

SOMMAIRE

	Pages
AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 5 juillet 2000	I - 1
I - UNE CROISSANCE CONFORTÉE DANS LA DURÉE.....	3
II - UNE CROISSANCE QUI DOIT ÊTRE RÉSOLUMENT MISE AU SERVICE DE L'EMPLOI ET DE LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS	5
A - PROGRESSER SUR LA VOIE D'UNE MEILLEURE RÉGULATION AU NIVEAU MONDIAL.....	5
1. Intensifier les efforts en faveur d'une stabilisation du système financier international	5
2. Mieux réguler les échanges commerciaux.....	5
3. Mieux prendre en compte les aspirations de la société civile	6
B - RENFORCER LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE DE LA ZONE EURO	6
1. Réexaminer les conditions d'exercice du pouvoir monétaire en Europe.....	6
2. Promouvoir la coordination des politiques économiques et sociales en Europe.....	8
C - RÉCONCILIER TOUJOURS DAVANTAGE L'ÉCONOMIQUE ET LE SOCIAL EN FRANCE.....	9
1. Entretenir la confiance des ménages.....	9
2. Pour des entreprises dynamiques et innovantes.....	11
3. Amplifier le dialogue social et relancer les négociations	12
4. Partager équitablement les fruits budgétaires de la croissance	13
ANNEXE A L'AVIS.....	15
SCRUTIN.....	15
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	17
RAPPORT présenté au nom de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture par M. Jean-Pierre Chaffin, rapporteur	II - 1
AVANT PROPOS	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I - UNE CROISSANCE CONFORTÉE	9

I - UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL FORTEMENT DÉPENDANT DE LA CROISSANCE AMÉRICAINE.....	11
A - LES GRANDS ESPACES RÉGIONAUX DU MONDE : PRÉVISIONS ET INCERTITUDES.....	12
1. Etats-Unis : une crise financière en gestation ?	12
2. Japon : une reprise encore incertaine	15
3. Pays émergents et en transition : des déséquilibres persistants	16
4. Afrique : une croissance toujours insuffisante.....	19
B - LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA PÉRIODE À VENIR	20
1. La stabilisation du système monétaire et financier international	21
2. Les suites de Seattle et les négociations à l'OMC	22
II - LA CONSOLIDATION DE LA CROISSANCE EN EUROPE....	26
A - L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE DANS LA ZONE EURO	26
1. Evolutions récentes et perspectives pour 2000 et 2001	26
2. Vers une synchronisation des conjonctures européennes ?	32
B - L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE DANS LES AUTRES PAYS EUROPÉENS.....	33
C - UN ESPACE ÉCONOMIQUE RELATIVEMENT AUTONOME...34	
D - LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES EN EUROPE	35
1. La politique monétaire de la Banque centrale européenne	35
2. Quelle coordination ?	42
III - LE DYNAMISME CONFIRME DE LA CROISSANCE FRANÇAISE.....	49
A - LE COMPORTEMENT DES MÉNAGES	51
1. L'emploi, le chômage et les revenus	52
2. Consommation, épargne et endettement des ménages.....	63
B - LE COMPORTEMENT DES ENTREPRISES	67
1. La situation financière et l'investissement des entreprises	67
2. L'évolution des stocks.....	71
3. Quelles régulations économiques ?	72
CHAPITRE II - QUEL PARTAGE BUDGÉTAIRE DES FRUITS DE LA CROISSANCE ?.....	75
I - LES RECETTES PUBLIQUES IMPRÉVUES.....	75
A - LES GRANDES MASSES FISCALES ET L'IMPORTANCE DES RECETTES PUBLIQUES IMPRÉVUES	75
1. Les grandes masses fiscales en 1999 et 2000	76
2. Le volume des surplus de recettes publiques.....	77
II - LES CHOIX DU GOUVERNEMENT	80

A - LES TERMES DU DÉBAT	80
1. La baisse du déficit du budget de l'Etat.....	81
2. La baisse des prélèvements obligatoires.....	82
3. L'augmentation des dépenses publiques	82
B - L'ENVIRONNEMENT FISCAL EUROPÉEN	83
1. Des systèmes fiscaux nationaux très disparates au sein de l'Union européenne.....	83
2. La réforme fiscale allemande : baisse des impôts et réduction ralentie du déficit public	89
C - LA STRATÉGIE BUDGÉTAIRE ET FISCALE DU GOUVERNEMENT	91
1. Le programme pluriannuel de finances publiques 2001-2003.....	91
2. La loi de finances rectificative pour 2000 et la préparation de la loi de finances pour 2001	95
CONCLUSION	101
LISTE DES ILLUSTRATIONS	103

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 5 juillet 2000**

L'article 2 du décret du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social prévoit que la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture doit soumettre des rapports périodiques de conjoncture économique.

La présentation du rapport sur la «*conjoncture au premier semestre 2000*»¹ a été confiée à M. Jean-Pierre Chaffin.

*
* * *

A la mi-2000, la croissance de l'économie mondiale apparaît confortée. C'est le cas notamment pour l'économie française qui a pu, ce faisant, créer un nombre important d'emplois et reconquérir des marges de manœuvre budgétaires. Il convient de favoriser la poursuite d'une conjoncture aussi favorable. Ainsi, au-delà de la satisfaction des besoins du plus grand nombre, la croissance pourra être résolument mise au service de la réduction du chômage et des inégalités, gage d'un renforcement nécessaire du lien social.

I - UNE CROISSANCE CONFORTÉE DANS LA DURÉE

L'année 1999 a démontré la robustesse de la phase d'expansion en cours dans notre pays depuis trois ans. A peine atténués par le «*trou d'air*», les résultats enregistrés figurent parmi les meilleurs de la décennie : une croissance moyenne de 2,9 %, une inflation sous-jacente inexiste et surtout la création de 465 000 emplois autorisant un recul de près d'un point du taux de chômage. Ce dynamisme traduit surtout la contribution soutenue de la demande intérieure, tant de l'investissement que de la consommation, ce qui ne doit pas faire oublier qu'environ le quart des emplois en France est dû à notre capacité d'exportation. D'une façon générale, la croissance est directement liée à notre dynamisme en matière d'innovation, de réussite technologique et commerciale, donc à la compétitivité des entreprises qui repose, pour une large part, sur la qualification et la motivation de leurs salariés.

A la mi-2000, l'environnement international de la zone euro demeure très porteur : les conditions de change sont favorables aux exportations européennes qui bénéficient d'un commerce mondial progressant de plus de 8 % l'an ; l'économie américaine conserve une croissance très vive, grâce à une demande intérieure soutenue mais les déséquilibres demeurent importants et le risque d'une correction boursière brutale et d'un «*atterrissage en douleur*» est toujours présent ; des grands pays industrialisés, seul le Japon reste encore à l'écart d'une croissance mondiale qui avoisinerait 4 % cette année ; les incertitudes concernant la solidité du redressement des pays émergents et l'évolution du prix du pétrole font cependant peser, au-delà du cas déterminant des États-Unis, un aléa non négligeable sur ces perspectives.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté par 103 voix, 22 contre et 38 abstentions (voir résultat de ce scrutin en annexe).

Dans la zone euro, l'Italie et l'Allemagne (50 % du PIB total) profitent de la reprise du commerce mondial pour réduire leur retard de croissance. Les écarts au sein de la zone s'amenuisent autour d'une croissance moyenne proche de 3,5 %, ce qui pourrait permettre une meilleure combinaison de la politique monétaire unique et des politiques budgétaires nationales. L'économie française, dont la croissance a été notablement supérieure à celle de ses principaux partenaires européens au cours des trois dernières années, s'est elle-même installée sur ce rythme et les conditions semblent réunies pour qu'elle s'y maintienne au cours des prochains trimestres : l'investissement devrait poursuivre son expansion grâce à des anticipations de croissance et des conditions de financement favorables ; les créations d'emplois sont restées vives au 1^{er} semestre 2000, alimentant l'augmentation des revenus d'activité et autorisant un recul à moins de 10 % du taux de chômage ; dans ces conditions, les ménages devraient maintenir leurs dépenses de consommation sur un rythme de 3 % l'an, grâce à une légère baisse du taux d'épargne permettant de compenser les pertes du pouvoir d'achat liées à une légère remontée de l'inflation.

Après avoir bénéficié concrètement, depuis 1997, de l'influence déterminante de la croissance sur le niveau de l'emploi, notre pays a aussi pu mesurer, à l'image de ses partenaires européens, son impact sur les comptes publics, à travers des recettes imprévues, voire une minoration mécanique de certaines dépenses (indemnisation du chômage, par exemple). Tel est bien schématiquement ce qui s'est produit en 1999 et s'est prolongé en 2000, suscitant un débat sur l'affectation de ces marges de manœuvre. Preuve, s'il en était besoin, que la recherche de l'équilibre budgétaire et la lutte contre les déficits ne passe pas nécessairement par des politiques d'austérité.

Ce contexte particulièrement favorable ne doit cependant pas conduire à occulter les zones d'ombre de la conjoncture qui se traduisent notamment par un taux de chômage et, plus généralement, une insécurité de l'emploi encore beaucoup trop élevés. Aujourd'hui, la politique économique doit être orientée vers la consolidation de la croissance afin de garantir le caractère durable de la reprise, condition essentielle de la poursuite du recul du chômage. Il faut également tout mettre en œuvre pour intensifier la réduction des inégalités et de la précarité, mais aussi pour favoriser le retour de meilleures possibilités de promotion et de progrès sociaux. Tant il est vrai que l'amélioration du bien-être de la population demeure l'objectif ultime de l'économie.

II - UNE CROISSANCE QUI DOIT ÊTRE RÉSOLUMENT MISE AU SERVICE DE L'EMPLOI ET DE LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS

A - PROGRESSER SUR LA VOIE D'UNE MEILLEURE RÉGULATION AU NIVEAU MONDIAL

1. Intensifier les efforts en faveur d'une stabilisation du système financier international

Depuis de trop longues années, l'économie mondiale est marquée par un ensemble de crises dont l'origine réside dans l'instabilité de la finance internationale. Les effets économiques et sociaux dommageables de celle-ci plaident en faveur d'une régulation ordonnée. Cette dernière suppose d'abord la définition et la mise en œuvre de politiques prudentielles afin d'empêcher que les institutions financières ne prennent des risques excessifs. Elle suppose aussi de conférer aux gouvernements la capacité de limiter la volatilité des mouvements de capitaux. Parmi les mesures proposées figure notamment une taxe de type Tobin qui consisterait à taxer, de manière modulée, les opérations sur le marché des changes pour accroître le coût des opérations spéculatives. En attendant la mise en place d'un mécanisme de ce type que préconise le Conseil économique et social, il conviendrait déjà d'accroître la transparence des données économiques fondamentales afin de permettre aux intervenants de mieux apprécier la situation réelle des pays concernés et d'éviter les réactions brutales.

Notre Assemblée émet le vœu que les travaux menés sous l'égide du Forum de stabilité financière (FSF), qui regroupe, depuis février 1999, des représentants des banques centrales, des ministères des finances et des institutions internationales de régulation des bourses, des assurances et des banques, permettent de dégager des propositions concrètes de nature à remédier très rapidement aux risques liés aux mouvements de capitaux à court terme, aux fonds d'investissement spéculatifs et aux paradis fiscaux, qui pèsent lourdement tant sur les fluctuations cycliques que sur le rythme de croissance de moyen-long terme de l'économie mondiale.

2. Mieux réguler les échanges commerciaux

La conférence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue à Seattle à la fin 1999 aurait dû marquer le début d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. S'il n'en a pas été ainsi, c'est notamment que ce rendez-vous a été influencé par la pression des pays en développement et l'irruption des sociétés civiles, inquiètes - à juste titre d'ailleurs - des modalités actuelles du processus de mondialisation et de ses conséquences sociales. Les recommandations proposées par notre Assemblée dans son avis adopté sur ce thème le 24 novembre 1999 s'inscrivent dans une démarche permanente visant à apporter des réponses concrètes aux multiples interrogations suscitées par la mondialisation qui s'est traduite par la constitution d'un comité de suivi chargé d'exercer un travail de veille et d'anticipation. Cette initiative, qui suscite d'ores et déjà des saisines sur tel ou tel domaine de négociation, manifeste la volonté du Conseil économique et social de prendre

toute sa place, aux côtés des assemblées parlementaires, dans la réflexion en cours concernant la régulation des échanges internationaux et la recherche d'une mondialisation ordonnée.

3. Mieux prendre en compte les aspirations de la société civile

La mondialisation ne deviendra socialement acceptable qu'à la condition de se soumettre à des mécanismes de régulation redonnant tout son sens à la notion d'intérêt général à l'échelle de la planète. Les organisations internationales et les gouvernements doivent aujourd'hui être de plus en plus à l'écoute des représentants multiples des sociétés civiles pour pouvoir prendre des décisions optimisées. La multiplicité, l'extrême diversité des acteurs (syndicats, ONG, associations...) rendent la chose difficile. Pourtant, à l'image du Conseil économique et social français, plus de cinquante pays ont pris le chemin d'une expression ordonnée des acteurs de leur société civile. La réflexion doit se poursuivre pour qu'ils puissent se faire mieux entendre des grandes institutions mondiales. Notre Assemblée plaide également en faveur d'une revalorisation de la place et du rôle du Comité économique et social au sein des institutions européennes.

B - RENFORCER LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE DE LA ZONE EURO

1. Réexaminer les conditions d'exercice ²du pouvoir monétaire en Europe

1.1. *Les objectifs de politique monétaire poursuivis par la Banque centrale européenne sont critiquables*

➔ Conformément au traité sur l'Union européenne (article 105), l'objectif principal de la BCE est la stabilité des prix. Il s'agit là d'une mission traditionnelle des banques centrales mais il est regrettable que cet objectif n'ait pas été complété par celui de la croissance et de l'emploi comme c'est, par exemple, le cas aux Etats-Unis.

➔ La stabilité des prix est définie comme une progression de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) inférieure à 2 % l'an. Ainsi énoncée, la démarche apparaît asymétrique puisque posant une valeur-plafond mais pas de valeur-plancher. Même si le risque de déflation n'est plus d'actualité, cela constitue une erreur. Il serait, en effet, hautement préférable de présenter sous la forme d'une fourchette l'objectif d'inflation pour la zone, sachant que la hausse des prix peut encore être considérée comme acceptable, dans un contexte de croissance soutenue, si elle se situe entre 2 et 4 % l'an. Au demeurant, c'est seulement l'inflation sous-jacente, c'est-à-dire hors éléments volatils (sur lesquels la politique monétaire est sans effet), qui devrait être prise en compte.

➔ La stratégie monétaire de l'eurosystème accorde une importance de premier plan à l'évolution de l'agrégat M3 (limitée à 4,5 % l'an). Cela relève d'une démarche *a priori*, par trop mécanique, dans la mesure où, en pratique, il existe aujourd'hui une continuité dans la palette des actifs monétaires, des plus liquides aux moins liquides. Dès lors, les variations de la vitesse de circulation de la monnaie ne traduisent, pour une large part, que des arbitrages marginaux avec des actifs à peine moins liquides, sans signification inflationniste.

➲ L'existence d'objectifs implicites (en matière de croissance, de chômage ou de change) rend encore plus opaques les conditions dans lesquelles la BCE prend ses décisions dont la communication à destination des marchés est, à l'évidence, déficiente.

1.2. *Sa politique de taux d'intérêt est contestable*

Depuis novembre 1999, la BCE, suivant les orientations de la FED, a entamé un mouvement continu de relèvement de son taux directeur qui a été porté à 4,25 % le 8 juin dernier, soit une hausse de 175 points de base en sept mois. Le Conseil économique et social tient à réaffirmer avec force sa désapprobation des orientations restrictives de la BCE dont les fondements lui semblent éminemment contestables et qui sont susceptibles de peser sur les perspectives de croissance et de recul du chômage. Si ce resserrement est motivé par la volonté de lutter contre la dépréciation de l'euro vis-à-vis du dollar - objectif dont la définition relève en droit exclusivement du Conseil -, l'expérience montre que cet instrument est, en tout état de cause, inadapté, dans la mesure où la faiblesse de la monnaie européenne est avant tout due au différentiel de croissance entre les deux rives de l'Atlantique.

1.3. *L'instabilité des changes est préoccupante*

Il convient désormais, sans attendre l'introduction des billets et pièces en euros, de privilégier plusieurs axes :

➲ la politique monétaire européenne doit être plus transparente, contrepartie logique de la totale indépendance de la BCE. Dans cette optique, la publication des « *minutes* » du Conseil des gouverneurs de la BCE, avec le délai requis par la volonté de ne pas déstabiliser les marchés, présenterait des avantages certains, en particulier pour le débat démocratique ;

➲ c'est moins le niveau des parités qui est alarmant que la grande instabilité des changes entre les trois grandes monnaies (dollar, euro, yen). Cette instabilité nécessite des décisions politiques concrètes et coordonnées :

- au niveau mondial, les réunions périodiques du G3 devraient s'engager sur l'objectif d'une plus grande stabilité des changes et se donner les moyens concrets de dissuasion et d'intervention pour y parvenir ;
- au niveau européen, il est urgent que le Conseil Ecofin et le Conseil de l'euro assument enfin toutes les responsabilités qui leur ont été conférées par le traité en matière de change. Subsidiairement, un porte-parole unique doit être désigné, de préférence le ministre des finances du pays exerçant la présidence.

➲ enfin, des progrès dans la coopération politique en Europe renforceraient certainement la crédibilité de l'euro. Une monnaie ne peut, en effet, être fondée que sur une souveraineté et une autorité, c'est-à-dire sur l'existence d'une communauté se reconnaissant dans un projet politique, culturel et social. Le second semestre de cette année, qui voit notre pays assurer la présidence de l'Union, doit précisément être l'occasion de réaliser des avancées décisives dans la consolidation de son architecture institutionnelle et de rechercher les voies de construction d'un véritable socle de la politique économique et sociale

européenne, à laquelle contribuerait utilement l'adoption de la charte des droits fondamentaux.

2. Promouvoir la coordination des politiques économiques et sociales en Europe

2.1. Renforcer les pouvoirs de l'euro-11

L'euro-11 réunit les ministres des finances des pays participant à l'Union monétaire ainsi que, le cas échéant, les présidents de la Commission et de la BCE. S'il traite de sujets très divers, les décisions relèvent toutefois du Conseil Ecofin qui comprend les ministres des finances des Quinze. Il importe, pour notre Assemblée, de promouvoir une meilleure articulation entre celui-ci et l'euro-11, qui mérite de disposer de pouvoirs propres afin d'organiser une coordination plus efficiente des politiques économiques à l'intérieur de la zone. Un affichage clair du *policy mix* est, en tout état de cause, nécessaire pour canaliser les anticipations des agents économiques, ce qui suppose un dialogue entre la BCE et l'euro-11.

