

Le 30 avril 1982 - 82/62

Déclaration de M. de Maulde
sur le rapport de consultation avec
la France à la réunion du Conseil
82/63 du 3 mai 1982

Les documents que nous examinons aujourd'hui exposent et discutent avec clarté et concision les problèmes de l'économie française et les orientations arrêtées par le gouvernement pour traiter ces problèmes.

M. Whittome et ses collaborateurs ont une fois encore parfaitement déterminé les secteurs clé qui commandent la réussite ou l'échec. Mon propos ne sera ni de répéter, ni de contester les analyses du rapport mais bien plutôt de dire à mes collègues les réflexions que m'inspirent ces analyses.

I - Le sous-rapport "Récents Développements économiques" identifie clairement les problèmes de fond.

La France connaît un problème majeur d'emploi de la main d'oeuvre que la faiblesse de l'investissement et la sensibilité à la contrainte extérieure ont contribué à aggraver.

1) L'ampleur du problème de l'emploi tient à un phénomène démographique particulier à la France: depuis le milieu des années 1970, l'on assiste à l'arrivée massive sur le marché du travail de la génération nombreuse née dans l'après-guerre, alors que part à la retraite la génération creuse née durant la première guerre mondiale. C'est pourquoi la population active s'est accrue de 1975 à 1980 de 207.000 personnes par an en moyenne. De 1980 à 1985, l'accroissement annuel moyen sera encore de 182.000 personnes par an, pour s'abaisser à 123.000 personnes par an de 1985 à 1990 et à 83.000 personnes par an de 1990 à 2000. En outre, les taux de participation à la vie active - notamment de la main d'oeuvre féminine- tendent à croître, ce qui entraîne un nombre supplémentaire de demandeurs d'emploi de l'ordre de 31.000 personnes par an en moyenne, de 1975 à 1980, et de 48.000 par an de 1980 à 1985.

Au regard de cette très forte accélération de la croissance de l'offre de travail depuis 1975, la création d'emplois s'est effectuée à un rythme ralenti, n'atteignant que le quart environ du niveau du début des années 1970. Le total des emplois offerts a progressé de moins de 2 pourcent de 1975 à 1980, alors que l'offre de travail s'accroissait de 6 pourcent environ. Le nombre des demandes d'emploi non satisfaites a progressé de plus de 60 pourcent. Au début 1982, le taux de chômage approchait 9 pourcent de la population active contre 2,8 pourcent à fin 1974.

Aucun gouvernement ne saurait rester insensible à un problème de cette ampleur et de cette durée.

2) L'investissement traverse une crise de langueur: le tableau 1, page 11, du document "Récents Développements Economiques" montre que de 1977 à 1980, la consommation des ménages et la consommation publique ont évolué

en France en moyenne comme dans les autres grands pays industrialisés, mais que l'investissement en revanche a progressé à un rythme beaucoup plus lent, ne croissant que de 1,7 pourcent par an en moyenne contre 3,9 pourcent dans les autres pays industrialisés, aggravant ainsi la crise de l'emploi.

Dans le secteur industriel le taux d'investissement était tombé à 13 pourcent environ à la fin des années 1970 contre 17,9 pourcent environ au début de la même période, et l'on observait que les investissements nouveaux visaient bien plus à réaliser des économies de main d'oeuvre qu'à accroître les capacités de production. Il est vrai que depuis 1975 les investissements des entreprises publiques et des administrations, qui représentent plus de 20 pourcent de la formation de capital du secteur industriel, ont joué un rôle important de soutien de la croissance (qu'il s'agisse de l'équipement téléphonique, du programme nucléaire ou du réseau routier). Leur taux de progression annuel a été de 10 pourcent en moyenne sur la période 1975-1980. Mais plus récemment, cette partie de l'investissement global a tendu, elle aussi, à se stabiliser, au fur et à mesure que s'achève la réalisation des grands programmes.

