

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

**COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"**

COM (83) 423

Vol. 1983/0158

Disclaimer

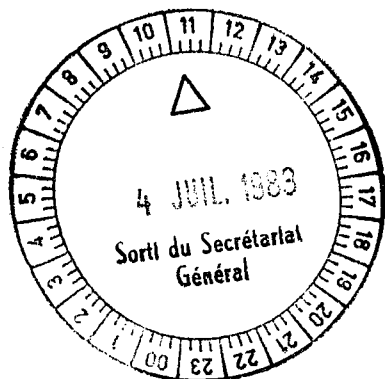
Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM(83) 423 final



Bruxelles, Le 1er juillet 1983

LES POLITIQUES BUDGETAIRES DES ETATS MEMBRES EN 1984

(Communication de la Commission au Conseil au titre
de l'article 3 de la Décision "convergence" du 18.2.1974)

COM(83) 423 final

AVANT-PROPOS

La Commission transmet la présente communication au Conseil en vue de l'examen, le 11 juillet prochain, de la situation économique de la Communauté (1), examen qui comporte notamment la fixation d'orientations quantitatives pour les budgets publics de 1984. Elle joint également, pour information, un rapport au sujet des suites réservées aux orientations tracées dans sa communication au Conseil du 1er juillet 1982 sur la discipline budgétaire et la convergence économique, dont la deuxième partie traite plus particulièrement de la restructuration des dépenses publiques en faveur des dépenses productives.

Le premier chapitre de la communication présente les perspectives économiques pour le restant de 1983 et pour l'année 1984 et en dégage les principaux problèmes de politique économique qui se poseront à la Communauté. Le deuxième chapitre esquisse la politique budgétaire à mener dans la situation actuelle.

./..

(1) Conformément à l'article 3 de la décision du Conseil (74/120/CEE) relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques des Etats membres.

I. Situation macro-économique de la Communauté et prévisions pour 1983-84

Ainsi que la Commission l'avait signalé dans sa communication au Conseil européen du 9 juin 1983 (1), on assiste depuis le dernier trimestre de l'année dernière à un léger redressement de l'activité dans la Communauté. Le produit intérieur brut progresse de 2 % en taux annuel au cours des trois derniers mois de 1982, ainsi qu'au premier trimestre de 1983. Il n'est cependant pas certain qu'une reprise durable soit en cours. En effet, l'augmentation analogue du produit intérieur brut observée durant les deux derniers trimestres de 1981 ne faisait qu'annoncer un regain de récession en 1982 et certaines des causes du recul subi l'année dernière subsistent à l'heure actuelle.

L'environnement international des deux prochaines années aura une importance capitale pour la reprise dans la Communauté. Si le redressement observé aux Etats-Unis semble se confirmer, le poids de la dette extérieure dans de nombreux pays et la baisse des recettes pétrolières des pays de l'OPEP restreindront l'expansion du commerce mondial qui serait à peu près nulle en 1983 et de l'ordre de 3 1/2 % l'année prochaine. En revanche, on peut s'attendre à une stabilité des prix du pétrole en termes nominaux et la hausse des prix des matières premières hors-pétrole serait limitée par la lenteur de la reprise de la demande et l'ampleur des capacités de production disponibles.

Au total, le PIB en termes réels n'augmenterait que de 1/2 % dans la Communauté en 1983 et de 1 1/2 % l'année prochaine. En 1984, on s'attend à des disparités importantes de croissance entre Etats membres, celle-ci dépassant 2 % en république fédérale d'Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie tandis qu'elle serait de 0,5 % ou moins en France et aux Pays-Bas. Le chômage continuerait de s'étendre encore qu'à un rythme inférieur à celui des derniers mois. Le taux de chômage qui s'est établi à 10,8 % en avril augmenterait au cours de la période de prévision pour atteindre 11 1/2 % de la population active civile en 1984, ce qui représente environ 13,5 millions de personnes. Même si l'emploi devait cesser de diminuer lorsque la reprise se confirmerait, cette évolution ne suffirait pas à enrayer la montée du chômage.

.../...

(1) Communication de la Commission au Conseil européen sur la situation économique et sociale de la Communauté du 9 juin 1983 COM(83) 370. Les chiffres cités dans le présent chapitre sont des prévisions révisées; ils ne diffèrent pas sensiblement de ceux qui figurent dans ce document.