2.2. Favoriser une coordination active des politiques budgétaires

Le pacte de stabilité et de croissance a été conçu pour favoriser une coordination des politiques budgétaires nationales. Celle-ci s'opère davantage par la négative (ne pas dépasser une norme) que dans un sens positif. Elle doit incontestablement être renforcée. Le gouvernement français a présenté en avril 1999 des propositions visant à faciliter, en l'absence d'un budget européen digne de ce nom, une coordination budgétaire plus active en faveur de la croissance et de l'emploi dont l'adoption représenterait une avancée certaine.

2.3. Etendre le champ de la majorité qualifiée à certains compartiments de l'harmonisation fiscale

Le Conseil économique et social souhaite que les négociations en cours dans le cadre de la Conférence intergouvernementale (CIG) permettent d'étendre, à bref délai, le champ de la majorité qualifiée, en particulier au domaine fiscal, en lieu et place de l'unanimité qui constitue un facteur déterminant de blocage. Afin que la compétition entre Etats ne conduise pas à une baisse généralisée des recettes fiscales susceptible de remettre en cause les capacités de redistribution et de financement des services publics indispensables, il considère que la fixation de taux minima pour la TVA, la fiscalité de l'épargne et l'impôt sur les sociétés devrait, à tout le moins, pouvoir être décidée sur cette base.

2.4. Mettre en œuvre un « pacte social européen de croissance »

Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars a marqué une nouvelle étape de ce qu'il est convenu d'appeler « *l'Europe sociale* ». Le Conseil est désormais censé poursuivre ses réflexions afin d'aboutir, en décembre, à un accord sur un programme de travail pluriannuel ordonnant sur cinq ans les actions à conduire dans les domaines du droit du travail, de la protection et de la mobilité sociales, ainsi que de la formation. C'est dire toute l'importance que revêtira la présidence française pour confirmer ces orientations et surtout aller

plus loin sur le chemin de l'Europe de la croissance et de l'emploi, en faisant progresser en parallèle la prospérité économique et la cohésion sociale. Ce qui passe notamment par la mise en œuvre, à la faveur des travaux de la CIG, d'un véritable « *pacte social européen de croissance* ».

C - RÉCONCILIER TOUJOURS DAVANTAGE L'ÉCONOMIQUE ET LE SOCIAL EN FRANCE

1. Entretenir la confiance des ménages

La solidité et la vigueur de la croissance française tiennent notamment à la confiance retrouvée et confirmée des ménages depuis 1997. Ce climat est d'abord lié à la situation de l'emploi et au recul continu du chômage qui donne du crédit à la perspective du plein emploi à moyen terme. Ce contexte favorable s'est traduit par une croissance soutenue de la consommation des ménages en 1999 et au premier semestre 2000. Toutefois, la persistance des phénomènes d'exclusion révèle toujours, à l'évidence, de nombreux besoins insatisfaits. Il revient aux responsables de la politique économique de consolider cette croissance pour garantir le caractère durable de la reprise, condition essentielle de la poursuite nécessaire du recul du chômage et des inégalités sociales, en particulier en soutenant la vigueur de la demande intérieure (consommation et investissement). Ceci implique notamment une politique budgétaire et fiscale attentive tout autant aux exigences de cohésion sociale que d'efficacité économique.

1.1. Intensifier encore la lutte contre le chômage

Certes, l'amélioration de l'emploi est, avant tout, favorisée par la phase actuelle de croissance soutenue. Elle est aussi liée aux mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics concernant aussi bien le secteur marchand que le secteur non-marchand, associations et entreprises de l'économie sociale et solidaire, dont l'efficacité devrait toutefois être améliorée, en particulier s'agissant des publics les plus fragiles : l'effort devrait ainsi être renforcé pour faciliter l'insertion économique et sociale des jeunes, les aider à crédibiliser leur projet professionnel et leur permettre d'accéder à l'autonomie ; cet effort devrait tout autant concerner les emplois-jeunes, sans attendre le terme des cinq années du dispositif ; par ailleurs, la réintégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail constitue, plus que jamais, une priorité qui justifie que tout soit mis en œuvre pour organiser leur formation et leur permettre de tirer enfin les bénéfices de l'embellie constatée depuis quelques années ; enfin, le volume toujours trop important de l'emploi précaire est un sujet de préoccupation d'autant plus surmontable que la situation de l'emploi s'améliore ; son développement doit être enrayé si l'on veut faire reculer les incertitudes qu'il engendre dont l'impact sur la consommation est loin d'être neutre.

On voit aujourd'hui des entreprises qui mettaient hier leur personnel en préretraite regretter de ne pas trouver la main-d'œuvre qualifiée dont elles ont besoin. Ceci pose le problème de l'efficacité de la gestion des ressources humaines à flux tendus dont les effets pervers deviennent parfaitement perceptibles. La formation est donc le fer de lance de la lutte contre le chômage : formation pour accéder au marché du travail dans des conditions

satisfaisantes et formation tout au long de la vie pour s'adapter à son évolution, afin de pouvoir s'y maintenir ou pour le réintégrer.

1.2. Lutter de façon déterminée contre la pauvreté et les exclusions

Un salarié sur six (près de trois millions de personnes) occupe aujourd’hui un emploi à bas salaire (moins des deux-tiers du salaire médian). Entre 1983 et 1999, cette proportion s'est accrue de 40 % en raison essentiellement du doublement du nombre de très bas salaires (la moitié du salaire médian) qui représentent désormais 10 % des salariés. 80 % sont des femmes, alors qu'elles ne représentent qu'un peu moins d'un salarié sur deux. Les moins de 25 ans et les non-diplômés sont également davantage concernés que la moyenne. Plus des trois-quarts sont employés à temps partiel. Si tous les salariés à bas salaires ne sont pas des travailleurs pauvres, ils le sont néanmoins de plus en plus souvent : la « *pauvreté laborieuse* », qui concernait surtout, jusqu'à la dernière décennie, des familles nombreuses modestes, s'est étendue aussi aux jeunes, aux personnes seules et aux chefs de famille monoparentale.

Cette situation appelle la mise en œuvre d'une politique visant à favoriser le retour à temps plein des salariés à temps partiel qui le souhaitent ainsi que la promotion effective de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Elle implique aussi une politique active de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sous toutes leurs formes s'appuyant sur un bilan de l'application de la loi contre l'exclusion que notre Assemblée appelle de ses vœux. Cette action, qui passe par un relèvement substantiel des minima sociaux, devra être attentive aux effets de seuil de nature à peser sur le retour à l'emploi qui conserve un rôle structurant majeur pour la socialisation des individus et doit demeurer la priorité. Il serait nécessaire que la reprise de l'emploi bénéficie également aux travailleurs handicapés.

1.3. Promouvoir une politique salariale active

La confiance retrouvée des ménages est d'abord le fruit de l'amélioration de la situation de l'emploi et des gains de pouvoir d'achat qu'ils ont réalisé. Le soutien de la demande doit reposer, par conséquent, sur la poursuite du recul du chômage mais aussi sur une progression sensible des salaires. A cet égard, il convient de noter que les accords de branche sur les 35 heures sont souvent assortis de dispositifs de modération salariale. Si l'on met de côté l'effet 35 heures, le rythme de l'activité conventionnelle sur les salaires s'est nettement ralenti : ainsi, plus de 70 % des branches du secteur général présentaient, au 31 décembre dernier, une grille salariale dont le minimum conventionnel garanti était inférieur au SMIC. C'est pourquoi, il importe de relancer des négociations salariales actives ainsi que des négociations portant sur les grilles de classification, les unes permettant de soutenir la demande et donc l'emploi, les autres créant les conditions favorables au redémarrage indispensable de la promotion interne dans les entreprises.

Il convient aussi d'évoquer l'avant-projet de loi sur l'épargne salariale qui a été adressé par le ministre de l'économie et des finances aux partenaires sociaux. Ce texte - sur lequel notre Assemblée aurait souhaité se prononcer - propose d'étendre au plus grand nombre, notamment aux salariés des PME, l'accès à l'épargne salariale et de favoriser l'épargne à long terme par la création

d'un nouveau dispositif. Cette réforme ne saurait, en tout état de cause, pour le Conseil économique et social, être une façon déguisée d'organiser un tunnel vers la constitution d'un système de retraite par capitalisation. Par ailleurs, les produits concernés ne devraient en aucune façon se substituer à une partie des salaires ou aux augmentations salariales.

1.4. Favoriser le développement économique et social de l'outre-mer français

La situation de l'outre-mer français demeure particulièrement préoccupante, en particulier du point de vue de la situation de l'emploi. Le projet de loi d'orientation vise précisément à mieux lutter contre le chômage et la pauvreté dans les collectivités concernées. Parmi les articles-phares du projet figurent l'alignement en trois ans du montant du RMI, actuellement inférieur de 20 % à son niveau métropolitain, et l'exonération de charges sociales pour les entreprises de moins de 11 salariés, soit la très grande majorité des entreprises d'outre-mer. Il s'agit d'un effort sans précédent qui, avec le passage aux 35 heures, représente un quadruplement des aides à l'emploi et à la lutte contre la pauvreté. Notre Assemblée souhaite que la mise en application rapide de cette loi permette à l'égalité sociale de progresser sur le territoire de la République en rapprochant les conditions de vie des populations concernées de celles de la métropole, notamment en matière de logement, de santé et d'éducation. Mais il convient également que de nouveaux dispositifs soient mis en place pour favoriser l'investissement afin d'améliorer les capacités productives des DOM, condition essentielle d'un renversement de la tendance continue à l'accroissement du chômage.

2. Pour des entreprises dynamiques et innovantes

L'investissement des entreprises a longtemps constitué, sur la période récente, le talon d'Achille de la conjoncture française. Tel n'est plus le cas aujourd'hui alors que les entreprises, fortes d'une situation financière assainie et pour faire face à des perspectives de demandes favorables, procèdent résolument au renouvellement, à l'augmentation et à la modernisation de leurs équipements. Une telle orientation est essentielle pour la durabilité de la phase de croissance actuelle. De sa vigueur et de sa pérennité dépendront, en effet, les performances futures de notre économie.

2.1. Être attentif à la situation financière des entreprises

En 1999, le taux de marge a atteint 32,1 % de la valeur ajoutée contre 32,6 % en 1998. Le taux d'épargne des entreprises a diminué pour ressortir à 15,7 % contre 17 % pour les trois années précédentes. Les profits bruts d'amortissement des entreprises non financières se sont contractés de 1 point à 22,4 % contre 23,4 % en 1998 tandis que le revenu global agricole diminuait de 10 % en termes réels. Cette évolution - qui reflète une situation financière toujours satisfaisante des entreprises - ne doit pas être ignorée des pouvoirs publics dans la mesure où il importe de leur permettre de conserver des moyens suffisants non seulement pour financer sainement leur exploitation mais aussi pour investir et se moderniser.

2.2. Stimuler l'investissement des entreprises, l'innovation, la recherche

L'investissement des entreprises devrait croître de plus de 7 % en 2000 et de l'ordre de 6,5 % en 2001, contribuant ainsi positivement (respectivement 1,2 et 1 point en moyenne) à la croissance. La hausse de la FBCF en produits manufacturés resterait, en particulier, très vigoureuse (plus de 12 % l'an en volume en 2000 et 2001), l'essor et la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication alimentant plus particulièrement les achats de biens d'équipement en électronique et informatique. C'est là un gage de compétitivité renforcée pour notre économie qui repose essentiellement sur la qualité de nos produits et l'excellence des hommes et des femmes qui les fabriquent et les vendent. Elle ne saurait jamais être considérée pour acquise. Elle suppose, en effet, un effort continu d'investissement et de recherche-développement, un environnement administratif, fiscal, réglementaire favorable aux entreprises, en particulier celles qui exportent, ainsi qu'un environnement financier fournissant des ressources longues suffisantes au système productif. Elle repose surtout sur la motivation et la compétence des personnes pour fabriquer de meilleurs produits, conquérir de nouveaux marchés et innover.

2.3. Quelles régulations économiques ?

Le projet de loi sur les « *nouvelles régulations économiques* » vise à réformer, à la fois, le droit boursier et la régulation du système financier, le droit de la concurrence et des concentrations, les relations industrie-distribution, le droit des sociétés, et à rendre les opérations boursières plus transparentes. Ce texte, qui aurait mérité une saisine de notre Assemblée, est de nature à corriger certains dysfonctionnements, notamment en mettant un terme à certaines pratiques commerciales abusives.

3. Amplifier le dialogue social et relancer les négociations

Les lois Aubry sur les 35 heures ont provoqué une relance considérable des négociations de branches et d'entreprises sur l'aménagement et la réduction du temps de travail. On peut se féliciter de cette intensification du dialogue social qui en résulte et espérer qu'elle sera durable. L'évolution des modes de travail, l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et les innovations associées à la nouvelle législation sur le temps de travail rendent désormais urgente l'ouverture de négociations portant sur les classifications, la formation et les évolutions de carrière et, plus largement, sur les conventions collectives.

Sur un plan plus général, le Conseil économique et social, qui a accueilli la première rencontre au sommet entre les partenaires sociaux sur le thème de la « *refondation sociale* », estime, en effet, nécessaire qu'un vaste domaine de négociation puisse effectivement s'ouvrir entre les partenaires sociaux ; il y va de la vitalité de notre démocratie. Il souhaite que ces discussions aboutissent à des accords qui trouveront toute leur légitimité, d'une part, en reposant sur un large consensus des parties prenantes, d'autre part, en respectant les prérogatives du législateur dans la définition de l'ordre public social, élément fondamental de

notre démocratie. C'est une condition nécessaire pour la consolidation du dialogue social et du paritarisme dans notre pays.

4. Partager équitablement les fruits budgétaires de la croissance

Notre Assemblée considère que les marges de manœuvre budgétaires doivent être affectées en tenant compte de deux impératifs : d'une part, la nécessité de soutenir la reprise afin d'en assurer la durabilité, gage de succès dans la lutte pour l'emploi et contre le chômage, ce qui suppose de veiller à la compétitivité de notre économie ; d'autre part, l'exigence de cohésion sociale, qui implique de répondre à un certain nombre de besoins liés notamment au contexte de chômage de masse que connaît encore notre pays malgré l'embellie actuelle. Cela passe par un accroissement des moyens de la politique familiale concernant, par exemple, les familles en charge de jeunes adultes souvent confrontés à une insertion professionnelle et sociale problématique. C'est à l'aune de ce double objectif - soutien à la croissance, cohésion sociale - que sera finalement jugée la politique budgétaire et fiscale du gouvernement.

4.1. Améliorer la transparence dans l'exécution des lois de finances

Le thème de la « *cagnotte* » a été placé sur le devant de l'actualité économique française depuis la fin 1999. Cette expression imagée est, à l'évidence, inappropriée dans la mesure où elle suggère l'existence d'un « *trésor constitué* » dans les comptes de l'Etat. Il est utile de rappeler que les dépenses, les recettes et donc les soldes budgétaires inscrits dans la loi de finances initiale sont fondés sur des hypothèses économiques. En cours d'année, des écarts apparaissent nécessairement entre les décisions *ex ante* et les réalisations effectives. Ils sont d'autant plus importants que l'on se situe en phase de croissance rapide et doivent être évalués de façon transparente par le Gouvernement aussi bien à l'égard de nos concitoyens que de la représentation nationale. Les modalités d'exécution du budget de l'Etat en 1999 justifient que des efforts soient réalisés pour prévenir la répétition des hésitations gouvernementales, conforter les contrôles de la représentation nationale et l'efficacité économique et sociale des choix publics.

4.2. Certains choix opérés pour 2000 ne sont pas exempts de critiques

Les mesures contenues dans la loi de finances rectificative pour 2000 appellent, de la part de notre Assemblée, les observations suivantes :

⇒ d'une part, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation - dont le caractère à la fois obsolète et injuste est avéré - devra être compensée, d'une manière ou d'une autre, par le budget de l'Etat. Elle a pu être interprétée, par certains comme une remise en cause partielle de l'autonomie de ses collectivités, c'est-à-dire de la décentralisation. Si tout le monde s'accorde pour reconnaître la nécessité d'une réforme de la fiscalité locale, celle-ci devrait toutefois être conçue dans une perspective globale et viser à la fois la justice sociale et le respect des prérogatives des collectivités territoriales ;

⇒ d'autre part, la baisse des taux des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu est positive mais, en rendant 650 000 foyers non imposables à ce

titre, contribue à l'augmentation de la concentration de cet impôt sur une assiette déjà étroite ;

⇒ enfin, la baisse de 1 point du taux normal de la TVA, pour positive que soit cette mesure, est insuffisante pour produire des effets significatifs sur les prix.

4.3. Les priorités pour 2001 : la croissance pour l'emploi et la justice sociale

Pour l'avenir, il importe, pour notre Assemblée, que la baisse envisagée des prélèvements, qui devrait prendre la forme d'une réforme globale intégrant l'ensemble des impôts, taxes et cotisations sociales (y compris la CSG), plutôt que de mesures ponctuelles et non coordonnées, soit le plus équitablement répartie et compatible avec la poursuite, sur un rythme soutenu et non inflationniste, de la reprise afin d'aller plus loin encore dans la recherche du plein emploi.

La cohésion sociale impose l'existence de possibilités de promotion tout au long de la vie pour toutes les composantes de la société. Concernant les catégories les plus défavorisées, c'est sans doute par un relèvement des minima sociaux compatible avec l'insertion professionnelle des intéressés que passe l'indispensable solidarité. S'agissant des catégories moyennes, qui ont été très fortement sollicitées quand l'économie allait mal, le retour de la croissance doit permettre de revenir à une situation plus normale de prélèvements à travers notamment une baisse uniforme des taux des tranches du barème les concernant.

Il convient, par ailleurs, de poursuivre l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics qui, profitant à tous, doivent certes continuer à recevoir des moyens suffisants pour fonctionner efficacement mais doivent aussi évoluer pour mieux remplir leurs missions. Notre Assemblée, qui réunit les forces vives du pays, est prête, pour sa part, à participer à cette réflexion essentielle non seulement pour la compétitivité de notre économie mais aussi pour le renforcement nécessaire du lien social. Tant il est vrai que nul ne devrait être laissé au bord du chemin de la croissance et de la distribution de ses fruits.

*
* * *

La recherche du taux de croissance le plus élevé possible ne saurait constituer, pour le Conseil économique et social, un objectif légitime et suffisant à soi-même de la politique économique. Celle-ci ne trouve, en effet, sa pleine justification qu'en fonction des modalités plus ou moins équitables de la répartition des fruits de l'expansion et du progrès social qu'elle engendre. Tel est bien l'enseignement qu'il convient de tirer de l'actualité récente et qui devrait présider, à l'avenir, aux décisions des pouvoirs publics.

*
* * *

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	<i>163</i>
<i>Ont voté pour</i>	<i>103</i>
<i>Ont voté contre</i>	<i>22</i>
<i>Se sont abstenus</i>	<i>38</i>

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 103

Groupe de l'agriculture - MM. Ballé, de Benoist, Bué, Compiègne, Le Fur, Marteau, Salmon, Szydlowski, Thévenot.