L'investissement dans le secteur tertiaire (commerce et services) a, au départ, mieux résisté que l'investissement industriel, mais il a, un peu plus tardivement, enregistré les effets du ralentissement de l'activité et présenté, de manière décalée, un profil comparable à celui de l'investissement industriel. L'investissement immobilier, pour sa part, s'est d'abord stabilisé, puis a fortement diminué. Son volume est aujourd'hui revenu au niveau de la mi-1977.

Dans la période la plus récente la forte hausse des taux d'intérêt dictée par le contexte international a constitué un nouvel et puissant obstacle à l'investissement.

3) La contrainte extérieure est très forte: l'économie française est en effet largement ouverte, les flux d'importations et d'exportations cumulés représentant plus de 50 pourcent du PIB marchand. Les mouvements internationaux de la demande et des prix ont des effets immédiats et importants. Dans le domaine de l'énergie, le rapport souligne, à juste titre, l'effort réalisé depuis 1973: économies d'énergie et production d'électricité nucléaire. Cette production représentera en 1982, 14 pourcent de la consommation nationale d'énergie contre 2,1 pourcent en 1977. Il demeure que le poids de la "facture pétrolière" est extrêmement élevé: il a atteint 133 milliards de francs en 1980 (4,3 pourcent du PIB) et pourrait être de 169 milliards de francs en 1981 et de 182 milliards en 1982, alors même qu'en volume les importations ont diminué de 12 pourcent en 1981 et pourraient diminuer de 1 pourcent en 1982.

Sans doute aussi les échanges de services connaissent une évolution très encourageante, puisqu'ils dégagent un excédent qui a atteint près de 30 milliards de francs en 1981. Mais le solde de la balance courante demeure largement dépendant des résultats à l'exportation de produits traditionnels, particulièrement exposés à la concurrence internationale et aux variations de

la conjoncture. Les bons résultats obtenus dans le secteur agro-alimentaire n'ont que partiellement compensé l'affaiblissement du secteur des produits industriels: à l'exportation, les parts de marché de la France dans l'ensemble des exportations réalisées par les 7 principaux pays industriels ont tendu à s'éroder en 1979 et 1980 en dépit de la compression des marges des exportateurs dans les secteurs les plus exposés à la concurrence (automobiles, biens de consommation). Du côté de l'importation, la pénétration du marché intérieur s'est clairement accentuée en 1979-80 (cf. tableau 73, page 76). Au-delà du jeu des variables macro-économiques (demande et prix), la question fondamentale est celle du degré de spécialisation et de modernisation de l'appareil productif français, comme en témoigne la détérioration du solde des échanges avec les pays technologiquement les plus avancés.

II - C'est à ces problèmes de fond que la politique économique du Gouvernement français s'efforce d'apporter des solutions. Les diverses mesures mises en oeuvre, dont le rapport proprement dit rend compte avec précision, s'orientent autour du triple objectif de construire une économie plus forte, plus compétitive, et plus solidaire.

1) Une économie plus forte. Le Gouvernement français a engagé, de propos délibéré, une action budgétaire vigoureuse destinée à combattre la sous utilisation de la main d'oeuvre et des capacités de production.

Cette action ne se limite pas à la stimulation de la demande des ménages. Elle comporte un important volet sur l'offre, visant à stimuler l'investissement et la modernisation de l'appareil productif. En termes macro-économiques, le déficit budgétaire, qui a atteint en 1981 2,6 pourcent du PIB (contre 1,1 pourcent en 1980), a représenté un soutien à l'activité estimé à 1,6 pourcent du PIB (tableau 5, page 19 - SM/82/63). Pour 1982, le déficit budgétaire prévisionnel représente la poursuite de cette stimulation, sans effet de relance additionnel, son niveau en pourcentage du PIB demeurant analogue à celui de l'année précédente.

Des mesures spécifiques additionnelles ont été prises en faveur de l'emploi, qu'elles soient directes - comme les créations d'emplois publics - ou indirectes, telles les incitations fiscales à la réduction de la durée du travail et à la création d'emplois nouveaux par les entreprises.

