

N° 52

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 18 novembre 1992

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par M. Bernard BARBIER,

Senateur.

Président de la délégation

(1) Cette délégation est composée de : MM Bernard Barbier, président ; Gerard Delfau, Bernard Hugo, Marcel Lesbros, Georges Mouly, vice-présidents ; Hubert Durand Chastel, Louis Minetti, secrétaires ; Jacques Bellanger, Jacques Bracunnier, Roger Hussun, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Gerard Miquel, Bernard Pellarin, Jean-Jacques Rubert

Plan - Allemagne - Budget - Chomage - Collectivités locales - Cotisations sociales - Croissance - Dette publique - Emploi - Finances publiques - Fiscalité - Impôt sur le revenu - Impôt sur les sociétés - Inflation - Italie - Modèles économiques - Plan - Politique économique - Prélèvements obligatoires - Productivité - Scénarios économiques - Sécurité sociale - Système Monétaire Européen - Taux d'intérêt - Transferts sociaux - T.V.A. - Union économique et monétaire - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
Chapitre I - Perspectives macroéconomiques à moyen terme . . .	3
I - Principales hypothèses retenues dans les projections	4
II - Croissance économique	7
III - Inflation	13
IV - Solde extérieur	14
V - Emploi et chômage	16
VI - Une évaluation des effets de la politique de désinflation compétitive par le modèle AMADEUS	17
Encadre - Les déterminants macroéconomiques de l'évolution des salaires	18
VII - Les travaux de projections réalisés dans le cadre de la préparation du XIe Plan	20
 Chapitre II - Les politiques économiques en Europe	 23
I - Les modifications de parité au sein du S.M.E.	23
II - Deux simulations de politiques budgétaires en Europe	28

Chapitre III - Perspectives à moyen terme pour les finances publiques	35
I - La projection des dépenses sociales	36
II - La projection des prélèvements sociaux	38
Encadré : Reequilibrage du régime général dans une hypothèse de progression du pouvoir d'achat des pensions	42
III - La projection des recettes fiscales	43
IV - Dépenses et besoin de financement des administrations centrales	46
Encadré . Evolution comparée du solde primaire nécessaire à la stabilisation du rapport dette P I B et du solde primaire constaté en projection.	48
V - Points de repère sur les finances locales	49
VI - Quelle affectation pour l'excédent de la branche famille ? ..	50

Annexes

Annexe n° 1 : Les politiques budgétaires en Europe en vue de l'Union économique et monétaire	55
Annexe n° 2 : Une projection des finances publiques à l'horizon 1997 (Cette annexe est précédée d'un sommaire détaillé)	69

CHAPITRE I

PERSPECTIVES MACROECONOMIQUES A MOYEN TERME

Au moment où la discussion budgétaire va s'ouvrir au Sénat, la Délégation pour la Planification vous soumet, comme les années précédentes, quelques éléments de réflexion sur les perspectives économiques à moyen terme. Cet exercice permet de faire une synthèse des différents travaux de projection réalisés par la Cellule économique du Sénat sous l'égide de la Délégation.

Certains de ces travaux ont été discutés lors du huitième Colloque de réflexion économique qui s'est tenu le 14 mai 1992 et qui a fait l'objet du rapport d'information n° 455 (1991-1992), présenté au nom de la Délégation.

Comme à l'habitude, ce Colloque a donné lieu à une réflexion sur les perspectives économiques à moyen terme. La base en a été fournie par une projection à moyen terme de l'économie mondiale⁽¹⁾, établie à l'aide du modèle MIMOSA commun au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (C.E.P.I.I.) et à l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.).

En outre, comme chaque année, l'I.N.S.E.E. a établi, pour le compte du Sénat, à l'aide du modèle AMADEUS, une projection à moyen terme de l'économie française destinée à servir de base à la projection des finances publiques présentée dans le Chapitre III et l'Annexe n° 2 à ce rapport.

(1) Cette projection a été publiée dans la Lettre de l'O.F.C.E., n° 101, 27 mai 1992, et dans la Lettre du C.E.P.I.I., n° 103-104, mai juin 1992.

Enfin, un certain nombre de simulations de mesures de politique économique ou de modifications de l'environnement international ont été réalisées à l'aide des modèles MIMOSA ou AMADEUS.

Quelques caractéristiques de ces projections méritent d'être présentées ici.

I.- LES PRINCIPALES HYPOTHESES RETENUES DANS LES PROJECTIONS

A.- Les hypothèses internationales (projection MIMOSA)

La projection MIMOSA de l'économie mondiale décrit un cycle économique : partant d'un point bas en 1992, la croissance s'accélère en 1993 pour atteindre un maximum en 1995 et décroître légèrement par la suite. Elle est toutefois modérée et moins soutenue qu'au cours des années 80 (2,7 % par an en moyenne pour les pays de l'O.C.D.E. entre 1992 et 1997).

Les principales hypothèses servant de base à cette projection peuvent être résumées comme suit :

- **Les taux d'intérêt nominaux à court terme remontent aux Etats-Unis et au Japon à l'issue de l'actuelle récession (de respectivement 2,5 et 1,2 points entre 1992 et 1997).**

En Europe, la baisse du taux d'intérêt allemand n'interviendrait qu'après 1993 (- 2 points entre 1994 et 1997). Par ailleurs, la marche vers l'Union économique et monétaire permettrait une lente convergence des taux d'intérêt européens.

En 1997, les taux d'intérêts réels en Europe (autour de 4 %) se situent, à la différence des Etats-Unis et du Japon, à un niveau plus élevé que le taux de croissance du P.I.B.

- La période de projection est marquée par une stabilité du dollar contre les monnaies européennes (au taux de 1 dollar pour 1,7 mark) et par une appréciation continue du yen.

Le franc s'apprécie légèrement en 1992 suite à une baisse du dollar et se déprécie d'un montant équivalent en 1993. A partir de 1994, il subit une légère dépréciation par rapport au yen (2 % par an environ).

- Le prix du pétrole augmente de façon continue mais modérée à partir de 1993 (+ 2 % par an en moyenne et en termes réels).

- La projection MIMOSA présentée l'année dernière retenait l'hypothèse d'importants investissements directs dans les pays de l'Est qui représenteraient 2,3 % de leur P.I.B. à l'horizon 2000. Au contraire, le scénario de cette année suppose que les flux de financement annuels restent faibles (1,2 % du P.I.B. pour l'Europe centre-orientale et 0,7 % pour la C.E.I.). En effet, l'éclatement de l'ex-U.R.S.S., l'accroissement des déficits budgétaires et la lenteur des réformes économiques dans ces pays suscitent la prudence des investisseurs privés.

B.- Les hypothèses nationales (projection AMADEUS)

La projection de l'économie française établie à l'aide du modèle AMADEUS reprend les hypothèses d'environnement international (prix du pétrole, demande adressée à la France) retenues par la projection MIMOSA. On s'intéresse donc ici plus spécialement aux principales hypothèses nationales qui ont servi de base à la projection.

- Les taux d'intérêt réels baissent de manière régulière sur la durée de la projection (- 2,6 points pour les taux réels à court terme, - 1 point pour les taux longs).

Les taux d'intérêt réels à long terme restent supérieurs de deux à trois points au taux de croissance, ce qui a une incidence sur l'accroissement "spontané" de l'endettement des administrations publiques et des entreprises.

- Pour ce qui concerne la productivité des facteurs de production, la projection prend comme hypothèse une prolongation du rythme moyen de la productivité horaire du travail sur les cinq dernières années (soit + 3,2 % par an pour l'industrie manufacturière et + 1,8 % pour les autres branches) et un ralentissement de la baisse de la productivité du capital (- 0,3 % par an contre - 0,8 % par an sur la période 1985-1990).

L'hypothèse de productivité du capital a une incidence importante car elle détermine le niveau des capacités de production et influence à la fois, le niveau des prix à la valeur ajoutée, des investissements, des exportations et des importations⁽¹⁾.

- La population active potentielle augmente suivant les projections démographiques établies par l'I.N.S.E.E., soit 553.000 personnes de plus entre 1993 et 1997. L'hypothèse ainsi retenue pour la projection AMADEUS - déterminante quant au niveau du chômage - sera comparée plus loin à l'hypothèse retenue dans la projection MIMOSA (cf. page 17).

(1) L'incidence du choix d'une hypothèse d'évolution de la productivité du capital dans le modèle AMADEUS avait été expliquée par votre Délégation dans son rapport de l'année dernière, Sénat n° 87 (1991-1992), pages 19 à 22.

II.- CROISSANCE ECONOMIQUE

A.- Les résultats des projections

Taux de croissance du P.I.B.

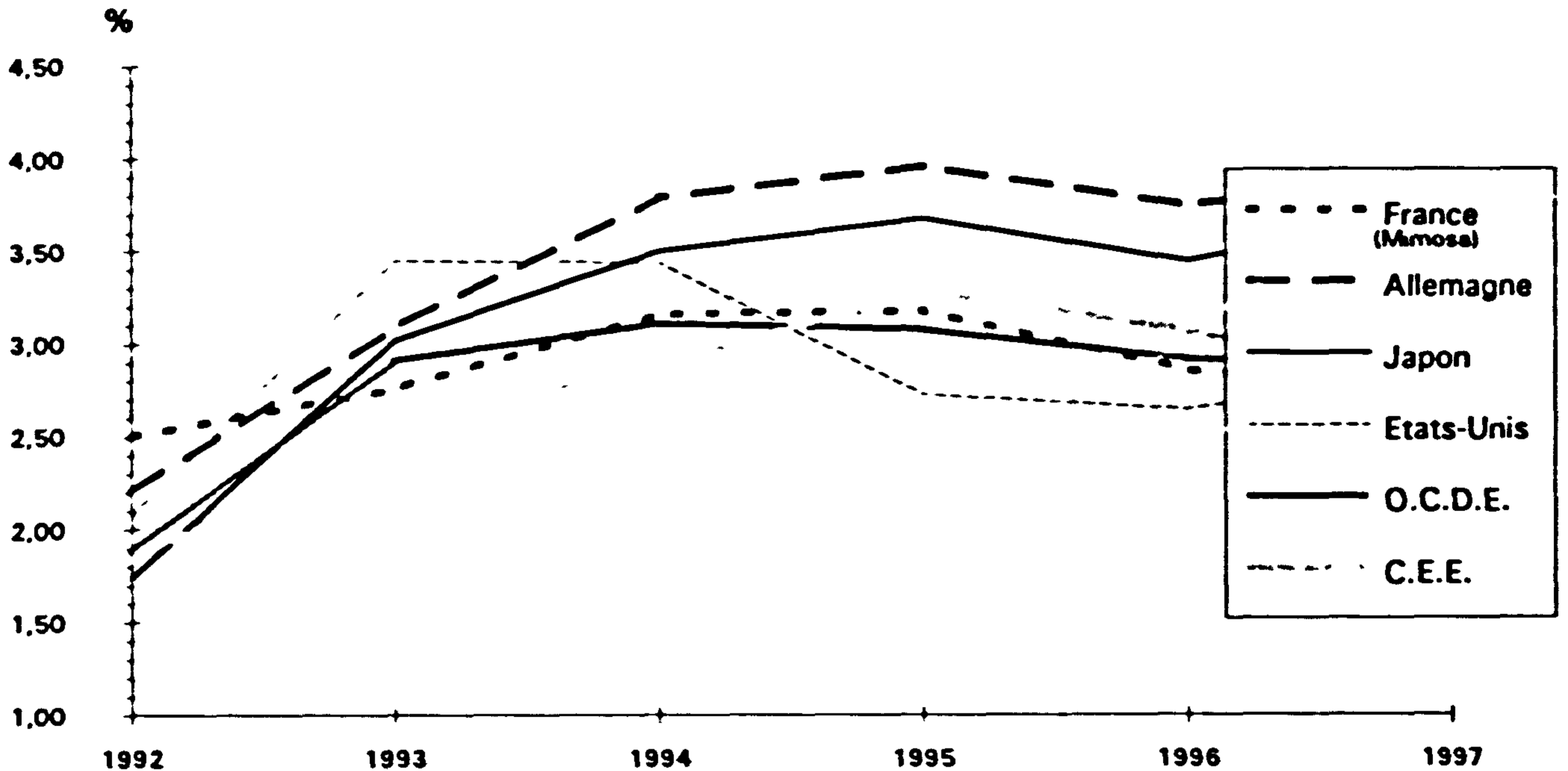
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Taux de croissance moyen annuel
FRANCE (MIMOSA)	2,27	2,51	2,45	3,02	2,61	2,46	2,55
FRANCE (AMADEUS)	2,5	2,76	3,16	3,18	2,86	2,76	2,87
ALLEMAGNE (réunifiée)	2,20	3,09	3,79	3,36	3,75	3,90	3,35
JAPON	1,74	3,02	3,50	3,68	3,45	3,74	3,19
ETATS UNIS	2,08	3,45	3,44	2,73	2,65	2,86	2,87
C.E.E.	1,82	2,58	2,88	3,29	3,07	2,80	2,74
O.C.D.E.	1,88	2,91	3,11	3,08	2,92	2,90	2,8

Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, le différentiel de croissance entre la France et ses principaux partenaires (2,74 % par an en moyenne pour l'ensemble de la Communauté européenne et 2,8 % pour l'O.C.D.E.) est favorable à la France dans la projection AMADEUS mais défavorable dans la projection MIMOSA.

La croissance française reste notamment en dessous de celle de l'Allemagne réunifiée (3,35 % par an en moyenne). Dans ce pays, le haut niveau global d'activité résulte de la forte croissance dans les nouveaux Länder de l'Est (11,13 % par an en moyenne) alors que la croissance dans les anciens Länder de l'Ouest (2,64 % par an en moyenne) est comparable à celle des partenaires européens de l'Allemagne.

Enfin, le taux de croissance de l'ensemble de la Communauté européenne est inférieur à celui des Etats-Unis (2,87 %) et surtout du Japon (3,19 %).

Taux de croissance du P.I.B.



B.- La croissance potentielle à moyen terme

Un détour par la notion de **croissance potentielle** est nécessaire pour apprécier les possibilités de croissance dans les années à venir. La croissance potentielle est celle permise par les **caractéristiques de l'offre**, c'est-à-dire à la fois par la disponibilité des facteurs de production (travail et capital) et par leur productivité globale.

Une croissance équilibrée ne peut pas durablement se situer au-dessus de la croissance potentielle : par exemple, si la croissance évolue plus vite que les disponibilités en main-d'oeuvre, il en résulte des tensions inflationnistes sur les salaires ; de même, une croissance plus rapide que celle permise par l'augmentation du capital entraîne une augmentation inflationniste des taux d'utilisation des équipements.

Un des intérêts de la projection réalisée par l'équipe MIMOSA est de montrer que la croissance médiocre des économies développées dans les cinq prochaines années peut s'expliquer par la faiblesse de la croissance potentielle et donc par les contraintes induites par l'évolution de l'offre productive⁽¹⁾.

Cette analyse s'articule autour des quatre thèmes suivants :

1°) L'évolution des ressources en main-d'oeuvre

Le ralentissement de la croissance des ressources en main-d'oeuvre (cf. tableau ci-dessous) freine la croissance au Japon, dont l'économie est en situation de plein-emploi tout au long de la projection, aux Etats-Unis, où le taux de chômage revient à son niveau "naturel" au milieu des années 90 et, de manière surprenante, en Allemagne, où l'afflux de main-d'oeuvre venue de l'Est est compensé par la réduction de la durée du travail à 35 heures hebdomadaires programmée pour 1997. Ainsi, malgré l'augmentation des taux d'activité féminine, l'évolution démographique dans les pays développés se traduit par un ralentissement de la croissance de la population active.

Au contraire, les pays qui ont un taux de chômage élevé - France, Royaume-Uni, Italie - et une "abondance" de facteur travail ne peuvent pas isolément promouvoir des politiques expansionnistes.

(1) Ce thème est développé dans le chapitre I du rapport du C.E.P.I.I. "Economie mondiale 1990-2000 : l'imperatif de croissance" Economica 1992 (avec la collaboration de l'équipe MIMOSA de l'O.F.C.E.).

Evolution du facteur travail

	Taux de croissance annuel moyen, en %				
	Etats Unis	Japon	Allemagne de l'Ouest	France	Royaume Uni
Population totale					
1960 1973	1.2	1.2	0.8	1.0	0.4
1973 1990	1.6	0.8	0.1	0.5	0.1
1990 2000	0.6	0.3	0.7	0.2	0.3
Population en âge de travailler					
1960 1973	1.6	1.3	0.4	1.1	- 0.1
1973 1990	1.3	0.9	0.6	0.8	0.4
1990 2000	0.8	0.0	0.4	0.2	0.1
Population active					
1960 1973	1.8	1.3	0.2	0.8	0.1
1973 1990	1.9	1.0	0.6	0.6	0.6
1990 2000	1.0	0.7	0.5	0.7	0.6

Source : Modèle MIMOSA CEPII OFCE.

2°) La qualification de la main-d'oeuvre

L'insuffisance de main-d'oeuvre peut coexister avec un taux de chômage élevé lorsque, comme cela devient le cas dans l'industrie, la main-d'oeuvre disponible n'est pas suffisamment qualifiée pour occuper les postes offerts. Cette situation peut entraîner une croissance inflationniste des salaires, alors même que persiste un chômage élevé.

3°) La productivité globale

Le ralentissement de la productivité globale des facteurs de production au cours des trente dernières années apparaît dans le tableau ci-dessous.

**Evolution de la productivité globale
des facteurs dans les branches marchandes**

	1973 1960	1979 1973	1989 1979
Etats Unis	2.2	0.4	0.9
Japon	3.2	1.5	1.6
Allemagne de l'Ouest	3.2	2.2	1.2
France	3.3	2.0	2.1
Royaume Uni	2.2	0.5	1.8
Ensemble de l'OCDE	2.8	0.6	0.7

Source : Modèle MIMOSA/CEPII/OFCE

La productivité globale combine la productivité du facteur travail et celle du facteur capital : chacun sait mesurer la productivité du travail (en calculant l'augmentation de la production par travailleur), mais la productivité du capital (qui mesure la quantité de capital nécessaire pour produire une quantité de biens donnée) est parfois négligée. Or, la croissance des économies développées est devenue de plus en plus "gourmande en capital", c'est-à-dire que le volume de capital nécessaire par unité produite augmente régulièrement, ce qui revient à dire que la productivité du capital baisse⁽¹⁾.

Il en résulte que, pour un même rythme de croissance économique, le taux d'investissement (qui mesure le rapport entre l'investissement et la production) nécessaire aujourd'hui, est beaucoup plus élevé qu'il y a vingt ans. On calcule ainsi que, pour la France, une croissance du P.I.B. de 1 % par an pendant dix ans due à la seule augmentation du capital - donc à travail constant - conduirait à un taux d'investissement de 36 % - contre 13 % aujourd'hui. Une telle croissance de l'investissement n'est évidemment pas possible.

Elle l'est d'autant moins dans un contexte de taux d'intérêt élevés qui rendent l'investissement plus onéreux. Dans ces conditions, pour que les entreprises investissent plus, il faut que leurs profits soient beaucoup plus élevés et, qu'inversement, la part des salaires dans la production diminue sensiblement. Dans ces conditions, la modération salariale est telle qu'elle pèse

(1) Les explications couramment données de cette baisse de la productivité du capital sont diverses - augmentation du prix du pétrole, insuffisance des infrastructures publiques, épuisement des gains de productivité dus au "taylorisme" -, sans être pour autant globalement satisfaisantes.

négativement sur la demande des ménages et *in fine* sur la croissance.

4°) La complémentarité des facteurs de production

Le raisonnement qui précède tend donc à montrer qu'accumuler plus de capital ne peut suffire à augmenter la croissance de long terme.

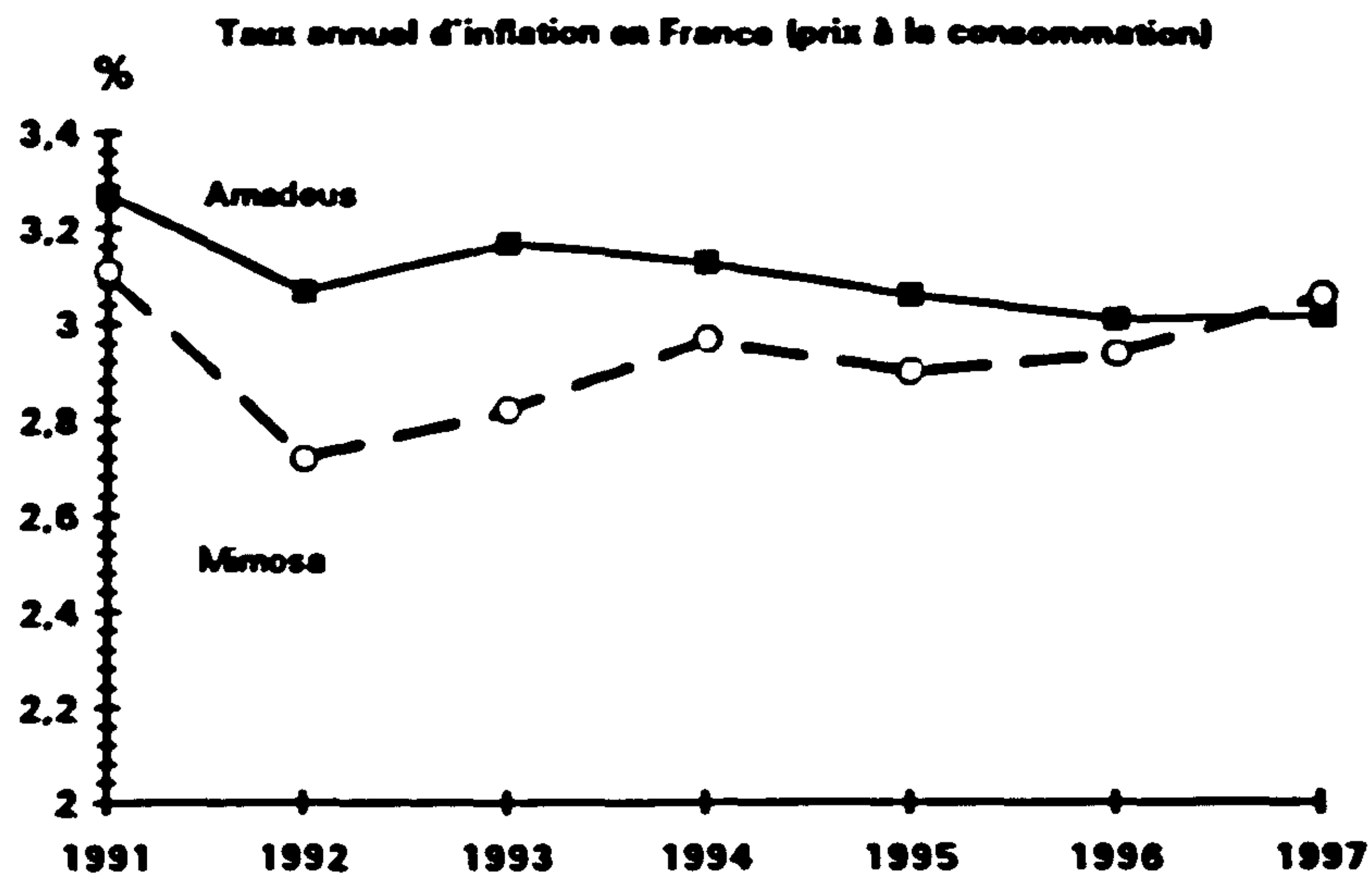
L'accumulation du capital deviendrait efficace si augmentait parallèlement la quantité de main-d'oeuvre employée. Mais dans la mesure où les nouveaux équipements sont de plus en plus sophistiqués, la main-d'oeuvre supplémentaire doit être de plus en plus qualifiée. Or, comme cela a déjà été souligné, l'amélioration de la qualification requiert du temps.

Si dans une première phase de l'industrialisation, la substitution du capital à du travail non qualifié a pu être efficace, et permettre de créer les conditions d'une croissance soutenue, plus les économies se développent et plus les machines qui remplacent les hommes doivent être perfectionnées : pour être efficace, la substitution du capital au travail devient alors plus coûteuse.

Enfin, on arrive à un point du développement technologique où, pour surveiller des machines compliquées, il faut des personnels qualifiés : si ceux-ci sont peu nombreux, ils sont désormais irremplaçables. Ce que les économistes résument en disant que capital et travail non qualifié sont *substituables* mais que capital et travail qualifié sont *complémentaires*.

III.-INFLATION

Dans les deux scénarios, l'inflation française demeure modérée : + 3,07 % par an en moyenne dans la projection AMADEUS, + 2,91 % dans la projection MIMOSA, pour les prix à la consommation.

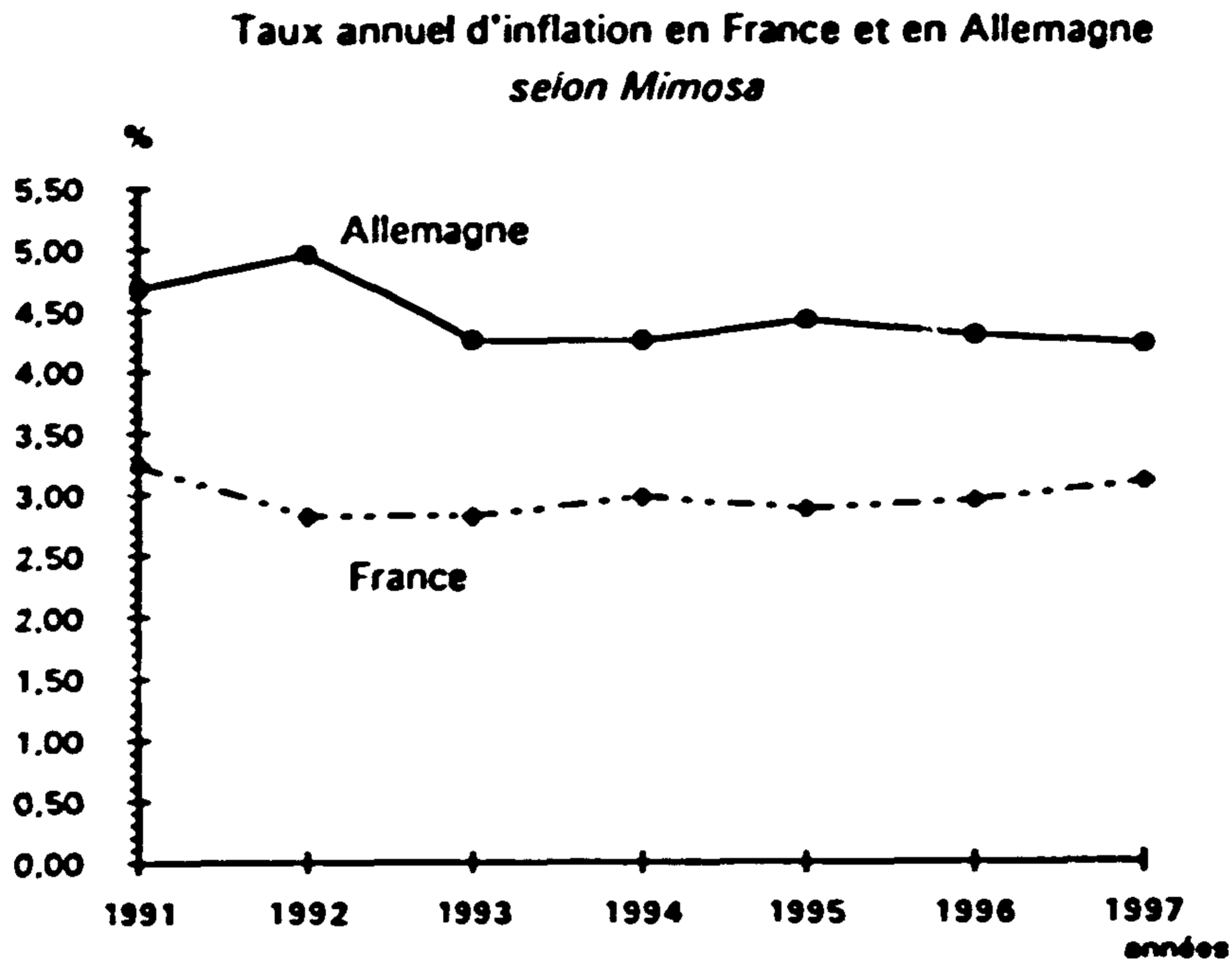


Dans la projection AMADEUS, l'écart d'inflation entre le France et ses partenaires (cf. tableau ci-dessous) se réduit en 1993 mais reste favorable à la France tout au long de la projection.

