

ALÉAS DES PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES

(Exposé au Club Émergence de Christian Sautter le 4 mai 2015)

Quand Philippe Picard m'a demandé de plancher devant votre société savante sur le thème des « aléas des prévisions économiques », j'ai aussitôt pensé à ma plus belle prouesse en la matière : l'élaboration d'une variante de « croissance à la japonaise » pour l'économie française en 1970.

J'appartenais à l'époque à l'équipe de l'INSEE qui avait construit un gros modèle de projection à moyen terme pour le compte du Commissariat au Plan, modèle appelé FIFI pour « physico-financier ». Dans la concertation pour préparer le VI^e Plan (1970-75), le Patronat avait souhaité étudier les conditions pour accélérer la croissance qui à l'époque suivait une tendance tonique de 5,7% sur moyenne période. Avec Pierre Wack, chief economist de la Shell et du CNPF, j'avais bricolé une variante à 6,5% dont nous étions assez fiers.

C'était un an avant que le système monétaire international explose en vol (Nixon shock du 15 août 1971, décrochant le dollar de l'or et instituant les changes flottants) et trois ans avant le premier choc pétrolier de 1973 (embargo passager et quadruplement du prix du baril). Autant dire que cette « variante japonaise » était ridicule. La croissance a péniblement atteint 4% dans les années qui ont suivi. Le chômage a commencé à décoller et l'inflation s'est accélérée. La planification a sombré.

Ne voulant pas rester sur ce souvenir pittoresque, je me suis replongé dans la lecture passionnante du « Plan ou l'anti-hasard » de Pierre Massé (1965), où l'ancien directeur de l'Équipement d'EDF des années 50 et le Commissaire au Plan des années 60 montre de belles qualités de plume et surtout une acuité de

réflexion qui faisaient qu'à l'époque, il y a cinquante ans, il pouvait écrire sans rougir Plan et Prospective avec des majuscules.

Il déduisait des « tendances lourdes » (la démographie) et des « faits porteurs d'avenir » (on parlerait aujourd'hui de « signaux faibles »), le « champ des possibles », au sein duquel les responsables politiques devaient choisir la stratégie optimale. Cette démarche ne supprimait pas « les aléas », les hasards imprévisibles, mais permettait de les réduire et de mieux s'y préparer.

Au Japon, pays que j'ai un peu étudié, la première question que l'on se pose en rencontrant quelqu'un est de savoir « d'où il parle ». On s'y méfie à juste titre des théoriciens sans racines.

Pour simplifier mon exposé, je l'ai organisé en deux temps : le temps de l'économiste et le temps du politique, puisque j'ai vécu ces deux temps successivement : économiste de 1965 à 1981 ; politique ou assimilé de 1981 à 2014.

Je reprends ainsi la démarche de Max Weber, qui a écrit « Le savant et le politique », ouvrage plutôt décevant, puisqu'il parle successivement du « savant » et du « politique », sans traiter du sujet passionnant des rapports entre savants et politiques.

I – L'EXPÉRIENCE DE L'ÉCONOMISTE

À la sortie de Polytechnique en 1962, j'ai été saisi par la mystique de la planification et ai préféré le modeste corps de l'INSEE au prestigieux corps des Ponts. J'ai rejoint le service qui faisait la synthèse des études macroéconomiques pour le Plan, au moment où se bouclait le Ve Plan (1965-70). J'y ai surtout travaillé sur « les clignotants » dans un premier temps, pour annoncer précocement les dérapages (un tableau de bord conjoncturel sur les prix, la croissance, le solde extérieur, etc, avec des seuils d'alerte) ; puis sur la préparation du VI^e Plan (1970-75).

La démarche du « Plan indicatif » n'a jamais été de faire les prévisions les plus justes possibles sur l'état de l'économie

française en 1970 ou 1975, mais de développer une pédagogie de la croissance et de la cohérence.

Sur la croissance, les partenaires sociaux s'étaient déjà habitués au fait inouï que la croissance d'après-guerre dépassait et de loin les médiocres performances des années 30. Des études pointues pilotées par Carré, Dubois et Malinvaud montraient que notre pays avait les ressources de main-d'œuvre (en qualité plutôt qu'en quantité car les générations creuses arrivaient sur dans les entreprises), en capital et en progrès technologique (un concept fourre-tout !) pour poursuivre une croissance rapide supérieure à 5% l'an.

La question, éminemment politique, était de choisir entre une croissance maximale (voire en surmultipliée avec la variante CNPF) et une croissance plus prudente, pour éviter la surchauffe des salaires et le déficit extérieur. Car, selon Pierre Massé, « la contrainte la plus rude était celle de l'équilibre de la balance des paiements extérieurs ».

