

# Comparaison des relances françaises de 1975 et 1981-1982

**Alain Fonteneau,**

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

**Alain Gubian,**

*Chargé d'études au département des diagnostics de l'OFCE*

*Cet article compare les deux expériences de politique de relance qu'a connues la France depuis dix ans.*

*Des prestations sociales exceptionnelles, de grands projets publics et industriels, des aides aux entreprises limitées dans le temps caractérisent la relance du gouvernement Chirac en 1975, tandis que des créations massives d'emplois publics, de fortes augmentations des prestations sociales et du SMIC, des transferts durables aux entreprises nationalisées marquent la relance du gouvernement Mauroy en 1981-1982.*

*Estimée par les coûts ex-ante des mesures l'ampleur de la relance de 1975 apparaît légèrement plus forte que celle de la gauche : 2,3 points du PIB de 1975, au lieu de 1,7 point du PIB de 1981. Mais alors que les nouvelles dépenses engagées en 1975 avaient un caractère ponctuel et conjoncturel, celles de 1981-1982, étant beaucoup plus structurelles, ne pouvaient qu'être difficilement remises en cause par la suite.*

*Les politiques budgétaire et monétaire expansives mises en œuvre en 1975 dans de nombreux pays ont, en donnant un caractère procyclique à la relance de 1975, permis d'alléger alors la contrainte extérieure. En 1982 la politique économique de la France s'est au contraire heurtée à celle de ses partenaires.*

La France a fait l'expérience de deux plans de relance au cours des dix dernières années. Le premier a été mis en œuvre par le gouvernement Chirac en 1975, le second par le gouvernement Mauroy en 1981-1982.

On effectuera ici une comparaison des programmes de relance à la lumière de la situation conjoncturelle de l'époque<sup>(1)</sup>, de leurs modalités et de leur ampleur, ainsi que de leurs résultats.

(1) Voir en annexe les graphiques sur l'évolution des principaux agrégats macroéconomiques au cours des périodes 1973-1977 et 1979-1983.

## La relance de 1975

### Le retournement conjoncturel de 1974

Contrairement aux attentes des conjoncturistes, la croissance de l'activité resta soutenue au cours du premier semestre 1974 (notamment grâce à l'investissement logement) et le chômage ne s'accrut pas (cf. graphiques en annexe). Le maintien d'une croissance élevée (+ 2,3 % en glissement sur les six premiers mois) conjugué à l'accroissement de la facture énergétique entraînèrent alors un déficit extérieur important (1 % du PIB au premier trimestre et 2 % au deuxième) et une flambée des prix.

Cette évolution conjoncturelle apparemment favorable a, semble-t-il, suscité des doutes, parmi les responsables économiques, sur l'impact récessionniste du choc pétrolier. Aussi, pour ralentir la demande et l'inflation, ceux-ci mettent en place un plan de refroidissement de l'économie en juin 1974.

Ce plan utilise l'ensemble des instruments de la politique économique et vise la réduction de la demande, principalement celle des entreprises. Le poids de la fiscalité est accru par la modification de l'amortissement dégressif, et surtout par l'instauration de majorations exceptionnelles : majoration de l'impôt sur les sociétés (5,1 milliards), majoration de l'impôt sur le revenu partiellement remboursable (3,3 milliards). Le rythme d'engagement des dépenses publiques est ralenti. Le respect des normes de progression des encours de crédit est renforcé et la politique des prix est plus rigoureuse.

L'idée que le choc pétrolier aurait peu d'impact sur la croissance fut reprise dans les prévisions économiques associées au budget de 1975 élaborées au cours de l'été 1974. En effet celles-ci tablaient sur une croissance de 10 % des exportations, de 4 % des investissements et de 4,2 % du PIB marchand (tableau 1). Le vote d'un budget en équilibre pour 1975 confirme cette impression. Les dépenses y augmentaient moins que le PIB en valeur.

La politique de lutte contre la hausse des prix fut encore resserrée en septembre et en décembre 1974, avec la mise en place du prélèvement conjoncturel, qui avait pour objectif de stériliser les plus-values nées de l'inflation (loi du 30 décembre 1974).

Bien que les indicateurs conjoncturels dont on dispose aujourd'hui montrent que dès l'été 1974 la production industrielle commença à chuter fortement, il semble que l'entrée dans une récession sévère ait été encore mal perçue au cours de l'automne 1974. La longue grève des PTT en octobre peut expliquer cette mauvaise perception du retournement conjoncturel. Quoiqu'il en soit la réorientation dans un sens plus expansionniste de la politique budgétaire ne se fera que progressivement durant les premiers mois de 1975, à un moment où le plan de refroidissement et la récession mondiale agissent fortement sur l'activité.

1. Comparaison entre les prévisions de la loi de finances initiale de 1975 et les réalisations

	Prévisions LFI <sup>(a)</sup>		Réalizations <sup>(b)</sup>	
	1974	1975	1974	1975
<i>Variation annuelle en %</i>				
PIB .....	4,7	4,2	3,0	0,0
Importations .....	7,7	6,0	6,5	- 8,8
Consommation des ménages .....	4,4	3,4	2,7	3,3
Investissement total .....	4,8	4,0	0,6	- 2,7
Exportations .....	12,7	10,1	10,3	- 3,0
Prix à la consommation .....	14,0	10,0	14,1	12,2
Solde des biens et services (en milliards de francs) .....	- 22,8	- 12	- 18,9	+ 10

(a) *Source* : Loi de finances initiale de septembre 1974.

(b) *Source* : Comptes nationaux définitifs, volume en francs de l'année précédente.

NB : Les prévisions de la loi de finances initiale étaient établies dans les anciens concepts de la comptabilité nationale. Les réalisations sont dans les nouveaux concepts du SECN. A ce niveau d'agrégation les différences entre les deux systèmes sont faibles.

**Les mesures de soutien à l'activité de 1975 ont été progressives...**

Dans un premier temps (janvier), l'accélération des dépenses budgétaires d'équipement et de logement est demandée aux ministères : 65 % des autorisations de programme doivent être engagées au premier semestre. Puis des mesures de soutien à la consommation (mars) et en faveur de l'investissement productif (avril) sont décidées, tout en respectant, formellement, l'équilibre budgétaire. Mais comme l'activité continue à se dégrader jusqu'à la fin de l'été, le choix sera fait en septembre d'utiliser massivement l'instrument budgétaire, en acceptant un déficit important. Le coût de ce plan de relance « le plan de développement de l'économie française » était estimé à 30,5 milliards.

**... d'abord dans le respect de l'équilibre budgétaire...**

En sus de la gestion accélérée des autorisations de programme, les mesures prises au premier semestre dans le respect de l'équilibre budgétaire, sont de quatre types :

— *des aides au logement*, sous forme de moyens de financements supplémentaires pour augmenter le nombre et la qualité des logements sociaux (25 000 logements supplémentaires en janvier, 20 000 en mars ; coût budgétaire 730 millions) ;

— *des mesures de soutien à la consommation* (mars, avril), qui comprennent des aides aux agriculteurs, le relèvement anticipé du minimum vieillesse, des allocations familiales et de chômage partiel ; à quoi s'ajoute le remboursement de la majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu perçu en 1974 (coût total des mesures : 5 milliards) ;

— *un programme de soutien aux investissements productifs* (avril, mai). Ce programme, de 15,7 milliards, n'est financé que pour 1/5<sup>e</sup> sur ressources budgétaires. Un programme d'équipement téléphonique de 4,2 milliards sur deux ans à la charge des sociétés de financement des télécommunications vient compléter le programme initial de 13 milliards. Les dotations du Fonds de développement économique et social (FDES) aux entreprises nationales sont relevées de 1 milliard (dotation initiale : 2,8 milliards). Des moyens de financement privilégiés sont mis en place pour soutenir l'investissement productif et l'emploi dans le secteur privé (un emprunt bonifié et garanti par l'Etat de 5 milliards est lancé) ainsi que l'exportation (relèvement du montant des prêts bonifiés de 3 milliards pour une enveloppe initiale de 4 milliards). Et une aide fiscale sur les biens d'équipement amortissables commandés avant le 31 décembre 1975 est instituée (estimée alors à 2 milliards) ;

— *le recrutement anticipé* au titre de 1976 de 15 000 agents dans la fonction publique est autorisé en juin.

Le coût global estimé de ces mesures s'élève à 21,4 milliards, pour lesquels 6,9 milliards sont inscrits en crédits de paiement ou en moins-values de recettes dans la loi de finances rectificative d'avril, dont l'équilibre est assuré par des plus-values prévues d'un montant équivalent.

### **... puis l'acceptation d'un déficit substantiel...**

Le « programme de développement de l'économie française » adopté dans la loi de finances du 15 septembre 1975 <sup>(2)</sup> recherche l'efficacité conjoncturelle : par son ampleur et ses modalités, il doit augmenter sensiblement et rapidement la demande. L'investissement des administrations et des entreprises est privilégié, mais la consommation des ménages est également stimulée. A ceux-ci sont versés 5 milliards de francs sous forme de prestations exceptionnelles (tableau 2).

Sont programmés 13,1 milliards de francs de dépenses d'équipements publics et industriels. Le critère qui a prévalu dans le choix des projets est leur exécution rapide. Pour contraindre les ministères à dépenser vite, il est prévu que les premiers engagements des autorisations de programme doivent être passés avant le 31 mars 1976, sous risque d'annulation ou de répartition des crédits.

L'aide fiscale à l'investissement instituée en avril est étendue (encadré 1) et les entreprises bénéficient d'un report d'échéance de six mois de leurs impôts pour alléger leur trésorerie.

La loi de finances rectificative fait alors apparaître un déficit estimé à 39,6 milliards.

### **... avec une politique monétaire accompagnatrice**

La politique monétaire a accompagné tout au long de l'année l'assouplissement de la politique budgétaire. Si la loi sur l'encadrement de

---

(2) Celle-ci comprenait d'autres crédits concernant des mesures de régularisation et d'ajustement, non compris dans le plan, pour un montant de 4,1 milliards. Elle réintégrait également des moins-values prévisibles sur recettes fiscales (6,3 milliards de francs).

2. Le programme de « Développement de l'économie française »  
(loi de finances rectificative du 15 septembre 1975)

Milliards de francs

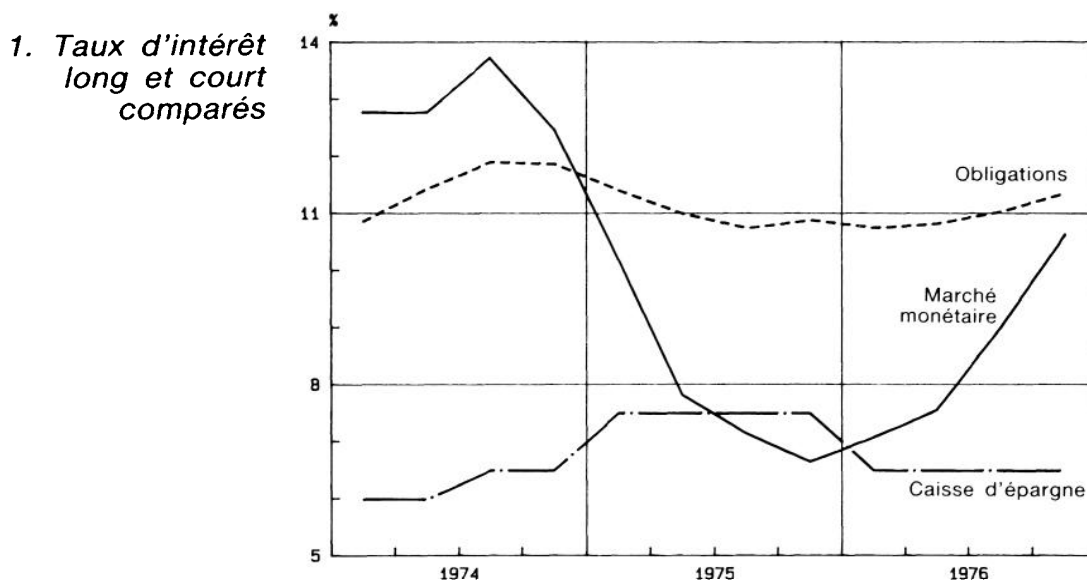
(1) <i>Soutien à la consommation</i> .....	5,0
<i>dont :</i>	
— allocations familiales (250 francs par enfant à charge) .....	(3,39)
— majoration exceptionnelle pour les bénéficiaires du Fonds national de solidarité (750 francs par personne) .....	(1,61)
(2) <i>Equipements publics et industriels</i> (les premiers engagements doivent être réalisés avant le 31 mars 1976) .....	13,1
<i>dont :</i>	
— grands projets et équipements publics .....	(7,0)
— grands projets industriels (y compris prêts du FDES de 3 milliards) .....	(3,9)
— création anticipée du Fonds d'équipement des collectivités locales <sup>(1)</sup> .....	(1,0)
— augmentation des crédits de paiements aux administrations pour compenser l'accélération des dépenses publiques intervenues en début d'année .....	(1,2)
(3) <i>Accroissement de l'aide fiscale aux investissements productifs</i> .....	2,8
(les commandes doivent être passées avant le 7 janvier 1976)	
(4) <i>Total (1) + (2) + (3)</i> .....	20,9
(5) <i>Décalage du paiement des impôts directs des entreprises du 15 septembre 1975 au 15 avril 1976</i> .....	9,6
<i>dont :</i>	
— impôt sur les sociétés (IS) .....	(5,6)
— impôts sur le revenu des chefs d'entreprises individuelles, commerciales et industrielles .....	(4,0)
(6) <i>Total général (4) + (5)</i> .....	30,5

(1) Un prêt d'un montant équivalent, peut être demandé par les collectivités locales avant le 31 mars 1976 à la Caisse des dépôts et consignations et le Crédit agricole.

1973 a été maintenue, ses contraintes ont été ponctuellement allégées par la mise en place, on l'a vu, de prêts préférentiels à l'exportation, à l'investissement productif et également de prêts du FDES aux PME, de prêts complémentaires d'épargne-logement, de facilités pour l'accès aux prêts à la consommation.