Ecart d'inflation entre la France et ses partenaires

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Prix du P.I.B. français	2.47	2.82	2.76	2.70	2.73	2.67
Prix du P.I.B. étranger	2.84	4.17	3.84	3.79	3.80	3.96
Ecart d'inflation	-2.37	-1.35	-1.08	-1.09	-1.07	-1.29

Le modèle multinational MIMOSA rend possible des comparaisons entre pays. On remarque ainsi que le différentiel d'inflation favorable à la France par rapport à l'Allemagne⁽¹⁾, apparu à la suite de la réunification, se maintient tout au long de la période de la projection.



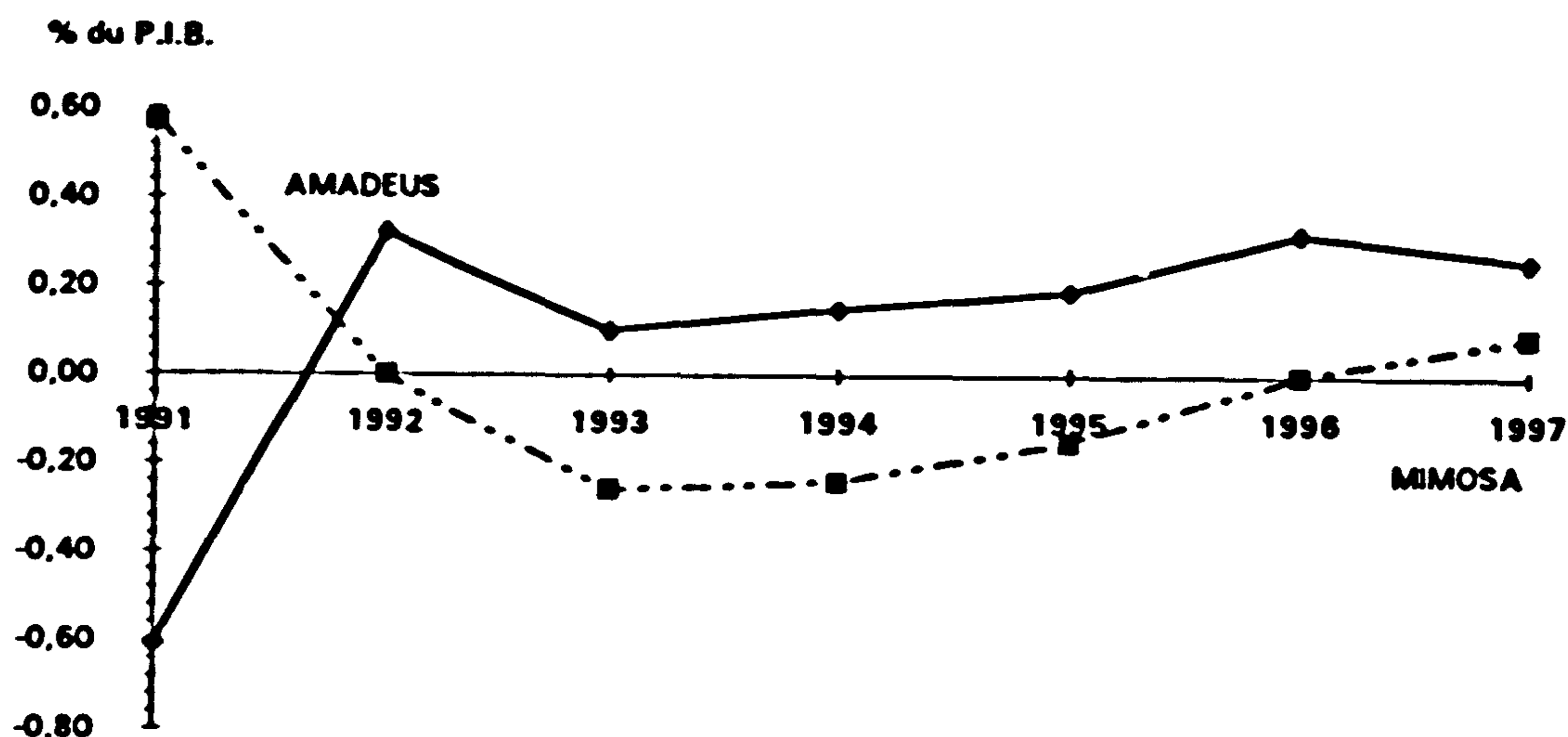
Sur la période 1992-1997, le différentiel d'inflation "cumulé" entre la France et l'Allemagne atteint 8,9 %, ce qui signifie que la parité réelle - soit la parité nominale plus le taux d'inflation - du franc par rapport au mark se déprécie d'un même montant.

IV.- SOLDE EXTERIEUR

La balance française des paiements courants (équivalente à la capacité de financement de la Nation) est très légèrement excédentaire à 1997 : + 0,26 % point de P.I.B. pour AMADEUS, + 0,09 point de P.I.B. pour MIMOSA.

(1) Dans sa partie occidentale.

**Solde extérieur
(balance courante)**



Dans les deux projections, la balance courante pâtit essentiellement d'une hausse des intérêts nets versés à l'étranger (liée aux emprunts nécessaires pour financer les investissements français à l'étranger) et d'une augmentation de la facture énergétique à partir de 1994, mais bénéficie d'un fort excédent du tourisme.

L'évolution du solde manufacturier diverge toutefois selon les deux modèles.

Dans la projection MIMOSA, des gains de compétitivité-prix sont enregistrés à l'importation (de l'ordre de 1,1 % par an) comme à l'exportation (1 % par an) et permettent d'obtenir un niveau de production supérieur de 3 % en 1997. Le déficit manufacturier diminue ainsi de 40 milliards de francs mais reste négatif à l'horizon de la projection.

Dans AMADEUS, le taux de couverture en produits manufacturés (rapport des exportations aux importations) s'améliore d'un point par an de 1993 à 1997 : le solde manufacturier devient ainsi positif à l'horizon de la projection (0,15 point de P.L.B. environ). Cette évolution résulte de trois facteurs :

- une amélioration de la compétitivité-prix ;

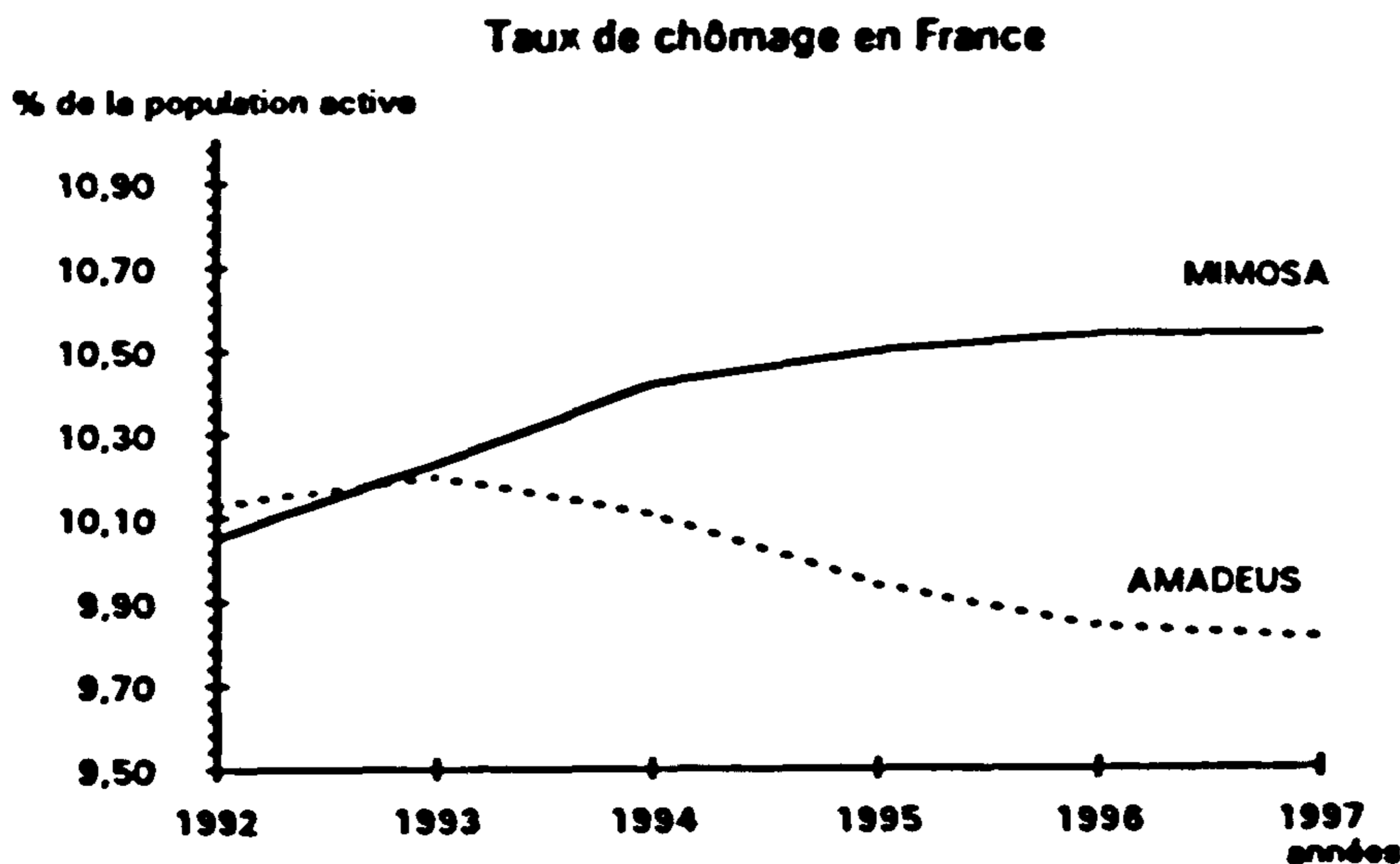
- un différentiel de demande favorable à la France (si la demande des partenaires adressée à la France progresse plus vite que la demande intérieure de la France, les exportations ont tendance à progresser plus vite que les importations) ;

- un effet de compétitivité structurelle ou de "compétitivité hors-prix", mesuré par l'investissement de la France comparé à celui de ses partenaires⁽¹⁾. Cet effet est positif en début de période en raison des investissements importants réalisés en France de 1985 à 1989, mais devient négatif en fin de période en raison de la chute de l'investissement observée en 1990, 1991 et 1992.

V.- EMPLOI ET CHOMAGE

Dans la projection AMADEUS, le rythme de croissance de l'économie permet de créer 418.000 emplois supplémentaires entre 1992 et 1997. Le taux de chômage passe de 10,13 % en 1992 à 9,81 % en 1997 (soit 2.462.000 chômeurs dans la définition du Bureau International du Travail).

Dans la projection MIMOSA, 679.000 emplois sont créés entre 1992 et 1997. Pourtant, le taux de chômage passe de 10,05 % à 10,54 % (cf. graphique ci-dessous).



(1) Cf. rapport Sénat de M. Bernard BARBIER au nom de la Délégation pour la Planification n° 87 (1991-1992) pages 10 et 11.

Comment expliquer que le chômage diminue selon le modèle AMADEUS et augmente selon MIMOSA, alors que les créations d'emplois sont plus nombreuses dans MIMOSA ? La réponse réside dans les hypothèses d'évolution de la population active potentielle retenues dans les deux projections : + 110.000 personnes par an selon AMADEUS contre + 160.000 personnes par an selon MIMOSA.

Le compte AMADEUS se fonde en effet sur les projections de population active établies par l'I.N.S.E.E. sur la base des tendances passées (poursuite de l'allongement de la scolarité, de la croissance de l'activité féminine et diminution du taux d'activité au-delà de 55 ans).

La prolongation des tendances passées semble toutefois conduire à une sous-évaluation de la population active, si l'on se réfère aux premiers résultats du recensement de 1990 et aux statistiques actuellement disponibles pour 1991 en matière d'emploi et de chômage.

C'est ce qui conduit les auteurs de la projection MIMOSA à retenir une hypothèse de progression beaucoup plus rapide de la population active que celle de l'I.N.S.E.E., fondée sur une croissance plus forte de l'activité féminine, une moindre diminution de l'activité des jeunes de moins de 25 ans et une évolution démographique plus rapide.

VI.- UNE EVALUATION DES EFFETS DE LA POLITIQUE DE DESINFLATION COMPETITIVE PAR LE MODELE AMADEUS

La maîtrise des coûts salariaux est au centre de la stratégie de "désinflation compétitive". Les projections à moyen terme qui viennent d'être présentées décrivent la prolongation de cette logique. Pour en évaluer les effets, il est intéressant d'étudier, *a contrario*, un scénario qui se caractériserait par une évolution plus rapide des salaires que dans la projection de référence. L'exercice présenté ci-dessous est réalisé avec le modèle AMADEUS.

LES DETERMINANTS MACROECONOMIQUES DE L'EVOLUTION DES SALAIRES

Dans les modeles macroeconomiques, l'evolution des salaires dans l'industrie manufacturiere depend de trois facteurs :

- l'inflation : les salaires augmentent comme l'inflation ou une partie de l'inflation de l'annee precedente (dans les modeles, cette "indexation" est généralement comprise entre 75 % et 100 %) ;

- le chômage : la progression - la diminution - du chômage est un facteur de limitation - acceleration - de l'evolution des salaires ;

- enfin un "residu" qui, tres schematiquement, traduit l'effet de la politique salariale : en cas de politique salariale rigoureuse, le residu peut être negatif ; au contraire, en cas de politique salariale plus laxiste, le residu est positif.

Entre 1972 et 1982, ce residu est en moyenne positif, ce qui signifie que l'evolution des salaires bruts est plus rapide que celle qui aurait resulte des seuls determinants de long terme (inflation et chômage).

Entre 1983 et 1989, le residu est negatif, ce qui décrit une politique de modération salariale.

Sur la periode 1989-1991, le residu redevient positif, ce qui traduit une legere reprise salariale.

Les variantes simulées à l'aide d'AMADEUS s'inspirent des évolutions décrites dans l'encadré ci-dessus :

- dans une première variante, on retient l'hypothèse d'une progression plus rapide du taux de salaire brut que celle du compte de référence, de telle manière que ce rattrapage progressif se traduit en 1997 par des comportements salariaux identiques à ceux observés avant 1983 ;

- dans une deuxième variante, on fait l'hypothèse d'un rattrapage immédiat, dès 1993, de l'évolution des salaires sur la base des comportements observés avant 1983.

Variantes d'évolution des salaires nominaux dans l'industrie

Ecart relatif (en %) par rapport à la projection de référence	Variante 1	Variante 2
1993	0,8	4,2
1994	1,6	4,4
1995	2,4	4,3
1996	3,2	4,2
1997	4,4	4,1

Il faut noter que les variantes ne concernent que les salaires de l'industrie manufacturière, qui n'emploie qu'un tiers des effectifs totaux des branches marchandes. Toutefois, une hausse des salaires dans l'industrie se traduira par une hausse des prix ; comme les salaires des branches non-industrielles sont indexés sur les prix, l'augmentation des salaires se propage dans l'ensemble des entreprises.

Les enchainements macroeconomiques produits par les deux variantes sont globalement identiques.

Toutefois, selon les deux variantes envisagées, l'ampleur de ces enchainements est différente.

- L'investissement des entreprises diminue fortement - 1,85 % au bout de cinq ans dans la variante 1, - 3,02 % dans la variante 2 - en raison de la détérioration du taux de profit.

- Malgré la hausse nominale des salaires bruts, la consommation des ménages ne progresse pas, en raison, en début de période, de l'augmentation du taux d'épargne des ménages et à moyen terme, de la hausse des prix qui ampute une grande partie du pouvoir d'achat.

- Le solde commercial (biens et services) pâtit d'une baisse des exportations en raison de la dégradation de la compétitivité-prix et de la baisse de l'investissement des entreprises. Toutefois, l'amélioration des termes de l'échange - l'économie française vend plus cher et achète moins cher - permet de limiter la dégradation du solde commercial.

- En raison de la relation positive entre les salaires et les prix, l'inflation s'accélère dans les deux variantes (+ 0,12 % par

an environ dans la variante 1 et + 0,2 % par an dans la variante 2 pour l'indice des prix à la consommation).

Au total, une augmentation salariale aurait, selon le modèle AMADEUS, un effet dépressif à moyen terme :

- dans la variante 1, le P.I.B. est minoré en 1997 de 0,5 % et le chômage majoré de 50.000 personnes ;

- dans la variante 2, le P.I.B. est minoré de 1 % en fin de période et le chômage majoré de 120.000 personnes.

**Principaux résultats de variantes
de hausses de salaires dans le modèle AMADEUS**

Ecart relatif (en %) par rapport au compte de référence	Variante 1			Variante 2		
	1993	1995	1997	1993	1995	1997
P.I.B.	+ 0.01	- 0.15	- 0.49	+ 0.06	- 0.56	- 1.05
Investissement des entreprises ..	- 0.10	- 0.81	- 1.85	- 0.53	- 2.30	- 3.02
Exportations	0.04	- 0.26	- 0.76	- 0.21	0.77	- 1.57
Solde des biens et services (en milliards de francs)	+ 0.28	+ 1.04	2.21	+ 1.37	+ 0.13	- 13.98
Chômage (en milliers)	- 1.07	+ 11.60	+ 50.21	- 5.58	+ 49.04	+ 120.04
Prix à la consommation	+ 0.05	+ 0.35	+ 0.72	+ 0.27	+ 0.95	+ 1.02

**VII.- LES TRAVAUX DE PROJECTIONS REALISEES DANS
LE CADRE DE LA PREPARATION DU XIe PLAN.**

Selon l'article 2 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la Planification, les délégations parlementaires "... sont chargées d'informer l'assemblée dont elles sont issues sur l'élaboration ... des plans...".

C'est ainsi que votre Délégation est conduite à présenter brièvement quelques travaux de projections menés par le Groupe "Perspectives économiques" mis en place dans le cadre de la préparation du XIe Plan.

Les modèles utilisés pour simuler l'évolution de l'économie française pendant la période du XIe Plan (1993-1997), sont, outre le modèle AMADEUS de l'I.N.S.E.E. dont les résultats ont été analysés ci-dessus, le modèle HERMES commun à l'Ecole Centrale de Paris et à l'Université de Paris I et le modèle MOSAIQUE de l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.).

Les projections se caractérisent par la convergence d'ensemble des principaux résultats macroéconomiques, à l'exception notable du chômage (cf. tableau ci-dessous).

**Projections comparées de l'économie française
1993-1997**

	HERMES	MOSAIQUE	AMADEUS
P.I.B. étranger (1)	2,8	2,8	2,8
P.I.B. marchand (1)	2,8	2,8	3,0
Prix de consommation (1)	3,1	3,0	3,1
Chômage (2)	10,0 (3)	3,32 (4)	9,8 (3)
Déficits publics (5)	-1,5	-1,7	-1,4
Solde courant (5)	0,6	0,4	0,12

(1) Taux de croissance annuels moyens

(2) Niveau en fin de période

(3) Taux de chômage.

(4) Milliers de demandeurs d'emplois en fin de mois.

(5) En points de P.I.B. en fin de période

● La croissance du P.I.B. français sur la période 1993-1997 (2,8 % par an en moyenne pour HERMES et MOSAIQUE, 3 % pour AMADEUS) est en ligne avec celle du P.I.B. étranger (2,8 % par an en moyenne)⁽¹⁾. On rappellera que la croissance annuelle moyenne de l'économie française sur la période du Xe Plan aura été de l'ordre de 2,5 % par an.

● L'inflation est maîtrisée dans les trois projections (3 % par an pour les prix à la consommation) grâce à la poursuite de la modération salariale.

● L'amélioration de la compétitivité-prix et la contribution positive des échanges extérieurs à la croissance caractérisent également les trois projections. Dans ces conditions, la balance courante française est proche de l'équilibre tout au long de la projection.

(1) Le "P.I.B. étranger" correspond au P.I.B. de nos partenaires pondéré en fonction de leur part dans les échanges extérieurs de la France.

Les deux enseignements majeurs quant aux perspectives à moyen terme de l'économie française que l'on peut tirer de ces travaux sont les suivants :

- Si l'on prolonge les tendances de la productivité du travail des dix dernières années, le taux de croissance de l'économie française ne permet pas de diminuer le chômage. Avec une hypothèse basse de croissance de la population active (110.000 actifs supplémentaires par an), le taux de chômage est simplement stabilisé dans les projections HERMES et AMADEUS. Avec une hypothèse haute de croissance de la population active (165.000 par an)⁽¹⁾, le chômage s'accroît sensiblement dans la projection MOSAIQUE (400.000 demandeurs d'emploi en fin de mois supplémentaires en 1997). Selon ce modèle, le taux de croissance de l'économie requis pour stabiliser le chômage serait de 3,5 % par an.

- Ces scénarios, élaborés antérieurement aux réaménagements de parités du mois de septembre (dépréciation de 15 % de la livre et de la lire notamment) n'intègrent pas la modification du niveau de compétitivité de l'économie française qui en résulte.

En outre, l'amélioration continue de la compétitivité-prix - caractéristique des trois projections - paraît peu compatible avec l'objectif d'une Union économique et monétaire européenne. Comme l'a montré la "crise" récente du S.M.E., nos partenaires peuvent en effet être contraints, pour contrer les pertes de compétitivité qu'ils subissent, de recourir à une dévaluation, ce qui retarde d'autant leur participation à l'U.E.M. (un des critères d'entrée dans l'U.E.M. fixe par le Traité de Maastricht est l'absence de modification de la parité de la monnaie depuis deux ans). Un autre scénario possible est que nos partenaires, pour éviter des pertes de compétitivité, s'imposent des politiques restrictives de désinflation qui pèseraient sur la demande adressée à la France et sur la croissance de l'ensemble de la zone européenne.

C'est, ainsi, la question de la convergence vers l'Union économique et monétaire qui est posée, dont la réponse déterminera largement la stratégie macroéconomique française définie par le XIe Plan.

(1) Sur la discussion des hypothèses de croissance de la population active, cf. ci-dessus page 17

CHAPITRE II

LES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Les scénarios a moyen terme qui viennent d'être décrits ont été élaborés avant les réaménagements de parité des monnaies du S.M.E. intervenus au mois de septembre. Aussi votre Délégation a-t-elle jugé utile, après un bref retour descriptif sur ces événements monétaires, de présenter une simulation de leur impact macroéconomique (réalisée à l'aide du modèle MIMOSA).

Les perspectives économiques en Europe dépendent également des politiques budgétaires qui seront menées par des pays confrontés à des déficits croissants.

Ces incertitudes seront mises en lumière à travers deux variantes de politiques budgétaires nationales : une réduction du déficit budgétaire allemand d'une part, la mise en oeuvre du "Plan AMATO" d'assainissement des finances publiques italiennes, d'autre part.

Votre Délégation ne peut ignorer enfin que ces questions sont en partie⁽¹⁾ liées à celle de la transition vers une Union économique et monétaire (U.E.M.). L'Annexe n° 1 à ce rapport sera ainsi consacrée à ce thème sur la base d'une étude réalisée pour le Sénat par l'Equipe MIMOSA.

I.- LES MODIFICATIONS DE PARITE AU SEIN DU S.M.E.

A.- Causes et enseignements de la "crise du S.M.E."

Deux causes fondamentales sont à l'origine de la crise monétaire du mois de septembre :

(1) En partie seulement, car un assainissement des finances publiques italiennes et d'une manière générale, une réduction des déficits publics en Europe sont des objectifs de politique économique peu contestables en dehors de toute considération sur la convergence vers l'U.E.M.

- Entre 1987, date des derniers changements de parité au sein du S.M.E. et 1992, les pays les plus inflationnistes de la Communauté ont enregistré de fortes pertes de compétitivité par rapport aux pays les plus vertueux (cf. tableau ci-dessous) : de l'ordre de 15 % pour le Royaume-Uni et l'Italie et de 30 % pour l'Espagne. Ces pays devraient en outre continuer dans les années à venir à cumuler des pertes de compétitivité à un rythme de 2 à 3 % par an.

On a pu croire que ces pays garderaient un taux de change ainsi surevalué jusqu'à leur entrée dans l'U.E.M., au moyen de taux d'intérêt élevés.

Evolution de la compétitivité dans l'industrie de 1987 à 1991

	Coûts salariaux unitaires (1)	Compétitivité relative (2)
Allemagne	7.7	4.2
Belgique	3.2	7.6
Danemark	6.5	6.7
Espagne	34.1	- 22.6
France	1.7	11.9
Grande-Bretagne	21.8	- 7.0
Italie	25.1	- 6.6
Pays-Bas	0.9	10.9
Portugal	22.3	- 2.0

(1) Croissance en monnaie nationale de 1987 à 1991.

(2) Ecart entre l'évolution moyenne dans la CE du coût salarial unitaire dans l'industrie corrigé de la variation du taux de change et l'évolution dans le pays considéré.

Sources : OCDE, calculs CEPII- OFCE.

Mais une politique de change surévaluée a certes l'avantage de favoriser la "désinflation importée" mais impose par ailleurs de mener des politiques restrictives pour éviter le gonflement des déficits extérieurs : pour regagner 20 points de compétitivité en changes fixes, il faut avoir un taux d'inflation plus bas de deux points que ses partenaires pendant dix ans. Les marchés ont donc anticipé l'impossibilité de parvenir à de tels résultats.

- La réunification allemande a bouleversé la logique initiale du S.M.E. Celle-ci reposait en effet sur un fonctionnement asymétrique : les partenaires de l'Allemagne se "raccrochaient" à sa politique monétaire mais celle-ci avait le mérite de garantir la stabilité des prix et des taux d'intérêt raisonnables. Dès lors que ce pays a connu des tensions inflationnistes, la Bundesbank a mené une politique monétaire qui ne correspondait plus à la situation de certains de ses partenaires, qui, tel le Royaume-Uni, connaissaient une période de récession. Le coût du maintien de la fixité des changes devenait ainsi trop élevé.

Les modifications de parités du mois de septembre, la sortie de certains pays du S.M.E. ou la réintroduction du contrôle des changes dans d'autres pays, ont rappelé une première évidence, qui malgré le rapport PADOA-SCHIOPPA de 1987⁽¹⁾ semblait oubliée : l'impossibilité d'avoir simultanément, au sein de la Communauté, une liberté complète des mouvements de capitaux - celle-ci est effective pour la plupart des pays depuis le 1er juillet 1990 -, des politiques monétaires nationales et un système de changes, sinon absolument fixes, du moins raisonnablement stables.

Le "mythe" de la fixité des changes s'est imposé au sein de la Communauté, au point que la question de la surévaluation de certaines monnaies du S.M.E. n'était même plus discutée. Ce mythe a survécu à la réunification de l'Allemagne et a conduit ses partenaires à refuser une reévaluation du mark, qui aurait pourtant permis à ce pays d'atténuer les tensions inflationnistes et de mener une politique monétaire moins restrictive.

Les événements monétaires de septembre ont en outre montré la force des mouvements spéculatifs sur les marchés des changes. Au plus fort de la crise, les transactions de change ont atteint un montant de l'ordre de 5.000 milliards de francs, soit l'équivalent de la totalité de la monnaie en circulation dans les pays de la Communauté européenne. L'ampleur de ces mouvements spéculatifs peut même leur donner un caractère "auto-validant", c'est-à-dire menacer la parité nominale d'une monnaie alors que cette parité paraît correspondre aux données économiques fondamentales.

Le troisième enseignement de la crise monétaire est que la fixité des changes dans le cadre du S.M.E. entre 1987 et 1992 n'a pas suffi à assurer la convergence des taux d'inflation ; c'est donc

(1) "Efficacité, stabilité, équité" - Rapport du Groupe d'étude sur la stratégie d'intégration de la Communauté européenne - *Economica* 1987.

la convergence des économies qui permettrait l'union monétaire et non l'inverse.