Groupe des associations - MM. Gevrey, Mme Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, Briand, MM. Bury, Capp, Mme Coeurdevey, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Wéber.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Junker, Larose, Le Duigou, Manjon, Masson, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Caillat, Dossetto, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayez, Lesueur, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Jacques Picard.

Groupe de l'outre-mer - MM. Frébault, Gata.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Gérard, Reucher.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Dechartre, Dondoux, Duhartcourt, Mme Guilhem,

MM. Piazza-Alessandrini, Didier Robert, Schapira, Mme Steinberg,
MM. Taddei, Teulade.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Brin, Guimet, Laune, Mmes Lebatard,
Marcilhacy, M. de Viguerie.

Ont voté contre : 22

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Michel
Franck, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon,
Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy,
Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Careil, Vial.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Cannac.

Se sont abstenus : 38

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Beaumesnil, Mme Chézalviel,
MM. Ducroquet, Giroud, Guyau, Hervieu, Louis, Mme Méhaignerie,
MM. Raoult, Rigaud, Rousseau, Stéfani.

Groupe de l'artisanat - Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Lardin, Perrin,
Séassari, Teilleux.

Groupe de l'outre-mer - M. Aboubacar.

Groupe des entreprises publiques - M. Ailleret, Mme Bouzitat,
MM. Gadonneix, Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement -
Mme Rastoll.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Debout,
Mme Elgey, M. Jeantet, Mme Le Galiot-Barrey, MM. Motroni, Pasty,
Pompidou, Souchon.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert,
Salustro.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

La bonne santé de l'économie française, dont nous nous félicitons, ne doit rien au hasard, mais est le fruit du dynamisme des acteurs économiques, évoluant dans un environnement favorable. (La politique de la BCE ne laisse pas ici d'inquiéter car un relèvement constant des taux d'intérêt pourrait à terme grever les excellentes perspectives de croissance. Il conviendrait plutôt de progresser sur la voie d'une harmonisation fiscale, sociale et environnementale de l'Union européenne afin de mettre fin aux distorsions de concurrence dont les effets demeurent désastreux.)

Seule de tous les secteurs, l'agriculture ne bénéficie pas de cette reprise. L'avis mentionne la diminution du revenu agricole global de 10 % en 1999. L'ensemble du secteur agricole affronte en effet un contexte particulièrement difficile :

L'agriculture subit actuellement une accumulation de taxes et de charges qui pénalise les exploitations au moment où la concurrence se renforce et alors qu'il faut s'adapter à la réforme de la PAC issue de l'Agenda 2000. Elle subit également une pression commerciale considérable de la part de certains partenaires d'aval comme la grande distribution. Cela se traduit par une baisse tendancielle des prix et une perte de valeur ajoutée, au risque de mettre en péril l'équilibre de nombreuses exploitations.

La politique agricole est loin de répondre aux inquiétudes des agriculteurs. Et pourtant, l'agriculture contribue largement à la bonne santé de notre économie.

Bon an mal an, l'agriculture et l'agroalimentaire autorisent un excédent commercial d'environ 60 milliards F. (soit la moitié de l'excédent commercial de la France). Nous demeurons le pays de la bonne alimentation et de la gastronomie, avec les meilleures garanties sanitaires. Avec ses nombreux fournisseurs et ses multiples clients, l'agriculture contribue largement à l'emploi. Elle participe à l'équilibre des territoires rien que par la répartition de ses activités dans l'espace.

C'est pourquoi il est d'autant plus inacceptable que la situation actuelle fasse des agriculteurs les seuls exclus de la croissance.

Nous en appelons donc au Gouvernement pour que soient enfin prises les mesures indispensables au rétablissement de la situation de l'agriculture.

Cette politique passe par une baisse des charges fiscales et sociales pesant sur les exploitations, sans oublier une surveillance des charges financières.

Elle implique une simplification administrative car les agriculteurs sont étouffés par la masse grandissante des paperasses et des contrôles.

Nous revendiquons également un environnement économique plus équilibré avec nos partenaires. (Espérons que le projet de loi sur les régulations

économiques mette définitivement fin aux abus commerciaux de la grande distribution).

Enfin, en ce qui concerne les négociations agricoles de l'Organisation mondiale du commerce, nous serons attentifs à ce qu'elles débouchent sur des règles équitables pour tous et sur une mondialisation mieux régulée.

Sur tous ces points, le Gouvernement qui dispose de marges de manœuvre budgétaires, doit, de toute urgence, apporter des réponses aux agriculteurs, afin d'éviter que l'année 2000 ne se traduise, pour eux, par un recul brutal comme pour l'an passé (et pour prévenir d'éventuelles difficultés qui pourraient être liées au remboursement à venir des investissements importants réalisés ces deux dernières années).

Le groupe de l'agriculture plaide pour une politique ambitieuse, qui permette de pérenniser une croissance source d'emplois et de richesses.

Groupe de l'artisanat

Au regard des zones d'ombre de pression du dollar, de niveau élevé des taux d'intérêt et du chômage, auxquelles s'ajoutent les contraintes de l'Europe en matière de déficit public et celles liées à la réduction du temps de travail, le groupe de l'artisanat aurait souhaité que l'avis de conjoncture au premier semestre 2000 donne la priorité à l'économie qui doit tirer le social et non l'inverse.

C'est ainsi qu'au-delà des préconisations en matière d'intensification des efforts de stabilisation du système financier international et celles relatives à la régulation des échanges commerciaux, l'avis aurait dû consacrer de plus amples développements sur la stimulation de l'investissement, de l'innovation et de la recherche et prévoir des dispositions en matière de création, de reprise et d'accompagnement au développement d'entreprises.

Le groupe de l'artisanat entend par là la reprise d'une des idées émises à Lisbonne et à Feira de développement d'une « charte européenne de l'artisanat » destinée à promouvoir un esprit d'entreprendre auprès des jeunes, des parents, des médias mais aussi des systèmes éducatifs et de formation professionnelle.

Au travers de la valorisation des filières par l'alternance et notamment l'apprentissage, cette mesure permettrait non seulement de confronter, dès le plus jeune âge et tout au long de la vie, les jeunes au monde de l'entreprise mais surtout contribuerait à enrayer la tendance actuelle à la pénurie de main-d'œuvre dans nos métiers décrite dans l'avis.

Conçue comme une véritable stratégie, cette charte, pour les représentants de l'artisanat au niveau européen devrait :

- veiller à introduire la dimension « artisanat » dans tout dispositif et politiques communautaires nouvelles et surtout prévoir des mesures d'adaptations progressives aux législations en cours ;
- mettre en place un soutien au renforcement et au développement de l'artisanat ainsi qu'un accès plus large et systématique de ces entreprises aux résultats de la recherche, aux nouvelles technologies de la production, de l'information et de la communication ;

- enfin, créer les conditions nécessaires au développement durable de l'artisanat, avec une réelle simplification administrative, un abaissement des charges pesant sur les entreprises de main-d'oeuvre, un accès plus facile à l'épargne et au crédit, une baisse effective de la pression fiscale.

En matière de fiscalité, le groupe de l'artisanat partage la proposition d'une réforme globale. Par contre, il n'est pas favorable à la baisse des taux des deux premières tranches d'impôt sur le revenu car elle augmente la concentration d'imposition sur une assiette déjà étroite, nuisant au rendement de l'impôt autant qu'à la cohésion sociale en créant une fois de plus une pression supplémentaire pour ceux qui ont le courage d'entreprendre.

Toujours dans le droit fil de l'objectif de compétitivité des entreprises, le groupe de l'artisanat tient à exprimer ses réserves quant à la mise en œuvre d'une politique salariale active généralisée et un relèvement des minima sociaux. En effet, contrairement à ce qui est affirmé dans l'avis, la situation financière des entreprises artisanales est loin d'être assainie. Les pressions subies en amont sur les prix et la concurrence accrue de toute part rendent effectivement impossible à l'heure actuelle, la dissociation de l'application de la réduction du temps de travail avec ses conséquences sur l'augmentation brutale du SMIC, de la négociation salariale.

Partageant l'analyse de l'INSEE suivant laquelle une hausse de 10 % du SMIC détruirait près de 300 000 emplois, le groupe de l'artisanat préfère voir généraliser à l'ensemble des entreprises la politique d'abaissement des charges sur les salaires dont il est prouvé, contrairement au relèvement des minima sociaux, l'impact positif sur l'emploi et sur le niveau des recettes.

Quant au partage des fruits budgétaires de la croissance, au-delà des critiques sur la transparence dans l'exécution des lois de finances au regard de l'efficacité économique et sociale des choix publics, l'ensemble des remarques qui précède illustre nos préférences pour un soutien à l'activité, seule garante de l'emploi et de la cohésion sociale.

Le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

Nous remercions le rapporteur pour avoir été particulièrement soucieux de traduire les aspirations de cette « société civile » dont nous sommes l'une des expressions.

Nous le faisons quelques jours après une importante Conférence au Parlement européen dont le thème était « Les organisations du troisième système et leur rôle dans le développement de l'emploi ». Par troisième système, il faut entendre l'économie sociale reconnue en France au travers des mutuelles, des coopératives et des associations, mais aussi les nouvelles organisations souvent locales réunies sous la qualification « d'économie solidaire ».

Ces acteurs de l'économie sociale représentent en Europe près de neuf millions d'emplois (calculés en équivalent temps plein), en France plus de un million deux cent trente mille emplois (en équivalent temps plein) pour le secteur associatif. Des données communiquées lors de cette Conférence au Parlement

indiquent que dans les dernières années les associations intervenant dans les secteurs sanitaire, social, culturel, sportif ont connu un rythme de progression annuel de plus 5 % par an, apportant ainsi une contribution appréciable à la réduction du chômage et des exclusions qui en découlent.

Aussi nous ne pouvons que nous réjouir que l'avis souligne à plusieurs reprises le rôle des associations y compris dans la perspective de la réconciliation de l'économique et du social dans notre pays. Il propose de mieux prendre en compte les aspirations de la « société civile » en Europe et en France.

Si la mondialisation peut être source de progrès économique, elle ne le sera que si elle prend en compte les exigences du progrès social. Ainsi, elle devra se soumettre à des mécanismes de régulation permettant de donner tout son sens à la notion d'intérêt général. Les institutions gouvernementales, au niveau international comme aux niveaux nationaux, doivent être davantage à l'écoute des représentants de ce qu'il est convenu d'appeler la société civile, dans la diversité de ses composantes, par exemple les syndicats, les ONG, les associations.

A l'image du CES français, référence pour de nombreux Conseils dans les 55 pays, ces Conseils économiques et sociaux tout comme le Comité économique et social européen s'efforcent de coordonner l'expression de leurs acteurs. Les avis qu'ils expriment doivent être davantage pris en compte par l'ensemble des institutions mondiales, comme européennes. A ces égards, les perspectives d'adoption du projet de Charte des droits fondamentaux, dont celui de s'associer est pour nous d'une très particulière importance et est attendue par l'ensemble des partenaires sociaux. Nous attendons de la Présidence française un fort soutien à ce projet de Charte mais il nous semblerait insuffisant voire illusoire, de s'en tenir à une déclaration commune sur cette charte si elle ne trouvait pas sa traduction dans le traité lui-même.

L'avis estime que la reprise de l'emploi bénéficie à tous ceux qui ont été souvent écartés de leur droit au travail : la citation formelle des personnes handicapées est de ce point de vue tout à fait opportune.

Les associations revendentiquent fortement tout ce qui répond aux exigences de la démocratie, de la justice sociale, du rejet de toutes les formes d'exclusions. Et parce qu'elles savent qu'un nécessaire équilibre s'impose entre l'efficacité sociale et le développement économique, elles souhaitent que les priorités pour 2001, appuyées sur le rebond économique durable, prennent en compte simultanément ce qui permet une économie compétitive et un lien social sans doute renforcé. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Le groupe de la CFDT approuve les analyses du rapport sur l'insuffisance de régulations des systèmes financiers et commerciaux au niveau mondial. L'avis reprend quelques remèdes qui présentent un réel intérêt pour entraver la volatilité des mouvements de capitaux. Toutefois, il ne peut y avoir d'améliorations réelles sans une intervention politique forte des gouvernements, ce qui confère à l'Union européenne une responsabilité particulière en premier lieu dans les négociations de l'OMC. L'intervention de la société civile est

nécessaire, elle doit progresser en force et en cohésion, à travers ses organisations internationales et sur des objectifs partagés. Des mouvements comme « *De l'éthique sur l'étiquette* » montrent le chemin.

En Europe, l'avis souligne une nouvelle fois la nécessité de renforcer la régulation et la coordination des politiques économiques et sociales. A la longue, cette langueur dans le fonctionnement des institutions européennes, cette incapacité à avancer au-delà du plus petit dénominateur commun, par exemple sur l'harmonisation des fiscalités de l'épargne, deviennent très préoccupantes. L'euro existe, et comme le dit très bien l'avis : « sa crédibilité doit être fondée sur une souveraineté et une autorité, c'est-à-dire sur l'existence d'une communauté se reconnaissant dans un projet politique, culturel et social ». Heureusement, le débat reprend un peu de vigueur à la suite de l'intervention de J. Fisher et l'on peut espérer que, sous la présidence française, l'Europe apportera des réponses concrètes aux questions les plus urgentes.

En France, dans un contexte de croissance durable à un niveau soutenu, le débat doit porter sur l'utilisation des marges de manœuvre ainsi dégagées tout en consolidant cette croissance. L'avis propose une grande priorité partagée par la CFDT : la lutte contre le chômage, la pauvreté et les exclusions. La croissance est créatrice d'emplois mais notre pays ne viendra à bout du chômage et de l'exclusion qu'en développant des politiques spécifiques, des actions individualisées pour faciliter le retour à l'emploi de tous. La CFDT refuse résolument les systèmes qui, plus ou moins ouvertement, marginalisent des femmes et des hommes dans des positions d'assistés ou d'inaptes au travail. Lors de la création du RMI, de l'élaboration de la loi exclusion et, tout récemment, dans les négociations UNEDIC, la CFDT poursuit toujours le même objectif : avec l'indemnisation qui leur est due, donner aux chômeurs et aux exclus de réelles chances de s'insérer ou de se réinsérer durablement dans un emploi ou une activité afin qu'ils retrouvent leur dignité et leur place dans la société.

Le groupe de la CFDT est très réservé sur la partie de l'avis relative au budget de l'Etat et à la fiscalité. L'avis critique les choix gouvernementaux pour 2000, mais il n'apporte pas de propositions alternatives argumentées et cohérentes sur les politiques budgétaire et fiscale. L'avis semble considérer comme admis que la diminution de l'impôt sur le revenu constitue la priorité fiscale, alors qu'il conviendrait de l'intégrer dans une réforme d'ensemble de la fiscalité, cohérente au regard de la réduction des inégalités, de la consolidation de la croissance et de la création d'emplois. Pour la CFDT, cette priorité semble discutable, et, pour le moins, demande à être vérifiée quant à ses effets. Il est nécessaire de poursuivre, sur ces questions, réflexions et débats au sein de notre assemblée.

Partageant l'analyse de la conjoncture proposée et les principales orientations qui sous-tendent les propositions, en particulier celles sur les régulations mondiales et les politiques européennes, le groupe de la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

La CFTC accueille favorablement l'avis qui nous est proposé tant sur l'orientation générale que sur les analyses et les propositions qui sont faites. En revanche, le groupe émet des réserves sur certaines formulations à l'emporte pièce qui peuvent affaiblir l'argumentation davantage qu'elles ne la servent.

S'il est devenu courant de critiquer la politique monétaire poursuivie par la BCE, il est plus important de noter que les objectifs fixés à la BCE par le traité de l'Union européenne se limitent à la stabilité des prix, sans faire référence à la poursuite de la croissance et de l'emploi. Le groupe de la CFTC rejoint les propositions allant dans le sens d'une plus grande transparence de la politique monétaire européenne et d'une meilleure coordination des politiques économiques et sociales en Europe, tant il est vrai qu'une monnaie doit être au service d'un projet politique, économique et social.

Concernant la conjoncture française, le projet d'avis retient pour les trimestres à venir un scénario de croissance stable et élevée, sur un taux proche de la moyenne de la zone euro. Le rapporteur note simplement que le rythme soutenu de créations d'emplois a autorisé la baisse du taux de chômage, sans se prononcer sur les perspectives d'évolution de l'emploi. Notre assemblée devrait se pencher sur la nature des emplois créés et sur les besoins nouveaux en formation qui seront générés. Selon de récentes études, le développement des nouvelles technologies stimulerait particulièrement l'embauche de salariés qualifiés aptes à utiliser efficacement ces technologies, alors qu'il conduirait à licencier les catégories de personnels moins qualifiés. Le groupe de la CFTC estime donc prioritaire la relance de politiques de formation adaptées.

La CFTC apprécie la priorité donnée par le projet d'avis à la promotion d'une politique salariale plus active, et la pertinence de l'analyse portée sur les nouvelles formes de pauvreté laborieuse, liées très souvent à des situations de travail à temps partiel. Il conviendrait de renforcer les dispositions prévoyant une priorité de passage à temps partiel et de cesser d'inciter par des aides publiques des formes de temps partiel non socialement souhaitables.

Pour le groupe de la CFTC, seule une représentation des salariés dans les conseils de surveillance là où ils existent, ou dans les conseils d'administration, ainsi que dans les divers organismes de régulation des marchés serait de nature à instaurer de véritables régulations.

Enfin, la CFTC approuve les critiques exprimées à propos de la loi de finances rectificative pour l'année 2000 en ce qui concerne la fiscalité.

Concernant l'accord sur l'indemnisation du chômage et l'aide au retour à l'emploi, et de ce que le Medef appelle la refondation sociale, il appartient à chacun de prendre ses responsabilités. C'est ce que fait la CFTC avec le seul objectif d'être au service du monde du travail. Aux partenaires sociaux, il revient de faire vivre le droit conventionnel. Aux pouvoirs publics, garants de l'ordre public social, il revient de permettre et de respecter cet exercice. La CFTC juge indispensable qu'en la présente circonstance chacun sache raison garder.

Le groupe de la CFTC qui se retrouve dans la vision d'ensemble présentée, a voté l'avis.

Groupe de la CGT

La qualité de l'avis est d'avoir fait porter l'essentiel de ses développements sur les questions posées à la politique économique et sociale dans le contexte actuel en y répondant avec des orientations qui, fondamentalement, ne sacrifient pas les objectifs de développement économique et social à des préoccupations exclusivement gestionnaires. Le groupe de la CGT en partage les grandes lignes.

Tout faire pour conforter durablement la croissance française est la première de ces orientations. Nous l'approuvons parce que la croissance est bien cette condition nécessaire - même si elle n'est pas seule suffisante - pour lutter efficacement contre le chômage. C'est la raison pour laquelle nous suivons l'avis dans sa ferme critique à l'égard de la politique de la BCE qui montre que perdre l'idée qu'une croissance forte est dangereuse parce que nécessairement porteuse de dérives inflationnistes. Rechercher une meilleure combinaison de la politique monétaire et de la politique budgétaire pour favoriser la croissance comme le propose l'avis nous semble être une orientation beaucoup plus raisonnable et répondant aux besoins de l'heure ; tout comme les propositions concernant les régulations internationales intégrant notamment la mise en place d'une taxe de type Tobin.