L'allègement du coût du crédit a été recherché par la baisse régulière des taux d'intervention de la Banque de France. Celle-ci a pu faire plus qu'accompagner la baisse des taux étrangers grâce à la bonne tenue du franc sur l'année. Et l'élargissement de la liquidité bancaire est rendue possible, notamment par la baisse très forte du coefficient des réserves obligatoires. Il passe pour les dépôts à vue de 17 % à la fin de 1974 à 15 % en janvier, puis 11 % en juin et 2 % le 21 septembre. Mais

en même temps l'épargne longue n'est pas découragée : les taux nominaux ne diminuent pas, certains taux réglementés sont relevés (comptes sur livrets et épargne-logement) (graphique 1). Elle est même stimulée par les émissions obligataires en vue du financement des prêts bonifiés aux entreprises à échéance de quinze ans et par des incitations fiscales.



Source : Banque de France.

L'Etat n'a pas fait appel en 1975 au marché obligataire, laissé aux entreprises. Le déficit budgétaire a été financé principalement sur ressources monétaires ; le moyen utilisé a été l'émission de bons du Trésor en comptes courants à partir de juin. Au total la masse monétaire M2 a cru de 18,2 %, dont 5,5 % pour la contrepartie « Créances sur le Trésor public ».

### Deux caractéristiques de la relance : son caractère ponctuel, son ampleur

Dans sa présentation la politique de relance mise en place tout au long de l'année a été voulue ponctuelle et d'efficacité immédiate. Le choix des mesures en témoigne, tant pour la politique budgétaire que l'accompagnement monétaire. Pour mieux signifier ce caractère (action forte, mais de brève durée) la loi de finances pour 1976, élaborée à l'automne au moment de la mise en œuvre du « programme de développement de l'économie française », a été une fois de plus présentée en équilibre selon le principe de neutralité.

Les masses en jeu sont considérables. Le coût de l'ensemble des mesures du premier semestre et du plan de septembre a été évalué à près de 54 milliards de francs de 1975 (tableau 3). Toutefois on ne peut comparer des prêts bonifiés, ni des reports d'échéances fiscales qui se

traduisent par un allègement temporaire des charges de trésorerie à des subventions effectives d'un montant équivalent. Si on déduit les uns et les autres, on obtient un montant de 32 milliards de francs qui mesure le volume des engagements publics prévus, le coût budgétaire étant de 27 milliards, soit plus de 10 % de l'ensemble des dépenses définitives du budget initial de l'année 1975.

### 3. Coût total ex-ante de la relance 1975-1976

En milliards de francs

	Montant total prévu	Montant effectif		Montant total réalisé
	1975-1976	1975	1976	1975-1976
(1) <i>Soutien à la consommation</i> .....	10,0	9,3	0,2	9,5
(2) <i>Logements sociaux</i> .....	1,35	0,8	0,55	1,35
(3) <i>Investissement de l'Etat et des collectivités locales</i> .....	9,6	4,6	4,0	8,6
(4) <i>Programme d'équipement téléphonique et grands projets industriels</i> ...	5,3	2,5	2,4	4,9
(5) <i>Aides fiscales aux investissements productifs</i> .....	5,8	1,3	8,2	9,5
TOTAL (1) à (5) :				
— en milliards .....	32,05	18,5	15,35	33,85
— en % du PIB de 1975 .....	2,2 %	1,3 %	1,0 %	2,3 %
(6) <i>Prêts à taux privilégiés</i> .....	12,25	6,7	2,6	9,3
<i>dont :</i>				
— FDES .....	(4,25)	(0)	(1,3)	(1,3)
— Emprunt groupé pour l'investissement et l'emploi .....	(5,0)	(3,8)	(1,2)	(5,0)
— Moyens de financement privilégiés en faveur des entreprises exportatrices .....	(3,0)	(2,9)	(0,1)	(3,0)
(7) <i>Décalage du paiement des impôts directs des entreprises du 15 septembre 1975 au 15 avril 1976</i> .....	(9,6)	(7,4)	(- 7,4)	(7,4)
TOTAL (1) à (7) :				
— en milliards .....	53,9 <sup>(1)</sup>	—	—	50,55
— en % du PIB de 1975 .....	3,7 %			3,5 %

(1) Ce montant s'obtient ainsi : 21,4 milliards pour les mesures du premier semestre, 30,5 milliards pour le plan de développement de l'économie française, 1 milliard pour la révision de l'estimation de l'aide fiscale et 1 milliard de prêts aux collectivités locales par la Caisse de dépôts et consignations et le Crédit agricole.

## 1. Les aides fiscales à l'investissement

### L'aide fiscale de 1975

L'aide fiscale à l'investissement de 1975 est l'un des piliers des programmes de relance de cette année. Comme eux elle a un caractère ponctuel très marqué.

Créée par la loi de finances rectificative du 29 avril 1975, elle était primitivement accordée sur le montant des commandes de biens amortissables selon le régime dégressif en moins de huit ans. Celles-ci devaient être effectuées entre le 30 avril et le 31 décembre 1975 et les délais de livraisons inférieurs à trois ans. Concernant les entreprises industrielles, commerciales ou artisanales ainsi que les exploitants agricoles, elle était fixée, dans la limite des acomptes payés au 31 décembre, à 10 % de la commande. Par le Plan de développement de l'économie française, elle a été rétro-activement étendue à tous les biens d'équipement et la date butoir a été reportée au 7 janvier 1976. Son règlement s'est opéré par imputation sur la TVA due par l'entreprise ou si nécessaire par remboursement.

Estimée initialement à 5,8 milliards, cette aide a coûté 9,5 milliards de francs, dont 8,2 versés en 1976, ce qui représente 9 % des investissements en matériel des entreprises non financières et non agricoles en 1975. Elle a été utilisée principalement en fin de période. Ceci s'explique notamment, au-delà du comportement naturellement induit par ce type d'aide, par son extension aux matériels lourds en septembre et par un phénomène d'anticipation des commandes, suscité par la reprise conjoncturelle perceptible en fin d'année, alors que la mesure allait prendre fin. Conséquence de l'avance des commandes d'équipement industriel en 1975, celles-ci apparaissent en creux pendant l'année 1976. La diffusion sur les flux d'investissement productifs a été plus lente, si bien que leur croissance s'est trouvée renforcée en 1976 et leur baisse accentuée en 1977, en particulier dans l'industrie.

### L'aide fiscale de 1981

En 1979 une nouvelle mesure d'aide fiscale avait été mise en place, pour soutenir l'investissement productif industriel. La déduction était égale à 10 % de *l'accroissement des investissements* effectués en 1979 et 1980 à imputer sur

L'exécution des mesures de relance a été conforme à ce qui avait été prévu.

Les prêts accordés au titre de l'emprunt groupé de 5 milliards ont été versés entièrement, dont 3,8 milliards avant le 31 décembre. De même les prêts à l'exportation ont été à peu près tous attribués avant la fin de l'année.

Les dépenses définitives du plan de septembre ont été engagées très vite. Les prestations sociales ont été versées au quatrième trimestre, principalement avant novembre. Les autorisations de programme ont été affectées à raison de 75 % avant la fin décembre 1975 et 93 % avant le 31 mars 1976, date butoir annoncée dans la loi de finances



l'impôt dû pour l'exercice (décalage d'un an, ou plus pour les entreprises déficitaires). Durée et modalités de calcul en font une aide au caractère moins conjoncturel que celle de 1975.

La loi de finances initiale pour 1981 avait renforcé le caractère structurel de cette aide. La grande différence avec la loi de 1979 était son mode de calcul : la déduction était égale à 10 % du montant de l'investissement — et non plus de l'accroissement — ce qui explique son coût élevé pour le budget de l'Etat. Elle s'appliquait aux investissements en biens d'équipements amortissables selon le régime dégressif réalisés entre le 1<sup>er</sup> octobre 1980 et le 31 décembre 1985.

La loi de finances initiale pour 1982 a réduit le champ d'application de cette mesure. Les entreprises ne pouvaient bénéficier de l'aide que si leur effectif avait augmenté, ou pour les entreprises de moins de 100 salariés, s'il avait été maintenu. En même temps les taux de déductibilité ont été modifiés : 15 % pour les investissements réalisés en 1982, 10 % pour ceux de 1983, 5 % pour ceux de 1984 et 1985.

La loi de finances pour 1983 est revenue sur ces modalités. Pour les investissements réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et le 31 décembre 1985, les entreprises peuvent désormais bénéficier d'un amortissement exceptionnel supplémentaire de 40 % ou 42 % selon la durée de vie des biens, et calculé sur la première annuité.

#### 4. Estimation du coût budgétaire

Exercice comptable	Budget	Coût (millions de F)	Gouvernement
1979	1980	1 100	Barre
1980	1981	995	Barre
1981	1982	5 830	Barre
1982	1983	5 120	Mauroy
1983	1984	4 540	Mauroy

Sources : Projets de loi de finances, évaluation des voies et moyens.

rectificative. Par contre les prêts du FDES, augmentés par deux fois, soit au total de 4,25 milliards, ont été peu consommés. L'aide fiscale à l'investissement a coûté beaucoup plus cher que prévu et a concerné surtout 1976 (encadré 1), tandis que le report des échéances fiscales avait été surévalué. La conséquence comptable de ces deux erreurs de prévision est l'apparition d'un déficit de 9 milliards au budget de 1976, formellement équilibré dans sa présentation.

Le coût total estimé des mesures a été proche de celui prévu, 33,9 milliards, soit 2,3 % du PIB de l'année 1975, si l'on exclut les prêts bonifiés et les décalages d'impôts, et 50,6 milliards (3,5 % du PIB) si on les inclut.

### La récession a été atténuée en 1975

Les mesures de relance concernant l'investissement des administrations et la consommation des ménages ont agi rapidement sur l'activité. Par contre les aides fiscales à l'investissement (que l'on a assimilé à des subventions dans les simulations) ont eu des conséquences surtout au cours de l'année 1976 compte tenu des délais de réalisations des investissements. Au total, par rapport à la situation de référence, le niveau du PIB a été accru de 1,2 point en 1975. Pour 1976 l'impact est identique malgré le caractère ponctuel des mesures, ceci s'explique par les délais de transmission des stimuli mis en œuvre en 1975.

Le supplément de croissance a permis de créer (ou de préserver) 160 000 emplois au cours des deux années 1975-1976. En contrepartie, le solde extérieur a été, toutes choses égales par ailleurs, détérioré d'environ 11 milliards, soit 0,75 % du PIB.

#### 5. Impact macroéconomique de l'ensemble des mesures de relance de l'année 1975<sup>(1)</sup>

En écart par rapport à la situation de référence

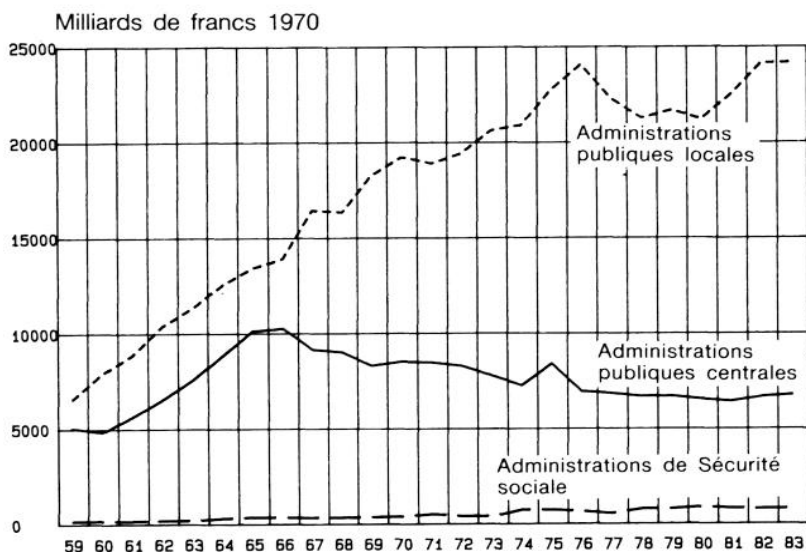
	1975	1976
<i>Niveau</i>		
PIB (en volume, en %) .....	1,2	1,2
Consommation des ménages (en volume, en %) .	1,3	0,9
Investissement total (en volume, en %) .....	4,0	5,7
<i>dont</i> : Investissement public .....	8,1	11,3
Investissement privé .....	5,2	6,7
Prix à la consommation des ménages (en %) ....	— 0,6	— 0,4
Emploi (en milliers de personnes) .....	117	162
Balance commerciale (en milliards de francs) ....	— 10,7	— 11,2
Capacité de financement des administrations ex-post (en milliards de francs) .....	— 21,6	— 0,2

Sources : Simulation du modèle « OFCE-annuel ».

- (1) — y compris l'effet dû à l'accroissement hors relance de la FBCF des collectivités locales.  
 — compte tenu des prêts versés, où le coût pour les administrations est la charge de bonification.  
 — y compris l'effet de la politique monétaire.

## 2. Investissement des collectivités locales

En France la formation brute de capital fixe des administrations publiques représente environ 13 % de l'investissement total. Ce sont principalement les collectivités locales qui investissent, puisque leur part dans la FBCF des administrations est de 75 %. Celle des administrations centrales est d'un peu plus de 20 %. Le résidu concerne les administrations de Sécurité sociale.



2. FBCF des administrations

Sources : INSEE, estimations OFCE.

Par un hasard de calendrier, la mise en place des plans de relance a précédé d'un peu plus d'un an les élections municipales de 1977 et 1983. Or l'examen des séries statistiques depuis le début des années soixante montre que les collectivités locales investissent beaucoup plus dans la période qui précède les échéances électorales.

On peut avancer trois types d'explication à la forte croissance de la FBCF des collectivités locales en 1975 et 1976 et en 1981 et 1982 :

- l'augmentation sensible des subventions du budget général et les facilités de crédit supplémentaires directement imputables aux plans de relance ;

- l'approche de l'échéance électorale ;

- le relai de la politique de relance gouvernementale par les élus locaux, l'accroissement des aides les incitant à réaliser des projets dont les coûts sont supérieurs aux nouveaux transferts (et cela d'autant plus semble-t-il que les municipalités sont de même sensibilité politique que les pouvoirs publics).

Il est difficile de distinguer les deux derniers effets. Aussi les mesures de relance présentées dans les tableaux de synthèse ne retiennent-elles que les aides gouvernementales. Mais l'accroissement de la FBCF des collectivités locales correspondant aux deux derniers effets, bien que non imputé à la politique de relance, a été intégré dans le chiffrage de l'impact macroéconomique.