Ces événements ne remettent pas directement en cause une union monétaire en Europe, mais plutôt le S.M.E. comme union monétaire de fait. Ils conduisent néanmoins à s'interroger sur la forme que doit prendre désormais la coopération (construction ?) monétaire européenne. C'est la question que posait déjà votre Délégation en 1989 ⁽¹⁾ lorsqu'elle évoquait la possibilité de concilier la liberté complète des mouvements de capitaux, l'autonomie des politiques monétaires et des taux de changes fixes : *"Un doute (une inquiétude ?) est malgré tout permis, et si, à l'épreuve des faits, il s'avérait avoir quelque fondement, surgirait immédiatement l'alternative : fuite en avant ou retour en arrière ? Monnaie commune ou éclatement du S.M.E. ?"*

La sortie de la livre et de la lire du S.M.E., le rétablissement du contrôle des changes dans certains pays, le coût social et politique de la convergence dans un contexte de taux d'intérêt élevés et de croissance ralentie, et l'absence dans le Traité de Maastricht de mécanismes assurant la stabilité du S.M.E. au cours de la période de "transition vers l'U.E.M.", conduisent-ils aujourd'hui à prédire *"l'éclatement du S.M.E."* ? Ou bien l'"apurement" que constituent les modifications de parités et, surtout, la coopération monétaire franco-allemande, qui a montré que des objectifs communautaires pouvaient s'imposer à des objectifs nationaux, permettent-elles de croire à la poursuite de la marche vers l'Union monétaire ?

B.- Incidences des modifications de parités intervenues au sein du S.M.E.

On peut, à l'aide du modèle MIMOSA, évaluer les effets des modifications de parités intervenues au mois de septembre - soit une dépréciation de 13 % de la livre, de 11 % de la lire et de la peseta et de 6 % de l'escudo par rapport aux autres monnaies du S.M.E.

Si l'on reproduit les comportements de la Bundesbank observés sur le passé, la réduction de l'inflation "importée" (grâce à la réévaluation du mark) entraînerait une détente des taux d'intérêt allemands et européens de l'ordre de 0,3 point.

(1) Voir Rapport d'information n° 50 (1989-1990) au nom de la Délégation pour la Planification par M Bernard BARBIER.

Cette baisse des taux d'intérêt se traduirait par une dépréciation de 1,8 % des monnaies du S.M.E. par rapport au dollar.

Les gains de compétitivité des pays dont la monnaie a été dévaluée généreraient un surcroît d'activité, atténué toutefois par la baisse du pouvoir d'achat des ménages inhérente à toute dévaluation : au bout de 3 ans, le niveau du P.I.B. se trouverait majoré de 1,2 % pour l'Italie et de 2 % pour le Royaume-Uni. En outre, la balance courante de ces pays s'améliorerait sensiblement (de l'ordre de 0,4 point de P.I.B.)

Pourtant, en Allemagne et en France, malgré les pertes de compétitivité, l'activité ne se dégraderait pas, en raison du ralentissement de l'inflation (dont profite le pouvoir d'achat des ménages), de la baisse des taux d'intérêt et d'une légère appréciation du yen et du dollar.

Enfin, les pays à monnaie dévaluée connaîtraient une augmentation de l'inflation importée. Leur taux d'inflation augmenterait ainsi de 0,8 point par an alors qu'il diminuerait de 0,15 point en Allemagne et de 0,2 point en France.

IMPACT DES MODIFICATIONS DES PARITES AU SEIN DU S.M.E.

Ecart en niveau par rapport à la projection MIMOSA de référence

	1ere année	3eme année	5eme année
● P.I.B. en volume en %			
Allemagne	- 0,2	- 0,1	- 0,1
France	0	0,2	0,2
Italie	1,4	1,2	0,6
Royaume Uni	0,2	0,9	0,9
● Prix à la consommation en %			
Allemagne	- 0,15	- 0,4	- 0,7
France	- 0,3	- 0,8	- 1
Italie	0,9	2,4	4
Royaume-Uni	1,8	3,1	4,2
● Soldes courants en points de P.I.B.			
France	0	- 0,1	- 0,1
Royaume Uni	0	0,3	0,2

II.- DEUX SIMULATIONS DE POLITIQUES BUDGETAIRES EN EUROPE

Les déficits publics se sont creusés en 1992 dans la plupart des pays européens. Ceci est essentiellement imputable au ralentissement de la croissance qui entraîne de moindres rentrées fiscales et une augmentation de certains postes de dépenses (prestations de chômage et d'assistance aux ménages par exemple). Les pays européens sont alors confrontés à un choix :

- soit poursuivre l'objectif initial de déficit budgétaire par une augmentation des impôts et une réduction des dépenses, mais au risque d'aggraver le ralentissement de l'activité ;

- soit laisser le déficit public se creuser, mais en espérant, que d'une part la diminution des prélèvements fiscaux et d'autre part l'augmentation de certaines dépenses contribueront à relancer la croissance et à se rapprocher de l'objectif initial de solde budgétaire (on dira dans ce cas qu'on a laissé jouer les "stabilisateurs automatiques").

C'est ce second scénario qui a été généralement privilégié depuis deux ans, auquel sont venues s'ajouter des dépenses exceptionnelles en Allemagne (liées à la réunification) ou des politiques budgétaires volontaristes de lutte contre la récession au Royaume-Uni.

Les déficits publics en Europe représentent ainsi aujourd'hui 4,8 points du P.I.B. de la Communauté. Cette situation est particulièrement douloureuse lorsque les taux d'intérêt sont significativement supérieurs au taux de croissance : d'une part les déficits publics alimentent l'augmentation de la dette, d'autre part les charges d'intérêt de la dette absorbent une partie croissante des dépenses publiques, ôtant progressivement toute flexibilité à la politique budgétaire.

Dans ce contexte, on peut se demander s'il ne serait pas plus judicieux de lutter contre le ralentissement de l'activité par une baisse des taux d'intérêt en Europe plutôt que par une aggravation des déficits publics. Pour apporter des éléments de réponse à cette question, on présentera ci-dessous une simulation réalisée à l'aide du modèle MIMOSA d'une réduction du déficit allemand qui permet une baisse des taux d'intérêt en Europe.

Par ailleurs, on évaluera les conséquences de la mise en oeuvre du Plan AMATO en Italie.

A.- Impact d'une réduction du déficit budgétaire allemand accompagnée d'une baisse des taux d'intérêt

Une des conditions pour une baisse des taux d'intérêt en Allemagne - donc en Europe - est une réduction significative du déficit public dans ce pays.

La variante étudiée à l'aide de MIMOSA, est celle d'une réduction du déficit public allemand grâce à une hausse des impôts sur les ménages de 2 points de P.I.B.

Cette mesure a un effet dépressif et désinflationniste qui conduit la Bundesbank à baisser ses taux d'intérêt⁽¹⁾. La variante se traduit par une baisse du taux d'intérêt allemand de 0,6 point au bout de deux ans et de 1,2 point au bout de quatre ans.

On considère que l'ensemble des banques centrales européennes suivent cette baisse, si bien que les monnaies européennes se déprécient par rapport au dollar (de 4 % dès la première année, la dépréciation étant encore de 3,3 % au bout de trois ans), ce qui renforce leur compétitivité et leur permet d'espérer un surcroît de croissance.

(1) Si l'on reproduit les comportements de la Bundesbank observés sur le passé, on estime que celle-ci baisse son taux d'intérêt de 1,5 point quand le taux d'inflation diminue de 1 %, de 0,5 point quand le niveau de production diminue de 1 %.

En Allemagne, l'impact des mesures simulées est dépressif - le P.I.B. est plus bas d'environ 1 point au bout de deux ans - et légèrement désinflationniste (- 0,2 % en moyenne pendant quatre ans pour les prix à la consommation).

Les autres pays de la Communauté européenne souffrent de la baisse de la demande des ménages allemands mais bénéficient de la baisse des taux d'intérêt et des gains de compétitivité résultant de la hausse du dollar. Au total, l'impact sur le niveau de leur production est pratiquement nul.

La variante a permis de diminuer le déficit public allemand mais n'a pas d'impact significatif sur les soldes publics des autres pays.

Au total, la mesure étudiée ne permet donc ni de soutenir la croissance en Europe, ni d'éviter un creusement des déficits publics (excepté, par hypothèse, en Allemagne). On soulignera qu'une baisse plus importante des taux d'intérêt aurait pu produire des effets expansionnistes plus significatifs, mais qu'elle aurait entraîné une dépréciation trop forte du mark et donc une accélération de l'inflation importée incompatible avec les objectifs de la Bundesbank.

**IMPACT D'UNE REDUCTION DU DEFICIT PUBLIC ALLEMAND
ET D'UNE BAISSSE DES TAUX D'INTERET EN EUROPE**

Écarta en niveau par rapport à la projection MIMOSA.

	1ere année	2eme année	4eme année
● P.I.B. en volume en %			
Allemagne	0.54	0.93	- 0.86
France	- 0.10	0.17	- 0.05
Total CE	- 0.22	- 0.34	- 0.28
Etats-Unis	- 0.34	- 0.65	- 0.98
● Prix à la consommation en %			
Allemagne	0.17	0.04	- 0.86
France	0.19	0.26	0.02
● Soldes des administrations en points de PIB			
Allemagne	1.8	1.7	1.9
France	- 0.0	0.1	- 0.1
● Solde extérieur en points de PIB			
Allemagne	0.5	1.0	1.0
France	- 0.2	0.2	- 0.2
● Taux d'intérêt en points			
Pays du SME	- 0.2	0.6	- 1.2
● Taux de change en %			
SME/dollar	- 4.0	- 3.8	- 2.2

Source : Modèle MIMOSA CÉPII OFCE.

B.- L'impact du "Plan AMATO" en Italie

Une autre simulation à l'aide du modèle MIMOSA permet d'évaluer l'impact du Plan AMATO d'assainissement des finances publiques italiennes. Ce programme, récemment adopté par le Parlement italien, donne un exemple de politiques d'ajustement pouvant devenir nécessaires.

La situation italienne fournit en effet une illustration de la dégradation des finances publiques dans un contexte de ralentissement de l'activité. Dans ce pays, le déficit public s'est réduit de 2,5 points entre 1985 et 1989, pour se creuser à nouveau en 1990 et 1991 avec le ralentissement de la croissance, et atteindre environ 10,4 points de P.I.B. en 1992.

Le niveau du déficit conjugué à des taux d'intérêt à long terme plus élevés que pour la moyenne européenne⁽¹⁾ entraîne la dette publique italienne sur une trajectoire qui ne paraît pas soutenable à long terme.

S'ajoutent à cette considération les critères posés par le Traité de Maastricht pour la participation à la monnaie unique, par ailleurs commentés dans l'Annexe n° 1 à ce rapport.

Le plan budgétaire proposé par le Président du Conseil italien pour l'année 1993 prévoit d'économiser 93.000 milliards de liras⁽²⁾ (soit environ 6 % du P.I.B.) en 1993. Le déficit budgétaire serait ainsi contenu à 140.000 milliards de liras (soit 9 % du P.I.B.).

Les mesures proposées devraient permettre de réduire les dépenses de plus de 43.000 milliards de liras - grâce à un élèvement de l'âge de la retraite, une indexation sur les prix et non sur les salaires des pensions, un blocage des rémunérations publiques, des suppressions de remboursement de certaines dépenses de santé pour les hauts revenus - et d'augmenter les recettes de 50.000 milliards de liras - grâce à des privatisations à hauteur de 7.000 milliards de liras, un alourdissement de la fiscalité supportée à parts égales par les entreprises et par les ménages, une hausse du barème d'imposition pour les plus hauts revenus et un renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale.

(1) Les emprunteurs doutent en effet de la capacité à long terme de l'Etat italien de rembourser des emprunts publics et exigent une "prime de risque" sur ces titres

(2) Une lire est égale à 0,039 francs

La variante décrit l'effet de ces mesures budgétaires en tenant compte du réaménagement des parités intervenu au mois de septembre. On a par ailleurs supposé que la suppression de l'échelle mobile des salaires intervenue entre les partenaires sociaux au cours de l'été 1992 empêcherait la formation d'une "spirale prix-salaires" et permettrait ainsi à l'Italie de conserver l'avantage de compétitivité de la dévaluation.

Au total, ce scénario permettrait une réduction du déficit public italien (de 7,5 points de P.I.B. au bout de cinq ans) et de la dette publique (de 11 points de P.I.B. au bout de cinq ans), en raison non seulement du programme budgétaire mis en oeuvre, mais également de la baisse des taux d'intérêt qu'autorise une plus grande crédibilité de la politique économique italienne.

L'inflation italienne serait moindre (1 % au bout de deux ans) et répondrait au critère de convergence fixé sur ce point par le Traité de Maastricht. Le solde extérieur italien s'améliorerait de 4 points au bout de cinq ans.

En contrepartie, ces mesures auraient un fort impact récessif : - 1,5 % de croissance pendant cinq ans et une aggravation de 3 points du taux de chômage.

La diminution de l'activité serait moindre en France - - 0,1 point de taux de croissance pendant cinq ans - et en Allemagne : la baisse de la demande italienne est en effet compensée par la baisse des taux d'intérêt consécutive au réaménagement des parités du mois de septembre (cf. supra page 26) et par la légère appréciation du dollar et du yen.

**Impact cumulé des modifications des parités au sein du S.M.E.,
de la suppression de l'échelle mobile des salaires
et du Plan AMATO en Italie**

Écarts en niveau par rapport à la projection MIMOSA de référence

	1ere année	3eme année	5eme année
● PIB en volume en %			
France	- 0,3	- 0,5	- 0,55
Italie	- 2,0	- 5,5	- 7,3
● Prix à la consommation en %			
Allemagne	0	0,3	- 0,9
France	0,05	0,3	- 0,8
Italie	0,8	0,4	- 3,4
● Solde des administrations en points de PIB			
Italie	5,65	5	5,6

CHAPITRE III

PERSPECTIVES A MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Comme les années précédentes, une projection à moyen terme des finances publiques, construite à l'aide des modèles spécialisés de la Direction de la Prévision, est jointe à ce rapport (Annexe n° 2). Son fondement macroéconomique est constitué par la projection établie à l'aide du modèle AMADEUS de l'I.N.S.E.E. dont les principales caractéristiques ont été évoquées au Chapitre I.

Les évolutions macroéconomiques ainsi retenues au départ de l'analyse conditionnent les résultats de la projection des finances publiques. Celles-ci se caractérisent par un taux de croissance (2,86 % par an en moyenne) semblable à celui de l'environnement international, par une accélération progressive de l'activité, de l'emploi et de la masse salariale à partir de 1993 jusqu'en 1995, puis par une légère décélération par la suite. Sur l'ensemble de la période, la masse salariale progresse moins vite que le P.I.B. Enfin, malgré un taux de croissance moyen du P.I.B. relativement modeste, le chômage est stabilisé en raison d'une hypothèse basse de progression de la population active (+ 110.000 personnes par an), comparée à celle retenue dans d'autres travaux de projection à moyen terme (cf. ci-dessus page 17).

A ce scénario macroéconomique, sont associées des hypothèses relatives à la gestion des finances publiques qui seront indiquées plus loin, au fil des commentaires des principaux résultats de la projection.

I.- LA PROJECTION DES DEPENSES SOCIALES

Seules seront évoquées les deux principales catégories de prestations (maladie et vieillesse), étant entendu que l'annexe n° 2 étudie l'ensemble des prestations.

A.- Dépenses de santé

L'évolution des dépenses hospitalières, dont 70 % sont constitués de dépenses de personnel, est influencée, d'une part, par une croissance des salaires dans la projection macroéconomique de référence moins rapide que celle du P.I.B. et, d'autre part, par les effets des mesures catégorielles applicables au secteur hospitalier plus favorables que pour le reste du secteur public.

En supposant que la "marge de croissance en volume" des budgets des hôpitaux serait de 1 % l'an, les charges hospitalières s'accroîtraient un peu plus vite que le P.I.B.

Les autres dépenses de santé (remboursements des honoraires médicaux et des prescriptions) augmentent de 6,8 % par an en moyenne en francs courants. Cette progression, modérée si on la compare aux tendances longues observées dans le passé, résulte des hypothèses retenues qui se traduisent par une meilleure maîtrise des dépenses de santé. Malgré cela, cette catégorie de dépenses continue à progresser à un rythme sensiblement supérieur à la croissance du P.I.B.

Au total, la part dans le P.I.B. de l'ensemble des dépenses de santé prises en charge par la Sécurité sociale passerait de 8 % en 1991 à 8,45 % en 1997.

B.- Prestations vieillesse

L'augmentation des prestations vieillesse résulte de deux facteurs :

- **une augmentation du volume des prestations en raison, d'une part de l'accroissement du nombre de retraités et, d'autre part, de l'amélioration des droits à pension due à l'allongement de la durée moyenne de cotisation des nouveaux retraités. Cet "effet volume" se traduit par une augmentation de 4,2 % par an en moyenne des prestations vieillesse de l'ensemble des régimes. Cette moyenne masque toutefois une évolution importante : en cours de projection, le facteur de croissance en volume (nombre de retraités + allongement de la durée de cotisation) se réduit significativement au fur et à mesure que la proportion des salariés ayant droit à une retraite à taux plein se rapproche de 100 %.**

- **la revalorisation des pensions ; l'hypothèse retenue est celle d'une indexation des retraites sur les prix. On rappellera qu'en principe les pensions sont indexées sur les salaires bruts ; toutefois, au cours des dernières années, des dispositions législatives sont régulièrement intervenues pour déroger à ce principe.**

L'hypothèse d'indexation ainsi retenue ne va pas de soi. Elle appelle deux observations :

a) Les prix de la consommation (sur lesquels les pensions sont supposées indexées) augmentent, dans la projection macro-économique sous-jacente, plus rapidement que les prix du P.I.B. ; cette différence contribue (de manière néanmoins subsidiaire) à accroître la part des prestations vieillesse dans le P.I.B. : au total, compte tenu de "l'effet-volume" évoqué ci-dessus, et du mode d'indexation supposé, la part des prestations vieillesse dans le P.I.B. passerait de 8,9 % en 1991 à 9,2 % en 1997.

b) L'hypothèse suivant laquelle les pensions ne bénéficieraient d'aucun gain de pouvoir d'achat d'ici à 1997 n'est pas nécessairement très réaliste. Aussi est-il utile de mesurer les conséquences d'une revalorisation de - par exemple - 0,8 % par an du pouvoir d'achat des pensions pendant 6 ans - soit la moitié de la progression du pouvoir d'achat du salaire brut - (voir encadré de la page 42). Dans un tel scénario, l'ensemble des prestations vieillesse passerait de 8,9 % en 1991 à 9,6 % en 1997.

II.- LA PROJECTION DES PRELEVEMENTS SOCIAUX

Les hypothèses techniques retenues pour la projection des prélèvements sociaux obéissent à quatre impératifs :

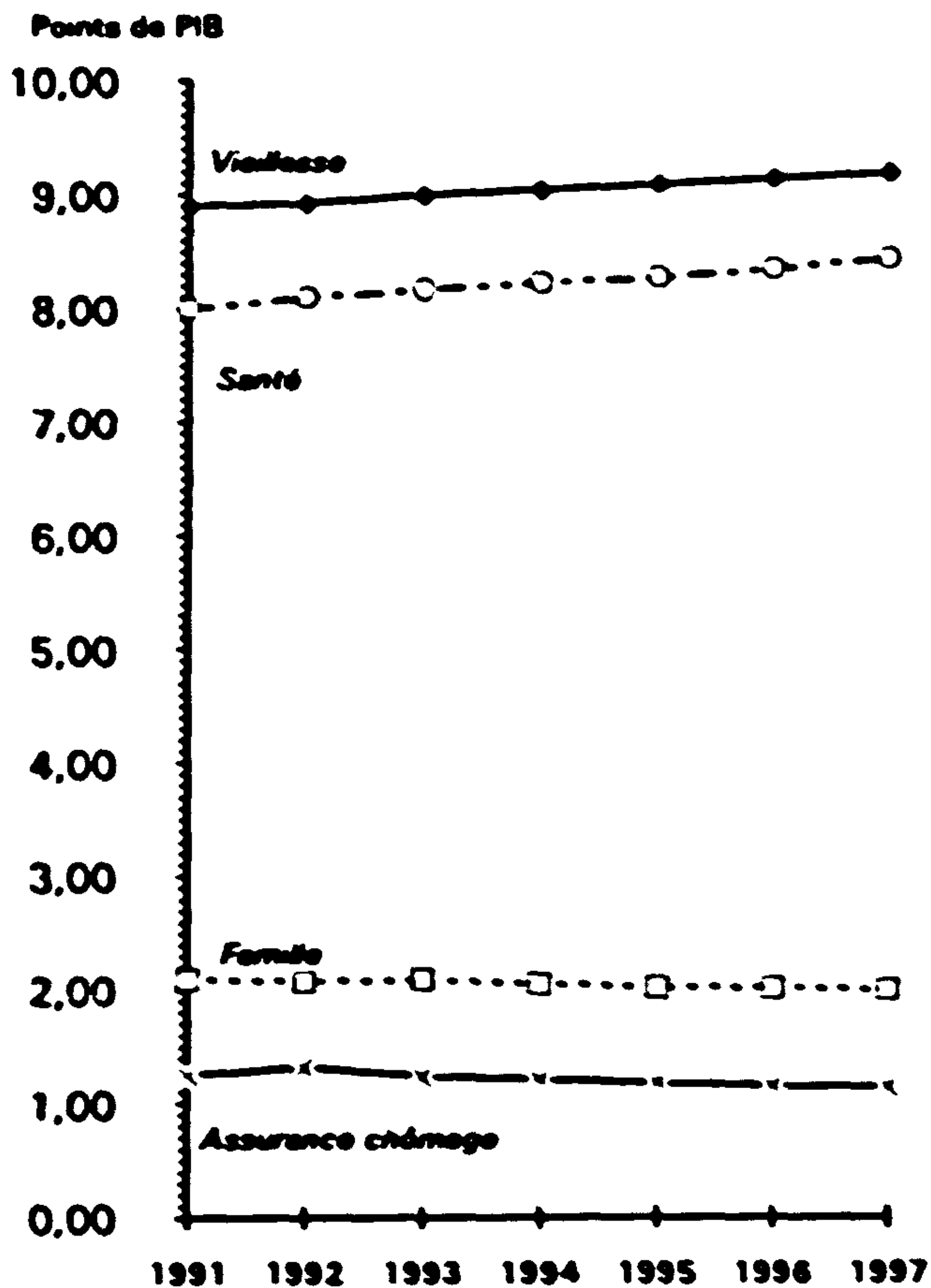
- **présenter des comptes équilibrés ;**
- **dégager un excédent pour apurer une partie des découverts de début de période (estimés à fin 1992 à 34 milliards de francs pour le régime général) ;**
- **faire apparaître les besoins de financement ou, au contraire, les excédents potentiels, de chacun des principaux régimes en excluant toute forme de compensation financière inter-régime ;**
- **ne pas préjuger le contenu précis des mesures à prendre d'ici 1997, mais en donner seulement les caractéristiques générales.**

A.- Le rééquilibrage du régime général

Dans la projection macroéconomique qui sous-tend celle des finances publiques, la part des salaires dans le P.I.B. est en léger retrait. Il en va de même pour les cotisations sociales assises sur les salaires. Toutefois, la part des dépenses sociales dans le P.I.B. augmente (+ 0,55 point).

DEPENSES DES REGIMES SOCIAUX

Variation 1991-1997	
<i>(Points de P.I.B.)</i>	
Vieillesse	0,30
<i>dont :</i>	
<i>Pre retraites</i>	<i>-0,10</i>
<i>Autres prestations</i> ..	<i>0,40</i>
Santé	0,45
<i>dont :</i>	
<i>Hospitalisation</i> ...	<i>0,10</i>
<i>Autres dépenses</i> ..	<i>0,35</i>
Famille	-0,10
Chomage (assurance)	-0,10
TOTAL	0,55



Des mesures de reequilibrage ont donc ete simulees dans la projection. Par hypothese, on a suppose que les besoins de financement de l'assurance-maladie et de l'assurance-vieillesse seraient couverts pour moitie par une hausse des cotisations des salaries et pour moitie par une hausse de la contribution sociale generalisee (C.S.G.) :

- Pour l'assurance maladie, les mesures correspondraient, en fin de projection, a un relèvement de 0,5 point des cotisations (non plafonnees) des assures, et à une majoration de 0,31 point de la contribution sociale generalisee.