La cohérence était le maître-mot de l'époque. Le CGP s'efforçait de démontrer que l'on ne pouvait tout faire à la fois. Si les comptes extérieurs dérapaient, un plan de stabilisation, comme celui de Giscard en 1963, deviendrait inévitable et casserait la belle croissance à moyen terme. Fallait-il choisir le « stop and go » qui à l'époque accablait nos voisins britanniques, ou une croissance plus régulière qui donnerait de meilleurs résultats à moyen terme ?

La cohérence ne portait pas seulement entre les disponibilités de travail, d'épargne et de technologie et la croissance possible.

Elle allait jusqu'à la distribution des revenus : si les salariés étaient trop gourmands, on risquait une accélération de l'inflation et donc un déficit extérieur en économie ouverte depuis 1958. À l'époque, on parlait du partage du surplus de productivité né de la croissance entre les salariés, les apporteurs de capitaux, et les prélèvements publics.

On parlait aussi de cohérence dans les finances de l'État, entre dépenses de fonctionnement et d'équipements collectifs.

On parlait enfin de cohérence entre épargne courte et investissements longs.

Dans le « champ des possibles », le gouvernement avait choisi de viser une croissance un peu en dessous du potentiel, avec en corollaire, une montée (infime) du chômage, en fonction d'une certaine « courbe de Phillips » qui démontrait que la pression salariale diminuerait si l'on s'écartait un peu du plein emploi.

Il faut se souvenir que la France des années 1960 mettait au travail les générations creuses des années 30 et recourrait massivement à l'immigration pour faire tourner son industrie automobile. La main-d'œuvre était à l'époque la ressource rare, dont le prix avait tendance à augmenter.

Les générations creuses étaient donc à l'ouvrage. Et les nouvelles générations pleines du « baby boom » arrivaient à l'université, à la porte des usines, dans une société qui restait sclérosée : ce fut mai 1968, immense aléa qui a fait exploser tous les raisonnements subtils du plan indicatif en cours d'exécution.

1968, 1971 et 1973 ont été trois « chocs », intérieur et extérieurs, qui ont anéanti la crédibilité de la planification à moyen terme. Ce que vous appelez le « PFH » (Putain de facteur humain), ainsi que les aléas d'une économie internationale dans laquelle la France était de plus en plus immergée ont durement secoué les certitudes d'antan !

Ceci dit, on n'est pas revenu immédiatement à la méthode de l'improvisation au doigt mouillé, comme le montre les travaux que notre équipe de l'INSEE a menés durant l'été 1968. Raymond Barre, commissaire européen, avait convaincu le général de Gaulle, président de la République, de ne pas dévaluer, malgré la très forte hausse du SMIC qui avait conclu les grèves de mai-juin 1968. Nous avons alors suggéré une opération qui donnerait les mêmes résultats qu'une dévaluation sans faire perdre la face au gouvernement. Cette opération consistait à alléger une charge

sociale sur les entreprises (le versement forfaitaire sur les salaires de 5%) et à majorer à proportion la TVA pesant sur les importations et les ventes intérieures, en épargnant les exportations. Cette bonne idée a été appliquée en novembre 1968. Mais ensuite, après la démission du général de Gaulle sur un référendum perdu en 1969, une dévaluation franche a complété l'ajustement. Vous noterez que cette idée vieille de plus de quarante ans a été réchauffée par le Président Sarkozy confronté à l'impossibilité de dévaluer du fait de l'euro (baptisant l'opération « TVA sociale » !), puis appliquée au petit pied par le gouvernement Hollande.

Concluons sur le « temps de l'économiste ». J'ai dit que les « chocs » imprévisibles (sauf a posteriori) ont réduit fortement l'intérêt porté par les politiques ou les partenaires sociaux aux prévisions à cinq-sept ans. Deux évolutions positives ont néanmoins eu lieu.

Premièrement, les prévisions à six mois de l'INSEE ont pris beaucoup d'assurance, fondées qu'elles sont sur un mélange d'enquêtes auprès des entreprises, de comptes nationaux trimestriels et de modélisations maîtrisées. L'INSEE a pu annoncer l'an dernier que la reprise n'était pas au coin de la rue sans être contesté par les autorités.

Deuxièmement, les prévisions sont devenues pluralistes. C'est une conséquence lointaine de mai 1968, où l'on a beaucoup débattu de la liberté de l'information ; et une conséquence plus proche de la décision du Premier ministre Raymond Barre vers 1977 de favoriser la création de centres d'études économiques concurrents de l'INSEE : l'Office français des conjonctures économiques (OFCE), Rexecode (proche du patronat) l'IREC (proche des syndicats), le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) dont j'ai pris la direction. Et les services économiques des Banques ont offert de tels services de prévision à des clients gourmands (ex : Patrick Artus à Natixis).