2) Une économie plus compétitive. A côté de la politique conjoncturelle d'ensemble visant à ramener les évolutions nominales au rythme de 10 pourcent par an des prix et des tarifs publics, les moyens mis au service de la politique industrielle ont été considérablement renforcés. Cette politique s'exerce dans trois directions:

- une stimulation de la croissance et de l'innovation dans les entreprises privées - et notamment les entreprises petites et moyennes - en particulier par le renforcement de leurs fonds propres;

- la nationalisation de grands groupes industriels occupant des positions clé dans l'économie française. Le nouveau statut de ces groupes

leur permettra de développer des stratégies d'investissement, de production, et d'emploi axées sur le moyen terme, tout en préservant l'autonomie de gestion que réclament leur appartenance à des secteurs concurrentiels;

- un accroissement important de l'effort de recherche et de développement concentré sur un nombre limité de technologies.

C'est cette politique industrielle que recouvre l'expression "reconquête du marché intérieur", à l'exclusion de mesures protectionnistes directes ou indirectes.

3) Une économie plus solidaire.

La politique mise en oeuvre par le gouvernement comprend un important volet social, dont les finalités sont claires. Parmi les mesures principales dans ce domaine, l'on peut citer le relèvement du salaire minimum (avec une faible répercussion sur les salaires les plus élevés), la revalorisation de prestations sociales particulièrement significatives (minimum vieillesse, allocations familiales, retraites agricoles), le soutien financier du régime d'assurance-chômage.

Deux préoccupations ont orienté l'action suivie: celle d'éviter une stimulation excessive de la demande, et celle d'éviter d'alourdir exagérément les charges des entreprises. Telle est la raison pour laquelle, parallèlement aux mesures rappelées, la pression fiscale et parafiscale a été quelque peu accrue pour ce qui concerne les ménages, et stabilisée pour ce qui concerne les entreprises.

Enfin, le gouvernement s'est attaché à développer une nouvelle politique des revenus. Je reviendrai dans un instant sur cet important sujet.

III - Les questions posées dans le rapport des services du Fonds portent sur les risques conjoncturels qu'entraîne la mise en oeuvre de la politique du Gouvernement français:

- le premier risque est qu'une progression incontrôlée des rémunérations ne tarisse les profits, et donc les capacités d'investissement des entreprises.

- Le second est qu'un dérapage des dépenses publiques et du déficit budgétaire ne rende impossible le respect de l'objectif de masse monétaire et donc la décélération de l'inflation.

De telles questions ne sont pas entièrement nouvelles: à vrai dire, il est peu de rapports de consultation Article VIII sur la France où elles ne figurent pas. Elles ne méritent pas moins d'être considérées avec beaucoup d'attention.

Je souhaiterais communiquer à mes collègues les derniers renseignements conjoncturels dont je dispose, avant de formuler quelques remarques d'ordre plus général.

1) Les indicateurs de conjoncture les plus récents sont les suivants:

- en matière de prix, un ralentissement de la progression de l'indice des prix de détail avait déjà été observé au dernier trimestre 1981. L'accroissement moyen de cet indice pour l'année 1981 s'est établi à 14 pourcent, contre 14,9 pourcent pour les neuf premiers mois. Ce ralentissement s'est poursuivi au 1er trimestre 1982: la croissance de l'indice n'est plus que de 12 pourcent en taux annuel pour les 4 mois décembre 1981 - mars 1982.

L'objectif du gouvernement demeure de revenir à un taux de 10 pourcent à la fin 1982.

- En matière de salaires, les résultats du 4ème trimestre 1981 avaient été très élevés (+ 4,1 pourcent), en raison du relèvement du salaire minimum intervenu à cette époque. Il est certain qu'un net ralentissement s'est produit au 1er trimestre 1982, bien que le chiffre exact ne soit pas encore disponible. Le gouvernement escompte la poursuite de ce ralentissement, notamment grâce à l'application de la politique des revenus.