Dès progrès sensibles ont été réalisés dans la lutte contre l'inflation: au cours des six derniers mois, l'indice des prix à la consommation (corrigé des variations saisonnières) n'a augmenté que de 7,6 % (taux annuel). En plus du ralentissement de la hausse moyenne des prix, on a observé une meilleure convergence de l'évolution des taux d'inflation. La hausse des prix à la consommation dans la Communauté pourrait revenir à 5 3/4 % en moyenne pour 1984, ce qui représenterait le taux d'augmentation le plus faible depuis 1970. Même si les différentiels d'inflation demeurent importants, la hausse des prix s'atténuera dans la plupart des Etats membres; ce résultat sera dû à une réduction substantielle des coûts salariaux unitaires et à la stabilité relative des prix à l'importation.

Grâce à une évolution des termes de l'échange en faveur de la Communauté au cours des deux années et à une amélioration de la balance commerciale en volume à partir du milieu de 1983, le déficit de la balance des paiements courants devrait s'atténuer de telle sorte que cette dernière serait presque en équilibre l'année prochaine.

Il existe des risques de voir ces prévisions se révéler meilleures que les réalisations. Les principaux sujets de préoccupation résident dans l'évolution des taux d'intérêt américains et son incidence probable sur les taux de change, les taux d'intérêt européens et la situation d'endettement des pays moins développés. Une hausse des taux d'intérêt en Europe analogue à celle des Etats-Unis compromettrait la lente reprise attendue de la consommation et de l'investissement. Une augmentation du poids du service de la dette des pays moins développés pourrait affecter sérieusement la stabilité du système financier international et affaiblir davantage les marchés d'exportation de la Communauté.

Deux principaux problèmes de politique économique importants pèsent sur ces perspectives:

- Premièrement, il convient de déterminer si le rythme de la reprise économique de l'activité est approprié, autrement dit si celui-ci est aussi favorable que le permettent les circonstances actuelles.

Cette question comporte à son tour deux aspects, la rapidité relative de la reprise conjoncturelle entre pays et son rythme moyen pour la Communauté dans son ensemble.

Il est nécessaire de différencier les taux de croissance au cours des dix huit prochains mois, afin de pouvoir remédier à certains déséquilibres de balance des paiements et de procéder sur le plan interne à de nouveaux ajustements en matière budgétaire et de désinflation.

Par ailleurs, malgré les contraintes qui pèsent sur plusieurs Etats dont l'activité ne peut pas être stimulée avant que les mesures d'assainissement n'aient produit leurs effets, la question se pose de savoir s'il ne serait pas possible de parvenir, en 1984 et en moyenne pour la Communauté, à un taux de croissance supérieur à celui qui est actuellement prévu. Des capacités physiques de production sont à l'évidence disponibles, les prix mondiaux des matières premières sont faibles et il importe d'enrayer d'urgence l'extension du chômage. On peut se demander si un tel cheminement peut être recherché à l'aide de politiques plus actives sans pour autant compromettre les objectifs à moyen terme que sont la crédibilité des politiques de stabilité monétaire, la réduction de l'accroissement de la dette publique et la restructuration de l'allocation des ressources entre les secteurs public et privé.

- Le deuxième problème important, à savoir le contexte monétaire international, doit être pris en compte dans la formulation d'un jugement d'ensemble sur les ajustements de politique économique. Les taux d'intérêt ont recommencé à augmenter légèrement aux Etats-Unis alors que la reprise dans la Communauté dépend en partie de leur réduction tant dans le reste du monde qu'en Europe. Si tout un ensemble de circonstances aux Etats-Unis (forte reprise conjoncturelle, problème non réglé du déficit budgétaire et politique monétaire pour l'essentiel non-accommodante) entraînait une hausse plus sérieuse des taux d'intérêt dans ce pays, le Conseil devrait reconsidérer la situation.

La tendance spontanée qui se manifesterait dans la Communauté pourrait être une évolution des taux d'intérêt européens parallèle à la hausse des taux américains allant de pair avec des objectifs de politique budgétaire inchangés. Il est cependant évident qu'une telle concordance saperait la reprise envisagée. Pour le moment ce n'est qu'une hypothèse et on peut

espérer en particulier que les Etats-Unis agiraient rapidement sur leur déficit budgétaire pour éviter qu'elle se réalise. Si néanmoins cette hypothèse défavorable s'avérait être fondée, il conviendrait de procéder à une révision des politiques financières en Europe.

