



Editorial

La politique économique doit privilégier le cap du moyen terme

Michel Didier

L'attentisme qui se prolonge depuis plusieurs trimestres pèse sur l'activité économique. L'hésitation des clients entraîne des pertes de commandes pour les fournisseurs et un report général des décisions d'investissement. Cette situation est largement liée à la dégradation du contexte géopolitique mondial. L'ensemble des instituts de prévision ont été ainsi conduits à réviser en baisse leurs estimations de la croissance française pour 2003 d'environ un point par rapport à septembre dernier (baisse de 0,7 % pour le « consensus » des instituts français, 1,2 % pour le gouvernement).

Le pessimisme actuel est probablement devenu excessif

Sauf événements internationaux incontrôlés, que nous écartons dans notre scénario central, on devrait constater une amélioration progressive de la conjoncture dans les prochains trimestres. La politique économique doit néanmoins voir plus loin que la conjoncture immédiate,

mesurer les risques qui subsistent et pour cela avoir à l'esprit la nature du mouvement macroéconomique dans lequel nous sommes engagés.

En 2002, le taux de croissance français s'est établi à 1,4 %, après environ 2 % en 2001 et 4 % en 2000. Le mouvement s'avère en définitive très similaire à celui observé il y a une dizaine d'années. On rappellera que nous avons observé de 1989 à 1991 une séquence de croissance comparable avec des taux de 4 %, 2 % puis 1 %. Sans prétendre prolonger le parallèle, on rappellera aussi que par la suite, le taux de croissance avait été encore de 1 % en 1992 et qu'il n'était finalement remonté au-dessus de 2 % que cinq années plus tard, en 1998 ! On rappellera aussi que lorsque le contexte mondial a autorisé une croissance française de plus de 3 % l'an, celle-ci n'a pas tenu. L'économie française a rapidement buté sur ses capacités d'offre. Il y a donc de bonnes raisons de se préoccuper de l'avenir. L'essentiel aujourd'hui ne nous semble pas de chercher à soutenir artificiellement la crois-

sance immédiate, mais plutôt de construire les fondements d'une croissance durable et de préparer notre économie à la prochaine reprise économique mondiale, reprise dont nous ne doutons pas qu'elle se produira.

Que s'est-il donc passé depuis deux ans ?

D'abord une nette dégradation des comptes des entreprises. De 2000 à 2002, les profits nets d'amortissements des sociétés (au sens des comptes nationaux) ont reculé d'environ 40 %, ce qui correspond à peu près à la baisse boursière. Compte tenu de ces données, les entreprises devront donner durablement la priorité au désendettement et à l'amélioration de leur bilan. Elles ont déjà resserré leurs coûts et limité leurs investissements. Cette réaction est incontournable. Elle durera, mais elle est aussi une condition de la reprise.

Les répercussions sur les ménages ont été jusqu'ici modestes. L'accélération tout à fait exceptionnelle des prestations sociales (dont le taux de croissance a été de 2 % en 2000, 4 % en 2001 puis 5 % en 2002) a contribué au maintien de la consommation, mais ce dernier rythme n'est pas soutenable. La contrepartie négative est la forte détérioration des comptes publics. Le besoin de financement des administrations publiques a plus que doublé de 2000 à 2002. Il a retrouvé à peu près son niveau de 1996 et il tend encore à augmenter en 2003. Ces observations suggèrent quelques conclusions pour la politique économique.

Quelques conséquences et enseignements du passé

La première conclusion est que nous échapperons difficilement à court terme à une montée temporaire du chômage. Celle-ci est générale à l'ensemble des pays européens. Des politiques limitées de traitement social du chômage peuvent donc se justifier pour limiter les conséquences sociales de la conjoncture. Mais il faut être attentif aux risques que présenterait le retour aux errements du passé, encouragés par des réflexes de protection à court terme auxquels l'opinion se rallie facilement. Les mesures restrictives sur l'offre de travail ou durablement coûteuses pour les finances publiques ont souvent pour effet de transformer le chômage conjoncturel en chômage structurel. C'est ainsi qu'à force de « tout essayer » contre le chômage, le nombre de chômeurs est passé en France de un million à trois millions en vingt ans.