La seconde question qui concerne la politique économique aujourd'hui est relative aux perspectives sociales dans notre pays. En se prononçant pour une démarche tournée vers le progrès social, l'avis recueille notre approbation. L'avis suit très justement l'idée que la croissance ne résoudra pas tout. De ce point de vue, il serait illusoire et dangereux de tenter d'imposer, comme le Medef le souhaite, de s'en remettre exclusivement aux dites « politiques actives de retour à l'emploi » pour résoudre tous les problèmes. La CGT ne récuse pas cette démarche dès lors que celle-ci ne constitue pas un faux nez pour chercher un abaissement systématique et généralisé des garanties individuelles et collectives en matière sociale.

La croissance n'effacera pas en quelques trimestres le chômage encore trop important qui sévit dans notre pays. Cette croissance ne soulagera pas d'elle-même le lourd stock de maux sociaux dont souffre une part importante de notre société. Il importe enfin de redire que la création de richesse, si forte soit-elle, ne se répartit pas spontanément de façon harmonieuse et qu'elle n'est pas non plus exclusive d'une précarisation croissante des salariés. C'est la raison pour laquelle il importe, comme le fait l'avis, d'insister pour qu'au nom de la croissance les autres politiques ne soient pas sacrifiées, en particulier celles qui ont pour objet de lutter contre l'exclusion, la précarité ou les inégalités sociales qui concernent aussi bien les actifs que les retraités, ou de développer des politiques salariales actives.

Il nous semble utile de dire ici que si les problèmes sociaux doivent pouvoir trouver des réponses dans des négociations et accords collectifs entre partenaires sociaux, la société civile ne saurait pour autant vouloir se refermer sur elle-même en cherchant à se substituer au rôle de la loi garante, dans notre pays, de l'intérêt général et qui, comme le stipule l'article 34 de la Constitution, « *détermine les principes fondamentaux (...) du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale* ».

De plus, comment ne pas souligner que la légitimité des conventions et accords collectifs sera d'autant plus grande que l'on aura su définir des règles de représentativité des forces sociales valorisant les principes démocratiques auxquels nous sommes ici tous attachés. Le groupe de la CGT pense que notre assemblée aurait utilement à réfléchir à ce problème.

Le troisième aspect qu'il nous semble enfin important de mentionner et sur lequel l'avis reste plus laconique, concerne le contenu et le devenir des activités publiques. Cette question est aujourd'hui le plus souvent mise sous le boisseau, les réponses à y apporter étant considérées comme une sorte de produit dérivé des choix opérés en matière de déficit et de réduction d'impôt. Tout se passe comme si hors l'austérité budgétaire il n'y avait que laxisme. Si l'avis ne sombre pas dans ces travers, il n'en reste pas moins soumis à cette pression en n'évoquant qu'à la marge les besoins d'activités publiques au service de l'efficacité économique et du développement social.

Réformer la fiscalité et, plus largement, les prélèvements fiscaux et sociaux, pour les rendre plus justement répartis, plus adaptés aux besoins, certes ! Mais faire de la baisse de la fiscalité, de son alignement sur le moins disant fiscal en Europe, l'alpha de la politique budgétaire, l'oméga étant constitué par un solde budgétaire nul ou même excédentaire, ne nous semble pas être une bonne orientation ni pour la croissance économique, ni pour le progrès social.

Durant de trop longues années, la gestion économique publique fut essentiellement consacrée au sacrifice ; nous ne prônons pas aujourd'hui, la croissance retrouvée, des gabegie de dépenses financées par un alourdissement des prélèvements. Il importe en revanche de revisiter les orientations et les contenus de la politique budgétaire afin que les marges de manœuvre qui se dégagent progressivement assurent l'avenir tout en n'oubliant pas ceux - et ils sont nombreux - qui ont souffert et souffrent encore de la dureté des années noires.

Nous aurions aimé que cet aspect de la politique économique soit plus clairement et plus vigoureusement abordé par le projet d'avis.

Nonobstant ces critiques, le groupe de la CGT votera l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe Force ouvrière estime que le rapporteur a su donner à cet avis de conjoncture une tonalité personnelle et une orientation privilégiant la démarche sociale qui recueille son assentiment.

L'analyse de la situation économique et sociale est à la fois pertinente et lucide et nous la partageons à quelques nuances près.

Force ouvrière tient à saluer l'esprit d'ouverture que le rapporteur a manifesté tout au long des travaux notamment à l'égard de ses propositions, qui ont permis d'arriver à un projet approuvé pour l'essentiel.

En matière de croissance de l'économie française le rapporteur est resté dans la moyenne des prévisions, soit 3,5 %, et il a eu raison de souligner les « zones d'ombre » qui pèsent encore sur notre conjoncture, notamment pour la

fin de cette année et surtout l'année 2001. En effet, si notre économie profite à plein du dynamisme de la demande des ménages et des retombées de l'expansion mondiale, il convient à notre sens de renforcer le potentiel de croissance de notre économie. Il faut aussi en assurer le caractère durable pour se situer dans un cycle comparable à ce que les Etats-Unis connaissent depuis 8-9 ans. Or des signes de ralentissement du rythme de la croissance sont apparus dès le premier trimestre 2000 ; 0,7 % contre 0,9 % attendu et la production industrielle a marqué le pas.

Il s'agit peut-être d'un nouveau « trou d'air » mais cela souligne la nécessité, comme indiqué dans le projet d'avis, de conforter en permanence la croissance. C'est le seul moyen de lutter efficacement contre le chômage, comme nous l'avons toujours dit à Force ouvrière et ce que les indicateurs économiques et sociaux actuels confirment de mois en mois.

Parmi les facteurs de risque qui subsistent le rapporteur a raison d'insister sur les conséquences restrictives du resserrement de la politique monétaire européenne, la BCE venant début juin de prendre une mesure de relèvement des taux à la fois disproportionnée, mal préparée et mal justifiée. Elle constituera sans nul doute un frein à la croissance dans la zone Euro, alors que l'inflation y reste sous la barre des 2 %, retenue comme plafond.

Nous estimons qu'il serait, dans ce contexte, suicidaire pour les gouvernements européens de mener, dans le même temps, des politiques budgétaires également restrictives. L'objectif de déficit zéro que se fixe notamment le gouvernement français n'est pas de nature à dynamiser notre économie et à entraîner une forte adhésion populaire. Il conviendra qu'un jour nous examinions sérieusement, dans notre enceinte, la réalité de ce que recouvrent la notion de prélèvements obligatoires et le rôle de la dépense publique en terme de croissance et d'activité.

A ce titre, nous n'avons pas à Force ouvrière « **la religion** » de la baisse des impôts par principe, ce qui n'empêche pas d'ailleurs de procéder à une réforme visant à rendre notre fiscalité plus juste notamment en matière d'impôt sur le revenu comme vient de le souligner le Conseil des Impôts.

Il s'agit d'ailleurs d'un chantier de réflexion dont nous devrions nous saisir avant qu'il ne soit, une fois de plus, trop tard.

L'autre élément de faiblesse de notre économie, de nature pratiquement structurelle, réside dans le niveau trop faible des investissements productifs qui, certes progresse, mais reste encore inférieur de 20 % à ce qu'il est aux Etats-Unis, avec en outre des carences évidentes en matière d'investissement dans les nouvelles technologies, de la recherche et l'innovation, domaine où nous sommes en France particulièrement en retard. Il est indispensable de renforcer, aux niveaux européen et national, notre potentiel en la matière et une partie de la fameuse « **cagnotte budgétaire** » pourrait alimenter un dispositif incitatif qui serait, celui-là, amplement justifié. Un certain nombre d'incertitudes planent également sur la demande des ménages qui reste le moteur principal de la croissance retrouvée.

Les hausses de taux entraînées par les décisions de la BCE pèsent sur l'accès au crédit, notamment immobilier, et peuvent aussi constituer une incitation à augmenter le volume d'épargne déjà particulièrement haut.

Mais c'est surtout en matière d'évolution du pouvoir d'achat des salaires qu'apparaissent les craintes les plus fortes. Toutes les enquêtes récentes confirment en effet une tendance lourde à ce que l'on qualifie pudiquement de « modération salariale » et qui se traduit en fait très souvent par un gel des salaires, voire une diminution, notamment à cause de l'application des 35 heures. Les récentes mesures concernant le SMIC avec ses trois niveaux le confirment amplement. Les enquêtes ACEMO de la DARES ont ainsi montré un recul de 0,3 % du pouvoir d'achat du salaire mensuel de base au 4^{ème} trimestre 99, et une hausse de 1,6 sur l'année, soit, inflation, déduite, environ 0,3 point de gain du pouvoir d'achat du SMB en 99, ce qui est à des « **années lumière** » des performances du CAC 40 sur l'année dernière (de l'ordre de + 50 %).

Pourtant la productivité par salarié évolue plus rapidement que la rémunération moyenne, ce qui conduit l'OFCE à estimer qu'il existe « une marge de rattrapage des salaires ».

En fait, à travers ce constat, c'est tout le problème du partage des gains de productivité qui se trouve posé. Et à ce sujet, nous aurions souhaité que la problématique plus générale du partage des fruits de la croissance fût plus ouvertement posée dans le projet d'avis. Ce devrait être le problème n° 1 pour les politiques et les interlocuteurs sociaux. Il ne concerne pas que l'aspect partiel de l'emploi des excédents budgétaires, débat d'ailleurs largement escamoté fin 99 et début 2000. L'acquis de croissance est d'environ 250 milliards actuellement, la majeure partie de cette somme alimente les profits, les dividendes et la spéculation financière ; nous ne pouvons admettre cela. Nul doute que les salariés réclameront leur part maintenant que le chômage baisse enfin. La revendication salariale est plus que jamais justifiée et d'actualité et d'une manière plus large celle qui concerne tous les éléments du pouvoir d'achat des ménages (salaires, retraites, prestations sociales, allocation chômage, etc...).

Ce n'est pas la mise en place de l'épargne salariale qui pourra répondre à cette attente ; elle risque au contraire de se faire au détriment du salaire direct compte tenu des exonérations sociales et fiscales, dont elle bénéficiera et que nous contestons.

En dernier lieu FO estime que notre Assemblée doit se saisir depuis longtemps du dossier des minima sociaux, sujet délicat et sensible certes, mais au centre de nos préoccupations. Il convient en effet, de se rappeler, qu'a contrario de l'euphorie ambiante, 5,5 millions de personnes vivent - au plutôt survivent - dans notre pays - grâce aux minima sociaux.

On dénombre 1 140 000 bénéficiaires du RMI dont le montant est pour une personne seule - (de 2 400 francs/mois, alors que le seuil de pauvreté est estimé à 3 800 francs/mois) - le nombre de bénéficiaires s'accroissant d'année en année 3 % par an. Avec la reprise, l'exclusion paraît oubliée, alors que la croissance devrait augmenter l'exigence d'égalité. La France reste, selon Eurostat un des grands pays européens où la pauvreté atteint le plus de chômeurs et de jeunes de moins de 25 ans.

Nous avons pourtant maintenant les moyens d'augmenter les minima sociaux de « manière substantielle » comme le préconise le rapporteur. Ce pourrait être le rôle et l'honneur du Conseil économique et social de renverser cette tendance et de justifier la nécessité de relever sensiblement et rapidement les divers minima sociaux en vigueur dans notre pays, la référence en la matière étant pour nous le seuil de pauvreté.

Il faudrait aussi ajouter à ce sombre tableau, le développement en France du phénomène des « travailleurs pauvres » qui sont au nombre de 1 252 000 dont 519 000 chômeurs, l'accroissement du surendettement (+ 142 000 dossiers en 99 soit + 20 %) et l'élargissement de la sphère des salariés smicards (près de 2,5 millions actuellement). Les inégalités ne régressent pas avec la prospérité retrouvée, bien au contraire et il y a là aussi un vaste chantier de réflexion dans lequel le CES devrait s'investir.

Force ouvrière s'adresse d'ailleurs plus au futur rapporteur de conjoncture, à notre Bureau et au Président, plus qu'au rapporteur d'aujourd'hui, car il importe que nous passions enfin de la parole aux actes !

Le groupe Force ouvrière votera le projet d'avis sous les réserves habituelles.

Groupe de la coopération

Ce projet d'avis pose une problématique certes intéressante, « comment conforter dans la durée la croissance mondiale, et notamment française », sans pour autant la traiter véritablement. Il propose une explication keynésienne de la croissance axée sur la demande et le rôle des pouvoirs publics qui peuvent intervenir à travers la politique monétaire et budgétaire. Si le premier instrument est bien analysé, au niveau européen uniquement, le deuxième aurait mérité une réflexion plus approfondie.

La première partie établit un constat plutôt rapide de l'amélioration des fondamentaux, négligeant d'analyser la situation des pays de l'Est et des pays en développement. Nous soutenons par contre l'idée force émise par le rapporteur selon laquelle la recherche de l'équilibre budgétaire et la lutte contre les déficits ne passent pas nécessairement par une politique d'austérité, mais plutôt de rigueur budgétaire. Il faut également souligner le mérite de ce projet d'avis qui choisit de se pencher sur le partage des fruits de la croissance.

La deuxième partie tente de proposer des voies pour mettre la croissance au service de l'emploi et de la réduction des inégalités, essentiellement à travers une « régulation » aussi bien au niveau mondial qu'europeen. Concernant la stabilisation du système financier international, le projet d'avis, outre une mention à la taxe Tobin qui est loin d'être mise en œuvre, ne fait pas de réelles propositions si ce n'est un nécessaire accroissement de la transparence des données économiques fondamentales. Concernant la régulation des échanges commerciaux, le projet d'avis s'en remet au Comité de suivi de l'OMC.

Cette volonté de régulation au niveau européen est, quant à elle, mieux argumentée, notamment concernant les conditions d'exercice du pouvoir monétaire européen. Le rapporteur avance ainsi quelques critiques quant aux

objectifs de la politique monétaire de la BCE, sa politique de taux de change et son manque de transparence.

Enfin, au niveau français, le projet d'avis propose d'entretenir la confiance des ménages en intensifiant la lutte contre le chômage, en renforçant l'efficacité de l'économie sociale et solidaire et en agissant auprès des publics fragiles. Mais si ces propositions sont louables, les moyens de leur mise en œuvre ne sont pas précisés.

Le rapporteur souligne avec raison les effets pervers qui peuvent être engendrés par une gestion des ressources humaines en flux tendus et la nécessité d'agir sur la formation, en particulier dans la lutte contre le chômage. Si le projet d'avis se prononce pour une politique salariale active, ses propositions restent par contre assez floues en ce qui concerne les entreprises. Le rôle de l'Etat dans ce domaine est réclamé mais non précisé.

Ce projet d'avis a le mérite de souligner que le Conseil économique et social aurait souhaité s'exprimer sur deux sujets particulièrement sensibles, à savoir le projet de loi sur les nouvelles régulations économiques dont nous regrettons que l'adoption soit reportée à l'automne et l'avant-projet de loi sur l'épargne salariale qui ne doit pas constituer une voie ouverte vers la mise en place d'un système de retraite par capitalisation.

Le groupe de la coopération a émis un avis favorable sur ce projet d'avis.

Groupe des entreprises privées

L'avis nous inspire un commentaire en deux temps : le regard des entreprises sur la conjoncture, et le regard du groupe sur la capacité de notre Assemblée à intégrer tous les éléments de débat.

Nous nous réjouissons d'une croissance retrouvée, vertueuse, puisqu'elle a été amorcée par la demande extérieure puis consolidée par la confiance retrouvée des ménages et des entreprises - l'entreprise étant d'ailleurs la grande absente de cet avis - et créatrice de 1200 emplois salariés par jour depuis un an.

Mais attention, la pérennité de la croissance risque très vite d'être compromise par la saturation des capacités de production et la pénurie de main-d'œuvre qui s'aggravent dans un grand nombre de secteurs industriels et de services. La France ne saura relever sa croissance potentielle sans développer sa capacité d'offre, c'est-à-dire sans davantage d'investissements, d'entreprises nouvelles, d'heures travaillées. Comment ne pas regretter le silence de l'avis sur cette condition préalable à une croissance durable ?

Nos performances commerciales ne doivent pas faire illusion sur notre compétitivité : la France continue de perdre des parts de marché à l'exportation, notamment vis-à-vis de ses concurrents européens. C'est l'une des conséquences de ses handicaps structurels. L'avis est en décalage par rapport à la réalité de l'économie d'aujourd'hui : tout se passe comme si, dans l'économie du XXI^e siècle qui est celle de l'euro, de la mondialisation et d'Internet, la compétition n'avait pas changé de nature.

L'avis évacue la question de fond : le niveau de dépense publique en France justifie-t-il le surcoût imposé à ceux qui travaillent, qui créent, qui

innovent, par rapport à ce qui se passe dans les autres pays ? Pourquoi une augmentation des prélèvements de 200 milliards en 1999 pour une augmentation du PIB de 280 milliards, soit un taux marginal de prélèvement de 71 % ?

Ce qui est vrai en matière budgétaire l'est tout autant dans le domaine de la protection sociale et de la solidarité. L'Etat Providence est à bout de souffle et nos institutions collectives ne sont plus adaptées. Pourtant l'avis met l'accent sur le relèvement des minima sociaux, comme si le débat sur la lutte contre l'exclusion ne portait pas d'abord sur les conditions de retour à l'emploi de tous ceux qui en sont aujourd'hui exclus.

Il ne saurait y avoir moment plus inopportun pour « promouvoir une politique salariale active ». Les tensions sur le marché de l'emploi exercent une pression à la hausse sur les rémunérations, et la réponse à ces sollicitations doit rester du ressort de l'entreprise. Par ailleurs, déplorer le ralentissement des négociations salariales en 1999 n'a pas de sens, au moment où se multipliaient les accords de réduction du temps de travail à 35 heures, avec maintien des salaires. De surcroît, beaucoup d'entreprises ont subi le 1^{er} juillet dernier la hausse mécanique du taux horaire du SMIC de 3,2% induite par cette loi – y compris celles de moins de 20 salariés qui n'y sont pourtant pas assujetties.

Enfin, le projet d'avis s'inquiète d'une « précarisation accrue » de l'emploi sans faire la part de ce que suppose une nouvelle organisation du travail, qui correspond à l'émergence de nouvelles demandes, de nouvelles technologies, de nouvelles conditions internes aux entreprises. D'autre part l'insertion professionnelle des personnes exclues de l'emploi depuis longtemps suppose une phase de transition et une adaptabilité adaptée aux différents types de situation.

Nous regrettons que ces remarques exprimées en section n'aient pas été prises en considération dans le projet d'avis, ni même qu'elles n'aient été l'objet de véritables débats de fond. La mission de notre Assemblée n'est-elle pas, entre autres, de réfléchir aux grands bouleversements qui affectent notre société, de tenter de poser au mieux les termes du débat que ces bouleversements font émerger, et de proposer les adaptations qui paraissent nécessaires ?