## La relance de 1981-1982 <sup>(3)</sup>

La relance de 1981-1982 pouvait être justifiée d'un double point de vue. Pour des raisons politiques, la gauche ne pouvait pas prendre le pouvoir pour faire plus de rigueur que la droite, pour des raisons sociales, car le chômage croissait fortement depuis l'été 1980. Or, sauf en 1975, les finances publiques n'avaient pas été utilisées pour soutenir la croissance, alors que l'Allemagne venait de le faire en 1978-1979. Certes la balance commerciale était largement déficitaire au printemps 1981, mais l'endettement extérieur était encore relativement faible et surtout les organismes internationaux prévoyaient un redémarrage de l'économie mondiale en 1982, ce qui permettait d'espérer une croissance soutenue des exportations pour équilibrer le supplément d'importation induit par la relance. La situation conjoncturelle de l'époque et les paramètres structurels de l'économie française suggéraient néanmoins d'être extrêmement attentif aux modalités et à l'ampleur de la relance, d'autant plus qu'au printemps 1981 l'économie française était déjà engagée dans une phase de relance de la demande intérieure : la politique restrictive avait été considérablement assouplie par de nombreuses mesures prises au cours de l'hiver 1980-1981 (encadré 3).

### 3. La relance du gouvernement Barre

Les deux mesures les plus importantes concernaient la suppression en février 1981 du point supplémentaire de cotisation sociale d'assurance-maladie des salariés, instauré le 1<sup>er</sup> août 1979, et le versement de 4,1 milliards de francs aux agriculteurs au titre du maintien de leur revenu de 1980 (mesure adoptée lors de la loi de finances rectificative de décembre 1980).

Par ailleurs le minimum vieillesse, ainsi qu'un certain nombre d'aides aux handicapés et aux personnes âgées avaient été sensiblement relevés en janvier-février. En outre la loi de finances initiale pour 1981 avait renforcé la déduction fiscale en faveur de l'investissement des entreprises instaurée en 1979 (encadré 1). La vignette auto et la taxe intérieure sur les produits pétroliers étaient maintenues inchangées dans le budget 1981, alors qu'auparavant elles avaient augmenté chaque année. Et au cours des premiers mois de 1981 la totalité de la hausse du prix de l'énergie importée n'avait pas été répercutée immédiatement dans les tarifs publics, contrairement à la pratique des années précédentes. Aussi les tarifs énergétiques seront-ils fortement majorés en juillet et août. La relance pré-électorale apparaît d'ailleurs clairement dans l'évolution trimestrielle des salaires et des prestations sociales entre le début 1980 et la mi-1981. Le pouvoir d'achat des salaires nets de cotisations sociales a progressé de 1,7 % au premier semestre 1981 contre 0,1 % au premier semestre 1980, et les prestations sociales de 3,4 %, contre une baisse de - 0,3 %.

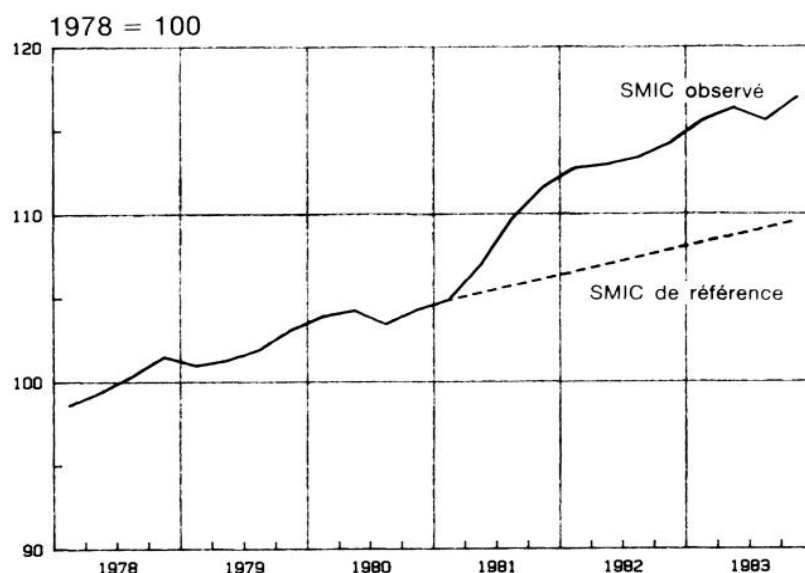
---

(3) Pour une présentation plus détaillée voir [6].

La relance 1981-1982, reposait principalement sur la revalorisation du SMIC, la hausse des prestations sociales et le soutien de l'activité économique par la politique budgétaire. En contrepartie des impôts nouveaux ont été instaurés et un nouveau plan de financement de la Sécurité sociale mis en place en novembre 1981.

### Le SMIC...

Une politique de revalorisation des bas salaires a été mise en œuvre rapidement. Le Conseil des ministres du 3 juin 1981 a décidé une augmentation du SMIC de 10 % <sup>(4)</sup> ; d'autres revalorisations de moindre ampleur sont intervenues par la suite (entre le 1<sup>er</sup> juin 1981 et mars 1983, le SMIC a cru de 38 % en valeur nominale). Alors que le pouvoir d'achat du salaire minimum n'avait augmenté que de 1,5 % en 1979 et 1,8 % en 1980, sa progression en glissement annuel a été de 5,8 % en 1981 et 4,8 % en 1982.



3. Evolution du pouvoir d'achat du SMIC horaire <sup>(1)</sup>

(1) La situation de référence est le rythme moyen d'augmentation du SMIC des années 1979-1980 soit 0,4 % par trimestre.

Source : INSEE.

L'enquête réalisée par le ministère du Travail en juillet 1981 indique que 8 % des salariés des établissements occupant dix salariés et plus ont été *directement* bénéficiaires du relèvement de juin 1981, contre 3,7 % seulement lors du relèvement de juillet 1980. En intégrant les établissements occupant moins de dix personnes, l'INSEE (voir [3]) a évalué le total des salariés payés aux environs du SMIC dans l'industrie, les commerces et les services à 1,5 million en juillet 1981, soit environ le double du chiffre estimé pour juillet 1980. L'évolution du taux horaire par qualification au cours du second trimestre 1981 montre que la hausse du SMIC s'est répercutée directement jusqu'aux manœuvres (c'est-à-dire jusqu'à 1,3 fois le SMIC), les autres catégories enregistrant une hausse très proche de la moyenne des qualifications.

(4) 3,5 % sont dus à la hausse des prix et 6,5 % à la progression du pouvoir d'achat.

Les Pouvoirs publics ont réduit parallèlement les cotisations sociales patronales pour tous les salariés percevant un salaire inférieur à 1,2 fois le SMIC. Selon les lois de règlement, le coût budgétaire de ces exonérations a été de 2,5 milliards en 1981 et 1 milliard en 1982. Compte tenu des décalages comptables et des avances de trésorerie à la Sécurité sociale faites par l'Etat, les déductions effectivement consenties aux entreprises auraient été de 1,5 milliard en 1981 et 2,1 milliards en 1982 selon le rapport CNPF-administrations sur les charges des entreprises (voir [7]). Selon le même rapport, le coût pour les entreprises des hausses du SMIC aurait été de 550 millions en 1981 et 2,9 milliards en 1982. Compte tenu de l'accroissement de l'assiette sur laquelle reposaient les charges sociales des employeurs, on peut estimer que la masse salariale supplémentaire ainsi reçue par les ménages s'est élevée environ à 2,5 milliards en 1981 et 6 milliards en 1982.

### **... et les prestations sociales ont été fortement revalorisés**

Les mesures sociales contenues dans le programme électoral de la gauche ont été pratiquement toutes mises en œuvre au cours de la première année du septennat. Elles ont concerné essentiellement les familles et les retraités. D'autres actions plus modestes en faveur des agriculteurs les plus défavorisés, des locataires et des salariés en chômage partiel ont également été prises. Le financement de ces mesures a été assuré par le budget de l'Etat et les organismes de Sécurité sociale.

#### *Les prestations familiales*

Dès juillet 1981 les allocations familiales ont augmenté de 25 % ; en février 1982 elles sont à nouveau revalorisées de 25 % pour les familles de deux enfants. Dans le même temps l'allocation logement a été augmentée de 25 % en juillet 1981 et de 20 % en décembre 1981.

On peut estimer qu'au total — par rapport à une évolution à législation constante — les mesures prises ont entraîné une augmentation du montant des prestations sociales liées à la famille d'environ 3 milliards en 1981 et 10 milliards en 1982.

#### *Les retraites*

L'effort en faveur des retraités les plus défavorisés entrepris par le gouvernement précédent a été accentué. Entre mai 1981 et juillet 1983 le montant mensuel du minimum vieillesse par personne est passé de 1 416 francs à 2 300 francs, ce qui représente une augmentation de 62 % en deux ans. Le montant de cette mesure peut être évalué à 1,5 milliard en 1981 et 5 milliards en 1982.

Au cours des années 1981-1983, un certain nombre de mesures spécifiques relatives aux retraites ont également été adoptées (application du « rapport constant » pour les anciens combattants, revalorisation des retraites « avant Boulin », passage du taux de reversion de 50 à

52 %). Les dépenses supplémentaires, dues à l'amélioration de la législation d'une part et à la hausse du pouvoir d'achat des pensions de retraites versées par l'Etat (août 1981) et par la Sécurité sociale (en 1982) d'autre part, peuvent être évaluées à 2,3 milliards en 1981 et 9 à 10 milliards en 1982-1983.

A législation inchangée, l'évolution démographique, l'allongement de la durée moyenne de vie et l'arrivée à maturité du système de retraite auraient conduit à une progression des dépenses de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, en francs constants, d'environ 2 % par an. Du fait des mesures prises, la progression observée a été de 2,8 % en 1981, 6,8 % en 1982 et 5,1 % en 1983.

### **Les actions en faveur de l'emploi et de l'investissement**

Les revalorisations du SMIC et les mesures sociales examinées précédemment étaient inspirées par un souci de justice sociale et de réduction des inégalités de revenus. Pour lutter contre le chômage, le gouvernement Mauroy a simultanément fixé trois priorités pour les finances publiques au cours des années 1981-1983 :

- créer des emplois publics et encourager directement l'emploi et la formation ;
- développer les équipements collectifs et les logements sociaux ;
- renforcer les capacités de production grâce à un important effort de recherche et une politique industrielle dynamique.

Un certain nombre d'aides aux agriculteurs ont en outre été mises en place, afin de soutenir leur revenu et favoriser leurs investissements.

### *L'emploi*

Deux types de mesures peuvent être distinguées : les créations d'emplois publics et les aides directes à l'emploi.

Entre juillet 1981 et décembre 1983 environ 110 000 emplois budgétaires et non budgétaires nouveaux ont été créés, auxquels s'ajoutent des subventions de l'Etat aux associations pour la création de 20 000 emplois d'initiatives locales et 8 700 emplois sociaux et culturels. Le coût de ces nouvelles embauches a été évalué pour le budget général à 800 millions en 1981 et 7,1 milliards en 1982. Nous l'avons estimé à 10 milliards pour 1983. Parallèlement les organismes de Sécurité sociale et l'aide sociale ont financé la création de 35 000 nouveaux emplois dans les hôpitaux et les établissements sanitaires et sociaux.

L'ensemble des dotations budgétaires consacrées aux aides directes à l'emploi s'est élevé à 24,7 milliards en 1983, contre 12,8 milliards dans la loi de finances initiale 1981, soit une progression de 93 % en francs courants et 57 % en francs constants (tableau 6). Les mesures nouvelles prises en septembre 1981 puis au cours des années 1982-1983, comportant la prise en charge par l'Etat d'une partie des cotisations sociales supportées par les entreprises du secteur textile et de l'habillement, ont eu un coût budgétaire cumulé de 10 milliards (ligne 2, tableau 6).

## 6. Les aides directes au soutien de l'emploi

En milliards de francs

	LFI 1981	LFR 1981	LFI 1982	PLF 1983	Variations en % 1983-1981
(1) Mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes	3,9	—	4,8	5,7	46,2 %
(2) Actions nouvelles en faveur de l'emploi (provisions) .....	—	2,0	2,0	5,9	—
(3) Aides traditionnelles en matière d'emploi et de formation professionnelle .....	8,9	—	11,9	13,1	47,2 %
TOTAL (1) + (2) + (3) .....	12,8	2,0	18,8	24,7	93,0 %

Sources : Lois de finances initiales (LFI), loi de finances rectificative (LFR) d'août 1981, projet de loi de finances 1983 (PLF).

*L'investissement des administrations...*

Les crédits pour l'équipement civil et militaire de l'Etat initialement inscrits au budget de 1982 étaient en progression sensible (respectivement + 27 % et + 17 %). Toutefois de nombreux arrêtés d'annulation ayant été pris en cours d'année (22 février, 16 juillet et 18 octobre), l'investissement de l'Etat a finalement peu progressé en 1982. Par contre la FBCF des collectivités locales a apporté un soutien actif à l'activité en 1981-1982 (encadré 2).

*... et l'investissement logement*

A partir de 1980 la forte hausse des taux d'intérêt réels et nominaux a entraîné une réduction importante de l'investissement en logement des ménages. Aussi, pour lutter contre le marasme du secteur bâtiment, un certain nombre de mesures ont été prises. Les dépenses supplémentaires engendrées par les nouvelles mesures « d'aides à la pierre » se sont élevées à 250 millions en 1981 et 3,1 milliards en 1982. Ces sommes sont importantes par rapport aux montants des subventions du budget affectées au logement (11,3 milliards en 1983), mais elles restent modestes par rapport au coût des autres mesures.

*Le soutien à l'industrie...*

Dans le cadre de la nouvelle politique dite des filières, les aides générales à l'industrie ont été privilégiées au détriment des aides sectorielles. Les dotations du budget civil de recherche consacrées aux programmes technologiques ont été fortement augmentées.

Par ailleurs les entreprises publiques ont reçu des dotations en capital très importantes : 26 milliards de francs au cours des années 1981-1982. Environ les deux tiers de ces sommes ont été dirigées vers les entreprises industrielles du secteur concurrentiel.



### 7. Dotations en capital aux entreprises nationalisées

En millions de francs

	1980	1981	1982	1983
Dotations <sup>(a)</sup> versées . . . . .	2 152 <sup>(b)</sup>	2 559 <sup>(c)</sup>	14 015	9 457

Sources : Lois de finances et lois de règlements.