II – L'EXPÉRIENCE DU POLITIQUE

Je suis donc arrivé à l'Élysée en juin 1981, pour rejoindre l'équipe dirigée par Pierre Bérégovoy au service du nouveau président, François Mitterrand. Les anciens du Plan y étaient nombreux : Jacques Fournier, François Stasse, Alain Boubilil et moi-même.

Conseiller technique en charge des relations économiques internationales, je scrutais surtout la fameuse « balance des paiements extérieurs ». L'environnement international a toujours été le talon d'Achille des prévisions économiques. L'économie française était au départ très fragile en mai 1981, avec une inflation à 14% et une balance commerciale déjà largement déficitaire. La relance de la consommation décidée durant l'été pour appliquer les promesses électorales sur le SMIC et les prestations sociales n'a pu qu'aggraver l'appel aux importations. L'OCDE annonçait à l'époque une relance de nos partenaires commerciaux qui aurait pu donner de l'oxygène aux importations. Cette reprise annoncée ne s'est pas matérialisée.

En ces temps anciens, je me penchais moins sur les prévisions à six mois-dix huit mois que sur la feuille de change qui sortait tous les jours d'un fax primitif et qui donnait le montant des réserves de changes qui fondait dangereusement.

En 1982 et 1983, sous la ferme autorité de Pierre Mauroy, le Premier Ministre, et celle de Jacques Delors, Ministre des finances, il a fallu décider dans l'urgence dévaluations, blocage des prix et des salaires, contraction des dépenses publiques.

Je n'ai pas le souvenir de débats pointus sur des prévisions économiques. Mais je garde en mémoire un déjeuner restreint autour du Président Mitterrand auquel avait été convié Edmond Malinvaud, que je considérais comme « le meilleur économiste de France ». Celui-ci a prononcé cette phrase mystérieuse : « L'indépendance de la France vaut bien un point de consommation ». On était au cœur d'un débat très vif, qui envoyait au Président des avis contradictoires : les uns recommandant de s'affranchir des contraintes du système monétaire européen (Bérégovoy, les visiteurs du soir et Boubilil),

les autres conseillant un sérieux coup de frein pour redresser la balance extérieure (Mauroy, Delors, Stasse et moi).

Malinvaud a mis le doigt sur l'essentiel : si la France faisait cavalier seul et s'obstinait à dépenser sans compter, elle se retrouverait bientôt dans les griffes du FMI, qui l'a contraindrait à un plan de rigueur mettant en cause son indépendance de décision. Mieux valait freiner volontairement la consommation (avec effet positif sur les importations), que de se le faire imposer par Washington. Moi, qui m'étais senti humilié de voir débarquer les hommes du FMI en 1956, je ne pouvais que louer le courage de ce maître. Je ne sais de combien son avis a pesé, mais le fait est que le Président a pris la sage décision de rester dans les clous de l'Europe monétaire en herbe.

Durant mes six années de secrétaire général adjoint de la Présidence de la République, où je couvrais, sous l'autorité du Secrétaire général, Jean-Louis Bianco, tous les sujets non régaliens (sécurité, défense, diplomatie), je ne crois pas que nous ayons consacré beaucoup de temps à examiner des prévisions macroéconomiques, pour trois raisons principales.

1/ Le Président y apportait un intérêt plus que modeste et le débat public n'en était pas obsédé comme aujourd'hui. On suivait avec plus d'attention la courbe du chômage qui croissait et celle du solde extérieur qui se rétablissait.

2/ Le gouvernement avait une assez large liberté pour définir et conduire la politique des finances publiques. Le Président s'abstenait d'interférer publiquement dans la conduite de la politique fiscale, sociale, locale.

3/ Les sujets les plus « chauds » portaient sur des sujets sectoriels (la crise de la sidérurgie et des charbonnages), sociétaux (l'école publique), nationaux (la Nouvelle Calédonie).

Secrétaire d'État au Budget dans la gouvernement Jospin (1997-99), puis brièvement Ministre de l'Économie et des Finances (1999-2000), j'ai été plongé jusqu'au cou dans les prévisions à un an, qui fondaient la préparation et l'exécution du budget de l'État dont j'avais la charge. C'était une époque bénie de croissance

rapide (de l'ordre de 4%), résultant d'un environnement international porteur, de la perspective tonifiante de la qualification pour l'Euro et d'une politique de confiance à l'égard des entreprises impulsée par Dominique Strauss-Kahn. C'était l'époque où le patronat acceptait une majoration de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, à condition qu'elle soit temporaire (et elle l'a été !).