II. Orientations générales de politique budgétaire

Les suites réservées aux orientations contenues dans la communication de la Commission du 1er juillet 1982 sur la discipline budgétaire et la convergence économique montrent que des progrès parfois très encourageants ont déjà été accomplis en 1983 dans la maîtrise des dépenses publiques (1) mais que, du fait notamment de l'évolution décevante des recettes publiques, le problème du déficit excessif des finances publiques reste posé de façon aiguë dans la majorité des pays membres.

Impératifs et risques pour 1984

Au vu des perspectives esquissées ci-dessus, la tâche de la politique budgétaire en 1984 ne peut être définie en termes simples. Elle doit comporter des éléments de diversité entre pays membres et de flexibilité en fonction de l'évolution effective de la conjoncture.

Certes, afin de consolider le retour aux grands équilibres économiques, il est nécessaire de poursuivre les efforts visant à réduire à moyen terme le déficit des finances publiques, et ce surtout, en assurant une meilleure maîtrise des dépenses.

Dans la plupart des pays de la Communauté, mais surtout en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Italie et en Irlande, le déficit atteint encore un niveau très élevé, risquant de provoquer, soit une création excessive de liquidité, soit une poussée à la hausse des taux d'intérêt, et directement ou indirectement d'affecter l'équilibre de la balance des paiements courants. Ces tensions sont l'héritage d'une période prolongée de gestion déficitaire, et la politique énergique qui s'impose pour 1984 dans ces pays ne sera, dans la plupart d'entre eux, que l'amorce d'un effort à soutenir pendant plusieurs années. En France, les contraintes extérieures apparues en 1982 ont montré qu'il fallait assigner d'étroites limites au déficit public. Aux Pays-Bas, la dynamique de la dépense est telle que le déficit public s'accroît fortement d'année en année, de sorte qu'une reprise de la demande privée, actuellement très déprimée, créerait rapidement de sérieux déséquilibres.

En revanche, la réduction de la part non conjoncturelle du déficit public, en Allemagne et au Royaume-Uni - pays où une telle correction est non seulement souhaitable mais devenue possible - devrait être mise en

(1) Cfr. Rapport sur la discipline budgétaire et la convergence économique et sur la restructuration des dépenses publiques en faveur des dépenses productives (doc. II/198/83-FR rév. 1)

oeuvre avec prudence pour que toute répercussion négative sur la croissance puisse être évitée. Il est difficile de déterminer avec exactitude la part structurelle du déficit et le risque existe dès lors que la composante cyclique du déficit effectif soit sousestimée : dans certains cas, les politiques menées peuvent en fait être plus restrictives que ne le souhaitent Les Pouvoirs Publics.

Flexibilité conjoncturelle

Si la conjoncture mondiale et la situation financière internationale évoluaient dans les mois à venir dans un sens moins favorable que prévu, entraînant notamment une pression à la hausse sur les taux d'intérêt, et si, par voie de conséquence, la croissance dans la Communauté restait en deçà des prévisions, il conviendrait de prendre les mesures nécessaires pour assurer la réalité de la reprise et éviter d'appliquer en même temps une politique monétaire trop rigoureuse et une politique budgétaire trop restrictive.

Dans cette éventualité, il faudrait admettre, en tout état de cause, que les stabilisateurs automatiques devraient jouer librement, sauf dans les pays où la croissance de la dette publique est devenue particulièrement préoccupante. En Allemagne et au Royaume-Uni, pays qui ont fait les progrès les plus remarquables en matière de désinflation, la réduction du déficit public devrait être adaptée à l'évolution de la conjoncture, par la mise en oeuvre d'allégements de la pression fiscale, l'objectif à moyen terme de réduction de la part des dépenses publiques dans le revenu national étant maintenu.

Importance particulière de la charge de la dette publique

Pour déterminer le degré nécessaire des restrictions budgétaires dans les pays particulièrement affectés par des déséquilibres, l'accroissement de la dette publique - surtout de la dette extérieure - et des charges y afférentes, devrait constituer un critère fondamental.

En effet, la progression ininterrompue du rapport entre la dette publique et le revenu national, observée dans de nombreux pays de la Communauté (Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande et Italie), est de nature à influencer défavorablement les anticipations des agents économiques, qui s'attendent à un alourdissement de la fiscalité ou à une hausse plus ou moins permanente des taux d'intérêt à long terme.