(a) Pour des raisons de décalages comptables, les dotations effectivement reçues par les entreprises diffèrent des dotations versées par le budget.

(b) Hors consolidation des prêts du FDES à EDF (12 358 millions).

(c) Hors consolidation des prêts du FDES à Usinor Sacilor (13 804 millions).

Les subventions d'exploitation aux grandes entreprises nationales, qui avaient stagné en 1979-1980, ont été revalorisées, en particulier celle des Charbonnages de France. En 1982 le montant des aides perçues par les GEN a atteint 27,6 milliards de francs (contre 23,1 en 1981 et 20,8 en 1980).

Les prêts nouveaux à l'investissement à taux privilégiés, y compris ceux du Fonds industriel de modernisation et du Fonds de développement économique et social, ont été fortement développés, surtout en direction de l'industrie. De 17 milliards (hors agriculture) en 1980, ils sont passés à 35,5 milliards en 1982 et 51,4 en 1983.

#### *... et à l'agriculture*

Une nouvelle aide de 5,5 milliards de francs a été accordée en décembre 1981 aux agriculteurs, après les mesures du gouvernement Barre (encadré 3). Elle visait, selon les termes de la loi de finances rectificative, l'amélioration durable des mécanismes de formation des revenus dans le respect des règles communautaires. En effet le revenu brut réel moyen par exploitation s'était réduit d'année en année depuis 1974 et jusqu'en 1980.

La production et les revenus des agriculteurs ayant évolué plus favorablement que prévu, les sommes effectivement versées ont été inférieures (1,7 milliard par le budget de l'État et 1,4 milliard par le Crédit agricole). Environ le tiers de cette aide a été consacré à l'investissement en matériel agricole ; le reste a servi à rembourser les emprunts des jeunes agriculteurs endettés, développer les zones montagneuses, améliorer l'action commerciale à l'exportation, etc.

#### **La recherche de financements nouveaux**

Pour atténuer l'accroissement du déficit budgétaire, un certain nombre d'impôts nouveaux ont été instaurés dès juillet 1981 (tableau 8). Leur montant avait été calculé de telle sorte qu'il finance les mesures nouvelles en faveur de l'emploi et de l'investissement instaurées au second semestre 1981. Par ailleurs un nouveau plan de financement de la Sécurité sociale a dû être mis en place en novembre 1981 ; il visait l'apurement de la situation de 1981 et le retour à l'équilibre en 1982. Les cotisations des salariés, non salariés et employeurs ont été rele-

vées. Cela fut rendu nécessaire notamment par l'augmentation des dépenses de santé en volume, que l'on n'impute pas à la politique de relance, et par la suppression au 1<sup>er</sup> février 1981 de la cotisation supplémentaire de 1 % des salaires. Le seul coût retenu ici (imputé à la politique de relance) est le relèvement des cotisations sociales des employeurs.

### 8. Les nouvelles mesures fiscales instaurées en 1981 et 1982

En milliards de francs

	1981		1982	
	Estimation	Réalisations	Estimation	Réalisations
(1) Majoration exceptionnelle de l'impôt sur les hauts revenus .....	3,4	3,7 <sup>(a)</sup>	5,7 <sup>(b)</sup>	5,3 <sup>(c)</sup>
(2) Création de l'impôt sur les grandes fortunes .....	—	—	4,5	3,8
(3) Mesures d'imposition de « l'enrichissement sans causes » .....	2,0	1,8	2,25	2,65
(4) Taxation de certains frais généraux des entreprises .....	1,2	0,6	4,5	1,6
(5) Divers .....	0,2	0,2	2,1 <sup>(d)</sup>	1,3
TOTAL .....	6,8	6,3	19,1	14,7

Sources : Lois de finances initiales et rectificatives, lois de règlement.

(a) 3,3 milliards ont été payés par les ménages en 1981 et 0,4 milliard en 1982.

(b) Impôt solidarité pour financer la moitié du déficit de l'UNEDIC en 1982.

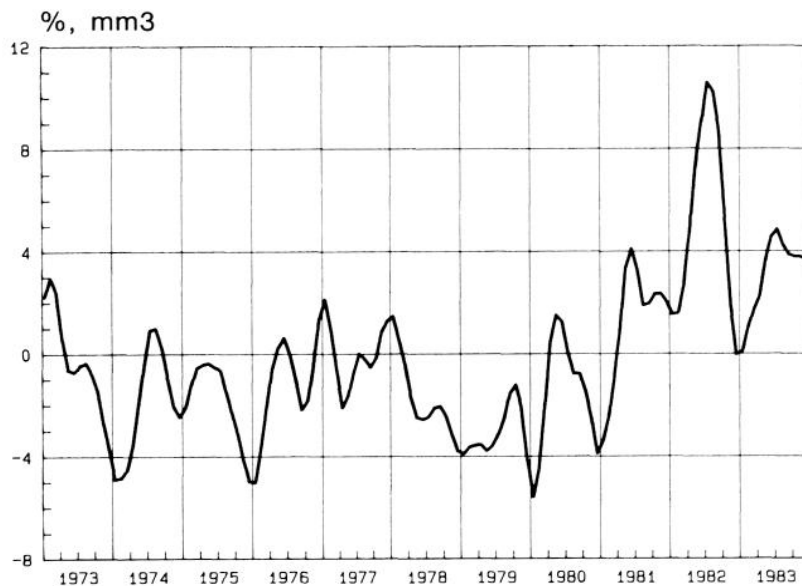
(c) 4,9 milliards ont été payés en 1982 et 0,4 milliard en 1983.

(d) Les modifications du régime de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, la majoration des barèmes des taxes sur les véhicules à moteur et la modification de la fiscalité sur les tabacs n'ont pas été prises en compte. On a considéré qu'il s'agissait d'actualisation et non de mesures nouvelles.

### La politique monétaire a été plutôt restrictive en 1981-1982

On a vu précédemment que la politique monétaire avait accompagné la relance budgétaire de 1975, ce qui avait été permis par la baisse des taux d'intérêt mondiaux. En 1981 la situation était très différente. Depuis 1979-1980 les politiques monétaires étaient devenues très restrictives, surtout aux Etats-Unis. En outre les autorités monétaires françaises étaient obligées de maintenir des taux d'intérêt très élevés pour limiter les sorties de capitaux, principalement entre mai et octobre 1981 (graphique 4).

Les autres variables monétaires donnent des indications contradictoires sur l'évolution de la politique monétaire. En 1981 et au début de 1982 une part relativement importante du déficit budgétaire fut financée par création monétaire. A partir de juin 1982 et surtout de mars 1983 l'objectif publié de masse monétaire devint plus contraignant, tout comme l'objectif de croissance de la contrepartie « créances sur le Trésor public », interne à l'administration. En 1982 et 1983 moins de 40 % du déficit fut financé sur ressources monétaires (voir [4]).



4. Indicateurs de taux d'intérêt réels <sup>(1)</sup>

(1) Calculés par différence entre les taux nominaux de court terme et le rythme annuel de l'évolution des prix.

Sources : Banque de France, INSEE.

Les indices de progression des crédits encadrés furent majorés de 0,5 point en juin 1981, puis 1 point en juillet-août et 2 points de septembre à décembre 1981. Malgré cette augmentation l'enquête de trésorerie de l'INSEE montre que les difficultés d'obtention du crédit bancaire par les entreprises ont été importantes au cours de l'année 1981 (voir [8]) ; ceci résulta de l'augmentation des besoins de financement des entreprises, induit par l'accroissement des charges salariales et sociales d'une part et la croissance très faible de la production d'autre part.

Par ailleurs le montant des prêts à taux bonifiés pour l'investissement fut sensiblement accru (cf. supra).

L'évolution contrastée des divers indicateurs rend délicate la mesure de l'influence précise de la politique monétaire sur l'évolution macroéconomique en 1981-1982. On peut simplement la qualifier de plutôt restrictive, alors que celle de 1975-1976 avait été franchement expansionniste.

#### 1981-1982 : Une relance structurelle qui privilégie les dépenses...

Deux caractéristiques de la politique de relance se dégagent de la présentation des mesures. D'une part la dépense y a été privilégiée. Aucun allègement fiscal n'est intervenu : au contraire les prélèvements obligatoires ont été accrus. Ceci résulte notamment du caractère redistributif des mesures. En outre la plupart des dépenses nouvelles avaient un caractère structurel. Visant à réduire le chômage et les inégalités de revenu, elles ne pouvaient être facilement remises en cause. Elles ont consisté à accroître définitivement les masses financières versées ; c'est le cas pour les prestations sociales, les créations d'emplois publics, les préretraites et dans une certaine mesure de la politique industrielle

9. Coût total ex-ante de la relance 1981-1982 <sup>(a)</sup>

Mesures	1981		1982		Total 1981-1982	
	Montant total <sup>(b)</sup>	Dont coût budgétaire « ex-ante »	Montant Total	Dont coût budgétaire « ex-ante »	Montant total	Dont coût budgétaire « ex-ante »
(1) Hausse du pouvoir d'achat du SMIC .....	2,5 <sup>(c)</sup>	2,5	6,0 <sup>(c)</sup>	1,0	8,5 <sup>(c)</sup>	3,5
(2) Mesures sociales :						
— prestations aux familles .....	3,0	0,3	10,0	1,5	13,0	1,8
— prestations aux retraités .....	2,3	2,3	10,5	7,0	12,8	9,3
— autres prestations (agriculture, etc.) .....	1,0	1,0	3,5	3,5	4,5	4,5
(3) Mesure en faveur de l'emploi et de l'investissement :						
— créations d'emplois publics .....	1,0	0,8	9,5	7,1	10,5	7,8
— aides directes à l'emploi .....	1,4	1,4	3,5	3,5	4,9	4,9
— investissements des administrations .....	1,0	1,0	3,0	3,0	4,0	4,0
— subventions au logement .....	0,2	0,2	3,1	3,1	3,3	3,3
— aides à l'industrie (y.c. bonifications d'intérêts) .....	0,4	0,4	2,1	2,1	2,5	2,5
— dotations en capital des entreprises nationalisées .....	1,8	1,8	12,0	12,0	13,8	13,8
— mesures en faveur des agriculteurs (décembre 1981) .....	—	—	3,1	1,7	3,1	1,7
(4) Augmentation des impôts et des cotisations sociales (novembre 1981) :						
— impôts payés par les ménages .....	- 3,7	- 3,7	- 9,1	- 3,1	- 12,8	- 6,8
— impôts payés par les entreprises .....	- 2,6	- 2,6	- 5,6	- 5,6	- 8,2	- 8,2
— cotisations sociales employeurs .....	- 0,6	—	- 6,6	—	- 7,2	—
Total des dépenses : (1) + (2) + (3) .....	14,6	11,7	66,3	45,5	80,9	57,2
Total des recettes : (4) .....	6,9	6,3	21,3	8,7	28,2	15,0
Différence dépenses-recettes :						
(1) + (2) + (3) - (4) :						
— en milliards de francs .....	7,7	5,4	45,0	36,8	52,7	42,2
— en pourcentage du PIB de 1981 .....	0,25	0,17	1,45	1,18	1,70	1,35

Sources : Lois de règlement et calculs des auteurs (voir le détail dans les paragraphes précédents).

(a) Sur la base des réalisations. Le chiffrage de certaines mesures doit être considéré comme approximatif en raison des difficultés méthodologiques qu'il pose (ex. : SMIC, aides à l'emploi et à l'industrie).

(b) Un signe positif indique une mesure expansionniste, un signe négatif une mesure restrictive (ex. : augmentation des impôts).

(c) Salaires supplémentaires reçus par les salariés.

(dotations en capital aux entreprises nationalisées). Au contraire les impôts nouveaux mis en place pour financer certaines dépenses avaient tous un caractère exceptionnel, sauf l'impôt sur les grandes fortunes.

**... dont le coût total ex-ante a représenté un peu moins de 2 % du PIB**

D'après nos estimations le solde net des dépenses et des impôts nouveaux s'est élevé en 1981 à 0,25 % du PIB et 1,45 % en 1982, en raison de la mise en place de mesures nouvelles et de l'exécution en année pleine des décisions prises au cours de la seconde partie de l'année 1981 (tableau 9). Le budget de l'Etat a financé environ 70 % du coût en 1981 et 80 % en 1982. Les organismes de Sécurité sociale et les entreprises (hausse du SMIC) ont financé le reste.

**... et qui a évité une récession à l'économie française en 1981-1982**

La relance du gouvernement de la gauche, alliée aux mesures pré-électorales du gouvernement Barre, ont incontestablement stabilisé l'évolution conjoncturelle en 1981-1982. Sans les mesures de soutien la France aurait connu une croissance quasiment nulle pendant les deux années 1981-1982, alors qu'elle a été de 2,2 %.

La stimulation de l'activité, alliée aux créations d'emplois publics a permis de créer (ou préserver) plus de 320 000 emplois au cours des trois années 1981-1983. En contrepartie, sans les mesures « correctrices » prises à partir de juin 1982, la relance aurait dégradé la balance commerciale de 23 milliards (0,65 % du PIB) en 1982 et 36 milliards en 1983.

*10. Impact macroéconomique de l'ensemble des mesures de relance prises par la gauche*

(y compris hausse de la fiscalité)

En écart par rapport à la situation de référence

	1981	1982	1983
PIB (en volume, en %) .....	0,3	1,2	1,7
Consommation des ménages (en volume, en %) .....	0,5	1,7	2,3
Investissement total (en volume, en %)	0,6	3,1	4,8
Prix à la consommation des ménages (en %) .....	0,1	0,7 <sup>(a)</sup>	1,1
Emploi (en milliers de personnes) .....	36	225	323
Balance commerciale (en milliards de francs) .....	- 4,5	- 23	- 36
Capacité de financement des administrations (en milliards de francs) :			
— ex-ante .....	- 11,6	- 53	- 54
— ex-post .....	- 9,8	- 43	- 35

Source : Simulations du modèle « OFCE-annuel ».

(a) Y compris effet inflationniste dû à la réduction de la durée du travail (+ 0,3 point).