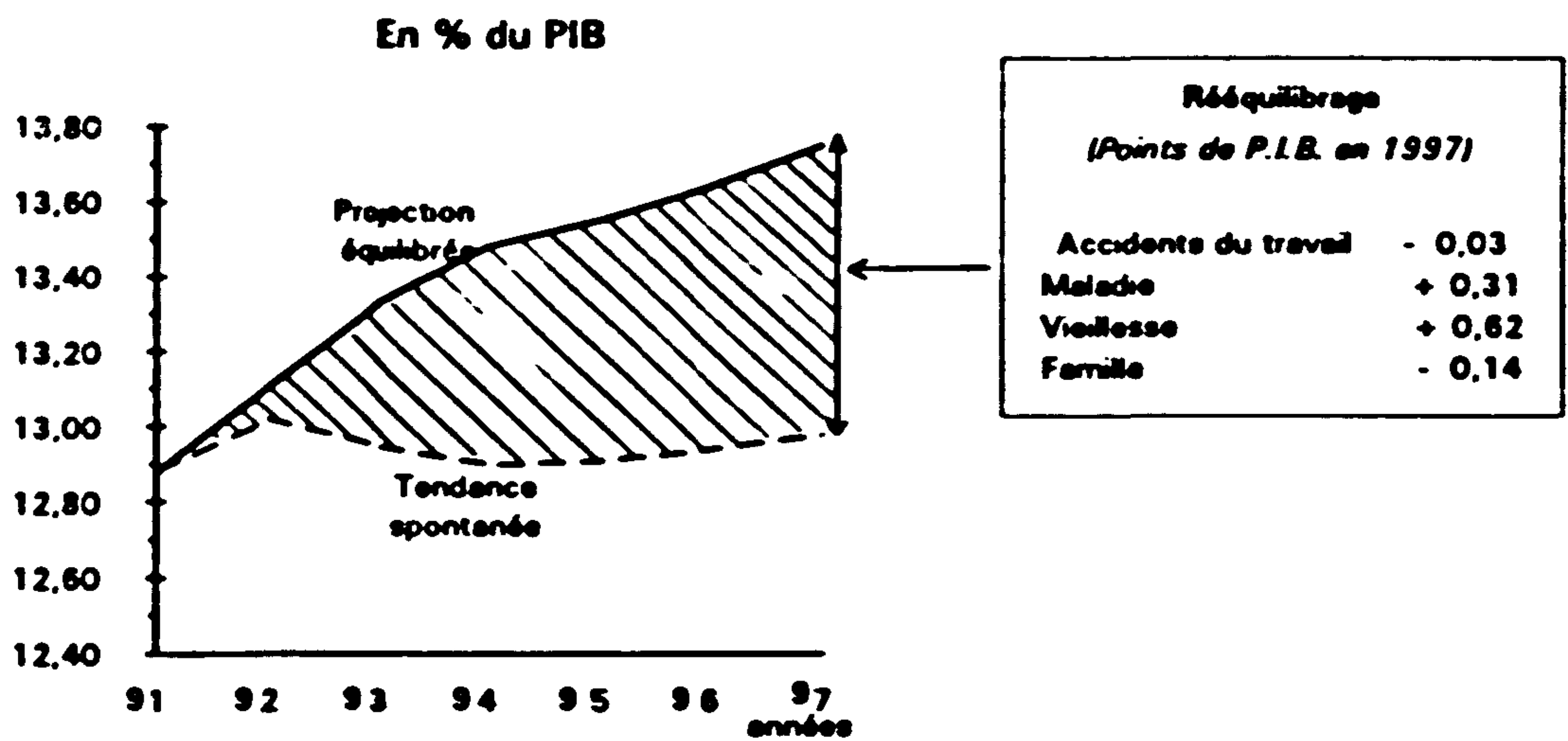
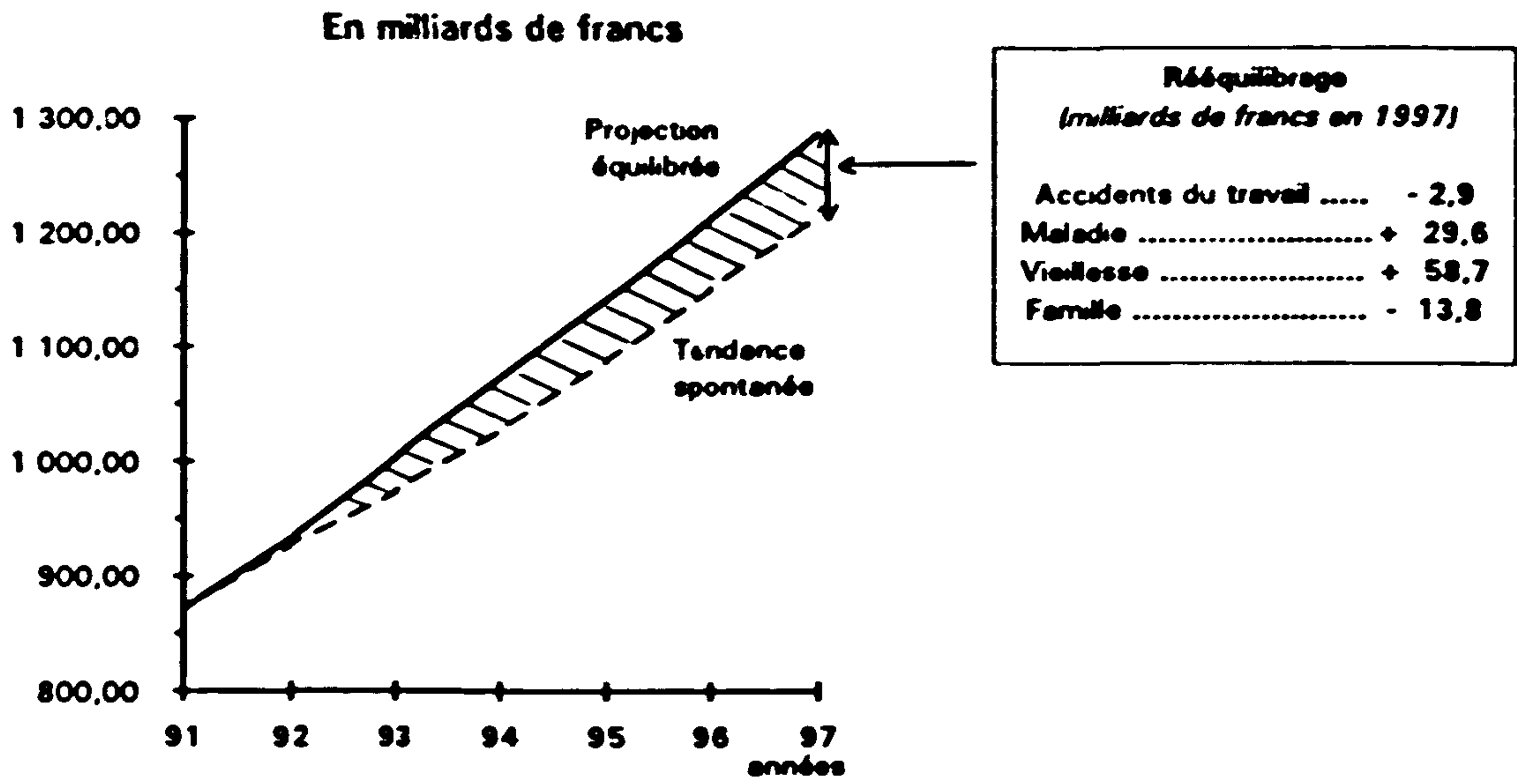
- Pour l'assurance-vieillesse, le reequilibrage incorpore dans la projection represente en 1997, 1,5 point de cotisations (plafonnees) des salaries, et 0,62 point de contribution sociale generalisee.

En d'autres termes, et pour tout resumer en un chiffre, on pourrait dire que le total des mesures necessaires a l'equilibre des deux caisses concernees du Regime General equivalent, en fin de projection, à une majoration de la contribution sociale generalisee de l'ordre de 1,86 point. Si tout le reequilibrage se faisait au moyen de la C.S.G., celle-ci devrait donc etre portee de 1,1 % à 2,96 %.

- A l'inverse, l'excédent "tendancier" de la branche accidents du travail serait annulé sous forme d'une baisse des cotisations des employeurs (de 2,9 milliards de francs en 1997).

- De même, l'excédent potentiel de la caisse d'allocations familiales a permis de simuler a la fois une baisse des cotisations employeurs pour 12,3 milliards de francs en 1997, une baisse des cotisations des non-salaries pour 1,5 milliard de francs en 1997 et une amelioration des prestations pour un montant voisin (13,4 milliards en 1997).

RESSOURCES DU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE



Reequilibrage du regime general dans une hypothese de progression du pouvoir d'achat des pensions

Prolongeant la tendance observee au cours des annees precedentes, la projection retient une hypothese d'indexation des pensions sur les prix, tandis que le pouvoir d'achat du salaire net augmente de 1,4 % par an en moyenne

Comment les resultats de la projection seraient ils modifies si l'on faisait l'hypothese d'une revalorisation de 0,8 % par an (par exemple) du pouvoir d'achat des pensions ?

Dans ce cas, les mesures necessaires au reequilibrage de l'assurance-vieillesse du regime general ne representeraient plus en 1997, 58,7 milliards - selon l'hypothese retenue dans la projection - mais 76,1 milliards de francs, ce qui equivaldrait à 1,6 point de contribution sociale generalisee.

Au total, les besoins de la caisse-vieillesse et de la caisse-maladie equivaldraient donc à 2,2 points de contribution sociale generalisee (au lieu de 1,86 point dans la projection de base).

B.- Les autres régimes

La stabilisation du nombre de chômeurs dans la projection macroéconomique et les mesures contenues dans l'accord du 18 juillet 1992, favoriseraient l'équilibre des comptes de l'assurance-chômage, si bien qu'il serait possible d'alléger les cotisations à l'UNEDIC pour un montant de 13,4 milliards de francs en fin de période (partagé pour moitié par une baisse des "cotisations employeurs" et par une baisse des "cotisations salariés" selon l'hypothèse retenue).

Pour les régimes complémentaires de retraite, malgré les mesures déjà décidées par les partenaires sociaux, de nouvelles hausses de cotisations, pour un montant de 10,9 milliards de francs, seraient nécessaires - plus particulièrement pour l'AGIRC - au terme de la projection.

III.- LA PROJECTION DES RECETTES FISCALES

Cette projection est réalisée sur la base de la législation existante modifiée par les dispositions inscrites dans le projet de loi de finances pour 1993.

Dans les graphiques figurant sur la page suivante, les courbes représentant les produits de la T.V.A. et de l'impôt sur les sociétés en pourcentage du P.I.B. font apparaître en début de période, les conséquences des allègements décidés en 1991 et 1992 (baisse de l'impôt sur les sociétés, suppression du taux majoré de T.V.A., ...).

Ce phénomène est en outre accentué, pour la T.V.A., par une croissance de la consommation et de l'investissement des ménages moindre que celle du P.I.B. S'y ajoute un "effet de structure" négatif : la consommation de biens pas ou peu taxés (loyers, consommation médicale...) s'accroît davantage que celle des biens taxes au taux normal.

De même, pour l'impôt sur les sociétés, la détérioration des résultats des entreprises accentue l'effet des allègements décidés au cours des deux dernières années.

Le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers progresse comme le P.I.B. pour deux raisons :

- l'augmentation des prix des carburants - résultant de l'hypothèse faite dans la projection macroéconomique d'un renchérissement progressif du prix du pétrole - freine en fait peu l'accroissement de la consommation en volume ;

- la projection suppose que la modification de l'indexation de la T.I.P.P. contenue dans le projet de loi de finances pour 1993⁽¹⁾ est maintenue au cours de la projection.

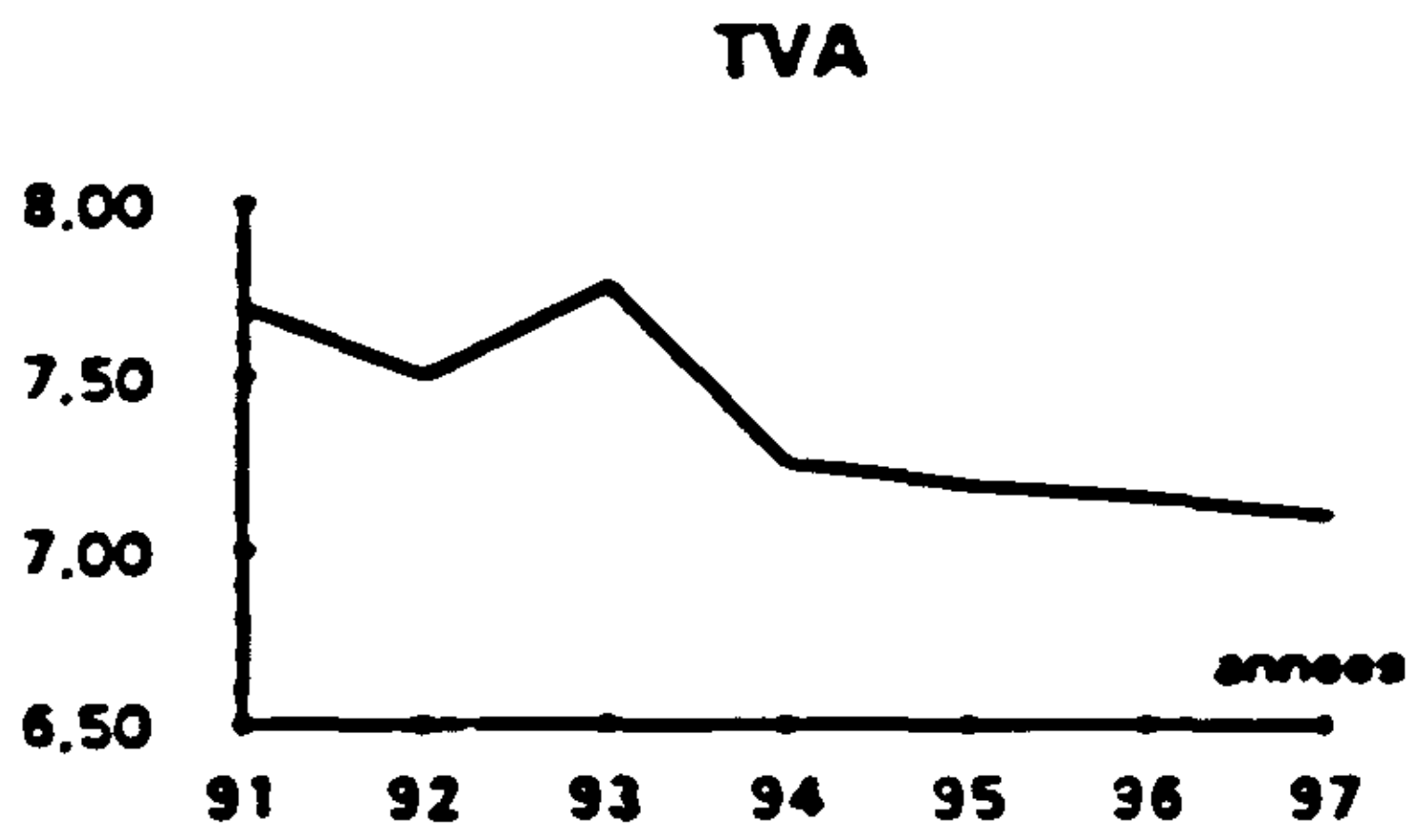
- Le rendement de l'impôt sur le revenu est sensible en début de période à la faible augmentation du revenu des ménages et aux allègements prévus par le projet de loi de finances pour 1993. Sa part dans le P.I.B. passe ainsi de 4,6 % en 1991 à 4,35 % en 1994.

En fin de période, les effets des allègements s'estompent, et la progressivité du barème de l'impôt aidant, la part de l'impôt sur le revenu en points de P.I.B. se redresse (de 4,35 % en 1994 à 4,5 % en 1997).

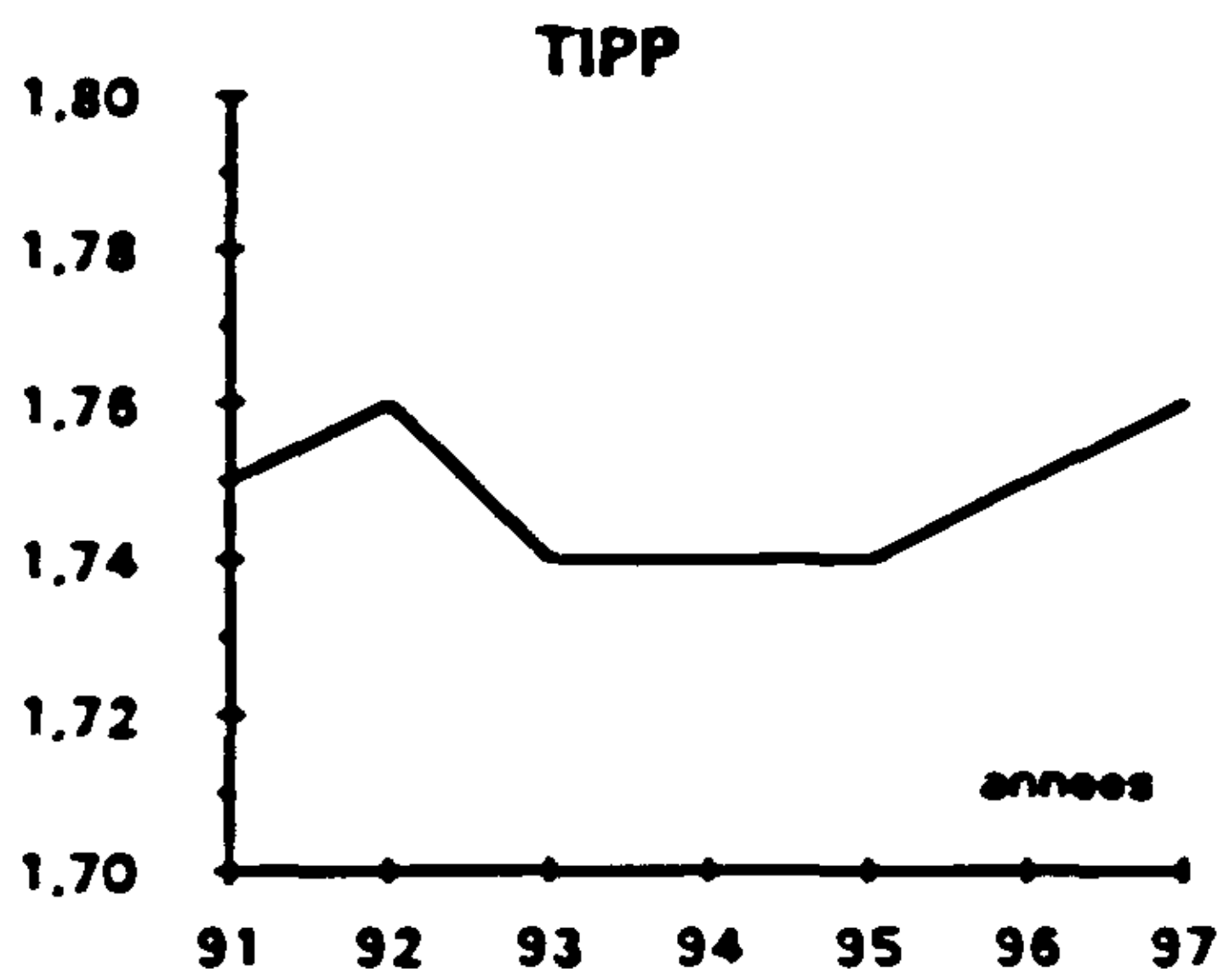
Au total, après déduction des recettes transférées aux Collectivités locales, à la Sécurité sociale et aux Communautés européennes, le poids des impôts affectés aux administrations centrales passerait de 16,1 % du P.I.B. en 1991, à 14,89 % en 1994 et 14,76 % en 1997.

(1) Il est prévu une indexation de la T.I.P.P. à hauteur de 75 % du montant résultant de l'actualisation de la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu, contre 50 % auparavant.

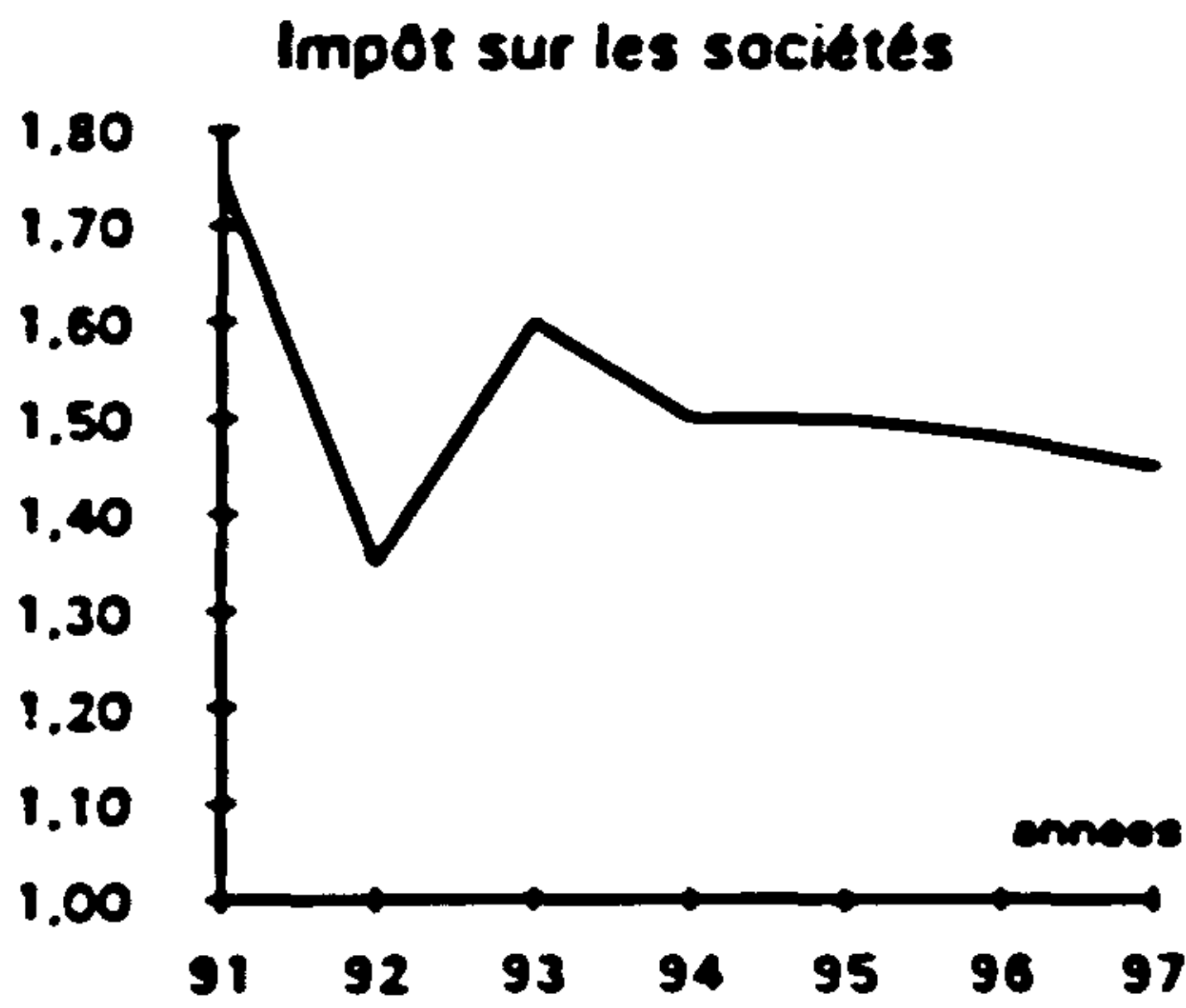
PRODUIT DES PRINCIPAUX IMPOTS EN % du P.I.B.



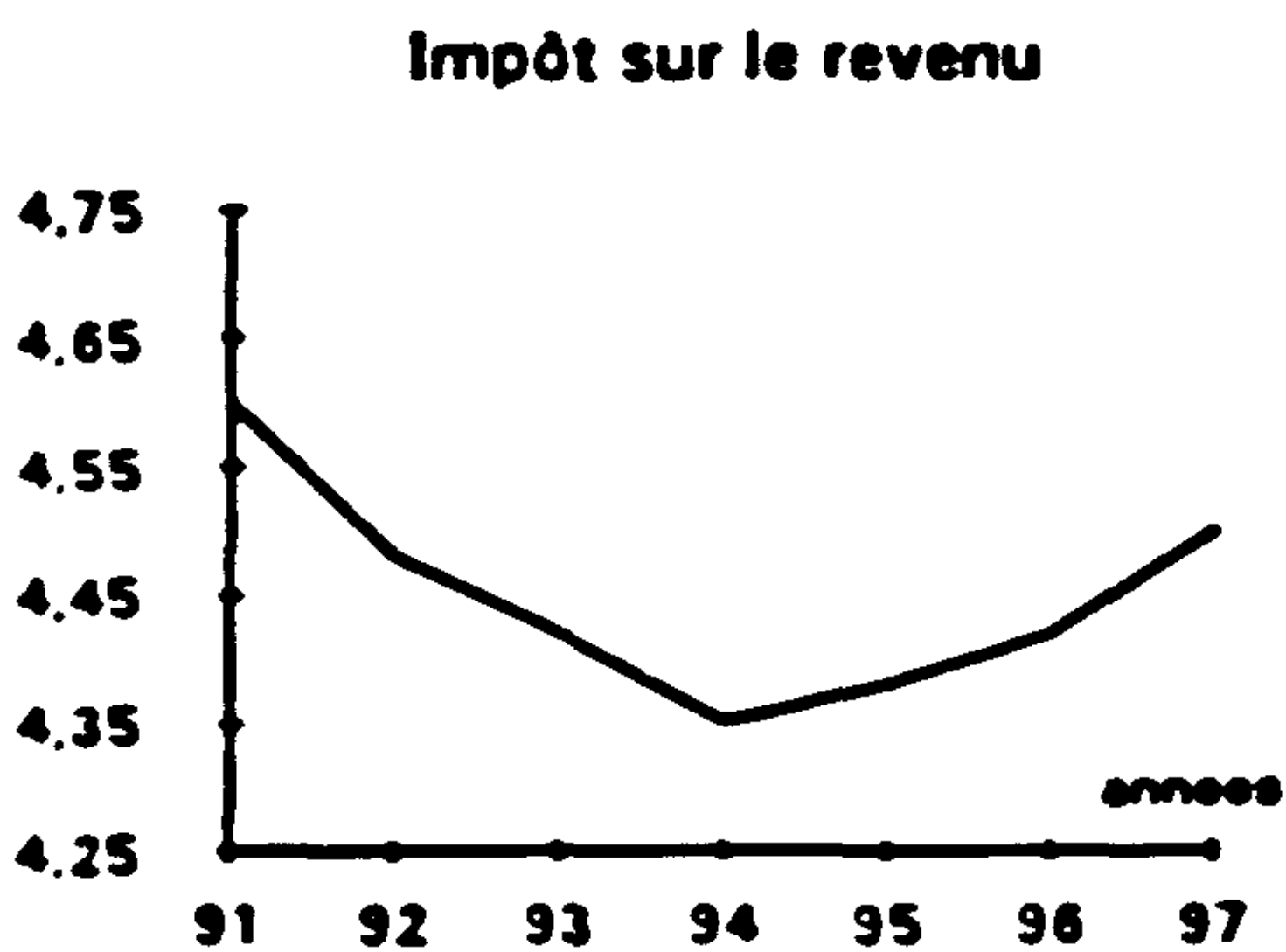
1991-1997
- 0.6 point



1991-1997
+ 0.01 point



1991-1997
- 0.3 point



1991-1997
- 0.1 point

IV.-DEPENSES ET BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

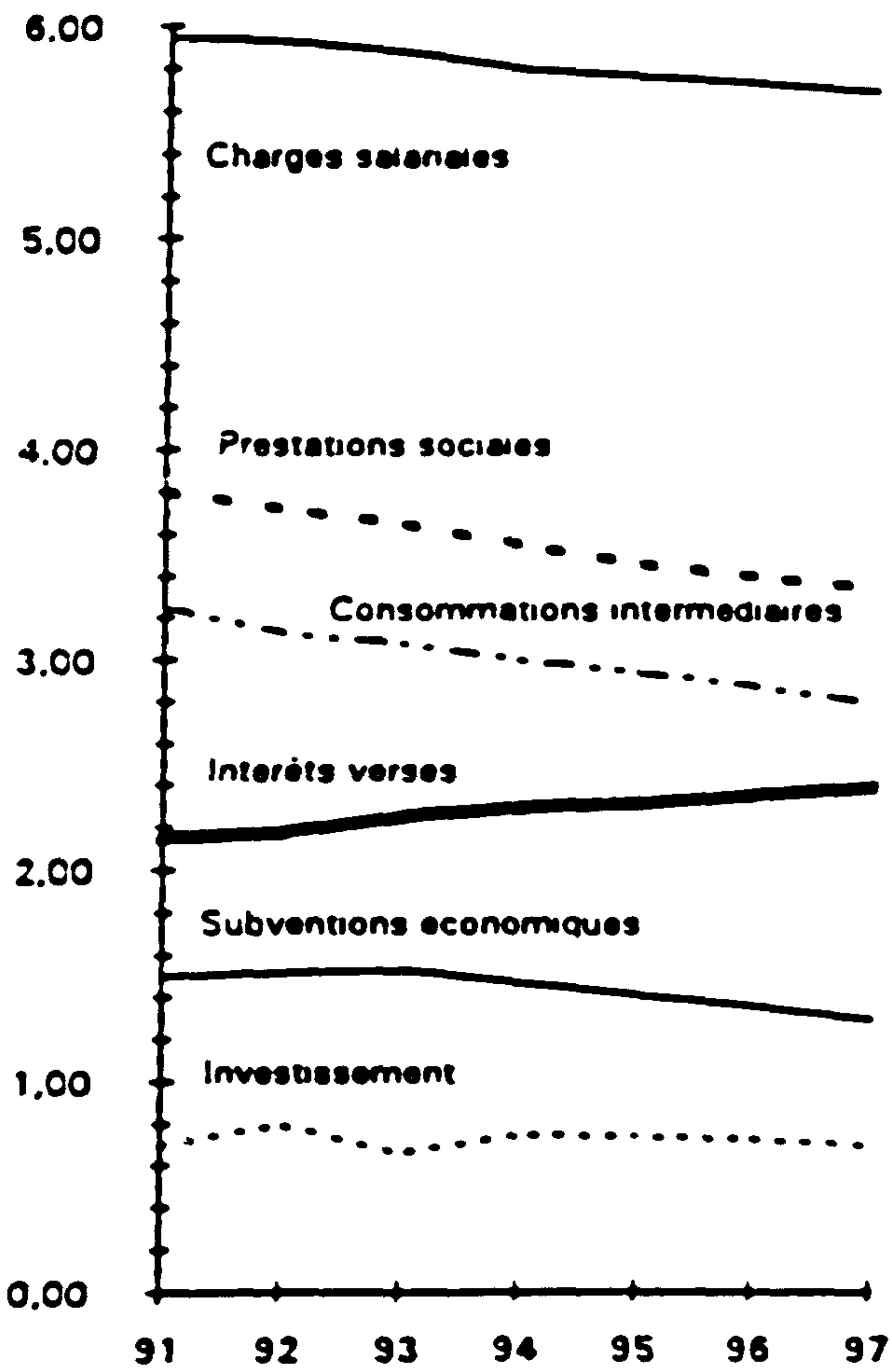
La projection des dépenses des administrations centrales est très étroitement liée aux hypothèses qui ont été retenues : prise en compte prudente des objectifs poursuivis en matière de rémunérations publiques, quasi-stabilité des effectifs, simple maintien des dépenses d'équipements militaires, poursuite d'orientations restrictives en matière de subventions publiques, croissance en volume modérée des dépenses d'investissement.