Les conséquences retardées et négatives des lois sur les 35 heures, notamment les hausses programmées du SMIC que l'économie française doit maintenant assumer, risquent de ramener la France vers le mauvais partage tendanciel entre salaire et emploi qui s'est avéré dans le passé si défavorable à l'emploi. Dans le contexte actuel, toute augmentation des prélèvements obligatoires (notamment de toute forme de cotisations sociales) serait néfaste à la croissance et à l'emploi. Pour obtenir une baisse durable du chômage, la politique économique doit donner la priorité

aux réformes qui visent à alléger le poids des prélèvements publics et à augmenter les incitations au retour à l'emploi.

La matrice des politiques budgétaires

En matière de déficit public, la France se trouve un peu au pied du mur, non pas seulement à cause de Bruxelles, mais en raison du risque que ferait courir pour l'avenir une dérive croissante de nos comptes publics. La question de la stratégie budgétaire se pose donc. Faut-il augmenter encore le déficit pour soutenir une croissance hésitante, ou bien considérer qu'un seuil de risque est désormais atteint, et que son dépassement rendrait nécessaire à terme une réaction brutale d'assainissement budgétaire ?

Il y a des arguments dans les deux sens et les deux hypothèses doivent être considérées. Le problème se pose dans les termes classiques de la théorie de la décision en avenir incertain. La théorie se réfère à la matrice des résultats qui découlent des différentes combinaisons des situations économiques (les événements) et des politiques publiques (les décisions). La matrice des politiques budgétaires se présente de façon simplifiée sous la forme suivante (cf. tableau ci-contre).

Prenons d'abord l'hypothèse d'une reprise économique spontanée d'ici 2004 (hypothèse que nous considérons comme la plus probable). Compte tenu du contexte, on voit actuellement se généraliser un peu partout des comportements de réduction des

coûts et des investissements. Le risque d'une politique budgétaire trop restrictive serait d'amplifier ces réactions en chaîne négatives par l'annonce et la mise en œuvre de plans de rigueur publique. Les chances de la reprise nous semblent suffisantes pour ne pas privilégier cette dernière politique qui ferait courir le risque de casser la reprise.

Mais il faut envisager aussi l'autre hypothèse, dans laquelle la reprise serait reportée à plus tard. Pour peu que la conjoncture se dégrade à nouveau, le risque est réel de voir une dérive supplémentaire amener rapidement le déficit de 3 % à 4 %, voire comme il y a dix ans à 5 % ou 6 % du PIB. On sait d'expérience que le redressement est ensuite pénible et coûteux et qu'il passe nécessairement par une hausse des prélèvements. Cette éventualité devrait donc être écartée.

La politique économique doit ainsi apprécier les probabilités et les conséquences de ces différentes combinaisons. Au niveau des besoins de financement atteints aujourd'hui et dans l'in-

La théorie de la décision en avenir incertain se fonde sur la matrice des résultats que nous appellerons en l'occurrence la « matrice des politiques budgétaires ». Cette matrice présente les avantages ou inconvénients économiques qui peuvent résulter de chaque combinaison événement-décision. Par exemple, que se passe-t-il si on croise une politique de déficit avec une situation économique récessive ?

La matrice des politiques budgétaires		
Politique	Politique de rigueur budgétaire	Politique de déficit maintenu ou augmenté
Hypothèse		
Reprise économique spontanée	1 risque de casser la reprise	2 réduction spontanée du déficit
Stagnation ou récession	3 enlèvement dans un déficit modéré	4 risque de perte de contrôle du déficit

certitude sur l'avenir, il faut probablement s'efforcer d'endiguer le déficit par des mesures prises au quotidien en évitant toutefois d'amplifier la spirale des psychologies restrictives. Dans la matrice des politiques budgétaires, il faut jouer la case 2 mais éviter la case 4 en cas de scénario économique adverse.