## Comparaisons

### La relance de 1975 a été un peu plus forte, mais elle avait un caractère ponctuel

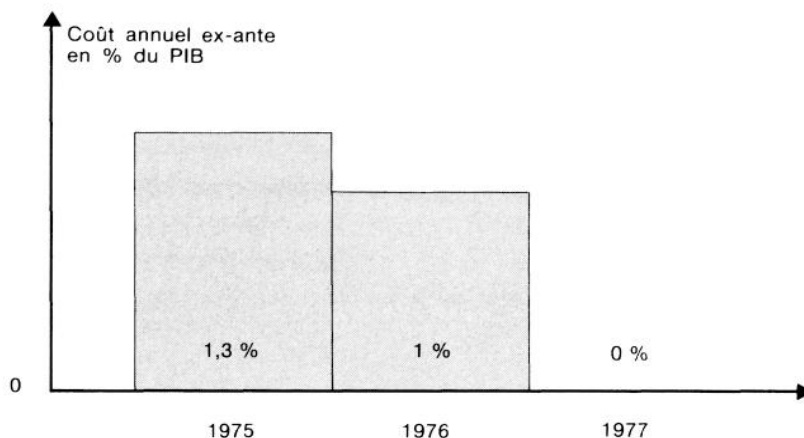
Estimée par les coûts ex-ante des mesures, la relance de 1975 apparaît légèrement plus forte que celle de la gauche : 2,3 points du PIB de 1975 au lieu de 1,7 point du PIB de 1981 (tableaux 3 et 9).

En 1975 les mesures avaient pour but d'apporter un soutien conjoncturel à l'activité. En 1982 elles ont modifié durablement les transferts entre agents.

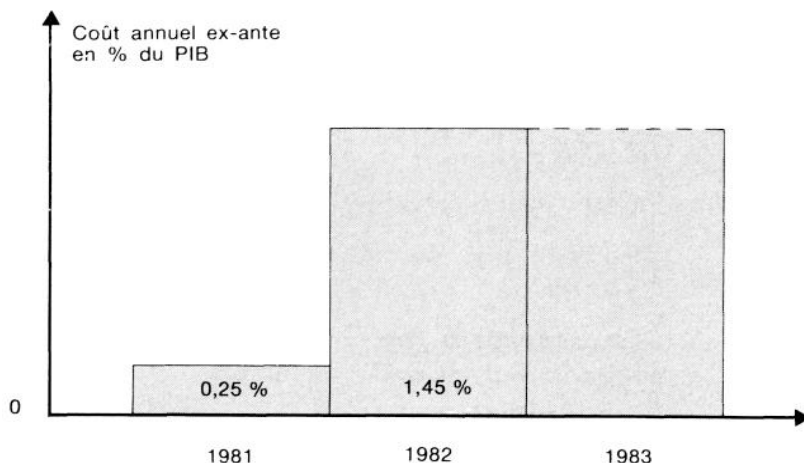
On peut illustrer graphiquement le profil temporel des deux relances de la manière suivante : en 1975, le choc était ponctuel, en touche de piano, alors qu'en 1981-1982 le choc était maintenu, en marches d'escalier. Pour annuler l'effet expansionniste de 1981-1982, il faudra faire un choc de sens opposé, ce sera le rôle de la politique de rigueur à partir de mars 1983.

#### 5. Profil temporel des deux relances

##### a. Relance 1975 (choc ponctuel)



##### b. Relance 1981 (choc maintenu)



**Relance par les investissements publics et privés en 1975,  
par les revenus des ménages en 1981-1982**

Dans les deux relances les dépenses ont été privilégiées, aucun allégement fiscal n'est intervenu, si ce n'est le simple report d'échéances pour les entreprises en septembre 1975 et l'aide fiscale à l'investissement qui s'interprète plutôt comme une subvention. Mais les types de dépenses ont été différents. Tandis que des créations massives d'emplois publics, de fortes augmentations des prestations sociales et du SMIC, des transferts durables aux entreprises nationalisées caractérisent la relance du gouvernement Mauroy ; des prestations sociales exceptionnelles, de grands projets publics et industriels, des aides aux entreprises limitées dans le temps (prêts, aides fiscales, reports d'impôts) marquent la relance du gouvernement Chirac.

D'un point de vue conjoncturel, l'accroissement des investissements publics (Etat et grandes entreprises nationales) a été judicieux en 1975 dans la mesure où ils ont dû être exécutés rapidement. Mais les aides à l'investissement ont, d'après les études économétriques (voir [1] et [2]), des délais d'actions beaucoup plus lents (environ un an), de ce fait leur impact est souvent procyclique. Certes les commandes devaient être passées avant janvier 1976, mais leur réalisation s'est étalée tout au long de l'année à un moment où il aurait fallu répondre à la demande mondiale.

**L'environnement international était différent en 1981**

Pour lutter contre la récession qui a suivi le premier choc pétrolier, la plupart des pays occidentaux avaient mis en place des politiques budgétaires et monétaires expansionnistes. L'ampleur de la relance française apparaît d'ailleurs faible au regard de celles des autres pays, comme le mesurent les variations délibérées des soldes financiers des administrations des plus grands pays de l'OCDE (tableau 11 et [2]). Et les principales décisions françaises ont été prises bien après la relance allemande, qui avait commencé dès la fin de 1974.

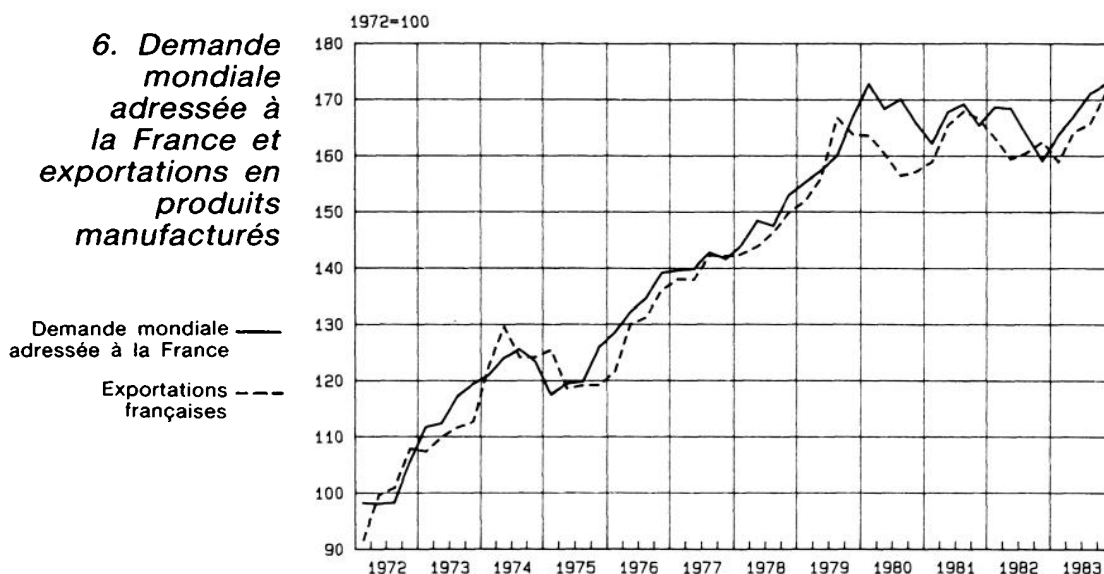
**11. Variation délibérée des soldes financiers des administrations publiques  
(en % du PIB/PNB) <sup>(1)</sup>**

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Etats-Unis .....	- 0,6	+ 0,6	- 0,1	+ 0,9	- 1,8	+ 1,3	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,4	- 0,5	+ 0,9	- 1,3	- 0,6
Japon .....	- 0,1	- 1,2	- 0,3	+ 0,4	- 2,6	- 1,0	- 0,3	- 1,9	+ 0,5	+ 0,2	+ 0,6	+ 0,7	+ 0,5
RFA .....	0,0	- 0,3	+ 1,3	- 1,7	- 2,0	+ 1,3	+ 0,9	- 0,2	- 0,7	- 0,2	+ 0,1	+ 1,5	+ 1,4
Royaume-Uni .....	- 1,3	- 2,3	- 2,7	+ 0,2	+ 0,5	- 0,4	+ 1,3	- 2,3	+ 0,9	+ 1,1	+ 2,9	+ 1,4	- 1,1
France .....	- 0,5	- 0,4	- 0,1	+ 0,3	- 0,9	+ 1,8	+ 0,2	- 1,0	+ 1,3	+ 1,3	- 1,0	- 0,5	- 0,3

Source : OCDE.

(1) Un signe (-) traduit une évolution de la politique économique dans le sens expansif, un signe (+) dans le sens restrictif.

Le redémarrage du commerce mondial encouragé par ces politiques communes a été sensible dès la fin de 1975. Il a expliqué la forte croissance de nos exportations en 1976 (+ 10,7 %).



Au contraire la France a été seule à relancer en 1981. Les politiques tant budgétaires que monétaires de ses principaux partenaires étaient nettement restrictives, ce qui s'est poursuivi en 1982, sauf aux Etats-Unis. L'absence de reprise mondiale en 1982 s'est traduite par une stagnation de la demande adressée à la France. En conséquence le déficit commercial s'est creusé fortement.

### Croissance forte en 1976 et croissance amortie en 1982

La politique de relance de 1975 a permis d'augmenter le *niveau* du PIB, par rapport à la situation de référence <sup>(5)</sup>, de 1,2 % en 1975 et 1976. En d'autres termes, l'impact sur le *taux de croissance* du PIB a été de 1,2 point en 1975 et 0 en 1976 en raison du caractère ponctuel des mesures.

A priori ces résultats peuvent paraître contradictoires avec l'évolution observée (tableau 12). En fait la croissance de 1975-1976 s'explique relativement bien si l'on considère également l'évolution des autres éléments de la demande.

Nous avons vu précédemment que la récession de 1975 avait été suivie d'une forte reprise mondiale en 1976, d'où une relance des exportations (contribution à la croissance : + 2,1 points contre - 0,3 point en 1975). Les variations de stocks ont également accentué le cycle conjoncturel. Celles-ci avaient été accrues par des achats spéculatifs de matières premières à la fin de 1973 et au début de 1974. Au cours du second semestre de 1974 et des trois premiers trimestres de 1975 le mouvement s'est inversé du fait de la perception de la récession. C'est l'opposé qui est survenu dès le quatrième trimestre

(5) C'est-à-dire sans prise en compte des mesures de relance.



1975 avec le redémarrage de l'activité induit par la reprise mondiale et les mesures de relance. Au total les variations de stocks ont contribué pour 2,7 points à la récession de 1975 <sup>(6)</sup> et pour 1,6 point à la reprise de 1976.

Par ailleurs le taux d'épargne financière a cru en 1975 plus qu'il n'aurait dû compte tenu de l'évolution des revenus. On peut expliquer ce phénomène par la reconstitution des encaisses pour faire face à leur dépréciation due à l'inflation, par la constitution d'une épargne de précaution en période d'aggravation du chômage. On peut l'expliquer également par une pause des achats de certains biens durables après une vague spéculative et par des phénomènes de reports d'achats pour d'autres biens (par exemple l'automobile). Le taux de consommation en a été réduit de plus de 1 point en moyenne, ce qui a renforcé la récession en 1975. Le retour à un taux d'épargne financière inférieur de 2 points en 1976 (à environ 5 %) a stimulé la consommation, dont la contribution à la croissance du PIB a été de 3,4 points, après 2 points en 1974 et 1975.

*12-13. Contribution de certains facteurs à la croissance du PIB  
(variations annuelles en %)*

	1974	1975	1976
● Taux de croissance observée <sup>(1)</sup> .....	3,2	0,2	5,2
<i>Dont :</i>			
● plan de refroidissement de 1974 .....	- 0,1	- 0,1	0
● relance de 1975 .....	—	1,2	0
● variations de stocks .....	0,1	- 2,7	1,6
● exportations .....	2,0	- 0,3	2,1

	1981	1982	1983
● Taux de croissance observée <sup>(1)</sup> .....	0,5	1,8	0,7
<i>Dont :</i>			
● relance Barre .....	0,4	0,2	0
● relance Mauroy .....	0,3	0,9	0,5
● variations de stocks .....	- 1,8	1,4	- 0,8
● exportations .....	1,2	- 0,6	1,0

(1) PIB total au prix de l'année 1970.

(6) Il semble que la baisse des stocks de la fin de 1974 et du début de 1975 ait été sous-estimée dans les comptes nationaux définitifs. En effet, le recul de la production industrielle retenu dans les comptes est nettement inférieur à celui de l'indice mensuel de la production industrielle. Rappelons que les comptes pré-provisoires établis en mai 1976 à partir des comptes trimestriels (base 1962) donnaient une baisse de 3 % du PIB, les comptes provisoires (base 1971) publiés en septembre 1976 une baisse du PIB de 1,5 % alors que les comptes définitifs (base 1971) donnent une stagnation du PIB en volume.

La relance de 1981-1982 a eu des effets macroéconomiques plus durables (respectivement + 0,3 % en 1981, + 0,9 % en 1982 et + 0,5 % en 1983 sur le taux de croissance du PIB en volume) du fait de son caractère structurel.

En comparant la période 1981-1982 aux années 1975-1976, comme il est fait dans les graphiques de l'annexe, on constate que l'effet des exportations en 1982 a été l'inverse de celui de 1976. Par contre le mouvement de stocks est très similaire, l'année 1981 connaissant un fort déstockage, mouvement qui s'inverse en 1982 <sup>(7)</sup> (contribution à la croissance négative de 1,8 point en 1981 et positive de 1,6 point en 1982).

### **Relance et contrainte extérieure**

La politique économique de 1974 a joué un rôle plutôt procyclique. La politique restrictive a accompagné la récession mondiale. Les mesures de soutien ont été prises tardivement, et les aides fiscales à l'investissement ont agi avec retard. La mise en œuvre du plan de développement de l'économie française a correspondu au redémarrage du commerce mondial. Celui-ci a été favorisé par les politiques expansionnistes de l'ensemble de nos partenaires. Grâce à quoi la contrainte extérieure, sur laquelle bute toute politique de relance en France, a été allégée.

C'est l'inverse qui est advenu en 1981-1982. La dégradation du solde extérieur, dont les variations ont été de même sens qu'en 1976, a été amplifiée. La politique économique de la France s'est heurtée cette fois à celle de ses partenaires. Par contre en 1979 et 1980 la France avait bénéficié de la politique de relance de la RFA.