Ainsi, l'ensemble des dépenses-hors intérêt des administrations centrales passerait de 19,15 % du P.I.B. en 1991 à 18,55 % en 1994 et 17,73 % en 1997.

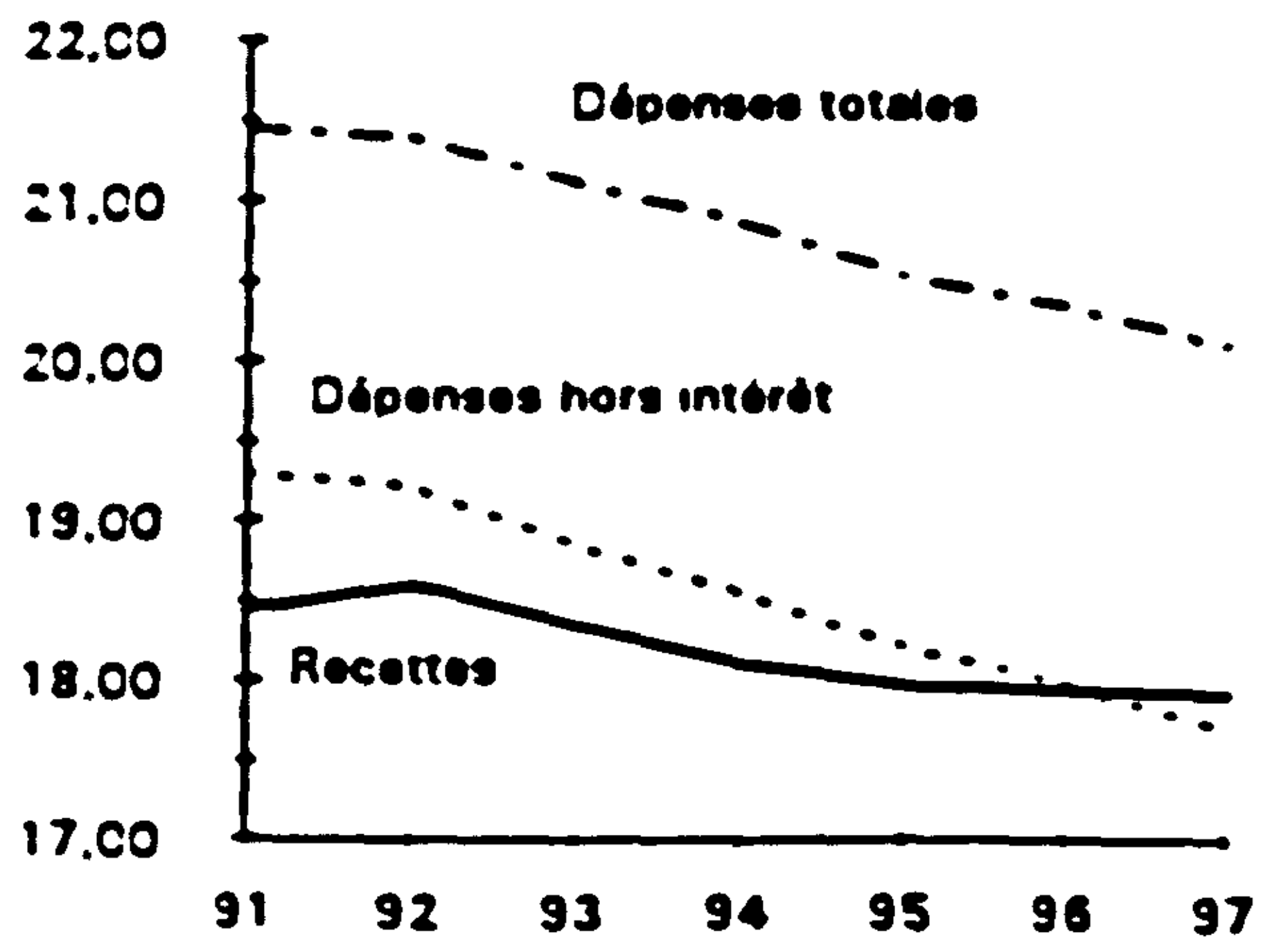
Malgré une détente sur les taux d'intérêt, résultant des hypothèses retenues dans la projection macroéconomique - le taux nominal des emprunts à long terme passe de 10,07 % en 1992 à 7,42 % en 1997 -, les charges d'intérêt, mesurées en pourcentage du P.I.B., progressent sensiblement - de 2,15 % en 1991 à 2,4 % en 1997 - en raison d'une part, du maintien, tout au long de la projection, de taux d'intérêt réels supérieurs au taux de croissance du P.I.B. et, d'autre part, du gonflement progressif de la dette publique exprimée en points de P.I.B.

En effet, le besoin de financement des administrations centrales par rapport au P.I.B. augmentant au cours de la projection - de 1,75 % du P.I.B. en 1991, à 2,77 % en 1994 et 2,2 % en 1997 -, les administrations publiques ne dégagent pas un excédent hors intérêt suffisant (voir l'encadré de la page 48) pour contenir l'augmentation de l'encours de la dette publique mesuré en pourcentage du P.I.B. : celui-ci passe de 28,2 % du P.I.B. en 1991 à 32,6 % en 1994 et 35,8 % en 1997.

Dépenses des administrations centrales en % du P.I.B.



Dépenses et ressources des administrations centrales en % du P.I.B.

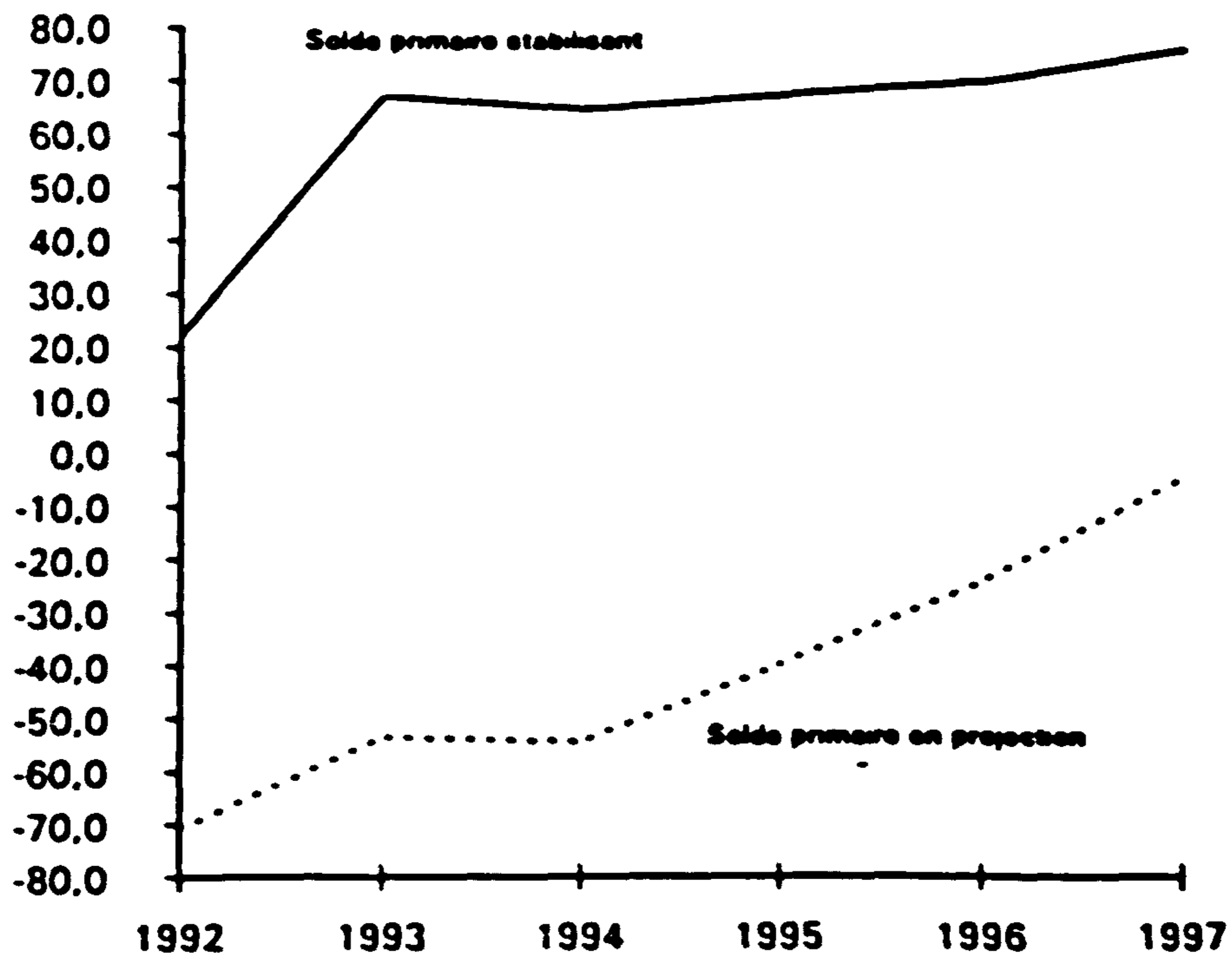


Evolution comparee du solde primaire necessaire a la stabilisation du rapport dette P.I.B. et du solde primaire constate en projection

Lorsque le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance du P I B en valeur, le ratio dette/P.I.B. ne peut être stabilisé que si le solde des administrations hors intérêts, dit **solde primaire**, est positif. De plus cet excédent primaire doit être d'autant plus substantiel que la dette a déjà atteint un niveau élevé (cf annexe n° 2, page 91)

L'augmentation du ratio dette/P I B constaté dans la projection - de 28,2 % du P I B en 1991 à 35,8 % en 1997 - est ainsi illustrée par le graphique ci dessous qui retrace l'évolution comparée du solde primaire nécessaire à la stabilisation du ratio dette/P I B et du solde primaire constaté en projection

Evolution comparee du solde primaire "stabilisant" et du solde constate en projection



V.- POINTS DE REPERE SUR LES FINANCES LOCALES

● La projection, qui suppose un maintien du régime actuel de la fiscalité locale, montre une régression dans le P.I.B. des recettes fiscales des administrations locales (- 0,2 point entre 1991 et 1997), surtout due à la baisse des recettes transférées par l'Etat (- 0,15 point).

● La projection des dépenses des administrations locales est tributaire des hypothèses retenues : accroissement soutenu des dépenses d'investissement lié aux besoins d'équipements scolaires, limitation des charges salariales malgré le recrutement de 4.000 agents supplémentaires par an, maintien d'hypothèses restrictives en matière de subventions d'exploitation et accroissement de l'aide au logement consécutif à la loi d'orientation sur la ville.

Le total des dépenses des administrations publiques locales, en part du P.I.B., s'accroît ainsi assez peu : de 9,8 % en 1991 à 9,87 % en 1997.

Avec des recettes qui augmentent moins vite que les dépenses, le besoin de financement des administrations publiques locales s'accroît (de 0,1 à 0,43 point de P.I.B.). Leur capacité de financement "hors charges d'intérêt" se réduit ainsi au cours de la projection, si bien que la dette brute des administrations locales passe de 8,69 points de P.I.B. en 1991 à 9,09 en 1994 et 9,51 en 1997.

VI.- QUELLE AFFECTATION POUR L'EXCÉDENT DE LA BRANCHE FAMILLE ?

La Caisse Nationale d'Assurance Famille (C.N.A.F.) accumule chaque année des excédents. Dans la projection des finances publiques qui vient d'être étudiée, la C.N.A.F. dégage un excédent cumulé proche de 30 milliards de francs d'ici à 1997 (dont une dizaine de milliards sont acquis dès cette année).

Schématiquement, trois affectations de cet excédent sont envisageables :

- soit il contribue au rééquilibrage des autres branches du régime général ;

- soit il permet des mesures nouvelles en faveur des familles ;

- soit enfin, il autorise une baisse équivalente des cotisations employeurs.

Dans la projection, on a retenu les hypothèses suivantes : annulation de l'excédent pour moitié sous la forme d'un allègement des cotisations des employeurs et pour moitié sous la forme de mesures nouvelles en faveur des familles.

On peut aussi étudier les effets d'autres hypothèses : par exemple, une baisse des cotisations des employeurs au titre des allocations familiales (à hauteur d'une trentaine de milliards en cinq ans), les autres branches du régime général étant alors rééquilibrées par un relèvement symétrique de la Contribution Sociale Généralisée (C.S.G.).

La baisse des cotisations employeurs a, dès la première année, un impact désinflationniste grâce à l'abaissement des coûts unitaires de production. Les prix à la production et les prix à la consommation sont freinés de 0,3 % dès 1992.

Les entreprises ne répercutent cependant pas totalement dans leurs prix la baisse de leurs cotisations salariales. Il s'ensuit dès la première année une amélioration du taux de marge et du taux d'épargne des entreprises. Cela entraîne une

augmentation de l'investissement des entreprises des la premiere annee (+ 0,41 %).

L'impact sur la consommation de la baisse du revenu disponible des menages en debut de periode, due a l'augmentation de la C.S.G., est plus que compensee par une baisse de leur taux d'épargne, traditionnellement sensible a la desinflation : la consommation des menages s'accroit ainsi plus vite dans la variante étudiée que dans le compte de reference.

A moyen terme, l'amelioration de l'emploi, resultant de l'augmentation de l'activité a un effet positif sur la demande des menages. Mais surtout, une hausse de l'emploi entraine generalement une croissance plus forte des salaires - ce que les economistes nomment l'"effet Phillips" -, qui contribue au soutien de la consommation.

La stimulation de la demande accelere l'investissement des entreprises.

Le commerce exterieur profite egalement de la mesure. En debut de projection, la desinflation entraine une amelioration de la competitivite-prix. En fin de projection, l'augmentation de l'investissement accroît les capacites d'offre des entreprises, ce qui a un effet positif sur les exportations et permet de contenir les importations.

Au total, il faut distinguer deux periodes dans les effets de la mesure simulee. Au debut, celle-ci peut s'analyser comme une relance par l'offre grâce a l'augmentation du taux de profit des entreprises. A moyen terme, la croissance est soutenue par la demande, via l'augmentation des salaires et de l'emploi.

Le bilan est ainsi positif. En 1997, le niveau du P.I.B. est majore de 0,17 % par rapport au compte de reference, le chômage est minore de pres de 25.000 personnes (soit 0,1 point de taux de chômage) et le solde des biens et services s'est amelioré de 4 milliards de francs. L'amelioration de la situation sur le marché de l'emploi favorise enfin les comptes de la Securite sociale.

Toutefois, on notera que les enchainements macroeconomiques ainsi decrits reposent sur une hypothèse traditionnelle mais importante : la majoration de la C.S.G. n'entraine pas de hausse des salaires (donc des prix) dans la

mesure où les négociations salariales portent sur le salaire brut. Or des études récentes ont montré qu'à moyen terme, ce sont les salaires nets qui sont perçus comme des éléments de rémunération (et non les salaires bruts). Si cette hypothèse était avérée, la mesure décrite se traduirait par une augmentation des salaires pour compenser la perte de revenu induite par la majoration de la C.S.G. Et une partie des enchainements vertueux décrits par le modèle (désinflation, augmentation du taux de marge et de l'investissement des entreprises) serait annihilée.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

LES POLITIQUES BUDGETAIRES EN EUROPE EN VUE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

(Étude réalisée par l'Équipe MIMOSA)

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
a) Les critères de convergence	55
b) Les critères du Traité peuvent-ils être respectés, et à quel prix ?	59
c) Les efforts à consentir pour la convergence dans l'interprétation maximaliste	60
d) Les difficultés d'évaluer le coût de la convergence	62
e) Une simulation du coût de la convergence	64
f) La convergence peut-elle être plus facile ?	67
g) Pour une politique économique coordonnée	68

a) Les critères de convergence

Sous réserve de sa ratification par les pays concernés, le Traité de Maastricht rend irrévocable l'engagement de la quasi-totalité des membres de la CEE à adopter la monnaie unique et fixe les conditions d'entrée dans l'UEM ainsi qu'un échéancier précis (article 109 J).

En 1996, aura lieu un premier examen de passage pour les candidats à la monnaie unique. Si la majorité des pays satisfont certains critères de bonne gestion, l'Union monétaire se fera avec ces pays à partir de 1997. Par contre, si les pays réunissant ces conditions sont minoritaires, un deuxième examen de passage aura lieu en 1998 : en tout état de cause, le premier janvier 1999, l'Ecu deviendra la Monnaie européenne pour les pays respectant les critères requis, quel qu'en soit le nombre. Les pays ne satisfaisant pas les critères, en 1996 ou en 1998, feront l'objet d'une dérogation, qui les soustraira aux avantages et aux obligations de l'Union monétaire (article 109K). Ils entreront dans l'Union monétaire quand ils satisferont les critères.

Ces critères sont institutionnels — chaque pays doit assurer l'indépendance de sa Banque centrale par rapport au pouvoir politique — et économiques (articles 104 C et 109 J et protocoles correspondants) : le taux d'inflation du pays concerné ne devra pas dépasser de plus de 1,5 % le taux moyen enregistré dans les trois pays les moins inflationnistes ; la dette brute des administrations ne devra pas dépasser 60 % du PIB ; le déficit public devra être inférieur à 3 % du PIB ; le taux d'intérêt ne devra pas excéder de plus de 2 points la moyenne des taux des trois pays les moins inflationnistes. Enfin les pays devront avoir maintenu leur monnaie depuis deux ans au moins dans les marges normales du mécanisme de change du SME. Actuellement, seuls 2 pays sur 12 vérifient ces critères (France, Luxembourg) ; les autres devraient donc mettre en œuvre des politiques de convergence (tableau 1).

Ces critères seront-ils appliqués strictement ? L'article 104 C relatif à la discipline budgétaire admet le dépassement de la norme du rapport du déficit au PIB si celui-ci est temporaire, exceptionnel et d'ampleur limitée ou encore si le rapport a diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence ; il admet le dépassement de la norme du rapport de la dette au PIB si celui-ci diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant. Une marge d'interprétation existe donc pour les finances publiques. Par contre, pour l'inflation, le taux d'intérêt et le taux de change, le Traité ne prévoit pas explicitement la possibilité d'une appréciation souple des normes. Une interprétation trop laxiste des critères de convergence nuirait à la crédibilité de l'objectif du Traité d'instaurer une zone de stabilité monétaire en Europe. A l'inverse, des critères trop stricts, que les agents et les marchés jugeraient hors d'atteinte, rendraient peu crédible l'entrée d'un grand nombre de pays et condamnerait *a priori* l'UEM à être un club des pays riches excluant donc l'Europe du Sud.

Un niveau similaire des taux d'inflation est certes une caractéristique essentielle d'une Union monétaire, mais le débat reste ouvert sur le degré de convergence nécessaire avant l'entrée et celle que l'on peut laisser effectuer par l'Union monétaire elle-même ;

une fois celle-ci réalisée, la convergence est théoriquement moins coûteuse puisque la fixité des changes est irrévocable et que les entreprises savent qu'elles ne pourront plus compter sur des modifications de parité pour compenser des hausses excessives de salaires ou de prix, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'être trop exigeant avant l'UEM. N'oublions pas que des différentiels de taux d'inflation entre les pays sont justifiés dans certains cas : d'une part les pays du Sud, engagés dans un processus de rattrapage, doivent avoir une hausse des salaires et des prix des biens non échangés plus forte que celle des pays du Nord, ceci reflétant leur montée en gamme dans les travaux comme dans les produits ; d'autre part, des chocs (tels que la réunification allemande) justifient des modifications du taux de change réel, qui, en change fixe, doivent passer par des différentiels temporaires d'inflation. Mais, par ailleurs, il ne serait guère prudent de laisser entrer dans l'UEM un pays à trop forte inflation, qui risquerait de perdre en compétitivité les premières années de la monnaie unique, donc de connaître des problèmes importants de croissance de chômage, avec les risques de troubles sociaux que cela implique.

Le critère relatif au différentiel des taux d'intérêt longs est auto-validant puisque la crédibilité de l'entrée dans l'UEM peut à elle seule provoquer la convergence des taux longs et qu'un doute sur cette entrée justifie un écart.

Le critère de stabilité des taux de change pose le problème délicat du niveau d'entrée dans l'UEM. Chaque pays doit entrer dans l'UEM avec un taux d'inflation satisfaisant, mais ce taux ne doit pas avoir été acquis grâce à une surévaluation non soutenable du taux de change. En 1992, certains pays réussissaient certes à maintenir leur parité, mais par des taux d'intérêt élevés, et ce soutien artificiel n'a pas résisté à la spéculation. La stabilité des changes requise avant l'entrée dans la monnaie unique doit donc s'appuyer sur la convergence des taux d'inflation mais aussi sur un niveau satisfaisant des prix.

Les critères de finances publiques retenus posent le problème de la définition et de la coordination des politiques budgétaires dans l'UEM. Le Traité a choisi d'imposer des règles asymétriques, qui frappent les pays aux "déficits excessifs". Ces règles ne tiennent pas assez compte de la situation structurelle des différents pays : certains pays à forte épargne privée peuvent avoir des dettes ou des déficits publics importants sans pour autant connaître de déficit extérieur. Elles ont le défaut d'imposer une politique procyclique : le politique budgétaire doit être rigoureuse si le taux d'intérêt est élevé et le taux de croissance bas ; l'effort peut se relâcher si le taux d'intérêt baisse ou si la croissance s'accélère. Il est certes souhaitable que les pays qui ont de fortes dettes publiques cherchent à les réduire, mais cela ne peut être fait qu'intégré à une stratégie économique telle que cette réduction permette bien un essor de l'investissement, au lieu d'aboutir à une baisse de l'activité. Le problème en la matière est de savoir ce que sont des déficits ou des

dettes excessifs : ceux-ci ne devraient pas être définis en % du PIB ; le critère devrait être qu'un déficit public est excessif lorsqu'il entraîne un niveau de demande qui oblige à pratiquer de forts taux d'intérêt ou qui provoque une inflation ou un déficit extérieur supérieurs aux niveaux souhaités. Selon ce critère, la Belgique, les Pays-Bas, l'Irlande n'ont pas actuellement des déficits publics excessifs. De plus ces pays maintiennent sans difficulté leur parité avec le mark, ce qui suggère que les critères de finances publiques sont trop contraignants.

En fait, ces critères masquent un problème : l'UEM nécessite une forte coordination entre les politiques budgétaires et entre celles-ci et la politique monétaire. Par exemple, il faut éviter qu'un pays ne se lance dans des politiques expansionnistes délibérées, faisant supporter à l'ensemble de la CE, un déficit extérieur trop fort et des taux d'intérêt trop élevés. Autre exemple, il peut être utile dans certaines situations conjoncturelles de baisser les taux d'intérêt en Europe, quitte pour certains pays à pratiquer simultanément des politiques budgétaires plus restrictives. De telles stratégies doivent être décidées au coup par coup, en tenant compte finement de la situation conjoncturelle en Europe et dans chaque pays. Elles peuvent poser des problèmes délicats de négociations et de confiance réciproque. En tout cas, elles ne peuvent être décidées *a priori* à partir de critères immuables et indifférenciés. Dans son état actuel, le Traité, s'il met en place des instances de coordination (notamment au sein du Conseil, selon l'article 103) ne prévoit guère les modalités et les objectifs de la coordination des politiques économiques en Europe. Les principes de la coordination des politiques économiques entre le SEBC responsable de la politique monétaire et les treize détenteurs de pouvoir budgétaire (les douze gouvernements et la CE elle-même) ne sont guère explicités, l'indépendance du premier et le refus des déficits publics excessifs étant posés en principe. Toutefois, une renégociation du Traité est prévue en 1996 ; ce peut être l'occasion de mieux organiser la coordination de l'ensemble des instruments de politique économique et de mieux prendre en compte les nécessités de la croissance. On ne pourra alors faire l'économie d'un débat de fond sur l'organisation et les objectifs de la politique économique en Europe.

Aussi, existe-t-il plusieurs interprétations possibles de ces critères. La première, maximaliste, est celle qui figure explicitement dans le Traité : elle réserve l'entrée dans l'UEM aux pays qui vérifient les normes de déficit et de dette, ou qui en sont très proches, qui sont en train de s'en approcher rapidement ou ne s'en écartent que pour des raisons conjoncturelles : cette interprétation enlève toute chance à l'Italie, à la Grèce, à l'Irlande et à la Belgique d'entrer dans l'UEM en 1999. Une interprétation modérée est de demander à chaque pays de vérifier le critère de déficit public ; et en ce qui concerne la dette, il suffit que, si celle-ci est au-dessus de la limite de 60% du PIB, le déficit primaire

corresponde à une baisse de ce ratio dans des conditions normales de niveau d'activité, de croissance et de taux d'intérêt. Enfin, l'interprétation minimaliste considère que les normes ne sont qu'indicatives : peut entrer dans l'UEM tout pays qui ne présente pas de déséquilibres macroéconomiques importants, ceux-ci étant évalués en considérant l'inflation, la compétitivité, le déficit courant. Si l'entrée dans l'UEM des pays qui vérifient les normes est acquise de droit, des dérogations au cas par cas seront accordées aux autres sous condition qu'ils ne connaissent pas de déséquilibres macroéconomiques importants.

b) Les critères du Traité doivent-ils être respectés strictement ?

Examinons la situation actuelle des douze pays (tableau 1) :

— le Danemark en est proche, la France et le Luxembourg satisfont déjà aux conditions requises.

— L'Allemagne connaît actuellement une inflation et un déficit public "excessifs" mais ceux-ci ne sont sans doute que transitoires ; elle devrait remplir sans grandes difficultés les conditions d'ici 1996, ceci indépendamment de l'accord de Maastricht.

— Le Royaume-Uni enregistre actuellement une nette désinflation payée par une forte récession en 1990-91 et une forte montée du taux de chômage ; son déficit public se creuse fortement en 1992 et 1993 ; la dépréciation de la livre de septembre 1992 risque de relancer son inflation. Aussi, son entrée dans l'UEM dépend-elle avant tout de sa volonté politique d'en payer le prix en termes de politique d'austérité budgétaire et salariale. Toutefois, le pays n'a pas de problème important de dette publique.

— Trois pays — Belgique, Pays-Bas, Irlande — vérifient les critères d'inflation, de taux d'intérêt, d'appartenance au SME ; ils ont de plus une balance courante excédentaire, mais ne vérifient pas les critères de finances publiques. Pour eux, ces critères sont particulièrement contraignants : pourquoi leur imposer une politique budgétaire restrictive, qui diminuerait leur activité sans avoir d'influence favorable sur leurs taux d'intérêt déterminés avant tout actuellement par les taux allemands ? Ces pays ne disposent alors d'aucun instrument de politique économique, puisque taux d'intérêt, déficit public et taux de change sont bloqués par les contraintes de l'UEM. Ils entrent sans problème dans l'UEM dans l'interprétation minimaliste des critères, ne peuvent espérer y entrer dans l'interprétation maximaliste.

— Les quatre pays restants — Espagne, Grèce, Italie, Portugal — ont à la fois une dette ou un déficit public trop forts, une inflation et des taux d'intérêt trop élevés. L'objectif semble impossible à atteindre dans un délai de quelques années pour le

Portugal dont l'inflation est forte, pour la Grèce qui dépasse largement les normes pour tous les critères, mais aussi pour l'Italie dont la dette publique déjà considérable continue à augmenter plus que son PIB.