Saurons-nous, les uns et les autres, aborder nos travaux autrement qu'au travers de grilles de lecture d'un temps révolu, débattre sans *a priori* ni dogmatisme, pour poser un diagnostic aussi rigoureux que possible sur la situation de l'économie et de la société française, pour sensibiliser l'opinion et les pouvoirs publics aux nouvelles données économiques, technologiques, démographiques qui sont en train de bouleverser l'ensemble de nos organisations, publiques comme privées, pour adapter en conséquence la société à la réalité de plus en plus complexe et changeante qui l'entoure ?

Le groupe des entreprises privées regrette que l'avis n'ait pas emprunté cette voie, au risque également d'empêcher les Français de prendre toute la mesure des enjeux, et de laisser penser que la croissance suffirait à elle seule à résoudre tous nos problèmes.

Le vrai débat n'a pas eu lieu. C'est pourquoi le groupe des entreprises privées a voté contre l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques partage l'analyse du rapporteur sur la robustesse de la phase d'expansion en cours. En effet la conjoncture économique n'a jamais été aussi bonne en France depuis les « trente glorieuses » :

- en 2001, nous entrerons dans notre 5^{ème} année consécutive de forte expansion ;
- nous avons connu, au cours des trois dernières années, une croissance près de deux fois supérieure à celle de nos deux principaux partenaires (l'Allemagne et l'Italie) ;
- nous n'avons pas d'inflation ;
- les déficits publics sont en voie de réduction rapide.

Par ailleurs, le groupe salue la pertinence du diagnostic du rapporteur sur les dysfonctionnements de la Banque centrale européenne : il n'y a pas de doute que le relèvement en sept mois de 175 points de base des taux d'intérêt ne peut qu'entraîner, en 2001, un ralentissement de la croissance. Ainsi, la perspective, de plus en plus crédible, d'un retour au plein emploi pourrait être remise en cause par la Banque centrale européenne.

Au-delà de notre désaccord de fond avec l'analyse de la Banque centrale européenne sur l'existence d'un risque inflationniste, nous considérons que cette institution omet dans son discours l'objectif de sa politique de durcissement monétaire, consistant à ralentir la croissance, car elle ne veut pas que puisse s'ouvrir un débat démocratique sur l'opportunité d'une telle orientation.

Cependant, au-delà des points d'accord, notre groupe constate et regrette une dérive qui consiste à évoquer, dans l'avis de conjoncture, de nombreux sujets sans rapport direct avec la conjoncture et, dans ces conditions qui ne permettent pas un débat approfondi. Cette évolution conduit :

- soit à traiter de manière très cursive, voire allusive des sujets complexes relevant plus de questions structurelles que de la conjoncture ;
- soit à devenir un catalogue de vœux pieux sur tous les sujets d'actualité.

Au-delà de ces observations sur le contenu de l'avis de conjoncture, notre groupe a considéré que la critique, en une vingtaine de lignes, des mesures fiscales contenues dans la loi de finances rectificative pour 2000, était inappropriée sur le fond comme sur la forme :

1. sur la forme, on ne saurait traiter un sujet aussi vaste et complexe que la réforme fiscale au détour d'un paragraphe ; en outre, ceci pose un problème de fonctionnement de notre assemblée car ce sujet relève des compétences de la section des Finances qui doit avoir la possibilité de se prononcer ;

2. sur le fond, notre groupe ne partage pas l'analyse du rapporteur sur les trois points évoqués :

- la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ne nous paraît nullement contraire avec le respect des prérogatives des collectivités territoriales ;

- la baisse des deux premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu n'est évidemment pas contraire à la déclaration des Droits de l'Homme ;
- enfin, traiter en deux lignes de l'opportunité de baisser la TVA, nous laisse d'autant plus perplexe qu'on ne sait si l'avis regrette le principe même de cet allègement ou déplore que la réduction ne soit pas plus importante.

Le groupe des entreprises publiques s'est majoritairement abstenu sur le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité exprime un accord global sur le projet d'avis concernant la conjoncture au premier semestre 2000.

Cet avis fait clairement apparaître les points forts de l'évolution économique actuelle, mais aussi ses fragilités : d'un côté la contribution soutenue de la demande intérieure et le maintien de notre capacité d'exportation, de l'autre les excès de pouvoir de la Banque centrale européenne et la fragilité de l'Union qui est due à une coopération politique insuffisante.

La croissance est aujourd'hui confortée et semble s'inscrire dans la durée, ce qui justifie que l'avis insiste sur la finalité de cette croissance, à savoir l'amélioration de la situation de l'emploi, tant qualitative que quantitative, et la réduction des inégalités.

Par ailleurs, le projet d'avis souligne les particularités françaises en pointant les éléments qui concourent à la poursuite de la croissance, notamment la nécessaire réconciliation de l'économique et du social, garante de la cohésion indispensable à la motivation et donc à la mobilisation de tous les acteurs.

Le groupe de la mutualité n'a cessé, au fil des avis de conjoncture, de rappeler que le soubassement social d'une société doit être regardé comme un véritable investissement au même titre que l'investissement technologique.

Dans ses recommandations, l'avis fait clairement apparaître le déficit des mécanismes de régulation et justifie leur développement par cette notion d'intérêt général que porte la société civile et tout particulièrement les représentants de l'économie sociale.

Cette position doit être soulignée, car la question de la transparence et du contrôle démocratique des décisions de la Banque centrale européenne est d'autant plus d'actualité que la politique dénoncée dans le présent avis s'est amplifiée, risquant ainsi de freiner, voire de mettre en péril, le recul du chômage.

Le groupe de la mutualité approuve la proposition de mettre en place un « pacte social européen de croissance », dont les règles devraient s'imposer tout autant que celles de l'économie libérale.

Il reste, par ailleurs, très vigilant face aux risques de déstabilisation des systèmes de protection sociale liés à la création d'une épargne salariale. L'avis démontre que certains secteurs ne peuvent relever des seules règles du marché, mais nécessitent une régulation, ou un autre mode d'intervention publique, pour permettre l'accès de tous à la satisfaction de besoins essentiels. Il ne fait aucun

doute que l'ensemble du champ de la protection sociale doit se placer dans une telle logique.

Enfin, s'il importe que les avis de conjoncture abordent les questions d'actualité, il convient d'éviter de traiter trop rapidement de sujets aussi importants que la refondation sociale. Le groupe de la mutualité souhaite évidemment que les discussions et accords sur les thèmes de la refondation sociale reposent sur un très large consensus de toutes les parties prenantes. Pour lui, cependant, la consolidation du dialogue social doit s'inscrire dans le cadre d'un ordre public social dont la définition doit être naturellement assurée par le législateur. C'est pourquoi le groupe s'est associé à l'amendement déposé sur ce sujet par le groupe des entreprises publiques.

La mutualité a voté positivement.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Taddei : « Il me semble que cet excellent rapport nous propose un avis sur la conjoncture qui rappelle ce que La Rochefoucault disait du mariage : « il n'en est pas de délectables mais il en est de plus aimables que d'autres ». Ainsi de la conjoncture française : elle n'est pas parfaite, certes, mais elle est particulièrement brillante. La question de fond est de savoir comment faire pour qu'elle se perpétue. Les risques principaux sont connus. D'évidence, la croissance américaine est assise sur des déséquilibres financiers gigantesques, et nul ne sait le sort futur de cette bulle spéculative. On peut cependant faire confiance à la Réserve fédérale, qui saura faire face à un krach. Beaucoup plus grave est la question de la parité. La Bundesbank, dont l'autorité est incontestée, estime l'euro sous-évalué de 20 à 30% ; que se passera-t-il si, à la suite d'un retour brutal de balancier, l'euro se trouve soudain surévalué d'autant ou davantage ? L'impact serait désastreux pour les entreprises européennes. Il faut donc soutenir les efforts de la présidence française de l'Union, qui tendront à rendre à l'euro -11 les pouvoirs qui sont les siens et affirmer qu'il appartient aux pouvoirs publics de se prononcer sur la parité monétaire, et que ce pouvoir ne relève pas d'un Duisenberg-Louis XIV (« L'euro, c'est moi »), lequel devrait s'occuper de son domaine de compétence : la stabilité des prix. Quant à la taxe Tobin, elle n'a pas pour fonction de régler tous les problèmes de la pauvreté du monde et, en temps normal, son taux devrait être fixé à zéro. Elle ne mérite donc pas les critiques dont on l'accable. S'agissant de son utilité, le seul fait qu'elle existe lui donnerait un rôle dissuasif. Mais, prévoir une taxe à taux fixe serait une hérésie. S'agissant du risque inflationniste, la section a rappelé qu'il était pratiquement nul, le nouveau choc pétrolier l'a prouvé qui n'a déclenché qu'une augmentation des prix infime, et aucun relèvement des salaires. Ainsi, le seul risque qui menace la croissance, ce serait la pénurie de main-d'œuvre ou plus exactement les difficultés de recrutement. Mais Léon Blum arrivant à Matignon ne s'exclama-t-il pas « enfin les difficultés commencent » ? De fait, ces difficultés de recrutement ne sont-elles pas plutôt bon signe, alors que l'on embauche 400 000 personnes par an ? »

M. Jeantet : « Il faut se réjouir du fait que ce type d'avis sur la conjoncture comporte désormais un « volet » portant sur la vie sociale de notre pays. Le dialogue social concerne plus largement tous les citoyens, y compris les exclus

victimes du chômage de longue durée, de la précarité civique et sociale autant qu'économique. Exclus qui restent des citoyens. Il est important que notre Conseil non seulement propose les moyens de lutter contre la pauvreté et les exclusions mais rencontre ces populations. Il serait donc bien d'accentuer le caractère social de ce type d'avis. Au fond ce Conseil est aussi leur Conseil en ce sens qu'il peut répercuter leurs appels. S'il faut se féliciter du recul indiscutable du chômage, rien n'indique qu'il soit possible de relâcher notre attention et encore moins les actions de solidarité. De ce point de vue, il faut émettre le souhait que le Gouvernement donne des moyens nouveaux à la Délégation interministérielle chargée de l'Innovation sociale et de l'économie sociale mais aussi aux différents outils d'insertion et de formation. Mais je voudrais encore plus insister sur l'idée d'aller au-delà d'un chapitre sur le social dans un tel avis sur la conjoncture. Cet avis fait référence à un certain nombre d'indices économiques et financiers Parallèlement il donne déjà quelques indications chiffrées de type social. Une évolution heureuse se fait jour tendant à mettre en place des indices socio-éthiques. Permettez-moi donc d'émettre le souhait qu'un tel avis, ou au moins le rapport annuel de conjoncture, soit accompagné d'un document de suivi de l'état social, je dirais même de l'état socio-éthique du pays, mesuré systématiquement, grâce à des indices choisis en conséquence. Ne s'agit-il pas un peu, à la façon du PNUD qui suit l'évolution sociale et humaine du monde, d'établir peu à peu des références, facilitant la mesure d'une croissance économiquement mais aussi socialement durable ? En bâtissant - à l'occasion d'une saisine, autosaisine peut-être, un tel outil de mesure de la conjoncture sociale et éthique du pays, le Conseil économique et social semblerait d'ailleurs bien aller dans le sens du rapporteur et des travaux déjà lancés en ce sens par la section. Un tel outil permettrait progressivement d'écouter autrement la façon dont vivent les citoyens mais aussi les entreprises, les diverses organisations, associations, les collectivités publiques. Ce serait un référent social, espérons le, devenant peu à peu incontournable dans un monde où l'économique a plus que sa part ! ».

Groupe des professions libérales

L'élaboration des travaux de conjoncture appelle plusieurs remarques. Que l'avis dans une formule revisitée colle au plus près de l'actualité, notre groupe n'y est pas opposé. Pour autant, était-il légitime de prendre position sur les négociations, toujours en cours, de la refondation sociale ? Nous en sommes moins convaincus. Que l'avis intègre désormais plus de préoccupations sociales, notre groupe, bien entendu, y est très favorable. Pour autant, ce rééquilibrage ne doit pas se faire au détriment de considérations économiques faute de quoi la validité de nos avis risque fort d'être remise en cause. A notre sens, tout ceci découle de la méthode d'élaboration des avis de conjoncture.

La règle du jeu consiste à trouver un point d'équilibre entre des positions contradictoires. Quand ce consensus ne peut être atteint, parce que certaines positions sont irréductibles, il nous paraît indispensable de faire état des désaccords et laisser s'exprimer des opinions qui sont, là, minoritaires. Le Conseil économique et social devrait, dès la rentrée, réfléchir à une nouvelle méthodologie qui favorise l'expression de chacun.

Sans contester l'objectif de la répartition des fruits budgétaires de la croissance, qui est le fondement de l'économie politique, les professions libérales soulignent la nécessité de conforter la croissance, certes retrouvée, mais encore fragile. Est-il besoin de rappeler le niveau de chômage encore très élevé en France ? A moyen terme les conjoncturistes tablent sur un atterrissage en douceur, même si la croissance française va se prolonger, sans doute plus longtemps que la croissance américaine.

Il faut donc tenir compte de ces perspectives en ménageant des marges de manœuvre, qui n'existent pas aujourd'hui dans les prévisions gouvernementales, et en adoptant un ensemble de mesures favorisant l'intégration des personnes encore exclues du marché du travail. Telle n'est pas l'orientation de l'avis sur la conjoncture, et nous le regrettons, même si nous rejoignons le rapporteur sur l'analyse qu'il fait de l'inadéquation des mesures annoncées dans la loi de finances rectificative.

Surtout, le groupe des professions libérales regrette que ce projet d'avis reste trop elliptique sur la maîtrise des dépenses publiques, l'encouragement à la création d'entreprises, la constitution d'un environnement administratif, fiscal et réglementaire favorable à l'investissement des entreprises, toutes mesures ou réformes propres à assurer l'efficacité économique.

En conséquence, le groupe des professions libérales s'abstiendra sur cet avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF félicite le rapporteur pour la concision, la précision et l'effort de synthèse accomplis sur l'avis de conjoncture au premier semestre 2000. Il apprécie que toutes les remarques et propositions qu'il a formulées sur ce texte aient été prises en considération.

Tout en partageant l'essentiel de l'analyse, il souhaite mettre l'accent sur quelques points qui sont en étroite relation avec la situation conjoncturelle de notre pays, à un moment où elle est favorable et se caractérise par des rentrées financières permettant des choix politiques.

La nécessité de soutenir la confiance des ménages et des familles, dont le rôle sur la croissance économique demeure essentiel, appelle de continuer et d'amplifier la lutte contre le chômage, la pauvreté, l'exclusion. L'accent doit aussi être porté sur l'insertion économique et sociale des jeunes, et sur la reconnaissance de leur statut d'actif et d'acteur du développement de notre pays. De même, une politique ambitieuse en direction des familles est nécessaire, en particulier celles qui ont plusieurs enfants, celles qui portent la charge de jeunes adultes et celles qui sont confrontées à des difficultés d'insertion économique et sociale, en particulier les familles monoparentales.

Cette nécessité s'impose tout particulièrement pour recréer un équilibre démographique et structurel de la population française, c'est-à-dire de préparer l'avenir de notre pays et d'anticiper sur des évolutions inéluctables de déficit de main-d'œuvre ou d'alourdissement des transferts sociaux liés au vieillissement. Ce problème n'est pas spécifique à la France et doit être porté auprès de l'Union européenne. L'objectif est d'abord de permettre à chaque couple d'assumer les

responsabilités familiales de son choix, à condition que les revenus des familles bénéficient de la croissance de la richesse nationale et que soient reconnus les efforts qu'elles ont consentis et qu'elles consentent vis-à-vis des jeunes et des générations en âge élevé.

Les principaux axes de cette politique dans le domaine économique et social ont fait l'objet des différentes conférences annuelles de la famille qui ont débouché sur des mesures non négligeables, certes, mais qui doivent encore s'inscrire dans une volonté nationale anticipatrice des évolutions prévisibles de la société. L'accent doit plus spécialement être mis sur l'insertion économique et sociale des jeunes et des jeunes générations, afin de permettre la réalisation de leur projet professionnel et familial, favorisant ainsi l'accession à la citoyenneté.

Cette volonté ne peut s'exercer qu'avec la mise en œuvre d'objectifs à long terme et l'affectation de moyens, c'est-à-dire un meilleur partage des richesses au bénéfice des familles, et une répartition plus équitable des efforts entre tous dans les domaines de la fiscalité et de la justice sociale.

Le groupe de l'UNAF a accueilli favorablement l'avis.

Groupe de l'UNSA

La croissance retrouvée ne doit pas faire oublier, comme le souligne le rapporteur, l'importance des inégalités et des situations de précarité et d'exclusion dont souffrent encore la France mais aussi les autres pays. L'opportunité de créer davantage d'emplois et de reconquérir des marges de manœuvre budgétaires doit servir en priorité à rétablir une situation sociale dégradée par les années d'austérité précédentes.

Ainsi, c'est avec raison que l'avis se penche sur l'urgence de mettre en place des systèmes de régulation, en particulier, à l'échelle mondiale. S'agissant des échanges commerciaux, l'UNSA estime que l'OMC, qui s'adresse aux gouvernements, doit prendre pleinement en compte les préoccupations sociales (conventions de l'OIT), environnementales et de développement qui sont d'ailleurs au centre des revendications exprimées par les organisations syndicales internationales. Ces préoccupations doivent être étendues au FMI et la Banque mondiale pour les aspects financiers. En ce sens, l'UNSA approuve les recommandations de l'avis consistant à brider les flux de capitaux spéculatifs et à se saisir de la question des paradis fiscaux, y compris ceux proches de l'Union européenne. Concernant les entreprises, l'UNSA salue au passage la volonté naissante des pays de l'OCDE d'assurer une meilleure régulation de la mondialisation en introduisant, avec un dispositif de suivi, des normes sociales, environnementales, de lutte contre la corruption sans se satisfaire des seules « chartes d'éthique » des entreprises multinationales.

Au plan européen, le groupe UNSA estime que la présidence française doit être l'occasion d'initier et développer des instruments de régulation à ce niveau. En particulier, la cohérence entre objectifs macroéconomiques et monétaires doit être approfondie, les décisions récentes de la BCE ne remplissant pas cet objectif. Les moyens de soutenir une croissance européenne retrouvée, notamment par une politique industrielle innovante, doivent être recherchés. De

même, nous voulons que la charte des droits fondamentaux soit effectivement intégrée aux traités européens.

La lutte contre la précarité et la pauvreté (5,5 millions de Français sont couverts par les minima sociaux) doit être considérée comme une priorité économique pour une croissance saine, durable et partagée. La précarité du travail sous ses diverses formes se traduit d'ailleurs par d'insupportables inégalités en matière de droits sociaux collectifs. Il doit y avoir place, dans le respect de « l'ordre public social » comme l'indique justement l'avis, pour un réel dialogue social. Mais, contrairement à l'avis, l'UNSA ne considère pas le paritarisme comme un fin en soi, mais comme le moyen de développer une culture de négociation sociale. Cela implique qu'il soit profondément rénové. L'UNSA se réjouit de constater d'ailleurs de n'être plus seule à le constater.