A l'heure actuelle une politique restrictive est en œuvre, afin de résorber le différentiel de croissance observé entre la France et ses partenaires en 1981-1982. Les politiques économiques suivies dans les autres pays d'Europe sont, pour des raisons diverses, également déflationnistes, du moins sur le plan budgétaire. Comme le note un autre article de cette revue (voir [5]), ce jeu non coopératif renforce l'aspect dépressif des politiques restrictives menées dans chaque pays.

A partir du moment où les Etats-Unis auront cessé de tirer la croissance européenne, seule une politique concertée des pays européens tant budgétaire que monétaire, pourrait être en mesure d'arrêter la croissance du chômage, mais ceci est une autre histoire.

---

(7) La forte production agricole de 1982 explique une part du stockage de 1982.

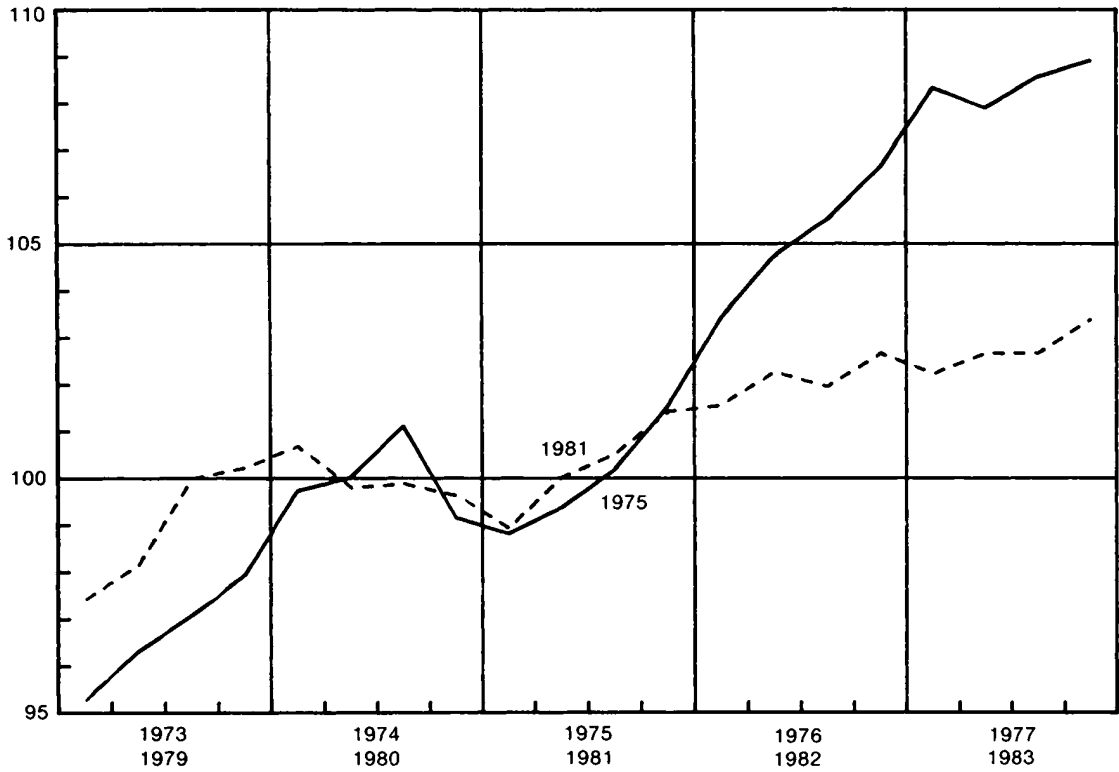
## Références bibliographiques

- [1] P. ARTUS et P.A. MUET « Politique conjoncturelle et investissement dans les années 70 ». *Observations et Diagnostics Economiques*, n° 1, juin 1982.
- [2] C. de BOISSIEU et A. GUBIAN, « Les indicateurs de la politique budgétaire et fiscale ». *Observations et Diagnostics Economiques*, n° 9, octobre 1984.
- [3] F. BOURIT, P. HERNU et M. PERROT, « Les salaires en 1981 » *Economie et Statistique* n° 141, février 1982.
- [4] Département des diagnostics de l'OFCE, « D'étroites marges de manœuvres pour l'Europe » *Observations et Diagnostics Economiques*, n° 11, avril 1985.
- [5] J.P. FITOUSSI et J. LE CACHEUX « De la stagflation à la dépression », *Observations et Diagnostics Economiques*, n° 12, juillet 1985.
- [6] A. FONTENEAU et P.A. MUET « *L'économie française au temps de la gauche* » Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, à paraître en octobre 1985.
- [7] Rapport CNPF. Administrations « *Les charges des entreprises françaises* » Rapport au Premier ministre, la Documentation française, 1983.
- [8] H. STERDYNIAK et C. VASSEUR, « Encadrement du crédit et politique monétaire ». *Observations et Diagnostics Economiques*, n° 11, avril 1985.

## ANNEXE

### PIB marchand

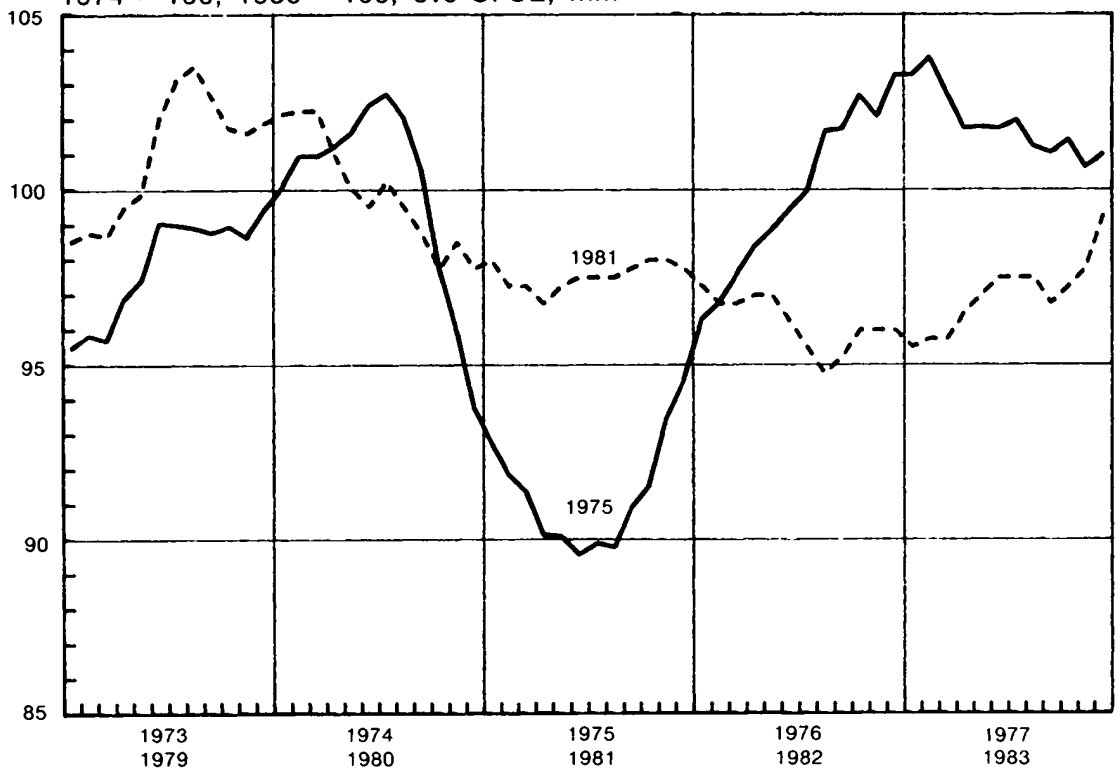
1974 = 100, 1980 = 100, en volume



Source : INSEE.

### Indice de production industrielle

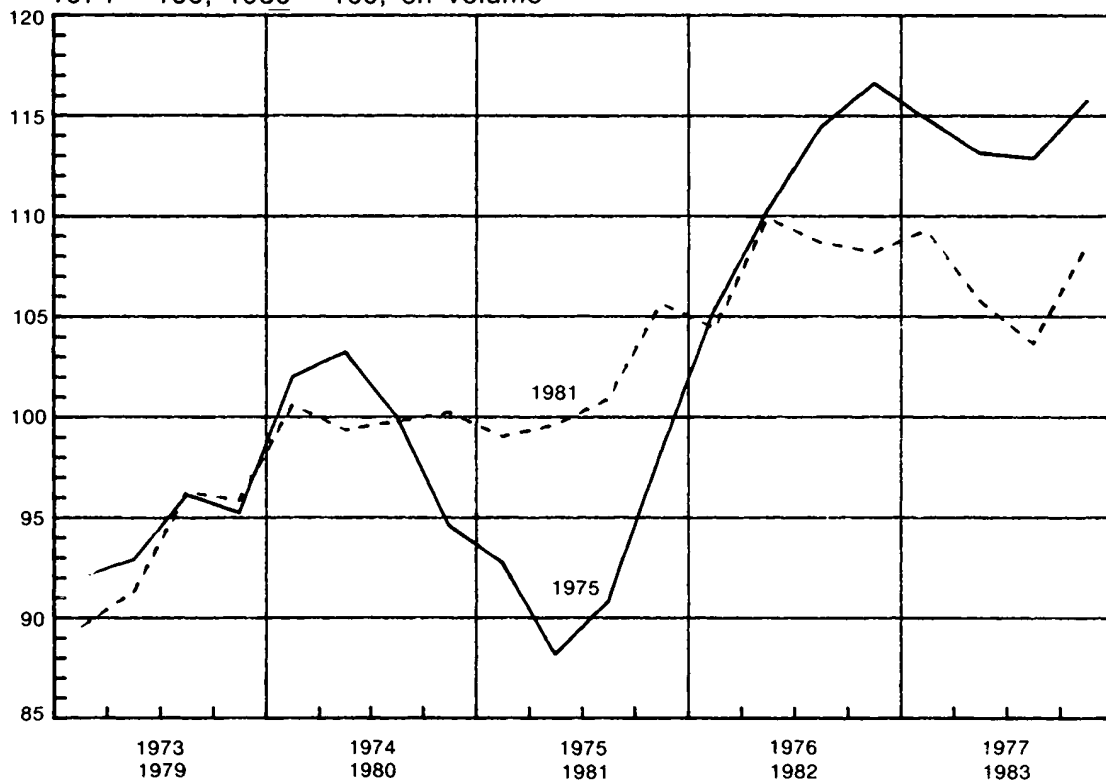
1974 = 100, 1980 = 100, cvs-OFCE, mm<sup>3</sup>



Source : INSEE.

Importations

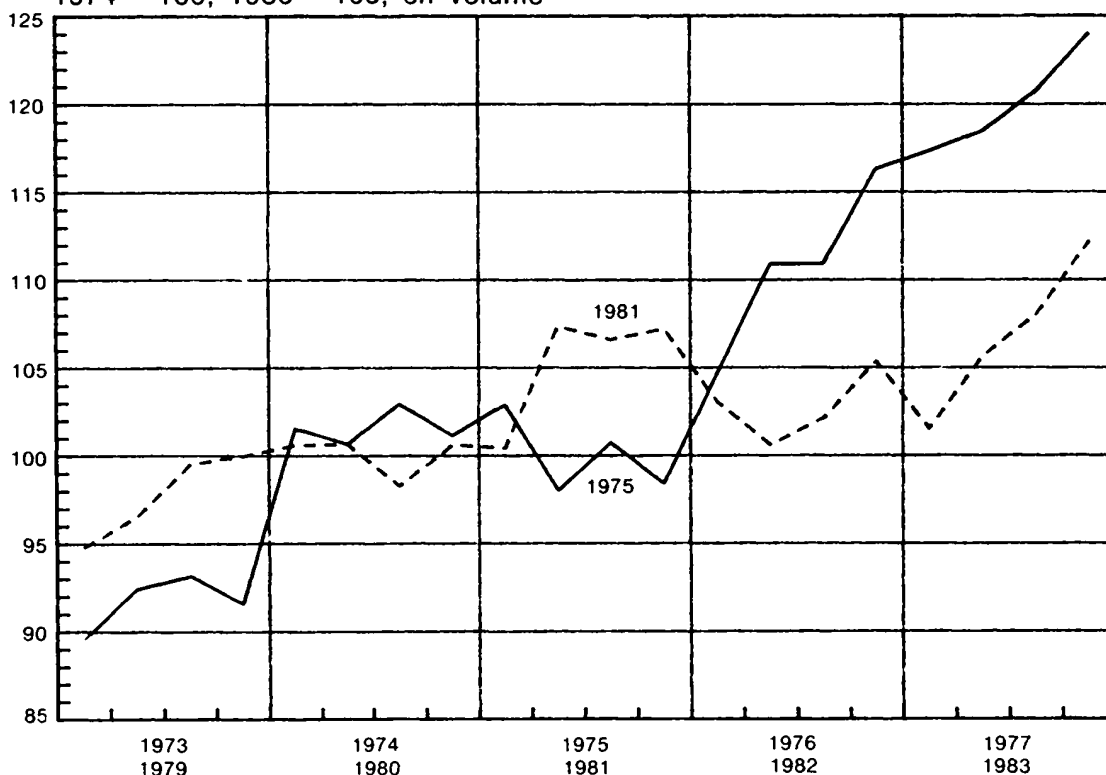
1974 = 100, 1980 = 100, en volume



Source : INSEE.