Si les critères du Traité devaient être respectés strictement, les sept derniers pays évoqués devraient pratiquer des politiques économiques nettement restrictives d'ici à 1996-99. Doit-on alors attendre un impact récessif marqué de la convergence ?

c) Les efforts à consentir pour la convergence

Pour évaluer la contrainte exercée sur la politique économique des différents pays, nous avons calculé l'effort à fournir dans l'hypothèse où les membres de la CE se donneraient l'objectif de satisfaire strictement en 1999 aux critères concernant les finances publiques. L'effort à fournir dépend de l'évolution des taux d'intérêt et de la croissance nominale des économies. Si on suppose la convergence effectivement atteinte en 1999 par la quasi-totalité des pays membres en matière d'inflation et de finances publiques, et si l'on y associe logiquement l'hypothèse d'une stabilité des changes nominaux en Europe, le quatrième critère — la convergence des taux d'intérêt à long terme — devrait être *ipso facto* satisfait (sauf pour le Portugal et, surtout, la Grèce dont les chances de réussite à l'examen d'entrée dans l'UEM semblent faibles à l'horizon de 1999). Cette convergence des taux d'intérêt se traduit par une disparition progressive des primes de risque des différentes monnaies vis-à-vis du DM, qui s'annonce dès que les autorités se seront clairement engagées à respecter les critères de Maastricht tandis que ces primes se maintiendraient si la convergence n'était pas assurée et donc qu'une modification des parités restait possible. Nous avons donc supposé que, de 1991 à 1999, la réduction des taux d'intérêt courts est de 0,7 point en France, dont la prime de risque est déjà faible vis-à-vis de l'Allemagne, de 3 points environ en Italie et au Royaume-Uni, et de 2 points en moyenne pour les autres pays de la CE (tableau 10). L'alignement des taux d'intérêt à court terme sur le niveau allemand est réalisé dès 1993 en France, en 1997 pour le Royaume-Uni, en 1999 en Italie. Les taux longs suivent une évolution similaire.

Puis nous avons établi pour chaque pays lequel des deux critères de finances publiques — dette à 60 % du PIB ou déficit à 3 % du PIB — est le plus contraignant, compte tenu de la situation actuelle et des perspectives à moyen terme de croissance économique et de taux d'intérêt réel. Les perspectives de croissance sont issues de la dernière projection de l'économie mondiale réalisée par l'équipe MIMOSA⁴ dans laquelle la croissance économique atteint en moyenne 2,5 % dans la CE (hors ex-RDA) de 1992 à 1999. Conformément au Traité, durant la période de transition, les politiques monétaires

⁴ Voir Equipe MIMOSA : « Economie mondiale, la croissance difficile », *Lettre du Cepu ou Lettre de l'Ofce*, juin 1992.

restent conduites par les Banques centrales nationales : la Bundesbank continue de fixer ses taux en fonction de la situation conjoncturelle allemande. Le niveau du taux d'intérêt allemand dans notre projection et l'hypothèse de disparition des primes de risque au sein du SME, fixent les perspectives pour les taux d'intérêt en Europe (tableau 10). Sous ces hypothèses, l'effort budgétaire imposé par la plus serrée des contraintes est alors mesuré par le niveau requis sur la période 1992-1999 pour le solde primaire des administrations, c'est-à-dire net des intérêts de la dette publique. Le ratio de la dette publique au PIB à la fin de l'année est égal au déficit public de l'année plus le ratio de l'année précédente augmenté des intérêts versés et diminué du taux de croissance nominal de l'économie (encadré 1). Il est alors possible de calculer le solde primaire constant qui serait requis pour réduire la dette au niveau de 60 % du PIB en 1999 et de le comparer à celui qu'impose le ratio de 3 % pour le déficit public. L'effort à fournir est d'autant plus grand que le taux d'intérêt réel est élevé par rapport au taux de croissance.

10. Les taux d'intérêt en Europe avec et sans convergence vers l'UEM

		1989	1990	1991	1992	1995	1999
Allemagne	(1)/(1')	6.6	8.0	8.9	9.5/9.5	8.5/8.2	7.0/6.4
	(2)	3.5	5.4	5.3	5.0	4.5	3.5
France	(3)/(3')	2.5	2.0	0.7	0.7/0.3	0.7/0.0	0.7/0.0
Italie	(3)/(3')	6.1	4.5	3.4	3.4/2.8	3.4/2.0	3.4/0.0
Royaume-Uni	(3)/(3')	6.7	6.8	3.0	3.0/2.5	3.0/1.0	3.0/0.0
Autres pays de la CE	(3)/(3')		4.0	2.9	2.9/2.8	2.9/2.2	2.9/0.8

(1) Taux nominal du marché monétaire au jour le jour. En Allemagne, dans le compte de référence (sans convergence vers l'UEM).

(1') idem dans la variante de convergence vers l'UEM.

(2) Taux réel mesuré avec le taux de croissance annuel du prix de la consommation des ménages (identique dans le compte de référence et dans la variante de convergence vers l'UEM).

(3) Ecart au taux allemand du taux d'intérêt nominal à court terme dans le compte de référence (sans convergence vers l'UEM).

(3') Idem dans la variante de convergence vers l'UEM.

Sources : Statistiques financières internationales (FMI), calculs MIMOSA CEPII-OFCE.

Si les critères de dette et de déficit devaient être strictement appliqués, l'ajustement nécessaire serait extrêmement fort. Il apparaît que le plafond édicté pour la dette publique est le critère le plus contraignant pour tous les pays concernés, Espagne et Grèce exceptés (tableau 11). L'excédent primaire requis est considérable pour l'Italie, la Belgique et l'Irlande. Si on le compare au solde primaire dégagé en 1991 (après avoir corrigé ce dernier des effets de la médiocre conjoncture, effets évalués à environ - 0,6 point de PIB par l'OCDE), l'ajustement budgétaire à réaliser est proche de 7,5 points de PIB en Italie, de 7 points en Belgique et en Grèce, et de 2 points en Irlande ; il est plus faible aux Pays-Bas (1 point de PIB). L'Espagne, dont la dette publique est modérée, connaît, elle, un déficit public « excessif » qui nécessite un ajustement de 0,5 point de PIB. Enfin, le

Portugal, dont la dette excède légèrement 60 % du PIB mais qui dégage déjà un excédent primaire, pourrait se dispenser de tout ajustement, sauf si la désinflation devait y amener des taux d'intérêt réels nettement supérieurs à ceux du passé. Au total, l'ajustement budgétaire requis représente 1,8 % du PIB de la CE.

11. Politique budgétaire requise pour entrer dans l'UEM en 1999

	Dette brute en % du PIB en 1991	Croissance nominale du PIB (a) Moyenne 1990/1991	Taux d'intérêt long* (b) Moyenne 1990/1991	Écart entre taux d'intérêt et croissance (b) - (a)	Solde primaire**			
					en 1991	Requis (1)	Requis (2)	Requis (3)
Italie	102.9	6.5	9.6	3.1	- 0.5	2.6	7.5	3.7
Espagne	45.8	7.5	10.4	2.9	- 1.1	0.6	- 0.7	- 0.2
Pays-Bas	78.9	5.5	8.1	2.5	2.2	1.7	3.4	1.3
Danemark	60.7	5.5	8.3	2.8	1.3	0.6	0.7	- 0.4
Belgique	131.9	5.5	8.2	2.7	3.5	2.7	11.0	4.8
Irlande	113.3	6.0	8.2	2.2	5.3	1.8	8.0	3.6
Grèce	84.1	15.0	16.5	1.5	- 3.8	0.4	3.3	3.6
Portugal	64.7	11.0	12.2	1.2	2.0	0.3	0.9	1.4

* Le taux d'intérêt long sert à évaluer l'évolution du taux d'intérêt apparent sur la dette publique. L'écart entre ces deux taux est faible, de l'ordre de 0,5 point en Italie par exemple.

**Le solde primaire est le solde hors intérêts nets versés.

(1) Solde primaire requis pour stabiliser la dette publique à son niveau de 1991.

(2) Solde primaire requis pour amener le ratio dette publique brute/PIB à 60 % en 1999.

(3) Solde primaire requis pour amener le ratio déficit public/PIB à 3 % en 1999.

Sources : Perspectives économiques de l'OCDE, Economie européenne, calculs MIMOSA CEPII-OFCE.

Dans une version modérée de l'ajustement, les pays qui ont actuellement une dette publique excessive devrait faire d'ici à 1999 la moitié du chemin nécessaire entre leur niveau actuel et l'objectif de 60%. L'ajustement requis serait alors de 5 points de PIB pour l'Italie et la Grèce, de 3 points pour la Belgique et toujours de 0,5 point pour l'Espagne, soit au total de 1,1 point du PIB total de la Communauté.

Dans sa version minimaliste, l'ajustement pourrait se limiter à l'Italie (où il serait de l'ordre de 3 points de PIB pour stabiliser la dette publique) et à la Grèce (pour 4 points de PIB), soit au total 0,55 point du PIB de la CE au lieu des 1,8 points requis dans l'interprétation stricte des objectifs du Traité, c'est-à-dire que l'ajustement serait limité aux pays pour lesquels il était indispensable, même en l'absence de Traité.

d) Les difficultés d'évaluer le coût de la convergence

Évaluer les coûts liés à la convergence telle qu'organisée par le Traité n'est pas chose aisée, ce pour trois raisons :

— Notre étude ne prend pas en compte les impacts liés aux aspects autres que macroéconomiques du Traité, en particulier l'effet que pourrait avoir le Traité sur la mise en œuvre du Marché unique, notamment dans les domaines financier ou bancaire.

— Plus fondamentalement, le Traité ne définit pas avec précision ce que sera la politique économique en Europe dans les années à venir. N'écartant pas les possibilités d'aménagement des parités avant l'instauration de la monnaie unique, il ne devrait pas entraîner la disparition immédiate des primes de risques entre les taux d'intérêt des diverses monnaies. Les critères de convergence obligent plusieurs pays à mettre en œuvre des politiques d'assainissement de leurs finances publiques. Mais l'ampleur de ces ajustements pose problème, en particulier en Belgique, en Italie et en Grèce, où les critères stricts de dettes publiques sont en tout état de cause hors d'atteinte.

— Enfin, effectuer une variante "Impact des critères de Maastricht" suppose d'être capable de définir un scénario d'évolution de l'économie européenne sans Maastricht, ce qui, en l'espèce, ne va pas de soi. *A priori*, on peut penser à trois scénarios alternatifs plus ou moins crédibles :

a) Un scénario comprenant la marche vers l'UEM sans les critères de finances publiques. Le coût de l'ajustement imposé par le Traité serait alors, par exemple, l'écart entre la politique budgétaire nécessaire pour satisfaire les critères et celle nécessaire pour seulement stabiliser à terme la dette publique, soit 7,5 points de PIB en Belgique, 5 points en Italie, 3 points en Grèce et en Irlande, 1,2 point aux Pays-Bas (tableau 11). Le scénario alternatif comporterait les mêmes évolutions en terme de taux d'intérêt et de taux de change. Le coût de Maastricht serait alors celui d'un excès de vertu dans les finances publiques, vertu qui ne serait pas récompensée par des primes de risques plus basses.

b) Un scénario comportant de plus un fonctionnement légèrement plus souple du SME : les primes de risques sur les taux d'intérêt seraient plus importantes, mais certains pays qui ont ou auront des difficultés avec leur parité actuelle pourraient dévaluer de temps en temps (Italie, Royaume-Uni, Espagne et Portugal). Par contre, un noyau dur maintiendrait des parités fixes : Allemagne, Benelux, Pays-Bas, France, Irlande, Danemark. Le coût de Maastricht comporterait alors celui du non-ajustement des parités diminué de l'avantage de taux d'intérêt plus bas.

c) Un scénario d'éclatement du SME. La France, l'Italie, le Royaume-Uni adopteraient des taux d'intérêt proches des taux américains ; leurs monnaies chuteraient fortement par rapport au mark. Cette réévaluation du mark limiterait l'inflation en Allemagne, permettant une baisse des taux d'intérêt allemands. L'effet de relance dans les

pays du Sud, permis par leur dévaluation, leur permettrait de réduire leur déficit public ; la baisse des taux d'intérêt réels relativement à leur taux de croissance permettrait de réduire leur dette publique. En contrepartie, la convergence des taux d'inflation ne serait plus assurée.

Outre les incertitudes propres à chacun de ces trois scénarios — sont-ils effectivement réalisables ? —, l'évaluation de l'impact de Maastricht est fortement différent selon le scénario alternatif choisi pour la comparaison.

e) Une simulation du coût de la convergence

Pour évaluer l'impact des ajustements imposés par la convergence, nous avons réalisé une simulation à l'aide du modèle MIMOSA. Cette simulation est effectuée, avec tout l'arbitraire que nous venons de signaler, en écart à un compte incorporant un maintien des primes de risques entre les monnaies d'ici 1999, aucun réalignement de parité et des politiques budgétaires déjà relativement restrictives. Cette simulation comporte donc trois hypothèses.

1) En premier lieu, les taux d'intérêt convergent en Europe selon l'hypothèse indiquée plus haut d'élimination des primes de risques (tableau 10). Au contraire, les primes de risques dans le compte de référence (c'est-à-dire sans convergence vers l'UEM) sont maintenues à leurs niveaux de 1991. Les taux d'intérêt allemands, japonais et américains sont, eux, supposés fixes en termes réels. Les taux de change nominaux sont fixes en Europe tandis que ce sont les taux de change réels mark/dollar et mark/yen qui sont fixes.

2) La politique de réduction des déficits publics commence en 1992. Elle est réalisée par hausse de l'impôt sur le revenu des ménages (ou, ce qui revient pratiquement au même selon Mimosa, par baisse de leurs prestations sociales). Cette hypothèse, simplificatrice, ne tient pas compte des contraintes politiques et économiques propres à chaque pays, mais il ne s'agit ici que d'évaluer l'ordre de grandeur des effets macroéconomiques des politiques d'ajustement. Le risque est qu'une partie de la hausse des prélèvements pourrait porter, en réalité, sur les entreprises ou sur les impôts indirects⁵, ce qui aggraverait, directement ou indirectement via l'indexation des salaires, les problèmes de compétitivité et d'inflation de ces pays ; nous avons donc choisi l'hypothèse la plus favorable. Pour fixer ensuite l'ampleur de l'ajustement, trois considérations doivent être prises en compte : selon les termes du Traité (articles 104C et 109J), les pays seront jugés sur la tendance de leurs finances publiques, et non sur l'obtention rigoureuse du critère ; même en l'absence des contraintes imposées par

⁵ L'Espagne a déjà annoncé une hausse de 2 points de son taux de TVA normal.

l'UEM, la situation non soutenable de la dette publique aurait nécessité des politiques d'assainissement, certes moins brutales ; enfin, pour certains pays, une partie de l'ajustement pourrait être réalisée grâce à des mesures de privatisations ou à la hausse des fonds structurels. Aussi a-t-on supposé que les pays mettraient en œuvre un programme visant à réaliser la moitié de l'effort précédemment calculé. La hausse des impôts incorporée dans notre variante représente ainsi 4 points de PIB en Belgique et en Grèce, 3,8 points en Italie, un point en Irlande, un demi-point en Espagne et aux Pays-Bas : soit, au total 0,9 point du PIB de la CE. Aucun effort budgétaire supplémentaire n'est nécessaire au Danemark et au Portugal. Les efforts nécessaires en Allemagne et au Royaume-Uni sont supposés ne pas être liés au récent Traité.

3) Enfin, pour ralentir l'inflation, qui reste encore forte en Espagne et au Portugal, ces pays pratiqueraient une politique salariale restrictive, aboutissant à réduire de 0,5 et 1 point le taux de croissance annuel des salaires. Cette politique serait expansionniste pour eux, car elle améliorerait fortement leur compétitivité au détriment de leurs partenaires. En Italie, la « purge » budgétaire suffit à assurer la convergence du taux d'inflation.

La mise en œuvre de ce programme aboutit d'une part à une baisse du revenu des ménages, donc de leur consommation, d'autre part à une baisse des taux d'intérêt dans les pays de la CE (due à la disparition des primes de risque). Au total, le taux de croissance du PIB de la CE est plus bas de 0,3 % environ en 1992, 1993, 1994 et son niveau reste inférieur de 1,4 % à son niveau du compte central en 1999 (tableau 12). La baisse de la demande intérieure qui résulte de l'augmentation des impôts dans les pays concernés se propage via le commerce extérieur dans les autres pays de l'OCDE, qui sont d'autant plus pénalisés que les politiques restrictives conduisent à une nette amélioration de la compétitivité-prix de l'Italie et de la zone « Autres pays de la CE ». Toujours en 1999, les PIB de l'Allemagne et de la France sont diminués d'un peu plus de 1 %. Le Royaume-Uni est moins touché du fait de la structure de son commerce extérieur. En Italie, le PIB est inférieur de 5,9 % à son niveau de référence en 1999, en dépit de la baisse substantielle (3 points) du taux d'épargne des ménages, due à la désinflation, à la diminution de leur revenu et au ralentissement économique. Malgré la baisse de productivité, qui résulte du cycle de productivité, et le retrait d'une partie de la population active, le chômage s'accroît dans l'ensemble des pays : de 2,5 points en Italie, d'un demi-point environ en Allemagne et en France. La hausse du chômage entraîne une baisse du salaire (en pouvoir d'achat, 1,2 % en Allemagne, 0,3 en France et en Grande-Bretagne, mais 9 % en Italie) et donc une réduction de l'inflation. La baisse des prix est particulièrement forte dans les pays qui pratiquent les politiques budgétaires restrictives : en 1999, le niveau des prix à la consommation est plus bas de 10,6 % en Italie, de 6,6 dans la zone « autres pays de la CE », (soit, en taux d'inflation moyen, des baisses de 1,2 % et de 0,8 point), alors que cette baisse s'échelonne de 1,7 % en France à 2,6 en

Allemagne (soit de 0,2 à 0,3 point d'inflation). Compte tenu de cette évolution et de la disparition des primes de risque, le taux d'intérêt nominal est, en 1999, plus bas en Allemagne de 0,7 % ; en France de 1,4 % ; en Italie de 4,1 %. Les monnaies européennes s'apprécient de 1 % vis-à-vis du dollar en raison d'une inflation plus faible.

Du fait des pertes de compétitivité et de l'écart de croissance vis-à-vis des pays qui s'ajustent, le solde courant se détériore de 0,3 point en Allemagne, de 0,9 en France, mais s'améliore de 3,9 points en Italie. Les soldes publics ne s'améliorent que dans les pays qui pratiquent des politiques restrictives : de 6 points de PIB en Italie, et de 1,7 point dans les «Autres pays de la CE». Malgré les pertes de recettes fiscales dues à une moindre croissance, le solde public s'améliore plus que la hausse des impôts *ex ante* en 1999 du fait de la baisse des taux d'intérêt nominaux, et donc de la réduction de la charge de la dette. Les autres pays pâtissent de la baisse de l'activité qui entraîne une baisse des recettes fiscales. Le déficit public se dégrade de 0,9 point de PIB en Allemagne, de 0,5 point en France, de 0,2 point au Royaume-Uni. Si le ratio de la dette publique au PIB est effectivement réduit dans les pays qui pratiquent une politique restrictive — de 11 points en Italie et de 3,6 points dans le reste de la CE —, le gain n'est que modeste et n'est obtenu qu'au détriment de leurs partenaires où le ratio dette publique/PIB augmente de 4 points en Allemagne, de 2,5 en France et de 2 au Royaume-Uni. La faiblesse de l'amélioration s'explique aisément. Prenons le cas italien : l'amélioration n'est que de 11 points au lieu des 50 nécessaires. D'une part, l'effort n'est que de 3,8 points de PIB au lieu des 7,6 nécessaires ; d'autre part, le taux d'intérêt nominal, qui était supérieur de 4,9 points au taux de croissance sans les mesures de convergence, est supérieur *ex post* de 5,2 points au taux de croissance : le taux d'intérêt nominal baisse en moyenne de 2,1 points (1,8 points dus à la réduction de la prime de risque avec l'Allemagne plus 0,3 point dû à la baisse du taux allemand), mais le taux de croissance du PIB baisse de 2,4 points (0,7 point pour le taux de croissance et 1,7 points pour le taux d'inflation).

12. Conséquences macroéconomiques en 1999 de la variante de convergence vers l'UEM

	Choc budgétaire <i>ex ante</i> (3)	PIB (1)	Taux de chômage (2)	Prix à la consom- mation (1)	Solde courant (3)	Solde des administra- tions (3)	Dette Publique (3)
Etats-Unis	0	- 1,1	0,5	- 1,5	0,1	- 0,4	1,9
Japon	0	- 0,9	0,1	- 0,8	- 0,3	- 0,3	1,0
Allemagne*	0	- 1,2	0,7	- 2,6	- 0,3	- 0,9	4,1
France	0	- 1,2	0,5	- 1,7	- 0,8	- 0,5	3,1
Italie	- 3,8	- 5,9	2,5	- 10,6	3,9	6,1	- 11,0
Royaume-Uni	0	- 0,3	0,4	- 2,7	0,3	- 0,2	2,1
Reste de la CE	- 1,1	- 0,4	—	- 6,6	0,0	1,7	- 3,6
CE	- 0,9	- 1,5	—	- 4,6	0,4	1,2	- 0,8

* ex-RFA.

(1) Ecart relatif en pourcentage. (2) Ecart en points. (3) Ecart en points de PIB.

Source : modèle MIMOSA CEPII-OFCE.

L'ajustement des seuls pays contraints, en vue d'atteindre l'objectif de dette publique, conduit donc à une situation sous-optimale : la dette de ces pays n'est réduite que de façon dérisoire. Le plafond de 60 % pour le ratio de la dette publique au PIB reste inaccessible pour les Etats les plus endettés. En effet, lorsque la dette est de l'ordre de grandeur du PIB, un accroissement *ex ante* de l'excédent primaire ne modifie que très lentement le ratio dette/PIB puisqu'il se traduit par une chute des recettes fiscales et une chute du PIB (encadré 2). Or c'est justement la situation en Italie, en Belgique, en Irlande, en Grèce. Pour le reste des pays de l'OCDE, et plus particulièrement les autres pays européens, la politique de convergence a des effets nettement récessifs.

f) La convergence peut-elle être plus facile ?

Certaines limites de notre étude tiennent aux caractéristiques du modèle utilisé. Selon MIMOSA, l'impact expansif d'une baisse généralisée des taux d'intérêt est très faible — un abaissement mondial et permanent d'un point du niveau des taux d'intérêt n'accélère la croissance que de 0,1 point pour l'ensemble de l'OCDE. Ce résultat, qui s'appuie sur des estimations économétriques relativement robustes, pourrait ne pas refléter l'impact actuel des variations de taux d'intérêt, compte tenu de la contrainte financière qui s'impose aux ménages ou aux entreprises dans certains pays. Toutefois, compte tenu de la baisse de l'inflation et de la croissance, l'effet de la variante sur l'écart taux d'intérêt/taux de croissance est très faible (nul en Allemagne, + 0,3 point en Italie, - 0,7 point en France).

Des opérations de privatisation permettraient de réduire la dette brute et diminueraient d'autant les ajustements budgétaires nécessaires pour satisfaire les critères de bonne gestion. Certes, la dette nette n'est pas affectée par les privatisations et le déficit public n'est réduit que comptablement, car les intérêts de la dette publique grèvent le budget de l'Etat alors que les profits réalisés (et non distribués) des entreprises publiques n'y figurent pas. Les privatisations n'ont pas *a priori* d'impact macroéconomique. Elles permettent d'améliorer en apparence les finances publiques sans coût en croissance. Mais peuvent-elles atteindre un niveau significatif ? Les ménages sont-ils prêts à acheter ? De toute évidence, ils ne le feront que si la rentabilité anticipée des entreprises à vendre est très supérieure au taux d'intérêt qui leur est servi sur les obligations : le risque est alors que l'Etat soit obligé de vendre à un prix très bas pour trouver acquéreur. De fait, les estimations disponibles sur la valeur du capital privatisable dans les différents pays donnent à penser que la contribution des privatisations au désendettement public sera très modeste sauf au Portugal (encadré 3). Enfin, la croissance des fonds structurels (encadré 4) pourrait faciliter l'ajustement en Grèce, en Irlande, au Portugal (pays où elle pourrait atteindre 1,7 points de PIB), à un degré moindre en Espagne, du moins si les pays les plus riches acceptent de payer.

g) Pour une politique économique coordonnée

La variante présentée ici ne prétend évidemment pas faire un bilan de l'accord de Maastricht : celui-ci, en assurant la fixité des changes, en permettant la poursuite et l'approfondissement de l'intégration économique, en prévoyant des fonds d'aide pour les régions les moins prospères de la CE, peut contribuer à terme à impulser la croissance en Europe de façon sensible. Notre simulation met cependant en lumière le risque d'un impact récessif à court-moyen terme des politiques de convergence en Europe vers les critères du Traité de Maastricht. Interprétée de façon étroite, la norme retenue pour la dette publique apparaît hors d'atteinte, à l'horizon 1997-99, pour des pays comme l'Italie, la Belgique et la Grèce. Certes le Traité admet le dépassement du plafond de 60 % pour le ratio de la dette publique au PIB, si « ce rapport diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant ». Ce flou est habile car il laisse planer la menace de la non-participation à l'UEM pour les pays les moins vertueux sans pour autant leur en fermer la porte. Mais il n'est pas sans danger s'il est interprété comme l'aveu du caractère inapplicable et irréaliste du critère, avec des effets démobilisateurs et nuisibles à la crédibilité de l'Union. Le choix d'un critère en niveau commun à l'ensemble des pays n'est pas adapté à la diversité des situations des finances publiques en Europe. En outre, il sera politiquement difficile pour des pays tels que la Belgique, l'Irlande ou les Pays-Bas, qui ont des excédents extérieurs et un taux de chômage élevé, de mettre en œuvre des politiques restrictives en période de croissance ralentie.

Sans doute, serait-il plus avisé de lever certaines ambiguïtés sur l'interprétation du Traité et de renoncer dans les faits à vouloir atteindre, d'ici 1997 ou 1999, une norme uniforme concernant la dette publique. Ceci est du reste compatible avec le Traité si le Conseil des ministres, en donnant son aval aux programmes de convergence des pays endettés, fixe à chacun, compte tenu de sa situation initiale et de ses déséquilibres macroéconomiques propres, un objectif différencié, moins ambitieux que la norme des 60%, pour l'entrée dans la phase finale de l'UEM : de plus, la réussite de ce programme de convergence devrait être jugée compte tenu des évolutions conjoncturelles : si la croissance en Europe est forte et les taux d'intérêt allemand sont relativement bas, les critères de finances publiques devront être appréciés avec plus de sévérité que si la croissance est faible et les taux d'intérêt élevés. Parallèlement, il serait souhaitable d'insérer les programmes d'assainissement des finances publiques requis dans certains pays dans une réflexion globale à l'échelle de la CE sur les politiques macroéconomiques nécessaires et la coordination des efforts d'ajustement afin d'éviter la mise en œuvre simultanée de politiques restrictives dans plusieurs pays, ceci en utilisant le processus de coordination des politiques économiques prévus dans l'article 103 du Traité.

ANNEXE N° 2

UNE PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES A L'HORIZON 1997

*Note établie en octobre 1992 par le Service des Etudes législatives
(Cellule économique)*

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
I - CONCEPTION GENERALE DE L'ETUDE	71
II - LES CHARGES DES ORGANISMES D'ASSURANCE SOCIALE	73
A - Dépenses de sante	74
B - Dépenses de la branche famille	75
C - Prestations-vieillesse	75
D - Assurance-chômage	76
III - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX	77
A - L'équilibre du régime général de Sécurité sociale	77
B - Les régimes complémentaires de retraite	79
C - L'Association pour la structure financière (A S F.) et l'équilibre de l'assurance- chômage	79
D - La modification de la structure des prélèvements sociaux	80
IV - LA PROJECTION DES RECETTES FISCALES	81
A - Les recettes de T.V.A	82
B - La taxe intérieure sur les produits pétroliers (T I P P)	82
C - L'impôt sur les bénéfices des sociétés (I S)	83
D - L'impôt sur le revenu	83
E - Les prélèvements communautaires	83
F - La fiscalité locale	84
V - DEPENSES ET SOLDE DU COMPTE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES	85
A - Les dépenses hors charges d'intérêts	86
B - Charges d'intérêts et endettement	88
C - Capacité de financement des administrations publiques centrales	90
Encadré "La dynamique de la dette"	91
VI - POINTS DE REPERE SUR LES FINANCES LOCALES	93

Cette projection des finances publiques a été établie à l'aide des modèles spécialisés de la Direction de la Prévision, à partir d'un scénario macroéconomique construit avec le modèle AMADEUS de l'INSEE.