Avec ce mélange de chance et de talent, 2 millions d'emplois ont été créés. Le chômage a reculé. Les déficits publics ont été diminué de moitié (la Sécurité sociale a été équilibrée !).

Ma seule mésaventure avec les prévisions a été ce que l'on appelé « l'affaire de la cagnotte ». Les recettes fiscales de l'État sont rentrées plus fortement qu'annoncé durant le printemps et l'été 1999 et, trop prudent, j'ai minimisé le phénomène jusqu'à ce que les Parlementaires, au nom de la transparence démocratique et en vue des assez proches élections législatives, m'ont reproché d'avoir dissimulé une cagnotte, ce que j'ai dû concéder en fin d'année 1999.

Je pensais et pense encore que c'est en période de beau temps qu'il faut rentrer des provisions pour les mauvais jours, en clair diminuer les déficits pour avoir un volant plus grand pour les creuser ensuite en cas de récession (jusqu'au fameux plafond européen de 3%).

Comme je m'efforçais au même moment de mener à bien une réforme des services pléthoriques et compliqués des Impôts et du Trésor public, sur laquelle ne m'a pas soutenu un Premier ministre trop sensible aux nombreux fonctionnaires militant au Parti socialiste, j'ai dû démissionner en mars 2000. Jospin a aussitôt dépensé la cagnotte en supprimant la vignette automobile (erreur budgétaire et écologique) et en diminuant d'un point la TVA (un bonus inutile pour les commerçants), mais cela n'a pas favorisé son accès au deuxième tour de l'élection présidentielle de 2002.

CONCLUSION : LES HARMONIQUES DE LA CRISE

Les hommes politiques et l'opinion publique sont, en France, de plus en plus myopes et contradictoires. Les sondages remplacent trop souvent la réflexion à moyen terme.

Il est vrai que le cycle politique a été malheureusement raccourci de sept à cinq ans par le raccourcissement du mandat présidentiel. Cinq ans est une durée fort courte dans le domaine économique et social. En pratique des réformes profondes (indispensables) ne peuvent être faites que durant les six premiers mois (d'autres disent les cent premiers jours), avec ensuite deux ou trois ans pour perturber les habitudes (ce qui n'est jamais populaire) et un à deux ans pour recueillir les effets bénéfiques ... avant la prochaine élection.

Les cycles économiques sont plus longs.

1/ Le cycle des affaires est de six ans (quatre d'expansion et deux de récession).

2/ Le cycle des investissements est de 10 ans (six pour équiper à neuf, quatre pour purger les équipements obsolètes).

3/ Le cycle de la démographie, qui conditionne les politiques d'éducation, d'immigration, de retraites, de logement, de santé, se compte en générations de trente ans.

4/ Et les cycles longs de 60 ans (du cher Kondratieff) mélangent les ruptures technologiques (vapeur, pétrole, nucléaire, renouvelables), les mouvements géopolitiques (renaissance de la Chine).

Sur aucun de ces cycles, il n'est possible de faire des prévisions complètes mais la réflexion peut aider à conduire l'action.

L'État français est en crise, parce qu'il est tiraillé entre :

1/un monde qui bouge vite : tectonique des pays-continent (Etats-Unis, Chine, Inde, Afrique, Europe) et hégémonie d'un capitalisme financier instable, dont les acteurs dominant sont des firmes mondiales échappant à toute régulation ;

2/une Europe sans boussole ;

3/ une société française crispée sur ses avantages acquis.

« L'homme est contraint à l'action car ne pas agir est encore une manière d'agir » (Pierre Massé).

Mais, optimiste actif, je pense qu'il y a des facteurs de renouveau. « La vertu active par excellence est l'esprit d'entreprise. » (Pierre Massé). À France Active, je suis enthousiasmé par le nombre de jeunes et moins jeunes, hommes et femmes, qui veulent créer leur entreprise individuelle ou solidaire. Je suis frappé de voir l'engagement local des élus, des forces vives pour monter des « circuits courts », des « pôles territoriaux de coopération économique ». De plus en plus nombreux sont les retraités qui consacrent du temps et du talent à transmettre leur expérience et à accompagner de jeunes entrepreneurs.

Pour faire des prévisions économiques, il faut un peu rêver au futur et faire des plans personnels et collectifs pour lutter contre la fatalité. Le mot aléa vient de dés. *Aléa jacta est*. C'est à nous et aux générations qui suivent de jeter les dés et de faire en sorte que la France tire le bon numéro qu'elle mérite.

Je suis convaincu que, dans notre tendance lourde au déclin, il y a des faits porteurs d'avenir, le principal étant la vitalité de la jeunesse de notre pays.