Deux principes pour caler les anticipations économiques

Une explicitation de la ligne de marche devrait permettre de caler les anticipations des agents économiques, en se fondant sur deux principes :

1. Le premier principe est l'affirmation sans équivoque que le gouvernement est bien décidé à maîtriser le déficit dans la zone où il est actuellement, de 3 à 3,5 % du PIB (cela exprime l'idée que le gouvernement refuse la case 4). Au-delà de ce seuil, le problème de la soutenabilité du déficit se poserait en effet et les acteurs économiques commenceraient à anticiper un accroissement futur des prélèvements en réduisant leurs dépenses de biens et services.

2. Le deuxième principe est d'amorcer de façon visible un redéploiement de la dépense publique de fonctionnement passive vers la dépense d'investissement active. Cela veut dire par exemple très concrètement qu'il convient d'afficher que les taux de progression actuels des prestations sociales (maladie notamment) sont clairement considérés comme non soutenables et doivent donc être infléchis. Cela

veut dire aussi qu'il est urgent de réveiller l'imagination sur l'effort d'amélioration de l'efficacité de l'Etat. La crédibilité de la politique de maîtrise du déficit passe par des premières décisions significatives annoncées et mises en œuvre.

Dégager l'horizon à moyen terme

L'horizon court est relativement bouché par l'incertitude géopolitique. C'est l'horizon long qu'il faut s'efforcer de dégager. Il est nécessaire pour cela de retrouver progressivement des marges de manœuvre, qui existent effectivement, dans les dépenses courantes de gestion publique. C'est à cette seule condition que l'on pourra d'une part renforcer les dépenses publiques affectables à notre croissance potentielle (on pense aux investissements de recherche et développement, à certaines infrastructures ou à des mesures de déblocage ou de relance des investissements en télécommunication dans un cadre européen) et que l'on pourra d'autre part dans la mesure du possible poursuivre les allègements d'impôts. Il est plus important aujourd'hui pour la croissance d'affirmer et de crédibiliser ces orientations que de reporter des économies possibles au nom d'un éventuel soutien keynésien qui n'aura pas lieu.

Un autre problème français bien connu est la faiblesse de la part de l'emploi privé dans la population en âge de travailler, surtout au-delà de 50 ans (nous nous situons plus de six points au-dessous de la moyenne européenne, dix points au-dessous de

l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, quinze points au-dessous du Japon et des Etats-Unis). Une priorité forte est de remonter l'âge moyen de la cessation effective d'activité. Cela implique évidemment l'abandon des préretraites comme dispositif général, voire la recherche d'incitations positives au travail entre 55 et 65 ans. Mais il faut aussi faire comprendre à l'opinion pourquoi nous devons inciter au travail alors que le chômage conjoncturel remonte, et faire admettre qu'au-delà un mouvement purement conjoncturel, l'objectif majeur est une croissance plus forte et durable ainsi qu'une baisse du chômage structurel. L'analyse présentée page 7 montre que la remontée du chômage doit beaucoup plus au recul des embauches qu'aux plans de licenciements, certes plus spectaculaires mais d'impact beaucoup moindre. Ce sont les embauches qu'il faut inciter à reprendre en redonnant de la visibilité à moyen terme aux acteurs économiques.

Libérer les comportements de consommation

Enfin un autre atypisme français concerne le taux d'épargne des ménages. Dans la plupart des grands pays, le taux d'épargne des ménages baisse depuis dix ans. Ce n'est pas le cas de la France qui fait à cet égard figure d'exception. L'explication est probablement l'inquiétude sur l'avenir des

retraites qui pousse les Français à se constituer eux-mêmes des fonds de retraite individuels. A trop reporter dans le passé la réforme des systèmes collectifs solidaires, le résultat a été une montée des systèmes individuels. Cette observation suggère qu'un règlement prochain de la question des retraites est non seulement nécessaire pour l'avenir à long terme, mais peut aussi contribuer à une libération des comportements de consommation des ménages et facilite ainsi l'amorçage de la reprise économique.

L'enjeu de la réforme des retraites est certes l'équilibre des régimes en 2020 ou 2040. Il est peut être aussi bien avant celui d'une accélération de la reprise économique. C'est pourquoi cette réforme est non seulement nécessaire mais aussi urgente. ■

Non seulement les ménages français épargnent plus que les autres, mais, contrairement aux autres, ils épargnent de plus en plus