L'UNSA a voté l'avis.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des problèmes
économiques généraux et de la conjoncture
par M. Jean-Pierre Chaffin, rapporteur**

L'article 2 du décret du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social prévoit que la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture doit soumettre des rapports périodiques de conjoncture économique.

La présentation du rapport sur la « *conjoncture au premier semestre 2000* » a été confiée à M. Jean-Pierre Chaffin.

Pour son information la section a procédé successivement à l'audition de :

- M. Frédéric Tiberghien, Président directeur général de VediorBis ;
- M. Robert Baconnier, Président du directoire du Bureau Francis Lefebvre ;
- M. Pierre Achard, Inspecteur général des Finances, ancien conseiller financier à Bonn et à Rome ;
- M. Jean-Paul Betbeze, Directeur des études économiques et financières du Crédit Lyonnais ;
- M. Philippe Sigogne, Directeur du département diagnostic de l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE) ;
- M. Bernard Brunhes, Président de Bernard Brunhes consultants ;
- M. Pascal Blanqué, Directeur adjoint de la recherche économique à Paribas.

Toutes les personnalités qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou par des entretiens, ont contribué à la préparation de ce rapport voudront bien trouver ici l'expression des remerciements du rapporteur ainsi que ceux de la section.

AVANT-PROPOS

Conformément à la mission qui lui est dévolue par le décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social, la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture élabore chaque année deux avis semestriels de conjoncture. Son champ d'investigation s'est étendu, au cours du dernier mandat, à la dimension sociale de celle-ci, notre Assemblée étant désireuse de bien marquer le caractère indissociable de l'économique et du social.

Dans le cadre des réflexions engagées, dès le début de l'actuelle mandature, sur la place et le rôle du Conseil économique et social dans les institutions de la République, la section a mis en place un groupe de travail chargé de porter un regard critique sur les travaux antérieurs de cette formation et de faire des propositions pour en améliorer encore la qualité. Ces propositions ont été adoptées par le Bureau de cette Assemblée puis formellement transformées en décisions officielles lors de la séance plénière des 14 et 15 mars 2000.

Le présent rapport est donc la première application concrète de ces décisions pour ce qui concerne la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture. Il est, comme on le verra, divisé en deux chapitres :

- le premier a trait à la conjoncture économique au plan international comme au plan intérieur à la mi-2000, telle qu'elle peut être analysée à la lumière des informations les plus récentes, ainsi qu'aux perspectives pour 2000 et 2001 ; le contexte européen et, en particulier, celui de la zone euro, occupe, dans ce cadre, une place d'autant plus essentielle que notre pays assure, pour six mois, depuis le 1^{er} juillet, la présidence de l'Union européenne. Les faits marquants de l'actualité sociale en France sont également analysés ;
- le second, et c'est une innovation, traite d'un thème plus spécifique situé au cœur de l'actualité : celui qui a été retenu pour ce semestre, est celui, très actuel, du partage budgétaire des « *fruits de la croissance* ».

Le rapport sur la « *conjoncture au second semestre* » comportera une structure identique, la partie thématique portant sur un sujet en phase avec les préoccupations du moment, mais comprendra aussi un volet social plus conséquent s'appuyant sur la publication d'un tableau de bord des indicateurs sociaux.

*
* *

INTRODUCTION

Depuis plusieurs mois, la prudence dans le diagnostic conjoncturel a laissé place à un sentiment d'euphorie largement partagé. Le « *trou d'air* » dans la croissance européenne n'aura, en définitive, duré que quelques trimestres, et, depuis le printemps 1999, la conjonction d'une demande étrangère en forte accélération et d'une demande intérieure dynamique a permis à nombre de pays de la zone euro de connaître une reprise soutenue et une baisse continue du chômage. C'est donc à la conjugaison de plusieurs facteurs, et non pas à un seul, qu'il convient d'imputer ce rebond : le maintien de la croissance américaine à un rythme supérieur à 4 % l'an depuis 1997 ; le retour, plus rapide que prévu, de la croissance dans certains pays émergents d'Asie (Corée du Sud en particulier) ; la limitation des effets de la crise brésilienne du début 1999 ; l'incidence favorable pour les pays européens d'un euro plus faible qu'anticipé, etc.

S'agissant de la France, les résultats enregistrés en 1999 se classent parmi les meilleurs de la décennie : une croissance moyenne de 2,9 %, une inflation sous-jacente historiquement faible (0,4 % pour le PIB, 0,8 % pour la consommation finale des ménages) et - surtout - la création de 465 000 emplois (370 000 dans le seul secteur marchand), autorisant un recul de près d'un point du taux de chômage. Le pronostic dressé par le Conseil économique et social en décembre dernier n'a, par ailleurs, rien perdu de sa crédibilité, bien au contraire : il estimait, dès cette époque, à juste titre « *vraisemblable que la croissance en France en 2000 dépasse les 3 %, ce qui se traduirait par une réduction significative du chômage. Ce consensus sur l'accélération de la croissance est fondé sur un double constat : tous les facteurs de la croissance sont bien orientés (production industrielle, créations d'emplois, consommation, investissement des entreprises et des ménages, exportations) et il n'existe pas de freins ou de menaces propres à l'économie française (inflation basse, déficits publics en réduction, balances commerciale et des paiements en excédent)* ».

Tel semble bien être le cas puisque le Gouvernement a précisément révisé à la hausse (d'une fourchette de 2,6 % à 3,0 % à une fourchette de 3,4 % à 3,8 %) ses prévisions de croissance pour l'année en cours, pronostiquant une des toutes meilleures performances des vingt dernières années, ce qui permettrait au chômage de se situer durablement et de plus en plus nettement sous la barre des 10 %. Un pronostic qui n'apparaît pas pécher par excès d'optimisme, à en juger par la moyenne des prévisions de printemps des membres du groupe technique de la Commission économique de la Nation (3,6 %), qui s'échelonnent de 3,1 % à 4,3 %. Pour 2001, le consensus se situe à 3,2 %, les prévisions allant de 2,8 % à 3,8 %¹.

¹ Ces prévisions rejoignent celles des instituts de conjoncture et des banques consultés en mars 2000 par la revue « *Consensus forecasts* » dont la moyenne se situe à 3,5 % pour 2000 (avec une fourchette comprise entre 3 % et 4 %) et à 3,1 % pour 2001.

Ce contexte particulièrement favorable ne doit cependant pas conduire à occulter les zones d'ombre de la conjoncture qui se traduisent notamment par un taux de chômage et, plus généralement, une insécurité de l'emploi encore beaucoup trop élevés, la persistance du phénomène de l'exclusion et de la pauvreté de masse ainsi que la montée des inégalités sociales. Aujourd'hui comme hier, c'est vers la réduction des souffrances sociales de toutes sortes que connaît une partie de nos concitoyens que doit être orientée en priorité la politique économique à travers la mobilisation de tous ses instruments. Tant il est vrai, pour le Conseil économique et social, que l'amélioration du bien être de la population demeure l'objectif ultime de l'économie¹.

¹ L'essentiel des propos tenus par les personnalités entendues par la section figure, ci-après, en italique, dans des encadrés dont le contenu n'engage pas nécessairement la position de notre Assemblée.

CHAPITRE I

UNE CROISSANCE CONFORTÉE

Depuis le printemps 1999, la conjoncture internationale a montré des signes très nets d'amélioration. La détente des conditions monétaires et financières enregistrée à la suite de la crise des pays émergents a sans doute été le ressort majeur de la forte accélération constatée de la croissance mondiale (3,3 % après 2,4 % en 1998), qui s'est traduite par une intensification des échanges internationaux et un redressement des cours des produits de base industriels¹. Tous les indicateurs disponibles incitent à penser que cette reprise, désormais largement partagée, repose sur des bases solides même si les aléas, qu'ils relèvent de la sphère réelle ou de la sphère financière, ne doivent pas être sous-estimés.

Tableau 1 : Croissance du PIB des principales régions du monde

	(en %)	
	1998	1999
OCDE	2,5	2,7
Etats-Unis	4,3	4,1
Japon	- 2,5	0,3
Royaume-Uni	2,2	1,9
Zone euro	2,8	2,3
Europe centrale	3,0	2,8
Russie	- 4,9	1,5
Asie	2,6	6,2
<i>dont Asie en crise (*)</i>	- 6,3	4,2
Amérique latine	2,1	0,3
Pays du sud et de l'est méditerranéen	3,5	- 0,2
Pays du golfe	1,7	1,6
Afrique	2,0	1,6
Ensemble	2,4	3,3

(*) Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande, Singapour, Taiwan, Corée, Hong-Kong.

Source : Direction de la Prévision, mars 2000.

On examinera successivement la situation et les perspectives concernant l'environnement international de l'Union européenne, la conjoncture européenne et en particulier celle de la zone euro, et enfin la conjoncture française².

¹ Cf. encadré 3, infra.

² Les développements qui suivent concernant les perspectives pour 2000 et 2001 sont fondés, pour l'essentiel, sur les prévisions présentées par les membres du groupe technique de la Commission économique de la Nation lors de sa réunion de mars 2000.

Encadré 1 : Les prévisions de l'OFCE pour 2000 et 2001

M. Philippe Sigogne, Directeur du département diagnostic de l'OFCE, a présenté le 6 avril 2000, devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, les dernières prévisions économiques de cet institut pour les années 2000 et 2001.

Comme l'ensemble des organismes spécialisés, l'OFCE s'accorde pour estimer que la croissance mondiale sera de l'ordre de 4 % pour chacune des deux années considérées (4,2 % en 2000 et 3,9 % en 2001, le chiffre plus élevé pour l'année en cours étant du à la phase actuelle de reprise généralisée, la croissance atteignant ensuite un régime de croisière). Le principal débat porte plutôt sur le caractère durable ou non de ce rebond, d'autant que les politiques monétaires se tendent dans quasiment toutes les régions du monde.

Faisant un tour d'horizon des grands pôles économiques, l'intervenant a d'abord souligné que les pays d'Asie ont clairement redémarré, en grande partie parce que d'importantes dépenses publiques ont soutenu la demande, prenant ainsi provisoirement le relais d'un secteur privé en pleine restructuration. Les taux d'investissement dans ces pays ont remonté et sont désormais en voie de stabilisation, à un niveau qui reste cependant raisonnable : très en deçà de ce qu'ils étaient avant la crise, ces taux ne devraient pas permettre à cette région du monde de retrouver les niveaux de croissance qu'elle a pu connaître par le passé. Le Japon, quant à lui, reste dans une situation difficile et son PIB pourrait ne croître en volume que de 1 à 1,5 % l'an prochain (après 2 % cette année).

Le ralentissement attendu depuis plusieurs années aux Etats-Unis par tous les observateurs, suite à une surchauffe possible de l'économie, n'est toujours pas clairement inscrit dans les indicateurs disponibles, et l'on ne constate ni tensions inflationnistes ni surutilisation des capacités de production. L'OFCE préfère cependant s'en tenir à une prévision de croissance relativement modérée (3 % pour 2001 après 4,3 % pour 2000) en raison des risques persistants concernant l'évolution des marchés financiers, le prix de l'immobilier et la couverture du déficit extérieur. L'incertitude majeure porte sur les conséquences de la raréfaction des liquidités décidée par les autorités monétaires : les valeurs de la « nouvelle économie » seront certainement les premières touchées mais les secteurs plus traditionnels pourraient également être entraînés dans la baisse par l'intermédiaire d'une réduction des commandes de matériels liés aux nouvelles technologies et, dans un second temps, par l'impact négatif sur la richesse des ménages aujourd'hui fortement dépendante des valorisations boursières élevées.

La croissance est vigoureusement repartie dans la zone euro depuis le printemps 1999 et devrait atteindre 3,5 % tant en 2000 qu'en 2001. Le niveau actuel de l'euro par rapport au dollar - beaucoup plus bas que lors de son lancement au début 1999 - contribue favorablement à la compétitivité-prix des produits européens et l'OFCE n'envisage pas de remontée significative de l'euro à court terme. Selon M. Sigogne, l'inflation tendancielle (c'est-à-dire hors énergie et produits alimentaires aux prix erratiques) ne devrait pas dépasser 2 %, soit un niveau « neutre » au regard des critères qui doivent guider l'action de la Banque centrale européenne. Il considère que la zone euro est actuellement dans une situation où elle « cesse d'importer de la désinflation ». Ce n'est que dans l'hypothèse où la monnaie européenne demeurerait durablement à un niveau inférieur à 0,90 dollar que l'inflation importée pourrait devenir une préoccupation. Bien que les prévisions de l'OFCE la situent encore à un niveau inférieur à la moyenne européenne, la situation de l'Allemagne s'améliorerait nettement, les exportations de ce pays bénéficiant d'un environnement international plus dynamique et d'une reprise de l'investissement chez ses voisins européens. Troisième grande économie de la zone euro, l'Italie, en revanche, présenterait des perspectives moins favorables en raison d'exportations à contenu relativement traditionnel, de l'impossibilité d'utiliser comme naguère l'arme monétaire et d'une stagnation démographique.

La France, à l'inverse, bénéficie de prévisions plus favorables que la moyenne de la zone euro (4,2 % en 2000, 3,8 % en 2001) alors qu'elle avait plus souffert que ses partenaires dans la période précédant la mise en place de la monnaie unique qui s'était traduite par des taux d'intérêt réels très élevés. Les entreprises qui ont survécu à ces difficultés gagnent aujourd'hui des parts de marché et l'existence de la monnaie unique leur permet de conserver ces avantages au sein de la zone tandis que le niveau du chômage limite encore les hausses de salaires. La perspective d'un taux de demandeurs d'emploi passant sous la barre des 8 % d'ici un an pose cependant cette question en des termes nouveaux dans la mesure où le niveau de chômage - dit « structurel » - au-dessous

duquel l'inflation menacerait de nouveau serait de l'ordre de 9 % (selon la direction de la prévision) ou de 7,5 à 8 % (selon l'OFCE).

Selon l'OFCE, la poursuite de la bonne santé économique en France et en Europe au cours des prochaines années va dépendre, pour une large part, de l'investissement qui, seul, peut permettre d'atteindre – à l'exemple des Etats-Unis et grâce aux gains de productivité qu'il entraîne – un niveau supérieur de croissance potentielle. L'intervenant a rappelé les controverses existantes sur cette question : si la contribution à la croissance des technologies de l'information au sens large peut être estimée à 0,7 point par an, de sérieuses réserves ont été émises concernant principalement le fait que les pays européens utilisent les nouvelles technologies mais ne contribuent guère à leur production et sur l'existence d'un « terreau » suffisamment flexible pour accueillir ces nouveaux systèmes de production. Concernant ce dernier point, il a souligné que le passage aux 35 heures en France pousse les entreprises à remettre en cause leur organisation traditionnelle.

I - UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL FORTEMENT DÉPENDANT DE LA CROISSANCE AMÉRICAINE

L'environnement international de l'Union européenne (37 % de nos échanges commerciaux) constitue, en quelque sorte, la toile de fond de la conjoncture française. Il est porteur d'aléas, positifs et négatifs, qui exercent une influence sur les performances effectives de notre économie au cours des mois à venir et méritent, à ce titre, un examen attentif. Il importe également de faire le point sur les principaux enjeux de nature plus structurelle auxquels doit faire face l'économie mondiale.

Tableau 2 : Les prévisions concernant l'environnement international hors Union européenne (2000-2001)

	2000				2001			
	DP	moyenne hors DP	Plus bas	Plus haut	DP	moyenne hors DP	Plus bas	Plus haut
Croissance du PIB								
Etats-Unis	4,4	4,3	3,7	4,9	1,9	3,0	2,3	3,9
Japon	1,2	1,2	0,5	2,1	0,5	1,6	- 1,0	3,2
Demande mondiale								
adressée à la zone euro	9,2	7,1	6,2	8,1	6,7	6,5	5,4	7,5
adressée à la France	8,4	7,8	6,2	9,7	6,7	6,8	5,0	8,6
Taux de change								
Euro/dollar	1,00	1,01	0,96	1,08	1,00	1,09	0,93	1,20
Euro / Yen	107	108	100	124	107	113	92	125
Dollar / Yen	107	108	104	115	107	105	96	115
Prix du pétrole (\$baril)	24,8	24,9	23,1	28,1	21,5	21,8	18,8	26,0
Taux d'intérêt à 3 mois aux Etats-Unis		6,5	5,9	7,1		6,4	5,2	7,5
Taux d'intérêt à 10 ans aux Etats-Unis	--	6,6	6,2	7,1	--	6,4	5,9	7,1

Source : Prévisions des membres du groupe technique de la Commission économique de la Nation (mars 2000).

A - LES GRANDS ESPACES RÉGIONAUX DU MONDE : PRÉVISIONS ET INCERTITUDES

La croissance de l'économie mondiale a été très soutenue au second semestre 1999 et cette tendance s'est poursuivie depuis le début de cette année. Ce dynamisme de la sphère réelle dans la quasi-totalité des régions du monde ne doit cependant pas occulter les aléas qui pèsent sur sa pérennité qui ont trait notamment à la volatilité des marchés financiers.

1. Etats-Unis : une crise financière en gestation ?

Le dynamisme de l'économie américaine ne se dément pas, avec un rythme de croissance de plus de 6 % au 2^{ème} semestre 1999 et une croissance de 4,2 % sur l'ensemble de l'année¹. La progression passée des marchés boursiers et immobiliers et - surtout - la vigueur persistance des créations d'emplois ont continué d'alimenter le dynamisme de la consommation (en particulier de biens durables) qui contribue à 80 % de la croissance. L'investissement est également resté extrêmement vigoureux (+ 8 % dont + 12 % en biens d'équipement) en dépit de la remontée des taux longs. L'activité demeure portée par une demande intérieure soutenue même si quelques facteurs plaident pour un léger ralentissement des dépenses de consommation des ménages par rapport à son niveau très élevé (+ 5,3 %) de 1999 : la hausse de l'inflation liée à la remontée des cours du pétrole pèse sur le pouvoir d'achat et l'effet de richesse enregistré en 1999 grâce à l'envolée des cours de bourse n'est pas garanti pour l'avenir.

Ce très fort dynamisme de la demande intérieure ne se traduit pas, pour le moment, par un regain de tension inflationniste dans la sphère réelle, alors que le taux de chômage a atteint, en avril, un nouveau point bas historique (3,9 %) : hors énergie et produits alimentaires, l'inflation se situait, en avril 2000, à 2,2 % en glissement annuel. La hausse du coût du travail liée aux tensions sur le marché (+ 3,4 % entre décembre 1998 et décembre 1999) est complètement absorbée par d'exceptionnels gains de productivité (+ 5 % en rythme annualisé au second semestre 1999). Le taux d'utilisation des capacités de production demeure modéré, proche de sa moyenne de long terme.