La charge des intérêts de la dette est devenue à ce point importante que la part relative de cette charge dans les dépenses totales provoque une véritable éviction d'autres dépenses, nécessaires tant au développement des activités productives du secteur public ou privé qu'à la sauvegarde de la protection sociale. Une telle éviction se produit surtout en Belgique, au Danemark, en Irlande et en Italie.

Ces tensions deviennent encore plus aiguës si le financement des déficits s'opère, en partie, par le recours à des moyens de couverture extérieurs, comme c'est le cas en Belgique, au Danemark, en Irlande et, dans une moindre mesure, en France. De telles opérations grèvent la balance des paiements courants, parfois au point de provoquer de sérieux déséquilibres et comportent le risque d'un alourdissement supplémentaire des charges en cas d'ajustement du taux de change.

Une solution durable au problème ne peut être apportée que par une réduction substantielle du déficit mais, compte tenu de l'ampleur des charges d'intérêt difficilement compressibles, des sacrifices - temporaires - doivent être consentis sur d'autres dépenses et une aggravation de la fiscalité peut, dans certains cas, s'avérer inéluctable.

Priorité à une action pesant sur la dépense publique

La Commission maintient sa préférence, exprimée l'année dernière, pour des solutions qui recourent le moins possible à une aggravation de la fiscalité, car elle estime qu'une stabilisation de la pression fiscale a un rôle non négligeable à jouer dans la reprise économique.

Dans la même optique, il importe que la structure des dépenses publiques puisse être infléchie davantage vers celles qui concourent à développer le potentiel de production et à améliorer la productivité. A cet égard, l'expérience des récentes années montre que, en fait, dans la plupart des pays de la Communauté, la part relative des dépenses productives a même diminué (1). Le succès des efforts de restructuration dépend non seulement des choix effectués lors de l'élaboration du budget, mais encore d'une meilleure maîtrise des autres dépenses et notamment des dépenses à caractère quasi automatique afin d'éviter que les crédits pour les projets les plus productifs - qui sont souvent optionnels - ne soient sacrifiés.

(1) Cfr. Rapport sur la discipline budgétaire et la convergence économique et sur la restructuration des dépenses publiques en faveur des dépenses productives (doc. II/198/83-FR rév. 1).

III. Conclusions

Au vu des considérations développées ci-dessus, la Commission constate que :

- les prévisions actuellement disponibles laissent escompter une reprise de l'activité économique dans la Communauté. Toutefois, dans la plupart des pays membres, le rythme d'expansion sera faible ou modéré et la poursuite de la reprise à un rythme satisfaisant en 1984 n'est pas assurée, tant à cause de l'incertitude du climat international qu'en raison de la longueur de la demande interne, en particulier des investissements des entreprises;
- dans les pays où les résultats des politiques engagées font apparaître des progrès suffisants vers de meilleurs équilibres économiques, une certaine marge de manoeuvre existe pour une action visant à conforter la reprise - à condition toutefois que cette action s'insère dans une perspective crédible de maîtrise des déficits à moyen terme et de restructuration des finances publiques en faveur des activités productives. Par contre, dans la plupart des pays membres, la situation des finances publiques continue d'exiger que la priorité aille aux actions de résorption des déficits et à la réduction de la part des dépenses publiques dans la production.

La Commission demande au Conseil de convenir que :

- si l'expansion économique demeurerait en-deça des prévisions, l'action des stabilisateurs automatiques ne devrait pas être entravée, sauf dans les pays où la dette publique atteint un niveau particulièrement préoccupant; les pays où le déficit budgétaire a été réduit à des proportions acceptables pourraient envisager un certain allègement de leur fiscalité afin de prévenir le déclenchement de nouvelles forces récessionnistes;
- les politiques budgétaires restent axées sur l'assainissement à moyen terme, mais soient appliquées avec assez de flexibilité pour pouvoir faire face aux aléas de la conjoncture, ce qui favorise la convergence des évolutions économiques au sein de la Communauté;
- une étroite coordination soit assurée - dans chaque pays membre et au niveau communautaire - entre les politiques monétaire et budgétaire pour que l'ensemble de ces politiques ne mette pas en danger l'expansion - déjà très modérée - et n'aggrave le chômage, au cas où le contexte monétaire international se détériorerait.