Exportations

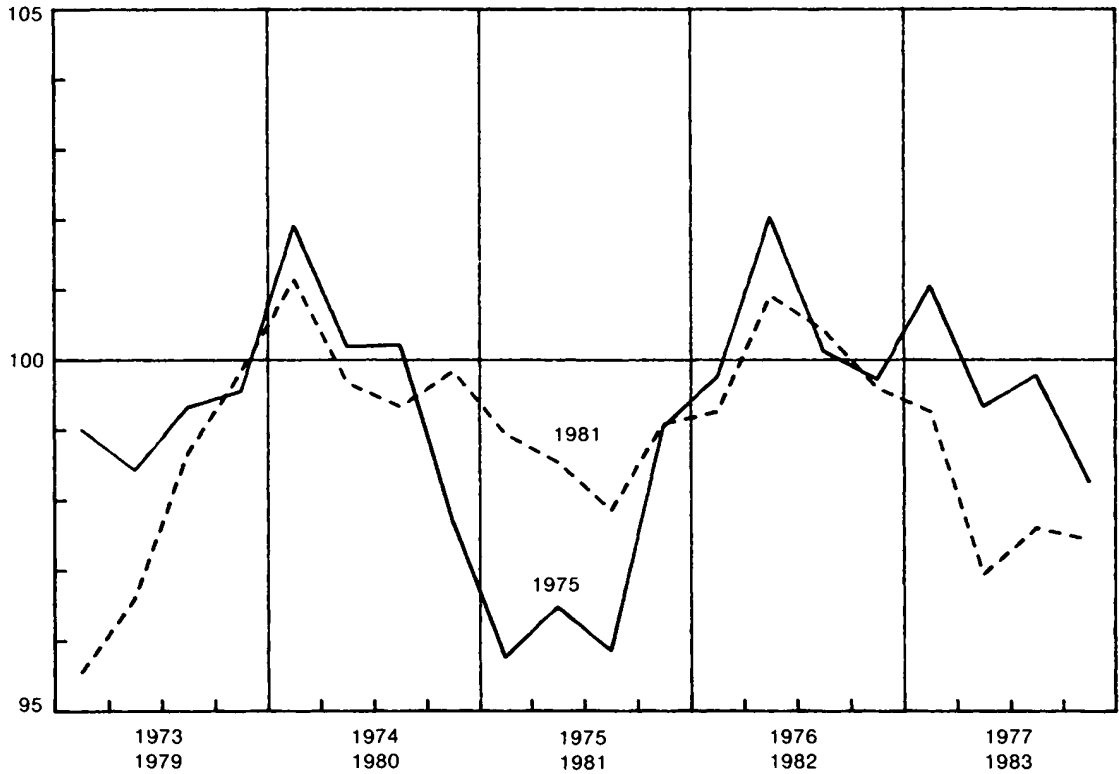
1974 = 100, 1980 = 100, en volume



Source : INSEE.

*FBCF totale*

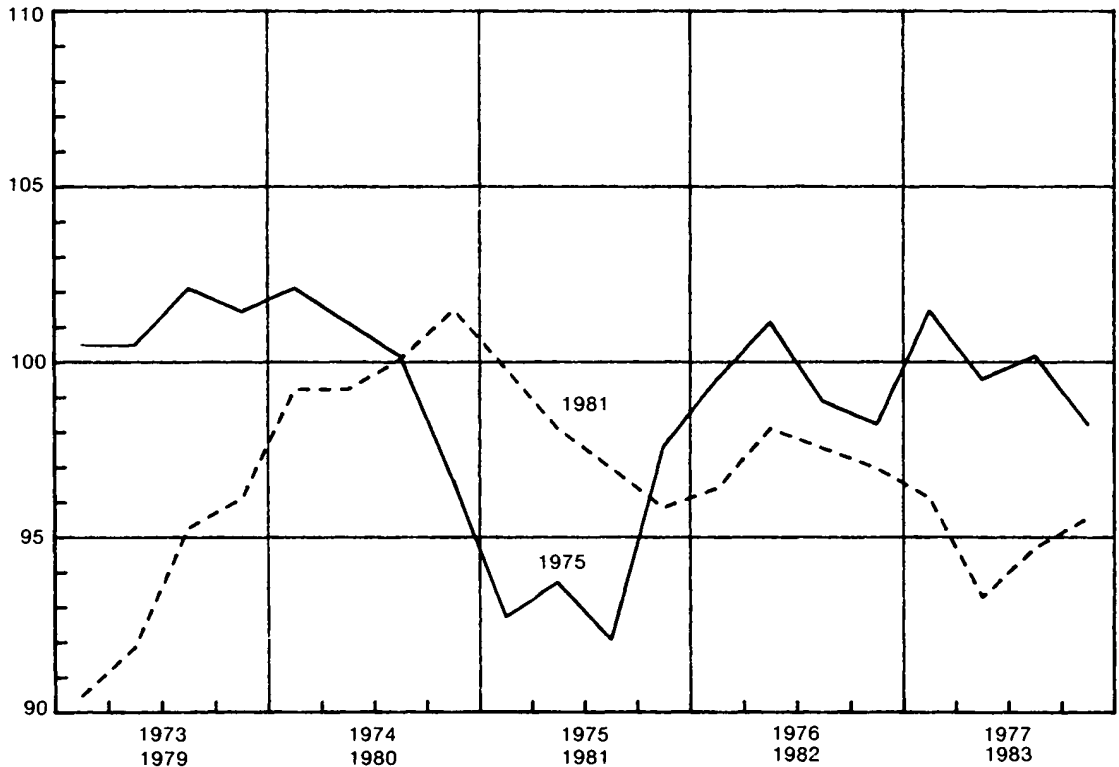
1974 = 100, 1980 = 100, en volume



Source : INSEE.

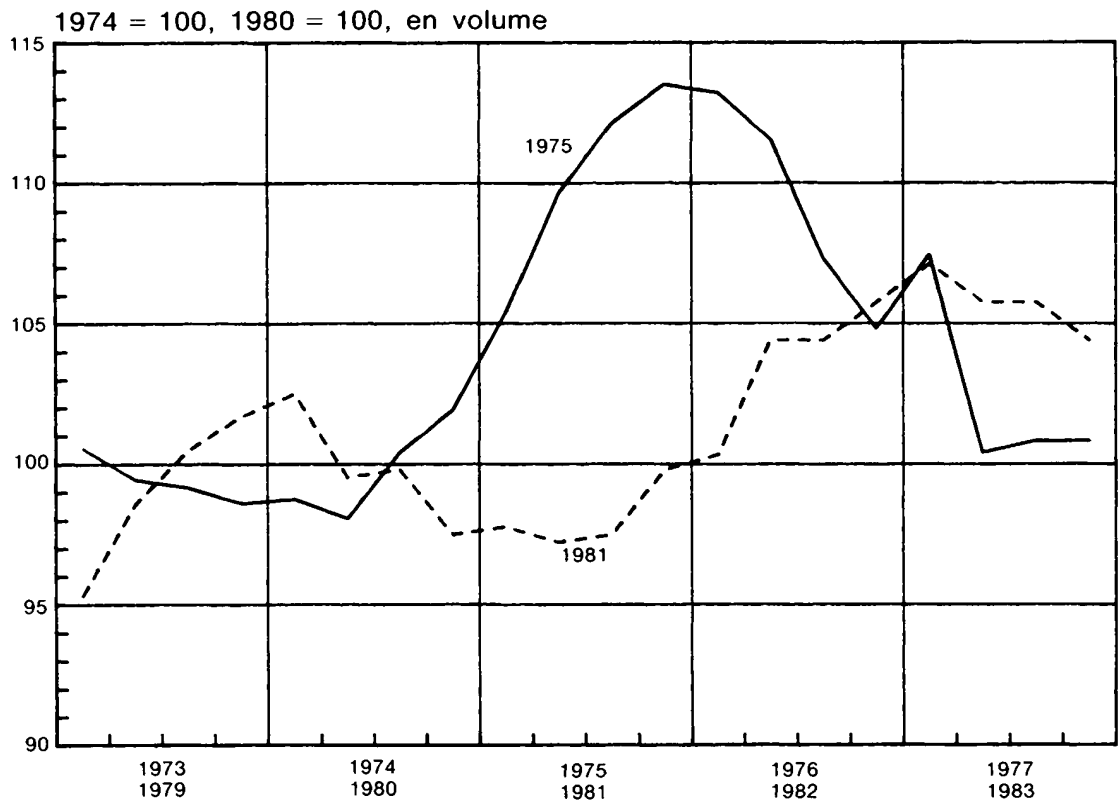
*FBCF des sociétés et quasi-sociétés  
et entrepreneurs individuels*

1974 = 100, 1980 = 100, en volume



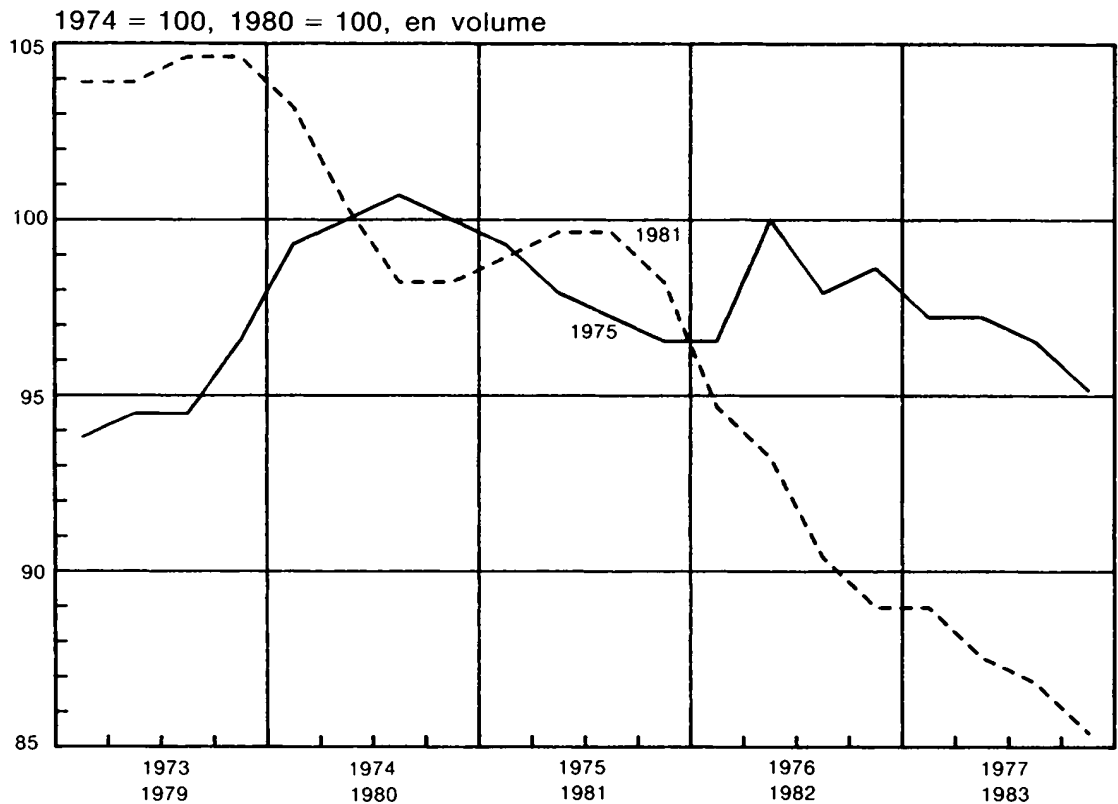
Source : INSEE.

*FBCF des administrations*



Source : INSEE.

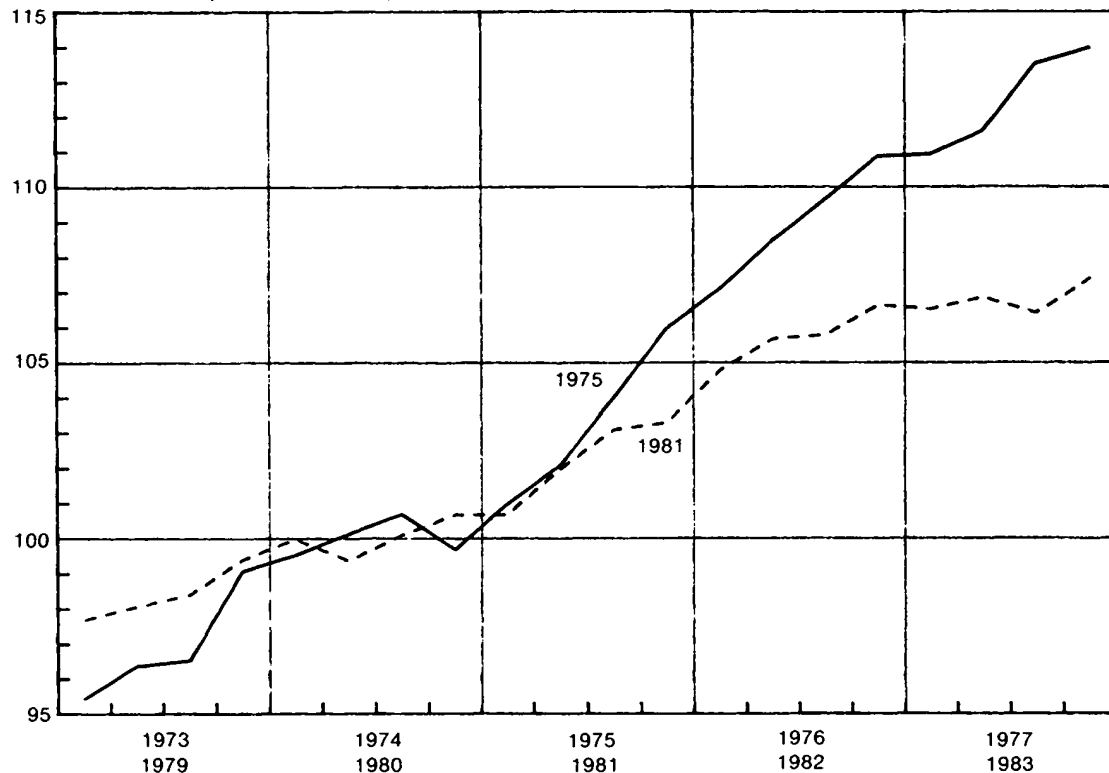
*FBCF des ménages*



Source : INSEE.