L'emballement des prix de certains actifs financiers, qui accrédite la thèse d'une « *bulle speculative* », fait cependant peser un aléa sur ce scénario de croissance forte et régulière. En particulier, les anticipations de profits des valeurs de l'indice NASDAQ associées aux nouvelles technologies peuvent apparaître exagérément optimistes. Dans ce contexte, la conjonction d'un cycle de hausse des taux d'intérêt et d'une concurrence exacerbée entre les différents offreurs de capitaux peut conduire à une difficulté majeure, dans un contexte caractérisé par un endettement massif - et en croissance rapide - des agents privés et une grande volatilité des marchés. Si les anticipations devaient être

¹ La progression moyenne du PIB a été de 3,1 % au cours de la décennie 1990, soit la meilleure performance des pays industrialisés. Mais, contrairement à une opinion courante, la croissance annuelle moyenne du cycle actuel (3,6 %) est inférieure à celle des cycles précédents (4,3 % dans les années 1980, 3,6 % dans les années 1970).

corrigées¹, les entrées de capitaux étrangers nécessaires pour couvrir les besoins de financement du pays (investissements directs mais surtout de portefeuille) pourraient alors se ralentir, tandis que le creusement du déficit commercial, qui a atteint son plus haut niveau historique au 4^{ème} trimestre 1999 à 95 milliards de dollars (347 milliards sur l'année), et de celui, déjà considérable, des comptes extérieurs (339 milliards de dollars, soit près de 4 % du PIB)², fragiliseraient la monnaie américaine et stimulerait l'inflation importée, contraignant l'économie à un ralentissement très marqué.

Encadré 2 : Le risque d'un atterrissage en douleur des Etats-Unis

Au cours de son audition, le 20 avril 2000, devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, M. Pascal Blanqué, directeur adjoint de la recherche économique à Paribas, a notamment souligné que le risque de déflation qui pesait sur la conjoncture internationale en 1998 avait finalement débouché sur une reprise synchronisée « par le haut » (le reste du monde accélérant davantage que les Etats-Unis ne décélèrent) et un retour de la croissance mondiale vers son rythme de long terme. Cette reprise marque aussi, selon lui, la fin de la désinflation et d'un cycle de liquidité jusqu'ici très favorable aux marchés financiers.

Il a, à cet égard, évoqué le risque d'un « atterrissage en douleur » de l'économie américaine engendré par les déséquilibres financiers du secteur privé. Les éléments clés du cercle vertueux (politique monétaire accommodante, entrées de capitaux, dollar fort, valorisations boursières) commençant à faiblir, l'impact d'un ralentissement de la croissance sur les niveaux actuels de dette pourrait, en effet, plonger l'économie américaine dans la récession. Les rendements obligataires d'Etat s'effondreraient alors, à moins que le ralentissement de la productivité et la chute du dollar n'accroissent les risques d'inflation.

L'économie américaine est confrontée à des déséquilibres internes et externes fortement corrélés : valorisations boursières, taux d'épargne des ménages faible ou négatif, taux d'utilisation des capacités de production anormalement bas dans cette phase du cycle, déficit courant considérable (un milliard de dollars par jour). Au cœur de ces excès figure une forte progression de l'endettement des ménages, des entreprises et du secteur financier : les non-résidents achètent des titres obligataires, font de fait crédit aux résidents qui achètent des actions ; la vigueur de la consommation, alimentée par les ventes nettes d'actions par les ménages, a pour contrepartie l'envolée de la dette des entreprises destinée au rachat d'actions à crédit ; le contraste est ainsi saisissant entre des sociétés américaines désormais au pied du mur avec un niveau d'endettement représentant près de trois fois et demi leur « cash-flow » et des entreprises européennes qui ne font que recommencer, après une longue phase d'assainissement de leurs bilans, à se tourner vers le crédit avec le retour de la croissance et de la confiance. Ce cycle prendra nécessairement fin lorsque les effets de patrimoine s'inverseront sous l'influence des variables financières en pesant sur les niveaux de dette privée.

¹ Les corrections enregistrées sur le NASDAQ depuis avril dernier incitent à rappeler l'adage boursier selon lequel « les arbres ne montent pas jusqu'au ciel ». Ces mouvements ont revêtu un caractère essentiellement technique consistant, d'une certaine façon, à réintroduire une prime de risque dans les cours des valeurs technologiques, mais la menace de krach est toujours présente.

² Le déficit des transactions courantes a égalé, en 1999, son record de 1987 en pourcentage du PIB, le fait nouveau résistant dans le passage d'un excédent à un déficit de la balance des revenus (24 milliards de dollars) qui témoigne de ce que les non-résidents perçoivent désormais davantage de revenus de leurs investissements aux Etats-Unis que les Américains n'en reçoivent de leurs investissements à l'étranger. L'accumulation de déficits au cours des dix dernières années a eu pour contrepartie une montée de la dette extérieure qui est proche de 1 800 milliards de dollars, soit 19 % du PIB, et dont le service (230 milliards de dollars) absorbe de l'ordre de 23 % des recettes d'exportations.

En dépit de ces déséquilibres manifestes et des risques qu'ils font peser sur la croissance de l'économie mondiale dans son ensemble, en dépit aussi du fait que le point haut a sans doute été atteint au dernier trimestre 1999, les prévisionnistes s'attendent, en moyenne, à ce que le rythme de l'expansion dépasse à nouveau 4 % en 2000¹, pour ralentir seulement à 3 % en 2001².

Le cycle d'expansion américain semble défier toutes les lois empiriques : baisse du chômage sans tensions inflationnistes, expansion continue de l'activité et de l'investissement, essor des nouvelles technologies : autant d'évolutions qui, vues d'Europe, ne peuvent que susciter l'intérêt, même si les fragilités financières invitent à la prudence, et la persistance des inégalités à la réserve sur le « *modèle américain* ».

Une politique macroéconomique habile, un environnement extérieur peu inflationniste, des réformes concernant les marchés des produits, des capitaux et du travail, et enfin la diffusion des technologies de l'information sont les ingrédients les plus communément avancés pour expliquer la performance américaine. L'importance respective de ces différents facteurs fait l'objet de débats³. Les analyses traditionnelles mettent en avant la qualité de la gestion macroéconomique et un concours de circonstances favorables, qui ont permis de prolonger un cycle de croissance sans inflation. Elles soulignent souvent la montée des déséquilibres tels que l'envolée des marchés financiers et la progression de la dette extérieure, ce qui conduit à douter de la réalité d'un nouveau régime de croissance. D'autres approches mettent l'accent sur les mutations qu'ont connues les marchés des biens et des facteurs, dont résulterait, en grande partie, la baisse du taux de chômage structurel. Pour les tenants de la « *nouvelle économie* » enfin, la révolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), qui est venue élever significativement et durablement le potentiel de croissance, rend ces analyses obsolètes.

Ces diverses approches ne sont pas nécessairement contradictoires. A la lumière des faits, il apparaît que le cycle d'expansion américain a bénéficié, à la fois, de politiques macroéconomiques judicieuses, de réformes structurelles importantes et de la contribution essentielle qu'ont apportées les NTIC au redressement de l'investissement productif. Ces différents facteurs ont certainement joué un rôle significatif dans la forte accélération des gains de productivité observée depuis quelques années outre-Atlantique. Le recul manque encore, cependant, pour affirmer avec certitude qu'au-delà des effets normalement associés à un cycle économique de grande ampleur, cette amélioration de la productivité des facteurs de production traduit, d'ores et déjà, la mise en place d'un nouveau régime de progrès technique.

Le débat sur l'émergence d'une « *nouvelle économie* » a une portée qui dépasse largement le cadre des Etats-Unis. Il concerne tous les pays industriels et tout particulièrement l'Europe, qui s'est également engagée sur la voie de

¹ Fourchette comprise entre 3,7 % et 4,9 %.

² Entre 2,3 % et 3,9 %.

³ Sur ce thème, voir notamment Anton Brender, « *Le nouvel âge de l'économie américaine* », Economica, 1999.

changements profonds. De fait, l'Europe est aujourd'hui mieux à même de connaître une croissance forte et durable qu'elle ne l'a jamais été depuis trente ans : après avoir été défavorisée par le contexte macroéconomique du début des années 1990, elle a aujourd'hui vaincu l'inflation et se trouve en bonne voie pour corriger les déséquilibres de finances publiques ; les politiques économiques de la zone euro sont devenues plus favorables à l'investissement et, plus largement, à l'activité ; il est donc possible de mobiliser le potentiel de croissance économique ; par ailleurs, les réformes conduites pour enrichir le contenu en emploi de la croissance et améliorer le fonctionnement des marchés des biens, du capital et du travail portent leurs fruits ; enfin, la diffusion des NTIC - pour l'heure moins avancée qu'outre-Atlantique - s'accélère.

L'Europe ne peut envisager de rester à l'écart des mutations en cours. Mais elle n'entend pas, cependant, renier son histoire et sa culture pour se fondre dans le modèle américain. Trouver, pour le plein emploi, les voies d'une nouvelle croissance fondée sur l'innovation, sans mettre en cause la solidarité qui est à la base du modèle européen, et sans se résigner, comme aux Etats-Unis, à un creusement inacceptable des inégalités de revenus, tel est le défi auquel sont confrontés les Européens. C'est ce défi qu'ils se sont précisément engagés à relever à l'occasion du Sommet de Lisbonne en mars 2000, tout en faisant, pour l'instant, une part trop belle aux mesures de libéralisation de l'économie sans prendre suffisamment en compte les conséquences sociales.

2. Japon : une reprise encore incertaine

L'activité a stagné au Japon en 1999 (+ 0,3 %), avec un 2^{ème} semestre en net recul (- 1 % au 3^{ème} trimestre et - 1,4 % au 4^{ème}), lié à la contraction de la demande publique. Toutefois, en dépit de la baisse du PIB enregistrée par les comptes trimestriels, les indicateurs témoignent d'une stabilisation voire d'une reprise de l'activité. L'accélération des exportations a notamment induit un rétablissement progressif de la production industrielle et de l'investissement ainsi qu'un arrêt de la détérioration du marché du travail. Les perspectives pour 2000 restent médiocres puisque l'activité pourrait ne progresser que de 1,2 %¹ en raison essentiellement d'un rebond technique et d'une stimulation budgétaire supplémentaire². Pour 2001, l'incertitude domine puisque les prévisions s'échelonnent de - 1 % à + 3,2 %, avec une moyenne située à 1,6 %, soit légèrement au-dessus du taux anticipé pour cette année.

¹ Prévisions comprises entre 0,5 % et 2,1 %.

² Les données préliminaires sur le PIB sont susceptibles de sous-estimer la croissance de la consommation de services et peuvent donc être soumises à d'importantes révisions à la hausse. L'indicateur d'activité publié par le MITI décrit d'ailleurs une conjoncture japonaise plus favorable. L'un comme l'autre pourraient toutefois minorer l'impact des secteurs innovants et des nouveaux modes de consommation sur le dynamisme de l'économie.

La reprise en Asie est, certes, à l'origine d'un redressement partiel de l'industrie et de la confiance des entrepreneurs japonais. Mais le degré d'ouverture encore relativement faible de l'économie (les exportations ne représentent que 12 % du PIB contre de l'ordre de 6 % il y a quinze ans) et l'appréciation du yen¹ ne permettront pas au dynamisme du commerce mondial d'entraîner un redémarrage net de la croissance en 2000. La demande intérieure demeure, en effet, déprimée : le revenu des ménages est affecté par les baisses de salaires exigées par les entreprises en contrepartie du maintien des emplois (- 1,1 % en 1999) et par la hausse du chômage des jeunes qui pèse sur la confiance ; la demande des entreprises ne devrait pas être beaucoup mieux orientée que par le passé en raison de leurs difficultés d'accès au crédit. Alors que la politique monétaire à taux 0 a épuisé ses marges de manœuvre, le contexte déflationniste de l'économie constraint de nouveau le gouvernement à substituer la consommation publique à la consommation privée, ce qui devrait soutenir transitoirement la croissance (+ ¼ de point de PIB) en portant le déficit public au-delà de 8 points de PIB en 2000, au prix d'un endettement croissant (130 % du PIB en 2000)².

Les perspectives à court terme sont donc relativement sombres pour ce pays. On aurait tort cependant de sous-estimer ses capacités d'adaptation et de réaction. Nul doute, en effet, que l'économie japonaise dispose d'atouts intrinsèques qui devraient lui permettre, à terme, de retrouver le chemin de la croissance et de jouer, à nouveau, un rôle de premier plan dans l'économie mondiale.

3. Pays émergents et en transition : des déséquilibres persistants

La reprise s'est poursuivie dans la plupart des économies émergentes³. En Asie, l'activité bénéficie du redémarrage des exportations, soutenu notamment par la hausse du yen, et la consommation privée, stimulée par le reflux du chômage, semble avoir pris le relais comme moteur de la croissance. La dynamique de reprise est similaire en Amérique latine. En Europe centrale, l'activité est bien orientée (sauf en République tchèque et en Roumanie), tandis qu'en Russie, à la faveur de la clarification du contexte politique, les conditions d'un certain progrès semblent réunies.

3.1. Asie : un rebond attendu de la consommation

La croissance de la région asiatique s'est consolidée au 2^{ème} semestre 1999 pour atteindre, au total, 6,2 % dont 4,2 % dans les pays formant « l'Asie en

¹ La montée du Yen et du Nikkei a résulté de l'afflux de capitaux internationaux sur le marché boursier japonais, en particulier sur le compartiment des actions aux rendements élevés, et du retour des investisseurs institutionnels japonais vers leur marché obligataire domestique. En 2000 la Bourse et les restructurations devraient continuer à séduire les investisseurs internationaux, tandis que l'excédent courant se réorienterait à la hausse ce qui contribuerait à maintenir la devise japonaise à des niveaux élevés contre dollar.

² Le plan de relance présenté en novembre 1999 prévoit l'injection de 18 trillions de yens, soit environ 1 point de PIB, dans l'économie dont 4 trillions d'argent public.

³ Les pays du sud et de l'est méditerranéen ont été en stagnation en 1999 (- 0,2 %) mais devraient pouvoir connaître une nouvelle phase de croissance à partir de l'année prochaine (+ 4,5 % selon la direction de la prévision), tandis que les pays du Golfe, en dépit de la hausse des prix du pétrole, sont en croissance lente (1,6 %), une accélération étant possible en 2000.

crise »¹, en partie grâce au soutien de la demande procuré par l'injection de dépenses publiques qui ont provisoirement pris le relais d'un secteur privé en pleine restructuration. Même **Hong Kong**, qui peinait à sortir de la récession au 1^{er} semestre, a enregistré une accélération de la hausse du PIB l'été dernier (+ 4,5 % sur un an). La production industrielle poursuit sa tendance haussière dans l'ensemble de la zone. La vigueur de la demande étrangère, américaine pour l'essentiel, et la hausse du yen ont aussi alimenté la reprise du commerce intra-zone. Cependant, les taux d'investissement, quoiqu'en hausse, se situent à des niveaux très inférieurs à ceux qui prévalaient avant la crise, ce qui ne devrait pas autoriser ces pays à retrouver leurs rythmes de croissance antérieurs.

Il reste aux composantes internes de la croissance à prendre réellement le relais, à l'image de la **Corée du sud**. La conjoncture reste, dans ce pays, vigoureuse, à la faveur d'un commerce extérieur florissant et d'une vive progression de l'investissement grâce au redémarrage du crédit bancaire. Les comptes nationaux font ressortir une hausse du PIB de 10 % en 1999, cet agrégat dépassant désormais son niveau antérieur à la crise. La réappreciation du taux de change effectif du won et le rythme soutenu des importations devraient réduire l'excédent commercial qui, pour l'heure, reste confortable².

De son côté, la **Chine** a atteint son objectif de croissance en 1999 (+ 7,1 %), grâce à une politique budgétaire très expansionniste et au redémarrage des exportations. Mais aucun signe de raffermissement de la demande intérieure n'est encore perceptible. La croissance décélère en fait depuis 1993, et le ralentissement de la baisse des prix s'explique par le renchérissement des prix pétroliers. L'économie continue de souffrir d'une demande intérieure faible, sur fond de restructurations difficiles. Les exportations progressent à vive allure, en dépit des problèmes de change, et l'afflux de capitaux internationaux se poursuit. La dévaluation du yuan a cessé d'être un enjeu tant domestique, en raison de la reprise des exportations, que régional, du fait de la sortie de crise à ce jour globalement réussie des pays émergents asiatiques, que global, avec l'embellie mondiale.

Parmi les autres pays dont la reprise s'est confirmée en 1999, sauf en **Indonésie**, on retiendra la poursuite de la baisse des taux d'intérêt et la décélération de l'inflation. Deux ans et demi après le déclenchement de la crise, les pays qui ont dévalué conservent une large avance de compétitivité, comme l'attestent leurs larges excédents commerciaux. Cependant, à mesure que la croissance se raffermi, les taux de change pourraient s'apprécier davantage.

Conséquence de ces évolutions, la région, qui devrait connaître en 2000 la croissance la plus forte au monde selon la Banque asiatique de développement (BAD), est à nouveau inondée de capitaux, surfinancée à proprement parler. Soucieuses d'éviter une appréciation excessive de leurs devises en termes nominaux alors que les exportations redémarrent à peine, les banques centrales recommencent, comme par le passé, à accumuler des réserves de change. Ce gonflement significatif d'une des contreparties de la création monétaire va, tôt ou tard, irriguer les marchés et l'économie en alimentant le crédit. Appréciation du

¹ Cf. tableau 1, supra.

² 20 milliards de dollars au taux annuel en janvier.

taux de change réel, apparition de bulles financières, accumulation de capacités improductives, tel était précisément le talon d'Achille de ces économies il y a quelques années. D'où la nécessité de ne pas exclure totalement pour l'avenir proche la possibilité d'un nouveau choc en Asie.

3.2. Amérique latine : un ajustement encore fragile

En 1999, l'Amérique latine (hors Mexique) a connu sa première récession depuis 1990¹, mais la reprise de l'activité se confirme, à l'image du **Brésil** qui bénéficie des gains de compétitivité-prix liés à la dévaluation du réal. Cependant, des tensions inflationnistes ont compromis la poursuite de la baisse des taux d'intérêt. En dépit d'une demande interne relativement atone, l'activité a également rebondi au **Chili** qui profite du redressement de la demande asiatique et de la remontée des cours du cuivre. La dévaluation du peso, intervenue en septembre dernier, devrait renforcer cette tendance dans les prochains mois. Enfin, l'activité est restée vigoureuse au **Mexique** qui, outre les retombées de la croissance américaine, bénéficie de la hausse de ses recettes pétrolières. En revanche, la situation reste préoccupante en **Argentine**. Les contraintes de change ont conduit à la mise en place de politiques restrictives qui ont affaibli la demande intérieure, alors que les principaux pays de la zone ont adopté un régime de change flexible.

L'Amérique latine a globalement bénéficié de la remontée des prix des produits de base, notamment des métaux communs, et des prix du pétrole, ce qui a ramené sa balance commerciale à l'excédent. Les besoins de financement extérieur restent cependant élevés (environ 40 milliards de dollars), et l'incertitude est attisée par les retombées des restrictions monétaires qui seront opérées aux Etats-Unis au cours de l'année 2000.