Suivant les dispositions applicables aux travaux de projections commandés par le Sénat, les organismes qui lui apportent leur concours ne sont responsables que de la mise en œuvre technique des modèles. Le Service des Etudes législatives est chargé du suivi des travaux et de la présentation de leurs résultats.

I - CONCEPTION GENERALE DE L'ETUDE

Comme chaque année, on présente les principaux résultats d'une projection à moyen terme des finances publiques. Destiné moins à présenter une prévision précise qu'à mettre en évidence les problèmes que les pouvoirs publics devront probablement affronter dans les prochaines années, ce travail implique l'élaboration d'un compte macroéconomique, à horizon de cinq ans, servant de base à la projection spécifique des finances publiques

Les résultats de ce compte les plus significatifs pour la projection des finances publiques sont les suivants :

- Le compte décrit une accentuation de la croissance jusqu'en 1995 (+ 2,9 % de croissance entre 1992 et 1995) suivie d'une inflexion de l'activité en fin de projection.

La répartition des déterminants de la croissance qui a, en particulier, des incidences fiscales reste assez stable au long de la projection

Sur l'ensemble de la période, la consommation des ménages contribue à la croissance du P.I.B. pour les 2/3 ; la contribution du commerce extérieur et de l'investissement qui représente, en gros, le 1/3 du taux de croissance s'atténue un peu en fin de projection

A partir de 1993, le nombre des emplois augmenterait - la croissance annuelle moyenne des emplois serait de 0,8 % -, si bien que dans la projection, le nombre de chômeurs serait stabilisé.

- Du point de vue du partage de la valeur ajoutée, le taux de marge des entreprises⁽¹⁾, connaîtrait une légère baisse de 0,5 point entre 1994 et 1997, succédant à une hausse en début de période

PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMIQUES SERVANT DE BASE A LA PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES (Variations annuelles moyennes en %)

	1991-1994	1994-1997
- Prix à la consommation	3	3
- P.I.B. marchand en volume	2,8	2,9
- Salaire moyen par tête (pouvoir d'achat)	1,25	1,75
- Evolution de la masse salariale (pouvoir d'achat)	1,8	2,8
- Evolution des effectifs des entreprises non financières non agricoles	0,6	1

1. Le taux de marge rapporte l'excédent brut d'exploitation des entreprises à la valeur ajoutée.

Les hypothèses propres aux finances publiques seront détaillées au fur et à mesure que la clarté de l'exposé le rendra nécessaire, mais il faut rappeler qu'au-delà de ces hypothèses, la projection présentée ici est avant tout conditionnée par son substrat macroéconomique.

•

II - LES CHARGES DES ORGANISMES D'ASSURANCE SOCIALE

**TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN
EN FRANCS CONSTANTS
DES PRESTATIONS SOCIALES
ET DES DOTATIONS AUX HOPITAUX
VERSEES PAR LES REGIMES D'ASSURANCES
ENTRE 1991 ET 1997**
(Nomenclature de la Comptabilité nationale)

SANTE	
. Hospitalisation	3,1
. Autres dépenses	3,7
. Ensemble des dépenses	3,4
FAMILLE-MATERNITE	1,4
VIEILLESSE SURVIE	
. Tous régimes, y compris pré retraites	3,1
. Tous régimes, hors pré retraites . . .	3,3
. Régime général seul	3,6
CHOMAGE (Assurance)	0,9
ENSEMBLE	2,9
dont :	
<i>Dépenses du régime général</i>	3,18
<i>Pour mémoire</i>	
<i>Taux de croissance du PIB marchand</i>	2,86

PRESTATIONS SOCIALES ET DOTATIONS AUX HOPITAUX VERSEES PAR LES REGIMES D'ASSURANCES SOCIALES (1)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1991	1994	1997	1991	1997	Variation 1991-1997
SANTE	540,6	655,2	790	8	8,45	+ 0,45
dont						
- <i>Hospitalisation</i>	242,3	293,3	347,3	3,6	3,7	+ 0,1
- <i>Autres dépenses</i>	298,3	361,9	442,7	4,4	4,75	+ 0,35
FAMILLE	144,2	163,8	187,4	2,1	2	- 0,1
VIEILLESSE	599,9	720,5	860,9	8,9	9,2	+ 0,3
dont						
- <i>Prestations versées par le régime général</i>	242,1	297,4	358,3	3,6	3,8	+ 0,2
- <i>Pré retraites</i>	7,3	0,9	0,2	0,11	-	0,1
CHOMAGE (Assurance)	85,1	97,1	107,2	1,25	1,15	- 0,1
TOTAL	1 369,8	1 636,6	1 945,4	20,25	20,78	0,55
dont :						
<i>Charges du régime général</i>	809,2	975,5	1 166,5	11,95	12,45	+ 0,5

(1) Ce tableau n'inclut pas les prestations sociales versées par l'Etat et les Collectivités locales.

Au total, la part des charges des organismes d'assurance sociale dans le P.I.B. s'accroît de 0,5 point sous l'effet en particulier d'une vive progression des dépenses du régime général. Ce résultat est obtenu malgré des conventions - explicitées au fur et à mesure du commentaire - dessinant "a priori" un profil plutôt bas d'accroissement des charges des différentes caisses.

A - DEPENSES DE SANTE

Sont regroupées les prestations sociales versées par l'ensemble des régimes d'assurance-maladie et les dotations allouées aux hôpitaux.

La progression moyenne des dépenses de santé s'élève à 3,4 % par an en francs constants (3,7 % pour les dépenses hors hospitalisation ; 3,1 % pour les dépenses hospitalières).

Il s'ensuit une progression de la part des dépenses de santé dans le P I B (+ 0,45 point).

1° - Dépenses hospitalières

Dans la simulation, les dépenses hospitalières apparaissent maîtrisées : leur part dans le P I B progresse de 0,1 point

Pres de 70 % des dépenses des hôpitaux étant constitués par des charges salariales, l'évolution des salaires a un effet majeur sur la simulation des budgets hospitaliers. La croissance des salaires retracée par le compte macroéconomique qui sous tend la simulation des finances publiques est inférieure à celle du P I B. Il en va de même pour les salaires hospitaliers qui progressent cependant un peu plus vite que les traitements publics en raison de mesures catégorielles plus favorables que pour le reste du secteur public.

Mais comme, par ailleurs, on a supposé que la "marge de croissance en volume" des budgets des hôpitaux serait de 1 % l'an, les charges hospitalières s'accroissent comme le P I B..

La part des dépenses hospitalières dans l'ensemble des dépenses de santé baisse de 44,8 % en 1991 à 43,96 % en 1997.

2° - Autres dépenses

La part dans le P I B des autres dépenses de santé progresse de 0,35 point (4,4 % en 1991 et 4,75 % en 1997)

Cette évolution résulte des hypothèses suivantes :

- La progression des dépenses de remboursement des honoraires médicaux provient, d'une part, de l'augmentation du nombre des médecins, de la structure des effectifs médicaux et de la progression du volume de la consommation médicale. Les dépenses totales de remboursement d'honoraires progressent de 6,8 % par an, en francs courants et, exprimées en pourcentage du P.I.B., passent de 0,86 % en 1991 à 0,92 % en 1997. Cette progression apparaît assez modeste si on se réfère aux tendances longues observées dans le passé.

- La croissance annuelle des remboursements de prescriptions pharmaceutiques s'élève à 7,85 % en francs courants. Pour en simuler l'évolution, on a supposé que la croissance du volume de la consommation médicale devrait ralentir, que les taux de remboursement seraient constants mais que les prix des médicaments croitraient en projection plus que récemment (environ deux fois moins vite que l'ensemble des prix à la consommation). En part de P I B., les dépenses de remboursements de prescriptions passent de 0,95 % en 1991 à 1,08 % en 1997

B - DEPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE

A priori, on a posé l'hypothèse d'un maintien du pouvoir d'achat des prestations familiales. Mais, dans la mesure où la branche dégagerait un excédent, on a pris le parti d'en affecter la moitié à des actions nouvelles en faveur des familles (l'autre moitié étant annulée par une baisse à due concurrence des cotisations patronales).

Moyennant ces conventions, les dépenses de la branche augmentent de 1,4 % l'an, en francs constants, et leur part dans le P.I.B. s'infléchit (2,1 % en 1991 et 2 % en 1997)

L'évolution des diverses catégories de dépenses à la charge de la C.N.A.F. est contrastée⁽¹⁾. En francs constants, les allocations familiales, qui en représentent l'essentiel, augmentent de 2,47 % par an sous l'effet de l'affectation, dont on a fait l'hypothèse, de la moitié de l'excédent de la Caisse (13,4 milliards en 1997) à cette catégorie de prestation. Les allocations aux adultes handicapés s'accroissent sensiblement (+ 1,88 % l'an)

Surtout, doit être relevée la forte progression des dépenses de transferts de la C.N.A.F. relativement aux prestations familiales qu'elle distribue, évolution qui prolonge les tendances passées vers un renforcement de la place des dépenses de transfert dans l'ensemble des dépenses de la Caisse

EVOLUTION EN VOLUME
DES PRINCIPALES CHARGES DE LA C.N.A.F.

	Croissance de 1991 à 1997 (% par an)
Allocations familiales	2,47
Complément familial 3 enfants	0,1
Allocation parentale d'éducation	-1,28
Allocation au jeune enfant	-0,03
Allocation logement	-2,36
Allocation aux adultes handicapés	1,88
Cotisations d'allocation vieillesse des parents au foyer (1)	+ 2,37
Contribution au F.N.H.I. (1)	+ 2,41

(1) Ce poste correspond à un transfert à d'autres organismes et non à des prestations familiales proprement dites.

C - PRESTATIONS-VIEILLESSE

En comptabilité nationale, ces prestations incluent les pré-retraites dont la charge s'annule en cours de projection. L'ensemble des prestations-vieillesse croît au rythme soutenu de 3,1 % l'an en francs constants.

Hors pré-retraites, leur croissance est plus élevée : + 3,3 % l'an (+ 3,6 % pour les charges propres au régime général)

1. Les dépenses de la C.N.A.F. comprennent, outre des prestations familiales, des transferts vers d'autres organismes.

Suivant la pratique législative observée ces dernières années⁽¹⁾, on a posé l'hypothèse d'une indexation des retraites sur les prix.

Ainsi, si les prestations-vieillesse ne s'accroissent qu'en fonction de l'indexation choisie, leur progression serait égale à la dérive des prix, au cours de la projection

Cependant, comme l'augmentation du volume des pensions est plus forte que celle du P.I.B., la part dans celui-ci des prestations vieillesse s'accroît. On rappelle, en effet, que l'augmentation des charges de vieillesse provient en particulier d'un facteur-volume qui recouvre la hausse du nombre de retraités et l'amélioration des droits à pension due à l'allongement de la période moyenne de cotisation. Ce facteur-volume qui représente en moyenne 4,2 % par an pour le régime général contribue ainsi fortement à l'augmentation des charges de vieillesse. Mais, comme le montre le tableau n° 5, cette moyenne masque une évolution importante : en cours de projection, le facteur de croissance en volume se réduit significativement

"EFFET-VOLUME" AFFECTANT LES PENSIONS DE RETRAITE (9) ¹⁾

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Variation 92-97
Régime général	5,15	4,8	4,3	4	3,7	3,4	4,2
Salaires agricoles	2,6	2,4	2,2	2	1,8	1,6	2,1
Exploitants agricoles	3,2	3,4	3,6	3	2,5	2	3
ARRCO (2)	4,7	3,4	3,2	3	2,8	2,6	3,3
AGIRC (3)	6,5	6,5	6	5,5	5	4,5	5,7
CANCAVA (4)	2,5	2,5	2,4	2,3	2,2	2,1	2,3
ORGANIC (5)	2,9	2,1	1,9	1,7	1,5	1,3	1,9

(1) Y compris l'effet de l'abaissement à 60 ans de l'âge d'ouverture des droits

(2) Régime complémentaire des salariés

(3) Régime complémentaire des cadres.

(4) Régime des artisans

(5) Régime des commerçants

D- ASSURANCE-CHÔMAGE

On a supposé une indexation des prestations d'assurance chômage sur les prix. Dans le compte macroéconomique qui sert de base à la projection, le chômage est légèrement décroissant. La croissance en francs constants des dépenses d'assurance chômage passe de 1,45 % en moyenne annuelle de 1991 à 1994 à 0,3 % de 1994 à 1997. La part des charges de l'UNEDIC dans le P.I.B. recule légèrement - 0,1 point entre 1991 et 1997.

Une observation importante s'impose. Le nombre des chômeurs dépend en particulier des prévisions sur l'évolution de la population active. Or, les prévisions disponibles laissent apparaître des divergences importantes d'estimation. Toujours est-il que la simulation qu'on présente ici est basée sur une hypothèse basse - la progression de la population active est moindre, de l'ordre de 50 000 unités par an par rapport à d'autres exercices en cours - avec les effets qu'on pressent sur le montant des charges d'indemnisation du chômage

1. Chaque année, en effet, un texte législatif intervient pour déroger au principe d'indexation des pensions sur les salaires bruts

III - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX

PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES AFFECTES AUX REGIMES D'ASSURANCES SOCIALES

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1991	1994	1997	1991	1997	Variation 1991-1997
Cotisations sociales des employeurs ...	807,2	940,6	1 104,8	11,9	11,8	-0,13
Prelevements directs sur les menages						
1° - Cotisations sociales ...	477,7	603	720,7	7,05	7,7	+ 0,65
2° - Cotisation sociale generalisee ...	29,7	70,9	96,2	0,45	1	+ 0,55
Total ...	507,4	673,9	816,9	7,5	8,7	+ 1,2
Autres impots et taxes ...	45,3	43,6	50,5	0,65	0,55	-0,1
TOTAL	1 359,9	1 658,1	1 972,2	20,08	21,05	+ 0,97

Dans la projection macroéconomique qui sous tend celle des finances publiques, la part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises, et donc dans le P I B , est en léger retrait. Il en va de même pour les cotisations sociales assises sur les salaires tandis que la part des dépenses sociales dans le P I.B augmente (+ 0,55 point)

Des lors, à législation inchangée, l'évolution des prélèvements affectés aux régimes sociaux n'est pas suffisante pour financer les dépenses. On a donc simulé des mesures de rééquilibrage.

En outre, comme la situation de départ des comptes sociaux était déficitaire à la suite des découverts accumulés depuis 1990¹⁾, on a pris le parti de simuler des redressements pour couvrir ces déficits

Ainsi, on a posé le principe d'un équilibre des opérations courantes par année et par régime, mais aussi que les comptes des caisses dégageraient chaque année un excédent croissant pour apurer les découverts de début de période

A - L'EQUILIBRE DU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE

1° - La branche "accidents du travail"

On a supposé que l'excédent "tendanciel" de cette branche serait annulé sous forme d'une baisse des cotisations des employeurs

En 1997, le montant cumulé de ces allègements atteindrait 2,9 milliards de francs courants, soit 0,03 % du P I B..

1. ... Si bien que le découvert du régime général est estimé, à fin 1992, à 34 milliards de francs.

2° - Autres risques

On rappelle les conventions techniques qui ont été adoptées :

- pour la branche maladie et la branche vieillesse, les mesures de rééquilibrage nécessaires sont opérées moitié par le moyen d'une augmentation des cotisations pesant sur les ménages, moitié par une augmentation de la contribution sociale généralisée (C S G) ;
- en cas d'excédent de la branche famille, celui-ci serait consacré moitié à des mesures nouvelles en faveur des familles, moitié à un allègement des cotisations employeurs.

a) Assurance-maladie

Face à des cotisations progressant spontanément de 6,06 % l'an en francs courants, la croissance annuelle des dépenses de santé est de 6,6 % en moyenne au cours de la projection.

Il s'ensuit un déficit dont on a supposé qu'il serait comblé par un relèvement des prélèvements sociaux sur les ménages s'élevant, au terme de la projection, à 29,6 milliards de francs courants cumulés (0,31 % du P I B)

b) Assurance-vieillesse

La croissance annuelle des prestations d'assurance vieillesse serait plus rapide que celle des cotisations (6,2 % l'an en francs courants contre 5,6) obligeant à prendre chaque année des mesures de rééquilibrage qui représentent 58,7 milliards de francs en 1997 (0,62 % du P I B)

c) Prestations familiales

Comme on a fait a priori l'hypothèse d'un simple maintien du pouvoir d'achat des prestations familiales, la progression spontanée du volume de ces dépenses est modérée et la branche "famille" tend à dégager un excédent. On en a simulé l'annulation sous la forme d'un allègement des cotisations des employeurs (12,3 milliards en 1997, soit 0,13 % du P I B) des non-salariés (- 1,5 milliard en 1997) et de mesures nouvelles en faveur des familles (13,4 milliards en 1997)

d) Recapitulation des mesures de reequilibrage du regime general

MESURES DE REEQUILIBRAGE DU REGIME GENERAL SUPPOSEES DANS LA PROJECTION

(en milliards de francs courants cumulés)

	1994	1997
- Accidents du travail (baisse des cotisations employeurs)	- 0,6	- 2,9
- Caisse Nationale d'allocations familiales	5,8	- 13,8
- Assurance maladie (1)	12,6	29,6
- Assurance vieillesse (1)	39,9	58,7
TOTAL	46,1	71,6

(1) On a supposé que les besoins de financement de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse seraient couverts, moitié par une hausse des cotisations des salariés, moitié par un relèvement du taux de la contribution sociale généralisée

Les mesures nettes (hausse baisses de cotisations) de réequilibrage du régime général s'élèvent à 0,76 % du P I B en 1997

Rapportées au supplément brut de prélèvements, le surcroît de prélèvement est dû, pour les 2/3 au déficit de l'assurance vieillesse

B - LES REGIMES COMPLEMENTAIRES DE RETRAITE

Pour couvrir les besoins de ces régimes, on a pose la convention suivante : les hausses de cotisations éventuelles seraient réparties entre les employeurs (pour 60 % des besoins) et les salariés (pour 40 %)

MESURES DE REEQUILIBRAGE DES REGIMES COMPLEMENTAIRES DE RETRAITE SUPPOSEES DANS LA PROJECTION

(en milliards de francs courants)

	1994	1997
- Hausse des cotisations employeurs	3.1	6.9
Hausse des cotisations salariés	1.8	4
TOTAL	4.9	10.9

Compte tenu des mesures déjà décidées, la simulation montre que le total des nouvelles mesures nécessaires à l'équilibre des régimes complémentaires - plus particulièrement à l'AGIRC - serait de 10,9 milliards de francs au terme de la projection

L'importance de ces relevements provient en particulier de la baisse de la contribution versée à ces régimes par l'A S F qu'on observe en cours de projection

C - L'ASSOCIATION POUR LA STRUCTURE FINANCIERE (A.S.F.) ET L'EQUILIBRE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

En application de l'accord du 25 juin 1990, qui a reconduit le régime, le montant de la subvention de l'Etat à l'A S F devrait diminuer progressivement pour disparaître après 1993. Par rapport à la situation de départ de la projection, ce dispositif se traduit pour l'Etat par une économie de l'ordre de 2 milliards en 1992, puis en 1993. En fin de projection, les recettes procurées par la partie des cotisations chômage affectée à l'A S F (1,8 point) seraient ainsi supérieures à la charge résiduelle des pré-retraites garantie de ressources et au coût, pour les régimes complémentaires de retraite, de l'abaissement à 60 ans de l'âge d'ouverture des droits. Cependant, l'excédent alors dégagé serait juste suffisant pour rétablir la situation financière de l'A S F dégradée en début de simulation

La stabilisation du nombre de chômeurs et les mesures contenues dans le protocole du 18 juillet 1992¹⁾ favoriseraient l'équilibre des comptes de l'UNEDIC de l'assurance-chômage, si bien qu'il serait possible d'alléger les cotisations à l'UNEDIC pour un montant de 13,4 milliards de francs en 1997 (soit deux fois 6,7 milliards selon l'hypothèse posée de diminution mi partie des cotisations employeurs et salariés)

1 Cet accord a pour effet d'améliorer les comptes de l'UNEDIC de 5,2 milliards de francs en 1992 et 17,5 milliards de francs en 1993 par rapport à la situation qui aurait prévalu sans lui

D- LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES PRELEVEMENTS SOCIAUX

On a supposé, conformément aux intentions exprimées par les pouvoirs publics, que les mesures nécessaires à l'équilibre des comptes sociaux porteraient essentiellement sur les ménages. Il s'ensuit une modification de la charge des prélèvements sociaux comme l'indique le tableau suivant

VARIATION DES PRELEVEMENTS SOCIAUX
ENTRE 1991 ET 1997

	En % du P I B		Variation entre 1991 et 1997
	1991	1997	
A- COTISATIONS SOCIALES DES EMPLOYEURS	11,93	11,8	- 0,13
B- COTISATIONS DES MENAGES ET CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE	7,5	8,7	+ 1,2

Avec des mesures de réduction de leurs cotisations simulées dans la projection égales à 0,16 % du P I B, la part des charges sociales des employeurs dans le P I B décroît en projection : - 0,13 point de P I B

La contribution des ménages augmente vivement, surtout entre 1991 et 1994 où, en pourcentage du P I B, le montant des prélèvements sociaux sur les ménages passe de 7,50 % à 8,45 %. Ensuite, en dépit d'une amélioration relative des comptes sociaux, le comblement partiel des déficits constatés en début de projection dont, par convention, on a simulé une montée en charge progressive, oblige à relever les prélèvements sur les ménages de 0,25 point du P I B.

Comme spontanément la progression des recettes sociales aurait été moindre que celle des dépenses, il a été nécessaire d'augmenter, dans la simulation, les prélèvements sur les revenus primaires des ménages. Cela a pour conséquence d'amputer les gains de pouvoir d'achat du salaire brut par tête pour la partie des déficits couverts par hausse de cotisations et le revenu disponible brut des ménages pour celle financée par supplément de C S G. Le prélèvement sur le revenu des ménages résultant de la hausse du taux de C S G est d'ailleurs supérieur au montant strictement nécessaire à la couverture des déficits sociaux. Comme la C S G, à l'inverse des cotisations sociales, n'est pas déductible du revenu imposable à l'impôt sur le revenu, s'ajoute en effet au prélèvement social un prélèvement fiscal de l'ordre de 8,7 milliards de francs en 1997 (soit près de 20 % du surcroît de C.S.G. nécessaire à l'équilibre des comptes sociaux) qui n'aurait pas abonder les recettes de l'Etat si ces comptes avaient été équilibrés moyennant une hausse des cotisations sociales.

En contrepartie de la diminution de la part des revenus directs d'activité dans le total des ressources des ménages, celle des transferts sociaux augmente sensiblement.

IV - LA PROJECTION DES RECETTES FISCALES

PROJECTION DES RECETTES FISCALES (Administrations centrales, Collectivités locales, C.E.E.)

	En milliards de francs			En % du P.I.B		
	1991	1994	1997	1991	1994	1997
ADMINISTRATIONS CENTRALES:						
1 TVA recouvrée	521,7	576,9	667	7,7	7,25	7,1
A déduire TVA communautaire	51,4	57	65,9	0,75	0,7	0,7
2 Taxe sur les carburants (T.I.P.P.) ...	117,5	138,9	165,2	1,75	1,74	1,76
3 Autres impôts liés à la production	153,6	178,6	205,2	2,25	2,25	2,2
4 Impôt sur les sociétés	119,9	121,3	135,7	1,75	1,5	1,45
5 Impôt sur le revenu (1)	309,8	347,1	419,2	4,6	4,35	4,5
6 Autres impôts sur le revenu (1) ...	5,8	53,7	63,6	0,8	0,7	0,7
7 Impôts sur le capital	43,1	32	37,9	0,65	0,4	0,4
TOTAL	1 268,4	1 391,6	1 627,9	18,75	17,49	17,41
A déduire : Transferts de recettes fiscales						
aux collectivités locales	150	165,6	191,5	2,2	2,1	2,05
aux assurances sociales (1)	21	15,7	18	0,3	0,2	0,2
à la C.E.E.	9,7	23,3	35,5	0,15	0,3	0,4
TOTAL NET ADMINISTRATIONS CENTRALES	1 087,7	1 187	1 382,9	16,1	14,89	14,76
COLLECTIVITES LOCALES:						
1 Impôts liés à la production	161,3	194,2	229,4	2,4	2,45	2,45
dont Taxe professionnelle	97,4	118,7	140,6	1,45	1,5	1,5
2 Impôts sur les ménages	111,1	126,7	145,3	1,65	1,6	1,55
3 Recettes transférées par l'Etat ...	150	165,6	191,5	2,2	2,1	2,05
TOTAL	422,4	486,5	566,2	6,25	6,15	6,05
C.E.E.:						
1 TVA communautaire	51,4	57	65,9	0,75	0,7	0,7
2 Autres prélèvements	26,9	30,3	55,8	0,4	0,5	0,6
TOTAL	78,3	97,4	121,7	1,15	1,2	1,3

(1) Hors cotisation sociale généralisée comptabilisée en recette propre de la Sécurité sociale.

Dans l'ensemble, la projection est réalisée à législation constante compte tenu des dispositions figurant au projet de loi de finances pour 1993

Dans la première partie de la projection, entre 1991 et 1994, le taux des prélèvements obligatoires des administrations centrales, après transferts aux collectivités locales, à la C.E.E. et aux administrations de sécurité sociale diminue sensiblement : il passe de 16,1 à 14,89 % du P.I.B.

Cette diminution résulte des allègements simulés (à législation constante, le taux de prélèvements obligatoires aurait été de 15,1 en 1994) et de la situation médiocre des différentes bases d'imposition (consommation, revenu des ménages, bénéfices des sociétés...) qui prévaut alors.

Par la suite, la part des prélèvements obligatoires des administrations centrales dans le PIB est presque stable (14,7 % en 1997 contre 14,89 % en 1994)

La structure des prélèvements obligatoires se modifie au cours de la projection, conséquence des mesures simulées et de la progression différenciée de l'assiette de chacun des impôts.

La modification de la structure de la consommation des ménages, autant que son faible dynamisme, et l'abandon suppose du taux majoré n'entraînent pourtant pas de baisse de la part de la T.V.A. dans le total des impôts

Le pourcentage de la T.I.P.P. dans les prélèvements obligatoires s'accroît quelque peu : celui de l'impôt sur le revenu un peu plus

En revanche, les allègements simulés et la médiocrité des résultats des entreprises provoquent une baisse accusée de la part, dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, de l'impôt sur les sociétés

A- LES RECETTES DE T.V.A.

Rapporté au PIB, le produit de la T.V.A. passe de 7,7 % en 1991 à 7,1 % en 1997. Cet inflechissement est continu au long de la projection. En effet, même si l'essentiel du recul des recettes de T.V.A. - 0,6 point entre 1991 et 1997 - intervient entre 1991 et 1994 - 0,45 point de PIB - lorsque les réductions de taux récemment intervenues combinent leurs effets avec la relative atonie de la consommation, le produit de la T.V.A. continue à croître moins que le PIB jusqu'en 1997.

Si les allègements d'impôt de début de période et une croissance de la consommation et de l'investissement des ménages moindre que celle du PIB sont responsables du faible dynamisme de la T.V.A., une troisième explication doit être citée : l'existence d'un effet de structure négatif pour le rendement de l'impôt qui vient de ce que la consommation des biens pas ou peu taxés (loyers, consommation médicale...) s'accroît bien davantage que celle des biens taxés au taux normal.

B- LA TAXE INTERIEURE SUR LES PRODUITS PETROLIERS (T.I.P.P.)

Le produit de la T.I.P.P. progresse comme le PIB

Cette stabilité est obtenue parce que

- L'augmentation des prix des carburants¹⁾ n'a que peu d'effet sur l'accroissement de la consommation en volume.