Consommation

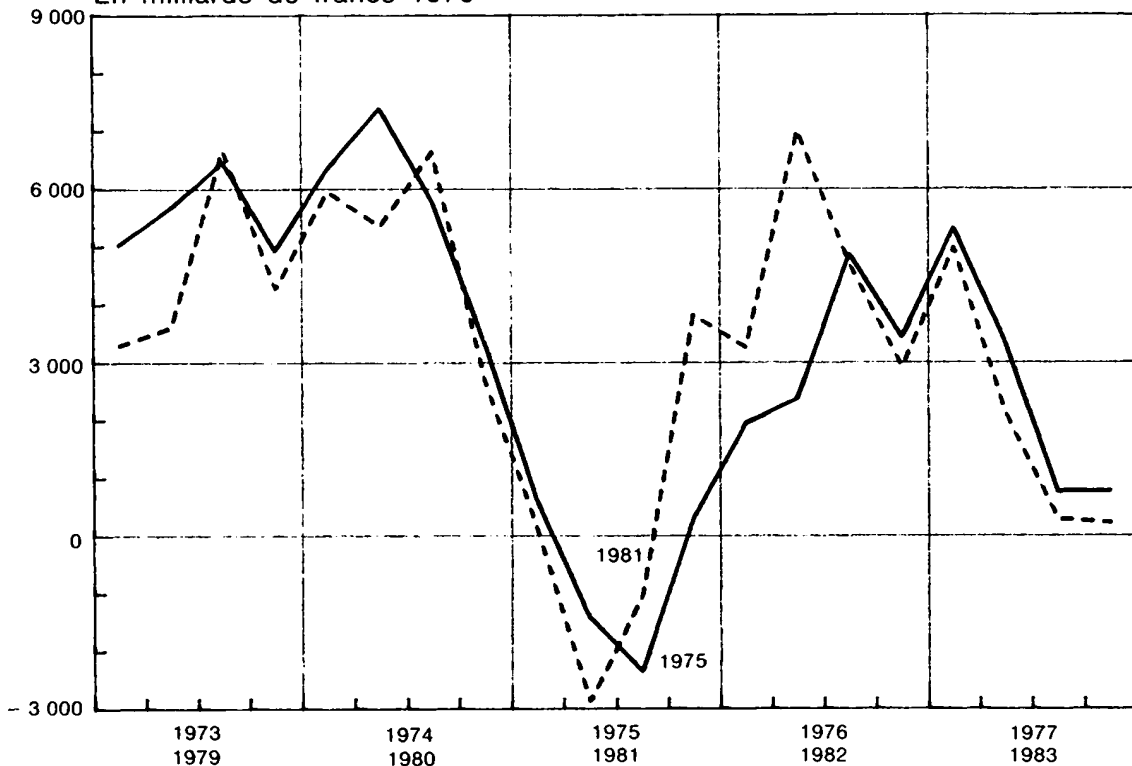
1974 = 100, 1980 = 100, en volume



Source : INSEE.

Variations de stocks

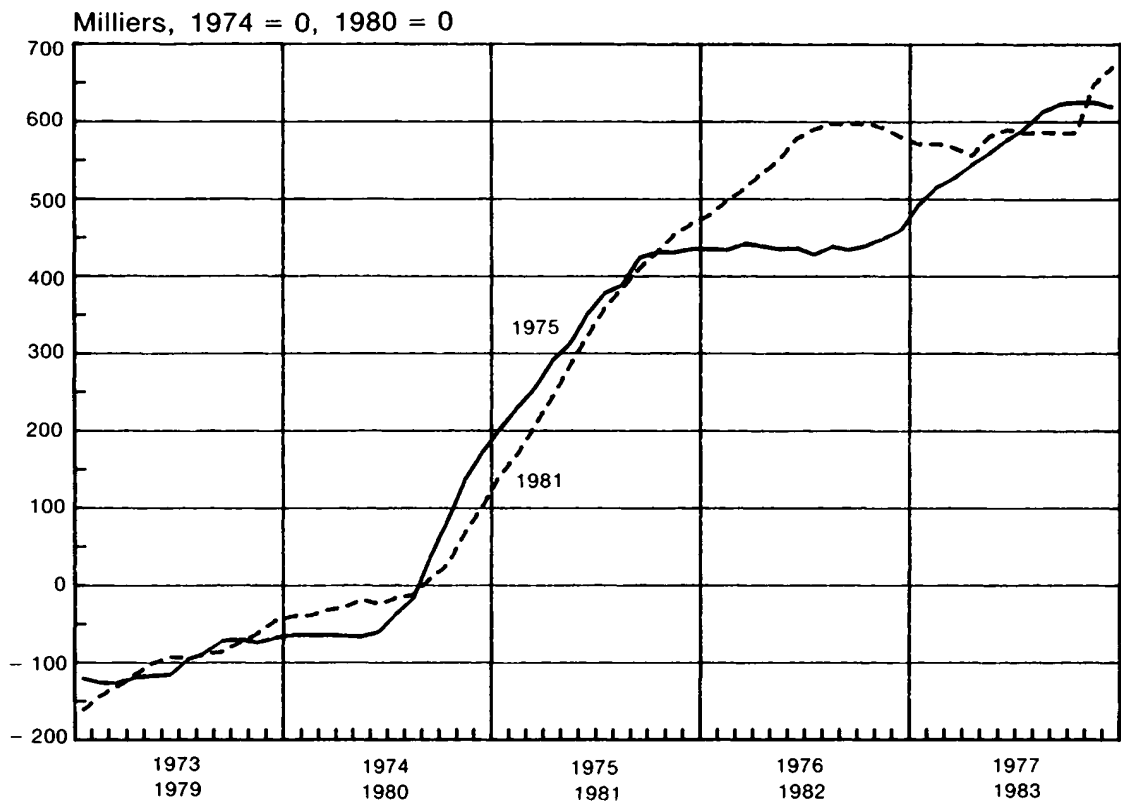
En milliards de francs 1970



Source : INSEE.

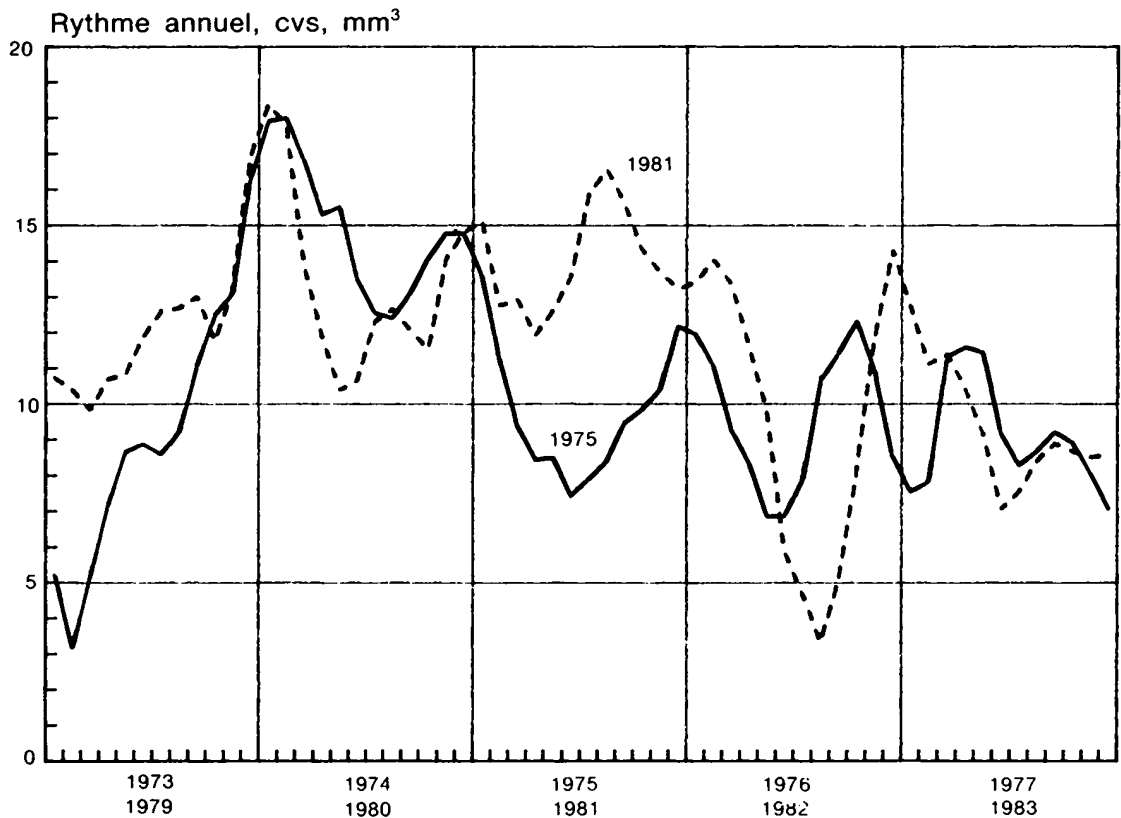


Accroissement du chômage <sup>(1)</sup>



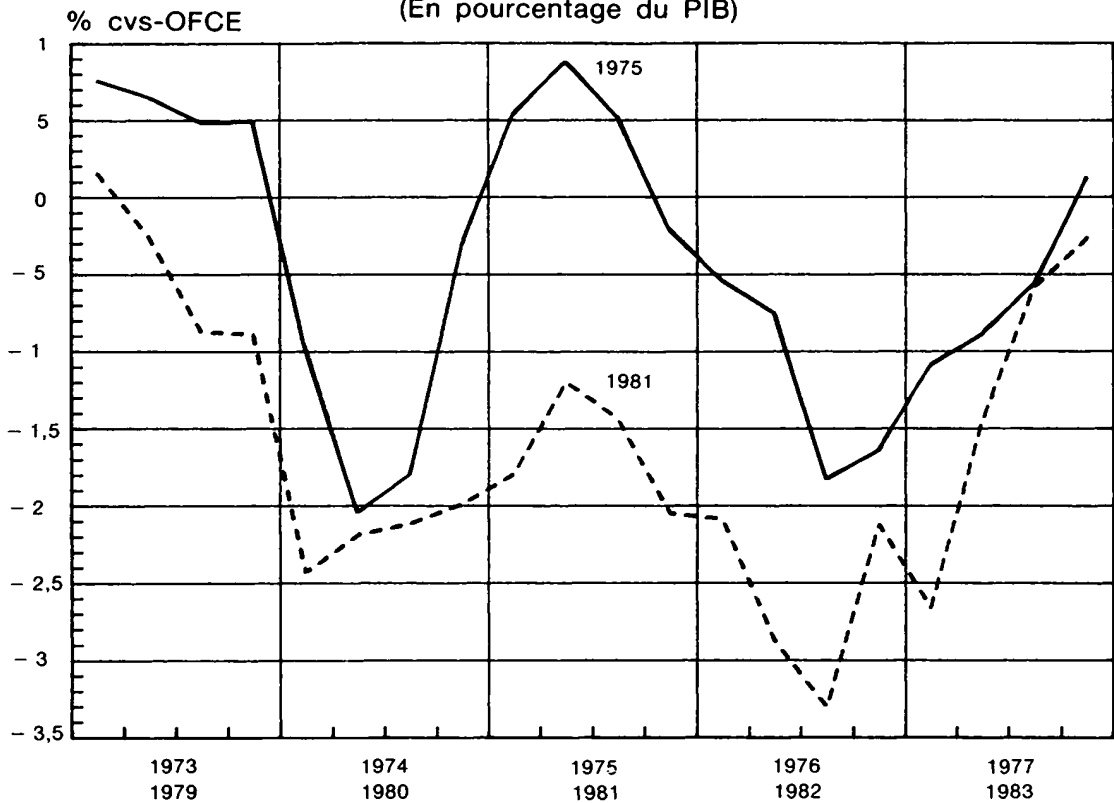
(1) Par rapport au niveau moyen de 1974 et 1980 (niveau moyen de 1974 : 491 000, niveau moyen de 1981 : 1 448 000)

Prix de détail



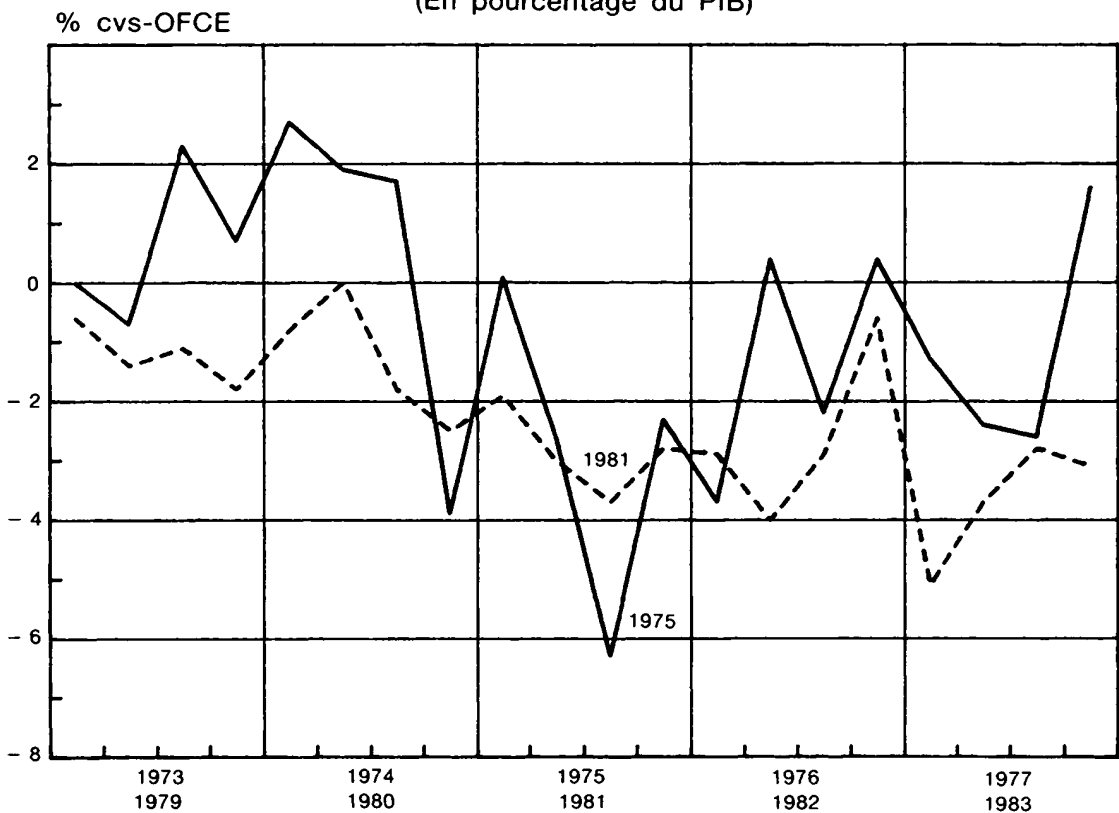
Source : INSEE.

*Solde commercial*  
(En pourcentage du PIB)



Source : Douanes.

*Déficit budgétaire*  
(En pourcentage du PIB)



Source : Lois de règlement.