussion de la hausse du dollar par rapport à l'Écu (environ 24 milliards) on obtient une aggravation due à l'environnement international un peu supérieure à 30 milliards de francs. Celle-ci doit être réduite pour tenir compte de l'évolution favorable du prix du pétrole et des matières premières en 1982.

	« Prévu »	Réalisé
solde 1981	– 55	– 55
Demande mondiale	+ 12	– 8
Hausse du \$/Ecu	0	– 24
Politique économique (y compris dévaluations)	– 23	– 23
Autres facteurs	+ 14	+ 14
Solde 1982	– 52	– 96

Face à la dégradation de l'environnement international et au ralentissement de l'inflation mondiale, le blocage des prix et des salaires de l'été 1982 a été une mesure efficace pour limiter les effets défavorables de la dévaluation, mais il a fallu attendre les mesures de rigueur de mars 1983 pour que la politique s'oriente nettement vers une réduction du déficit extérieur. Leur impact restera cependant relativement modéré en 1983 comparé à l'ampleur du déficit.

Références bibliographiques

- [1] A. FONTENEAU, « Les erreurs de prévisions économiques pour 1982 », *Observations et Diagnostics Economiques*, n° 4, juin 1983.
- [2] A. FONTENEAU et P.A. MUET, « Le poids de la contrainte extérieure sur la France », et « Les conséquences des réajustements monétaires européens », *Lettre de l'OFCE*, n° 3, 23 mars 1983.
- [3] INSEE, « Situation et perspectives de l'économie française », Note de synthèse, supplément au n° 5 (cahier vert) de *Tendances de la Conjoncture*, février 1983.
- [4] INSEE, « Situation et perspectives de l'économie française », Note de synthèse, supplément au n° 8 (cahier bleu) de *Tendances de la Conjoncture*, avril 1983.