1) Conséquence de l'hypothèse faite, dans la projection macroéconomique sous-jacente, d'un renchérissement progressif du pétrole importé

• La projection repose sur l'hypothèse que la modification des règles d'indexation de la T.I.P.P.⁽¹⁾ contenue dans le projet de loi de finances pour 1993 est maintenue au cours de la projection⁽²⁾.

C- L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS (I.S.)

Le rendement de l'impôt sur les sociétés s'infléchit très sensiblement au cours de la projection. Entre 1991 et 1997, la part de l'IS dans le P.I.B. décline de 0,3 point (1,75 % du P.I.B. en 1991 et 1,45 % en 1997). C'est la conséquence des baisses de l'impôt sur les bénéfices qui sont intervenues ces dernières années et d'une relative détérioration des résultats des entreprises observée en projection surtout due à une croissance de leurs charges financières plus élevée que celle de leur résultat d'exploitation.

D- L'IMPÔT SUR LE REVENU

A législation constante, la projection montre, entre 1991 et 1997, successivement un infléchissement de la part de l'impôt sur le revenu dans le P.I.B., puis un retour vers son niveau de début de période en 1997.

L'infléchissement de l'impôt sur le revenu au début de la projection est la conséquence, en particulier, de la faible augmentation du revenu des ménages et des allègements fiscaux contenus dans le projet de loi de finances pour 1993 (7,3 milliards de francs en 1993). Ensuite, le revenu réel des ménages progresse plus vivement et les effets des baisses d'impôt s'estompent, si bien que, la progressivité⁽³⁾ du barème aidant, le montant de l'impôt sur le revenu croît davantage que le P.I.B.

Enfin, il convient de souligner que le financement de la moitié des déficits sociaux par un supplément de C.S.G. - non déductible du revenu imposable - plutôt que par une hausse des cotisations - déductibles elles - procure, en 1997, un surplus de recettes au titre de l'impôt sur le revenu, de 8,7 milliards de francs.

E- LES PRÉLEVEMENTS COMMUNAUTAIRES

Si le poids des prélèvements obligatoires des administrations centrales dans le P.I.B. s'atténue, il n'en va pas de même pour les prélèvements destinés à la C.E.E. dont le montant relatif s'accroît au long de la projection (de 1,15 à 1,3 % du P.I.B. entre 1991 et 1997)

Ce résultat provient en particulier de l'hypothèse d'une mise en œuvre progressive du "Paquet Delors 2" - qui préconise une hausse du budget européen à 1,37 % du P.I.B. communautaire et impliquerait donc une forte croissance des transferts à la C.E.E..

1. Elle consiste à revenir à une indexation à hauteur de 75 % du montant résultant de l'actualisation de la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu pour le relèvement du tarif de la T.I.P.P. - contre 50 % auparavant.
2. Comme cet alourdissement a pour conséquence une détérioration du bénéfice fiscal des sociétés, une partie de ce prélèvement sur les entreprises est "restituée" sous forme d'un allègement de leur cotisation d'impôt sur les sociétés
3. L'ampleur des effets de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu est illustrée par le chiffre (2,3) de l'élasticité du produit de cet impôt à l'évolution de son assiette qui exprime la mesure dans laquelle le produit de l'impôt sur le revenu varie face à une variation du revenu des ménages

F - LA FISCALITE LOCALE

Construite à législation constante, la projection suppose un maintien des taux des impôts locaux et suppose en particulier que l'aménagement du régime de la dotation globale de fonctionnement (D G F.) résultant de la loi de finances pour 1990 (indexation sur les prix à la consommation et la moitié, puis les 2/3 à partir de 1992, du taux de croissance du P.I.B. en volume) sera maintenu, tout comme le plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle des entreprises à 3,5 % de leur valeur ajoutée¹⁾.

La projection montre une nette régression de la part dans le P I B des recettes fiscales des administrations locales (- 0,2 point) surtout due à la baisse des recettes transférées par l'Etat (- 0,15 point).

Des recettes transférées par l'Etat, la D G F., représente près de 62 % en début de projection. Malgré un relèvement de ses règles d'indexation en 1992, cette proportion est inchangée en fin de projection et le produit de la D G F. croît un peu moins que le P.I.B.. Il en va de même pour les autres transferts fiscaux de l'Etat aux collectivités locales dont la part dans le P.I.B. décline (de - 0,15 point) au cours de la projection

Les recettes fiscales directes des collectivités locales s'accroissent de 5,45 % par an en francs courants. Leur part dans le P I B diminue donc un peu au cours de la période. En revanche, le poids de la taxe professionnelle dans les recettes des A P. U. I. s'accroît sous l'effet de la vigueur relative de l'investissement, malgré le plafonnement signalé - 23 % en 1991, près de 25 % en 1997 -.

1. Comme l'Etat compense les moins-values fiscales qu'occasionne, pour les collectivités locales, cette mesure, le montant des recettes transférées par l'Etat aux administrations locales en est accru d'autant.

V - DEPENSES ET SOLDE DU COMPTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

DEPENSES ET CAPACITE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES (Hors opérations du Fonds de stabilisation des changes)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1991	1994	1997	1991	1994	1997
I - FONCTIONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DES SERVICES:						
- Consommations intermédiaires	219,7	239,3	264,5	3,25	3	2,8
<i>dont: militaires</i>	124,8	123,8	134,1	1,84	1,55	1,45
- Salaires et cotisations sociales	402	463,7	533,4	5,95	5,8	5,7
- Investissements	49,8	60,4	67,2	0,7	0,75	0,7
- Autres dépenses	8,3	10,6	12,3	0,12	0,15	0,15
TOTAL I	679,8	774	877,4	10,05	9,7	9,35
II - INTERETS VERSES	145,6	183,5	223,4	2,15	2,3	2,4
III - TRANSFERTS AUX AUTRES ADMINISTRATIONS	151,4	180,8	210,7	2,25	2,27	2,25
<i>dont:</i>						
- Collectivités locales	73,7	82,3	96,4	1,1	1,05	1,03
- Assurances sociales	77,7	98,5	114,3	1,15	1,22	1,22
IV - AUTRES TRANSFERTS:						
- Transferts économiques	102,9	117,3	122,2	1,5	1,5	1,3
- Prestations sociales	256,9	281,5	313,8	3,8	3,55	3,35
- Coopération internationale (1)	47,5	56	64,2	0,7	0,7	0,7
- Divers	56,5	65	71,6	0,85	0,8	0,75
TOTAL IV	463,8	519,8	571,8	6,85	6,55	6,1
TOTAL DES DEPENSES	1435,6	1658,1	1883,3	21,3	20,85	20,1
<i>dont:</i>						
TOTAL hors charges d'intérêt	1290	1474,6	1659,9	19,15	18,55	17,7
CAPACITE DE FINANCEMENT	-118,6	-220,6	-206	-1,75	-2,77	-2,2
<i>dont:</i>						
CAPACITE DE FINANCEMENT hors charges d'intérêt	+ 27	-37,1	+ 17,4	+ 0,4	-0,45	+ 0,19

(1) Hors "4e ressource" transférée à la C.E.E.

A - LES DEPENSES HORS CHARGES D'INTERÊTS

Le tableau n° 11 retrace, dans le cadre de la comptabilité nationale, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques centrales, Etat mais aussi organismes divers d'administration centrale (O D A C.) auxquels l'Etat verse un important volume de transferts⁽¹⁾. A l'inverse de la présentation ici retenue, l'étude du compte de l'Etat au sens strict ne permettrait pas de mettre en évidence les catégories traditionnelles de dépenses (consommations intermédiaires, salaires, investissement..)

Hors charges d'intérêt, la part dans le P I B des dépenses des administrations centrales passe de 19,15 % en 1991 à 17,73 % en 1997. Cet infléchissement est continu pendant l'ensemble de la projection

1° - Les consommations intermédiaires

L'ensemble de ces dépenses progresseraient de 1,4 % par an, soit très nettement moins que le P.I.B Mais il faut distinguer :

a) Les consommations intermédiaires militaires :

En comptabilité nationale, les dépenses militaires d'équipement figurent dans les consommations intermédiaires de l'Etat. Elles représentent environ 57 % des consommations intermédiaires des administrations publiques centrales en 1991 et 50,1 % en 1997. Pour en simuler l'évolution, on a posé l'hypothèse d'un maintien en francs constants de ces dépenses d'où il résulte un infléchissement de leur part dans le P I B fortement accusé (près de 0,4 point de P.I.B).

b) ...des autres consommations intermédiaires :

La croissance de ces dépenses serait parallèle à celle du P I B

2° - Les charges salariales

Les hypothèses selon lesquelles on a simulé l'évolution des charges salariales des administrations centrales sont les suivantes :

- les effectifs des administrations centrales diminueraient de 1.000 unités par an ;
- on a estimé que l'ensemble des mesures générales et catégorielles dans la fonction publique évolueraient selon les tendances récemment observées ce qui implique une valorisation des traitements publics provenant des mesures générales parallèle à l'inflation et un accroissement de la masse salariale en pouvoir d'achat de l'ordre de 0,8 % résultant des mesures catégorielles ;
- par ailleurs, on a tenu compte d'un "glissement vieillesse-technicité" plus fort dans le secteur public que dans le secteur privé : son incidence sur la masse salariale publique peut être estimée à 1 % par an.

Comme la croissance du salaire moyen par tête du secteur tertiaire marchand que décrit la projection macroéconomique est inférieure à celle du P I B , la croissance des charges salariales des administrations est, elle-même, modérée.

La part de ces charges dans le P.I.B. régresse, passant de 5,95 % en 1991 à 5,7 % en 1997. Dans le même temps, la proportion des dépenses de personnel dans le total des dépenses hors intérêt des administrations publiques centrales s'accroît un peu

1. Les dépenses des O D A C. représentent environ 15 % de celles de l'Etat

3° - Investissements

En supposant, en projection, une croissance annuelle en volume des investissements des administrations publiques centrales de 1,2 % l'an, conforme à ce qu'impliquerait la réalisation des dépenses programmées, leur part dans le P.I.B. se maintiendrait, sans plus.

4° - Transferts aux autres administrations

Les concours aux collectivités locales⁽¹⁾ suivent les différentes règles d'indexation qui les gouvernent ; elles progressent moins que le P.I.B.

La croissance des transferts aux assurances sociales⁽¹⁾ est vive. Elle résulte essentiellement des transferts aux caisses des différents régimes spéciaux

5° - Transferts économiques

Les transferts économiques regroupent les subventions d'exploitation et les aides à l'investissement.

On a posé l'hypothèse que la valeur de la moitié des subventions d'exploitation aux sociétés serait simplement maintenue en francs courants, l'autre moitié étant indexée, comme les subventions aux ménages, sur les prix. Ces conventions conduisent à une diminution, de 1994 à 1997, en francs constants, des subventions d'exploitation de 1,7 % en moyenne annuelle.

Le dynamisme des dépenses d'aide à la recherche développement ne compenserait pas la modération des autres aides à l'investissement, si bien qu'en francs constants ces dépenses s'infléchiraient de 0,4 % l'an

Au total, la part dans le P.I.B. des transferts économiques s'infléchirait de 0,2 point entre 1991 et 1997.

6° - Prestations sociales

La croissance moyenne annuelle des prestations sociales versées par les administrations publiques centrales est de 3,4 % en francs courants, ce qui conduit à un recul de leur part dans le P.I.B. qui passe de 3,8 % à 3,35 % entre 1991 et 1997.

PRESTATIONS SOCIALES
VERSEES PAR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES

	En milliards de francs			En % du P.I.B.	
	1991	1994	1997	1991	1997
- Prestations sociales directes d'employeurs	118.1	135.6	154.6	1.75	1.65
- Pensions d'anciens combattants	22.2	21.4	20.8	0.3	0.22
- Chômage (solidarité)	12.7	11.2	12.2	0.2	0.13
- Pre-retraites (F.N.E.)	18.5	17.7	19.4	0.25	0.2
- Autres prestations pour l'emploi	5.8	6.4	7.4	0.09	0.08
- F.N.A.L. et F.N.H.	38.9	45	50.7	0.57	0.54
- Aide sociale	22.3	24.7	27.8	0.33	0.3
- Divers	18.4	19.5	20.9	0.31	0.23
TOTAL	256.9	281.5	313.8	3.8	3.35

1. ... ou ne figurent pas les transferts de recettes fiscales comptabilisées en déduction des prélèvements des administrations publiques centrales

La diminution du nombre de leurs bénéficiaires résultant des mouvements démographiques et de facteurs institutionnels explique le retrait, en proportion du P I B , des pensions d'anciens combattants, et des pré-retraites.

Indexées sur l'évolution des prix, les prestations de chômage-solidarité voient leur montant en niveau diminuer sur la période sous l'effet de la baisse du nombre des allocataires.

Les prestations d'aide sociale se maintiennent en parts de P.I.B. Parmi ces dernières, la croissance annuelle des dépenses allouées au revenu minimum d'insertion est proche de celle des prix contrairement aux années précédentes où son taux de croissance était très élevé en raison de la montée en charge de cette prestation

Les dépenses de prestations sociales directes d'employeurs progresseraient peu : le nombre des retraites de la fonction publique augmente de 0,8 % l'an et les revalorisations des pensions basées sur les seules mesures générales de la fonction publique (sauf dispositions particulières à quelques catégories de pensionnés) sont des éléments de moderation de ce poste de dépenses dont la charge évolue moins que le P I B .

7 - Coopération internationale

Les dépenses de coopération internationale s'accroissent peu (+ 2 % en francs constants) leur part dans le P I B est stabilisée - 0,7 % du P I B - tout au long de la projection.

B - CHARGES D'INTERETS ET ENDETTEMENT

1° - Interêts versés par les Administrations centrales⁽¹⁾

EVOLUTION DE LA CHARGE D'INTERETS

	1991	1994	1997
En milliards de francs courants	145,6	183,5	223,4
En % du P.I.B.	2,15	2,3	2,4

On a supposé que le taux nominal des emprunts à long terme passerait de 10,07 % en 1992 à 7,42 % en 1997, celui des ressources courtes de 8,97 % à 7,92 %⁽²⁾. Mais la part dans le F.I.B. des dépenses d'intérêt progresse de 2,15 à 2,4 % entre 1991 et 1994.

1. La quasi totalité de ces dépenses incombe à l'Etat.
2. En fait, en début de projection, le coût moyen de la dette baisse davantage sous l'effet du "renouvellement" du stock de dette à long terme. A des emprunts contractés dans les années 80, arrivant à échéance, et dont les taux d'intérêt nominaux étaient sensiblement plus élevés qu'aujourd'hui, se substituent en effet des emprunts nouveaux moins onéreux.

Pour expliquer ce resultat, deux phenomenes se conjugent :

- le niveau des taux d'interet nominaux reste superieur à celui de la croissance du P.I.B. en valeur ;
- et, sur l'ensemble de la projection, le niveau des deficits des administrations publiques centrales suscite un gonflement de la part de la dette publique dans le P.I.B.⁽¹⁾.

Compte tenu de l'incertitude qui caracterise les hypotheses sur les taux d'interet, on presente deux variantes destinees à illustrer l'ampleur de l'aléa :

- variante A : les taux d'interets réels sont maintenus à leur niveau de 1992 ;
- variante B : dans la perspective d'un retablissement d'une "hiérarchie" des taux, les taux d'interets nominaux à long terme sont fixés, à partir de 1993, aux alentours de 7,1 %, les taux à court terme se detendant progressivement .

ECARTS PAR RAPPORT A LA PROJECTION

(En milliards de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Variante A		+ 15	+ 39	+ 77	+ 119	+ 207
Variante B	-	- 01	- 54	- 66	- 117	- 156

- Variante A : Maintenir constants les taux d'interets réels revient à accroitre relativement les taux nominaux (soit 8,92 % pour les emprunts à long terme et 10,02 % pour les emprunts à court terme, en 1997) Par rapport à la projection, les charges d'interets seraient majorees, dans la variante, de 9,2 % en 1997.
- Variante B . Par rapport a la projection, les taux à long et court terme sont minorés de plus de 1 point , les charges d'interets sont reduites en 1997 de l'ordre de 7 %.

2° - La dette de l'Etat

**ENCOURS DE LA DETTE BRUTE DE L'ETAT
(En milliards de francs et en % du P.I.B.)**

	1991	1994	1997
En milliards de francs			
- Dette a moyen et long terme	1 759	2 460,7	3 217,3
Bons en court terme	149	135	135
Total	1 908	2 595,7	3 352,3
Total en % du P.I.B.	28,2	32,6	35,8

Une précision technique s'impose . si l'encours de la dette progresse en fonction du besoin de financement des administrations publiques centrales, il faut garder à l'esprit que "les opérations financières" (dotations aux entreprises publiques, prêts accordés par l'Etat,...) influent également sur son niveau

1. Même si a partir de 1994 le rapport de la dette au P.I.B. croit moins grace a une amelioration relative de la capacite de financement hors interet des administrations

Exprimé en pourcentage du P I B , le montant de la dette de l'Etat s'accroît (+ 7,6 points) mais, en fin de période, un faible infléchissement du rythme de cet accroissement intervient.

C- CAPACITE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

**CAPACITE DE FINANCEMENT ET CHARGES D'INTERETS
DES ADMINISTRATIONS CENTRALES**

(Hors opérations du Fonds de stabilisation des changes)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1991	1994	1997	1991	1994	1997
Capacité de financement des administrations centrales	- 118 6	- 220 6	206	- 1,75	- 2,77	- 2,2
dont :						
Etat	- 130 6	236 5	- 225 9	- 1,93	- 2,97	- 2,4
Interets versés par les administrations centrales	145 6	183 5	223 4	2 15	2 3	2 4
dont :						
Interets versés par l'Etat	144 4	182	221 6	2,13	2,3	2,36

Le besoin de financement des administrations publiques centrales¹⁾ en francs courants se creuse nettement au cours de la projection, l'essentiel de cette évolution étant toutefois acquis entre 1991 et 1994 lorsque les recettes fiscales s'infléchissent fortement

Le solde primaire²⁾ reste négatif pendant toute la projection, excepté l'année de base et l'année terminale où son montant, faiblement excédentaire (17,4 milliards de francs), reste insuffisant pour arrêter la croissance du rapport de la dette publique au P I B .

Il s'ensuit que le processus d'auto-alimentation de la dette publique - v. encadré - est continu au cours de la projection

Devant ces résultats, défavorables même s'ils sont obtenus moyennant une baisse de la pression fiscale, il faut rappeler que le calcul d'un solde est toujours aléatoire, en particulier parce qu'il cumule les incertitudes sur l'évolution des recettes et des dépenses

De la même manière, le rapport d'un solde à une grandeur aussi agrégée que le P.I.B doit être considéré avec beaucoup de prudence

1. Le solde d'exécution de la loi de finances est quelque peu supérieur au besoin de financement au sens de la Comptabilité nationale (notamment en raison des dotations en capital aux entreprises publiques et des prêts de l'Etat)
2. Le solde primaire est le solde "hors charges d'intérêt".

LA DYNAMIQUE DE LA DETTE:

Les résultats de la simulation se caractérisent par un accroissement de la proportion de la dette publique dans le P I B. Ceci s'explique aisément cette année par la persistance tout au long de la projection (1) d'un besoin de financement net des administrations publiques centrales coïncidant avec des taux d'intérêt nominaux constamment supérieurs au taux de croissance en valeur du P I B pour aboutir à une hausse du ratio dette publique/P I B.

Pour autant, il semble utile de préciser les mécanismes qui gouvernent l'évolution du rapport de la dette publique au P I B

La maîtrise de ce ratio suppose, lorsque le taux d'intérêt nominal de la dette est supérieur au taux de croissance en valeur du P I B, une politique des finances publiques assez stricte

A.- Comment stabiliser le ratio dette publique.P.I.B. ?

La stabilisation du pourcentage de la dette publique dans le P.I.B. suppose que le déficit des administrations publiques conduise à une progression de la dette publique strictement parallèle à celle du P I B

Si les taux d'intérêt nominaux sont supérieurs au taux de croissance du P.I.B., les dépenses d'intérêt croissent davantage que ce dernier. Dans cette situation, le seul équilibre du solde des recettes et des dépenses hors intérêts (2) s'accompagne d'un déficit public égal au montant des intérêts qui provoque une croissance du ratio dette publique.P.I.B. égale au différentiel entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du P I B. Cette hausse ne peut être évitée que si le solde primaire est excédentaire d'un même montant.

(1) Si l'on excepte l'année de base et l'année finale.

(2) Solde communément appelé "solde primaire".

B.- Quelques illustrations

a) Un exemple fictif :

Soit un montant initial de dette publique de 500 milliards de francs et un P.I.B. initial d'un montant de 5 000 milliards de francs. Le rapport dette publique/P.I.B. est de $500/5\ 000 = 10\%$.

Soit un taux d'intérêt de la dette publique de 10 % et un taux de croissance du P.I.B. de 5 % On suppose que le solde primaire des administrations publiques est équilibré. Le P.I.B. s'élève à 5.250 milliards de francs et la dette publique s'accroît du montant des dépenses d'intérêt - $500 \times 10\% = 50$ - pour se monter donc à $500 + 50 = 550$ milliards de francs.

Le rapport dette publique P.I.B. qui en résulte est égal à $550/5\ 250 = 10,476\%$. Il est donc supérieur à ce qu'il était initialement malgré un solde primaire équilibré.

Pour qu'il en aille autrement, il faut que le solde primaire soit excédentaire pour un montant égal à 0,4762 % du P.I.B. de l'année en cours ou encore pour un montant égal à l'écart entre les taux d'intérêt de la dette et de la croissance du P.I.B. multiplié par le niveau de dette publique initiale : $0,476\% \times 5\ 250 = 25 = 5\% \times 500$.

En ce cas, le stock de dette de l'année en cours est égal au stock de dette initial : 500, augmente du déficit des administrations publiques : 25, soit, au total, 525. Le pourcentage de la dette dans le P.I.B. $525/5\ 250 = 10\%$ est stabilisé.

b) Un exemple tiré de la projection :

En 1991, le pourcentage de la dette publique dans le P.I.B. est de 28,2 % (1 908,6.766 milliards de francs). En 1997, le P.I.B. se monte à 9 364 milliards de francs. Pour que le rapport dette publique/P.I.B. soit stabilisé, il faudrait que le niveau de la dette publique en 1997 soit de $9\ 364 \times 28,2\% = 2\ 640,8$ milliards de francs. Mais, sous l'effet des déficits accumulés, et des "opérations financières", la dette publique atteint 3,352 milliards de francs en 1997.

Le montant cumulé des dépenses d'intérêt et des "opérations financières" s'élève à 1 197,2 milliards de francs. Ainsi, même si les soldes primaires cumulés avaient été équilibrés, la part de la dette publique dans le P.I.B. se serait accrue. Elle serait passée à $1\ 908 + 1\ 197,2 = 3\ 105,2 / 9\ 364 = 33,16\%$ du P.I.B. Pour stabiliser le ratio dette publique/P.I.B., il eût fallu dégager des excédents primaires pour un montant cumulé de 464,4 milliards de francs, soit $33,16\% - 28,2\% = 4,96\% \times 9\ 364$ milliards de francs.

De la même manière, avec une dette publique en 1996 s'élevant à 3 105,6 milliards de francs, soit 34,94 % du P.I.B., la stabilisation de cette proportion l'année suivante implique que le montant de la dette publique en 1997 n'exécède pas 3 271,92 milliards de francs, soit 34,94 % du P.I.B. de l'année 1997.

Or, sous l'effet des dépenses d'intérêt et des "opérations financières", le montant de la dette s'élève spontanément à 3.348 milliards de francs (35,75 % du P.I.B.). La stabilisation du rapport dette publique/P.I.B. rend nécessaire de dégager un solde primaire positif de :

- $3\ 348 - 3\ 271,9 = 76,1$ milliards de francs
- ou encore, de $35,75\% - 34,94\% = 0,81\% \times$ P.I.B. de 1997 :
 $9\ 364 = 76,1$ milliards de francs
- ou encore, de : (taux d'intérêt de la dette) 7,805 % - (taux de croissance de P.I.B.) 5,355 % \times (niveau initial de la dette publique) 3 105,6 = 76,1 milliards de francs.

VI - POINTS DE REPERE SUR LES FINANCES LOCALES

DEPENSES ET BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (Suivant le cadre de la Comptabilité nationale)

	En milliards de francs		En % du PIB		En % des dépenses	
	1991	1997	1991	1997	1991	1997
A - FONCTIONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DES SERVICES:						
- Consommations intermédiaires	139,7	194,6	2,05	2,08	21	21
- Salaires et cotisations sociales	201,6	275,7	3	2,95	30,3	29,8
- Investissements	168	240,5	2,5	2,57	25,3	25,9
- Autres dépenses	56	6,5	0,08	0,07	0,8	0,7
TOTAL A	514,9	717,3	7,62	7,67	77,4	77,48
B - INTERETS VERSES	56,1	81,1	0,83	0,85	8,45	8,76
C - TRANSFERTS:						
- Transferts économiques	18,4	23,5	0,25	0,25	2,77	2,54
- Prestations sociales	29,2	38,6	0,43	0,4	4,39	4,17
- Transferts aux autres administrations	14,1	20,4	0,2	0,2	2,12	2,2
- Autres transferts	31,9	44,8	0,5	0,5	4,87	4,85
TOTAL C	92,8	127,3	1,35	1,35	14,15	13,76
TOTAL DES DEPENSES (A + B + C)	663,8	925,7	9,8	9,87	100	100
CAPACITE DE FINANCEMENT	- 7,2	- 40,5	0,1	- 0,43	1,1	4,37

Le total des dépenses des administrations publiques locales, en proportion du P.I.B., s'accroît très peu, passant de 9,8 à 9,87 % entre 1991 et 1997

Dans la catégorie des dépenses de fonctionnement et de développement, la simulation met en évidence un accroissement des dépenses d'investissement lié à une hypothèse de croissance en volume assez soutenue pour répondre en particulier aux besoins d'équipements scolaires.

A l'inverse, le poids des charges salariales dans les budgets locaux decline malgré le recrutement qu'on a supposé de 4 000 agents supplémentaires par an⁽¹⁾. La croissance annuelle des charges salariales serait de 5,8 % en francs courants

(On a supposé que les salaires des agents des Collectivités locales évoluaient comme ceux des fonctionnaires de l'État. Mais il faut garder en mémoire que les incidences des mesures catégorielles sont moindres que pour les administrations centrales, si bien que la masse salariale des A P U L. évolue mécaniquement moins que celle des administrations centrales (3,7 % l'an en valeur contre 3,9 % pour les A P U C.)

1. Cette hypothèse est toutefois plus restrictive que celle posée habituellement qui comportait une progression des effectifs de l'ordre de 7 000 unités l'an

En points de P I B , les dépenses de transfert diminuent mais cette diminution concerne principalement les subventions d'exploitation et les prestations sociales alors que l'aide à l'investissement augmente de 3 % l'an en francs constants en raison, en particulier, du dynamisme de l'aide au logement consécutif à la loi d'orientation sur la ville et de l'augmentation de la participation des A P U L. à l'entretien des routes

Les charges d'intérêt augmentent en francs courants de 6,3 % l'an, ce qui correspond à une stabilisation, en points de P I B , mais à un accroissement dans le total des dépenses des administrations publiques locales (de 8,45 à 8,76 %) Cette évolution peu favorable résulte de la détérioration constante du solde primaire des administrations publiques locales dont la capacité de financement "hors charges d'intérêt" se réduit au long de la projection

DETTE BRUTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

	1991	1994	1997
En milliards de francs	607	724 2	889 1
En pourcentage du P I B	8 69	9 09	9 51

Comme le montre le tableau n° 18, l'encours de la dette brute des administrations locales progresse plus que le P I B Il s'ensuit un alourdissement conséquent du rapport de la dette publique locale au P I B (+ 0,82 point)

Exprimé en pourcentage du P I B , le besoin de financement global des administrations publiques locales augmente au cours de la projection (+ 0,33 point de P I B) Obtenu, comme on en a fait l'hypothèse, à taux d'impôts locaux inchangés, ce résultat provient d'une croissance des dépenses locales plus vive que celle du P I B et des recettes des administrations publiques locales

•
• •