- Dans le domaine budgétaire, le déficit s'est établi à 2,6 pourcent du PNB en 1981, et devrait rester approximativement au même niveau en 1982. Le Chef de l'Etat lui-même a annoncé publiquement que le déficit du budget 1983 en préparation serait limité à moins de 3 pourcent du PNB. Des instructions précises ont été données en ce sens. Les régimes de Sécurité Sociale seront équilibrés en 1981 et 1982 en raison de la hausse des cotisations des ménages intervenue en novembre 1981.

- La création monétaire demeure strictement contrôlée. La croissance de M2, depuis six mois, s'est fortement ralentie, grâce en particulier à la restauration d'un écart élevé entre taux à court terme et à long terme, qui a permis de fortes émissions sur le marché financier. Le taux de liquidité de l'économie est revenu à son niveau de 1979, avant le second choc pétrolier. Les autorités monétaires estiment pouvoir respecter sans difficultés excessives l'objectif de croissance de M2 de 12 1/2 à 13 1/2 pourcent pour l'ensemble de l'année 1982.

- La dégradation de l'emploi commence à manifester des premiers signes de ralentissement: l'accroissement mensuel moyen de l'effectif des chômeurs était de 38.000 personnes au 1er semestre 1981; il a été de 22.000 personnes au cours de novembre 1981 à février 1982. L'on peut espérer parvenir au niveau de 15.000 personnes à fin 1982, si la conjoncture internationale ne se dégrade pas.

- Enfin, la balance commerciale, qui s'était détériorée au 4ème trimestre 1982, notamment sous l'effet du décalage conjoncturel entre la France et ses principaux partenaires et d'achats de précaution liés aux anticipations à la hausse du dollar (le déficit mensuel atteignait 6 milliards de francs), s'est améliorée plus récemment: -5 milliards en février, -4,5

milliards en mars, malgré la hausse du cours du dollar. La projection actuelle pour l'ensemble de 1982 est celle d'un déficit des paiements courants du même ordre que celui de 1981.

2) Il importe, dans l'appréciation de la situation d'une économie complexe, de se garder des faux automatismes (comme d'ailleurs le rapport des services du Fonds a su le faire).

C'est ainsi que la liaison profits-investissements n'a malheureusement rien d'assuré, comme en témoigne l'expérience des années antérieures. L'action du nouveau secteur public peut contribuer encore à desserrer, en France, cette relation.

C'est ainsi aussi qu'une politique monétaire restrictive - sauf à être d'une sauvagerie extrême - ne conduit pas nécessairement à elle seule, à une modération des évolutions nominales des prix et des salaires. Telle est la raison pour laquelle le Gouvernement français a estimé indispensable de mettre en oeuvre une politique nouvelle des revenus, aux termes de laquelle l'augmentation des salaires est liée au taux d'inflation choisi comme objectif et non plus au taux constaté, l'ajustement éventuel ayant lieu ultérieurement. Cette politique s'applique d'ores et déjà à 5,2 millions de salariés du secteur public; le secteur privé vient d'accepter de suivre les mêmes recommandations. L'objectif d'inflation étant de 10 pourcent, la hausse initiale des salaires est en principe limitée à 2,5 pourcent par trimestre.

Autre faux automatisme: la liaison déficit budgétaire - création monétaire. L'ampleur qu'a pris en France le marché des titres longs permet aujourd'hui un très large financement non-monnaire de l'Etat, pour autant que l'on accepte des taux de long terme suffisamment rémunérateurs, ce qui a été la règle constante des derniers mois.

Je voudrais enfin rappeler une évidence: le Gouvernement français dispose de bons indicateurs conjoncturels, et se tient prêt à prendre, si la nécessité s'en faisait sentir, toutes les mesures appropriées, dans les domaines du budget, de la monnaie, et du contrôle des prix. Il a prouvé, au mois d'octobre dernier, sa capacité et sa détermination à agir dans un tel sens.

Qu'il me soit permis, en terminant, d'assurer le Conseil d'Administration du Fonds que mes autorités sont fermement attachées au respect des principes du Fonds, et au développement de la coopération internationale. Les décisions prises en matière d'aide publique au développement, dont rend compte le rapport, sont un témoignage concret de cette volonté d'ouverture et de solidarité.