3.3. Europe centrale et orientale : une reprise d'intensité inégale selon les pays

Les pays d'Europe centrale ont connu des évolutions très contrastées en 1999 dans le temps et dans l'espace. En cours d'année, on enregistre dans la plupart des pays, après les mauvaises performances du premier trimestre, une reprise au second semestre mais, d'un pays à l'autre, les résultats en termes annuels sont sensiblement différents : poursuite d'une croissance du PIB de l'ordre de 3 à 4 % en Hongrie, en Pologne et en Slovénie, qui sont aussi les pays les plus avancés en matière de transition vers une économie de marché ; stagnation ou recul dans les pays baltes, directement touchés par la crise russe ; poursuite de l'ajustement structurel entraînant un recul de l'activité ou une faible reprise en République tchèque et en Slovaque. Enfin, la Roumanie continue à enregistrer une croissance négative, alors que la Bulgarie est en phase de reprise modérée mais à partir d'une situation très dégradée.

L'inflation, qui était en constante décélération depuis quelques années, a marqué un net regain dans le courant de 1999, par suite de la dépréciation de l'euro par rapport au dollar, de la hausse des prix du pétrole et (pour les pays

¹ L'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique et le Vénézuéla ont crû globalement de 0,3 % en 1999 (contre 2,1 % en 1998) et une croissance de 3,2 % en 2000 est anticipée par la direction de la prévision.

Baltes) de l'introduction de la TVA. A l'exception notable de la République tchèque, où la hausse des prix est proche de celle enregistrée dans l'Union européenne (2,5 %), les taux d'inflation se situent entre 10 et 15 % pour les pays les plus avancés de la zone et à 50 % pour la Roumanie. Autre facteur de préoccupation : le taux de chômage s'est aggravé dans la plupart des pays, à l'exception de la Hongrie et de la Slovénie. Il atteignait à la fin de l'année 12,5 % en Pologne, 9,5 % en République tchèque et près de 20 % en Slovaquie.

La plupart des pays de la zone ont enregistré de forts déficits extérieurs courants, en dépit d'une reprise des exportations, en particulier vers les pays de l'Union européenne (qui absorbent à présent entre 53 % (Bulgarie) et 75 % (Hongrie) des exportations de la zone, contre moins de 10 % pour celles vers la Russie). Le déficit extérieur courant a représenté 7,6 % du PIB en Pologne, autour de 10 % dans les pays baltes, 4,3 % en Hongrie, mais 1,6 % seulement en République tchèque. On a assisté à une dégradation des comptes publics, sauf en République tchèque (- 0,8 % du PIB) et en Slovénie (- 0,7 %). En Hongrie, en Pologne et en Slovaquie, le déficit des finances publiques s'est situé autour de 3,5 % à 4 % du PIB.

En 2000, la reprise enregistrée au second semestre devrait se poursuivre en ligne avec les bonnes performances de l'Union européenne et la croissance de la zone pourrait atteindre 3,9 % (évaluation de la direction de la prévision)¹. Mais cette reprise pourrait être bridée par une moindre compétitivité extérieure, liée au différentiel d'inflation, par le maintien de taux d'intérêt réels élevés (ainsi en Pologne, les taux d'intérêt réels se situaient, à la fin de 1999, à plus de 11 %) et par les efforts que ces pays doivent encore consentir, en particulier au niveau budgétaire, dans leur phase de préparation à l'adhésion à l'Union européenne.

4. Afrique : une croissance toujours insuffisante

L'Afrique continue de souffrir d'obstacles institutionnels et structurels à la croissance, et notamment d'une dette extérieure évaluée à 350 milliards d'euros contre 110 milliards au début des années 1980. Elle constitue la « *part maudite* » ou le « *parent pauvre* » de la mondialisation, en dépit des efforts de la communauté internationale, à commencer par l'Union européenne, son premier donateur. Elle pèse si peu dans l'économie mondiale (2 % des échanges commerciaux internationaux, 1 % du PIB mondial) que la plupart des conjoncturistes évacuent totalement ce continent, qui abrite 10 % de la population mondiale, de leurs perspectives². Pourtant, l'activité, qui a évolué sur

¹ 3,6 % selon le BERD.

² Comme le souligne Jean-François Bayart, Directeur du Centre d'études et de recherches internationales (CERI), il importe de se garder de confondre ces limites évidentes de l'intégration de l'Afrique à l'économie capitaliste mondiale et la déconnexion de l'Afrique par rapport au système international : « *l'Afrique reste en phase avec celui-ci par l'intermédiaire de toute une série d'échanges* », que ce soit l'aide au développement, ses exportations de produits primaires, ses importations de biens de consommation ou d'investissements, sa dette extérieure, son émigration. Le sous-continent s'est même « *imposé depuis une quinzaine d'années, dans l'une des filières les plus rémunératrices et les plus risquées du commerce mondial, celle des narcothiques* ». « *L'Afrique est donc, à sa manière, partie prenante de la globalisation* », conclut le politologue, dont l'ensemble des travaux sur ce continent ont montré comment l'extérieur a toujours été partie prenante de son histoire et de la façon dont s'y construit le politique. (cf. « *L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion* », Critique internationale n° 5, automne 1999).

un rythme de 1,6 % en 1999, pourrait enfin s'accélérer cette année pour atteindre un taux supérieur à 3 %. Ce taux reste insuffisant pour envisager un rattrapage économique du continent et recouvre des situations nationales très hétérogènes.

Encadré 3 : Evolution des cours des produits de base

Le cours du Brent, pétrole de la mer du Nord, a triplé depuis février 1999 pour s'établir à 30 dollars le baril au début du mois de mars 2000, valeur qui n'avait jamais été atteinte, hormis pendant la guerre du golfe, depuis le contre-choc pétrolier de 1986. Cette remontée brutale est d'abord venue corriger la forte baisse enregistrée à partir de la fin de l'année 1997 à la suite du ralentissement de l'économie mondiale et de la hausse, à contremps, de l'offre mondiale de pétrole. L'accord conclu à Vienne, en mars 1999, a resserré brutalement l'offre, les effets sur les cours étant exacerbés par le regain de demande (+ 1,6 %) provoqué par la forte reprise de l'activité. Les pays de l'OPEP à l'exception de l'Iran mais aussi de l'Irak, non soumis au système des quotas en raison de l'embargo, ont toutefois décidé, à la fin mars 2000, d'augmenter dès le 1er avril leur production de 1,452 millions de barils par jour, retrouvant pratiquement le quota antérieur à mars 1999. Le prix du baril pourrait redescendre vers 25 dollars d'ici la fin de l'année et tendre vers 22 dollars en 2001¹.

Le prix des autres matières premières s'est redressé depuis la mi-1999 en raison principalement de la hausse des cours des matières minérales tenant au redémarrage des économies asiatiques, qui absorbent environ un tiers de la demande de métaux. Cette remontée des prix devrait être encouragée par l'accélération anticipée de l'activité mondiale en 2000 ainsi que le retour des fonds d'investissement sur certains marchés de matières premières industrielles (pâte à papier, caoutchouc, laine, coton...). Enfin, après un recul sensible depuis le printemps 1997 le prix des matières alimentaires est à la hausse depuis la mi-1999 en raison des conditions climatiques défavorables ayant affecté ponctuellement les récoltes de soja et de café.

Notre Assemblée, consciente de la responsabilité particulière de notre pays à son égard, s'est précisément saisie de la question de « *la contribution de la France au progrès des pays en développement* », dont la préparation a été confiée à M. François Coursin, et devrait consacrer des développements conséquents à la situation économique et sociale dans cette région du monde et aux enjeux de la coopération. Il s'agira notamment de tirer les enseignements du sommet euro-africain qui s'est tenu au Caire les 3 et 4 avril 2000 qui devait marquer une nouvelle étape dans les relations entre ces deux ensembles de pays et, plus généralement, de tracer des perspectives concernant l'intensification des efforts d'aide au développement des pays industrialisés qui sont encore éloignés de l'objectif de 0,7 % du PIB qu'ils se sont depuis longtemps assignés.

B - LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA PÉRIODE À VENIR

Au-delà de l'analyse nécessaire de la situation conjoncturelle dans chacune des grandes régions de la planète, il importe d'évoquer quelques uns des enjeux les plus déterminants pour l'avenir, à savoir : la stabilisation du système monétaire et financier international, d'une part ; les suites de la conférence de Seattle et les négociations en cours à l'OMC, d'autre part.

¹ Les prévisions s'échelonnent de 23,1 à 28,1 dollars en 2000 et de 18,8 à 26 dollars en 2001.

1. La stabilisation du système monétaire et financier international

Depuis de trop longues années, l'économie mondiale est marquée par un ensemble de crises dont l'origine se situe dans la finance internationale¹. Les effets économiques et sociaux dommageables de cette instabilité en rendent la régulation nécessaire. Toutefois, dans la pratique, la maîtrise des mouvements internationaux de capitaux et des risques associés s'avère très difficile à réaliser. Le forum de stabilité financière (FSF), qui regroupe des représentants des banques centrales, des ministères des finances et des institutions internationales de régulation des bourses, des assurances et des banques, créé en février 1999, a pour ambition de réaliser, dès cette année, des avancées en la matière.

1.1. Pourquoi réguler ?

Les pays subissant des attaques spéculatives de leur taux de change souffrent d'une fuite des capitaux à l'étranger et sont conduits à pratiquer des politiques d'austérité au coût social élevé dans le but, soit de rassurer les investisseurs, soit d'obtenir une aide du Fonds monétaire international (FMI). Les dérèglements financiers se diffusent progressivement à d'autres pays, les investisseurs internationaux considérant que l'ensemble de leurs placements de même type sont devenus risqués². Mais la menace la plus grave est d'ordre systémique dans la mesure où le risque existe qu'une crise locale se transforme par contagion en crise globale, comme ont pu le faire craindre la crise russe et la dévaluation de la monnaie brésilienne ou la faillite du fonds spéculatif américain LTCM en 1998.

Réguler la finance internationale suppose d'abord la capacité pour les gouvernements de limiter la volatilité des mouvements de capitaux internationaux, objectif qui dépasse les compétences techniques et la capacité d'action du FMI. Parmi les mesures proposées figure notamment la taxe Tobin qui consisterait à taxer de manière modulée les opérations sur le marché des changes pour accroître le coût des opérations spéculatives. Une autre piste serait d'accroître la transparence des données économiques fondamentales afin de permettre aux intervenants de mieux apprécier la situation réelle des pays concernés et d'éviter les réactions brutales. La volonté croissante des gouvernements de contraindre les investisseurs internationaux à prendre leur part dans la résolution des crises en n'étant pas entièrement remboursés de leurs créances représente également, dans cette perspective, une action indispensable.

La régulation de la finance internationale suppose aussi d'empêcher que les institutions financières ne prennent des risques excessifs, mission qui est du ressort de la Banque des règlements internationaux (BRI) à travers la définition et la mise en œuvre de politiques prudentielles³.

¹ Sur ce thème, voir notamment le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, « *Pour un nouvel ordre financier mondial : responsabilité, éthique, efficacité* », mars 2000.

² Comme on l'a constaté lors de la crise mexicaine en 1994 et de la crise asiatique en 1997.

³ Sur ce thème voir notamment les rapport du Conseil d'analyse économique sur « *l'architecture financière internationale* » (1999) et « *la coordination européenne des politiques économiques* » (1998), en particulier les contributions de Michel Aglietta et Christian de Boissieu.

1.2. Comment réguler ?

Le FSF a mis en place trois groupes de travail : le premier est chargé de proposer des solutions pour la maîtrise des mouvements internationaux de capitaux à court terme ; le deuxième concerne le contrôle des fonds d'investissements spéculatifs dont les stratégies de prise de risques sont potentiellement déstabilisatrices ; le troisième a trait aux «*paradis fiscaux*»¹ qui constituent de fait des zones de non-droit et de non-transparence financière et où sont localisés les deux tiers des fonds spéculatifs².

Il faut souhaiter que les travaux en cours permettent de dégager des propositions de nature à remédier aux principaux dysfonctionnements du système financier international. Toutefois, il importe de garder présent à l'esprit que, comme l'affirme André Orléan, «*la rationalité des marchés est autoréférentielle. Cela signifie que le marché fixe un prix qui résulte de la croyance des intervenants sur les marchés financiers : chacun d'entre eux influence ou imite l'autre et le prix est le résultat d'une croyance partagée qui diffère généralement de la valeur fondamentale. Dans ce cadre, fournir plus d'informations sur les données fondamentales ne change absolument rien au fonctionnement des marchés financiers*3.

2. Les suites de Seattle et les négociations à l'OMC

La conférence de l'OMC qui s'est tenue à Seattle à la fin 1999 aurait dû marquer le début d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. S'il n'en a pas été ainsi, c'est notamment que ce rendez-vous international a été marqué par l'irruption des sociétés civiles, inquiètes - à juste titre d'ailleurs - des modalités actuelles du processus de mondialisation et de leurs conséquences sociales. C'est aussi en raison de la légitime demande des pays en développement qui souhaitent peser davantage dans le processus décisionnel de l'OMC.

Les échanges ne sont, à l'évidence, bénéfiques que lorsque les intérêts des partenaires sont équilibrés. Ceci ne peut se concevoir que dans le temps et de façon correctement réglementée. Par ailleurs, les sanctions récemment appliquées contre les pays européens (hormis le Royaume-Uni) par les Américains, dûment autorisées par l'OMC, posent problème. Nous, Européens, revendiquons le droit de nos pays à protéger la santé publique en interdisant, par

¹ Selon le Comité des affaires fiscales de l'OCDE, sont considérés comme tels les territoires présentant les caractéristiques suivantes : fiscalité inexistante ou insignifiante sur les revenus financiers et offrant aux non-résidents la possibilité d'échapper à l'impôt ; absence de véritable échange de renseignements ; opacité dans le domaine fiscal et réglementaire ; régime fiscal déconnecté de l'économie nationale.

² Rappelons, à cet égard, que, d'après les estimations du FMI, le montant des actifs financiers internationaux localisés en ces lieux s'élevait, en 1997, à 4 800 milliards de dollars (soit 54,2 % du total mondial) et que celui de «*l'argent sale*» blanchi chaque année se situe entre 3 % et 5 % du PIB mondial, soit de 600 à 1 500 milliards de dollars (près de 9 900 milliards de francs). Le projet de loi sur «*les nouvelles régulations économiques*» contient un certain nombre de dispositions destinées à prévenir et à lutter contre le blanchiment de l'argent sale et la criminalité organisée qui feront de notre pays le premier à disposer des moyens d'intervention pratiques contre les paradis fiscaux..

³ André Orléan, «*La finance obéit à une logique déconnectée de l'économie*», Alternatives économiques hors série n° 44, deuxième trimestre 2000.

exemple, le bœuf aux hormones et les organismes génétiquement modifiés (OGM). En tout état de cause, l'OMC ne doit pas être l'outil du modèle anglo-saxon et plus spécialement américain pour soumettre le reste du monde à sa prédominance.

Cet échec n'est toutefois pas définitif puisque les négociations ont repris aussi bien sur l'ouverture d'un nouveau cycle que sur les dossiers qui, comme l'agriculture et les services, devaient être réexamинés conformément aux accords de Marrakech, sur fond de rivalité exacerbée entre l'Europe et les Etats-Unis. C'est pourquoi, il apparaît opportun, pour notre Assemblée, de rappeler les grands axes de l'avis qu'elle a adopté le 24 novembre 1999 sur « *les enjeux des négociations commerciales multilatérales du millénaire* » sur le rapport de M. Jean-Claude Pasty : elle invitait, d'une part, les négociateurs à donner toute sa place à la dimension humaine et sociale des échanges internationaux et à mieux intégrer les pays en voie de développement dans le système commercial multilatéral ; elle plaيدait, d'autre part, en faveur de l'élargissement du champ de la négociation pour y intégrer toutes les dimensions de l'échange international à travers notamment la définition d'un cadre multilatéral pour l'investissement et la concurrence et la clarification des règles relatives au commerce électronique ; elle proposait, en outre, que les préoccupations exprimées par la société civile soient mieux prises en compte dans la régulation des échanges commerciaux qu'il s'agisse du développement durable, de la sécurité des produits et du principe de précaution, de l'exception culturelle ou de la définition de règles éthiques applicables aux échanges ; elle souhaitait, enfin, que le système commercial multilatéral soit conforté notamment en améliorant les règles de fonctionnement de l'OMC.

L'ensemble des recommandations proposées visaient à « *parvenir à une libéralisation des échanges commerciaux régulée par des disciplines multilatérales afin de garantir le progrès social et humain, la réduction des inégalités entre les Nations et les individus, un développement durable préservant la santé et la sécurité des consommateurs, un environnement de qualité et la sauvegarde de la diversité culturelle qui fait la richesse collective de l'humanité* ». Elles s'inscrivaient dans une démarche permanente visant à apporter des réponses concrètes aux multiples interrogations suscitées par la mondialisation qui s'est traduite par la constitution au sein du Conseil économique et social d'un comité de suivi chargé d'exercer un travail de veille et d'anticipation sur les négociations à venir. Cette initiative, qui suscite d'ores et déjà des saisines sur tel ou tel domaine de négociation, manifeste la volonté de notre Assemblée, émanation de la société civile, de prendre toute sa place, au côté des institutions parlementaires, dans la réflexion en cours concernant la régulation des échanges internationaux et la recherche d'une mondialisation ordonnée. Soulignons, à ce propos, l'influence que peut avoir notre Assemblée compte tenu d'un mouvement sans précédent de créations de Conseils économiques et sociaux dans de nombreux pays (51 aujourd'hui).

Encadré 4 : La balance des paiements de la France en 1999

En 1999, le contexte international a été marqué par la dépréciation continue du taux de change effectif de l'euro et, en début d'année, par le ralentissement de la demande mondiale consécutif à la crise asiatique mais la demande intérieure et, à un moindre degré, la demande extérieure, sont redevenues particulièrement soutenues à partir du second semestre. En 1999, l'excédent du compte des transactions courantes s'est établi à 226,2 milliards de francs soit 2,6 % du PIB, en léger retrait par rapport à l'année précédente (236,3 milliards soit 2,8 % du PIB). Au sein des transactions courantes, les échanges de biens et services ont présenté un solde stable à 265,9 milliards se décomposant comme suit :

1.- pour la septième année consécutive, la balance commerciale exprimée en données FAB-FAB (y compris le matériel militaire) a été excédentaire, de 123,8 milliards contre 145,1 en 1998, ce qui représente le troisième excédent de la décennie par son ampleur. Le taux de couverture, en légère baisse à 107 % s'est maintenu nettement au-dessus de la barre des 105 % pour la quatrième année consécutive. En méthodologie balance des paiements, le solde des échanges de marchandises a atteint 130,6 milliards et celui des échanges de biens, obtenus par adjonction des opérations d'avitaillement, de travail à façon et des réparations 140,4 milliards. La chute des ventes de matériel militaire (- 40 %) et la division par deux de leur excédent (24,3 milliards) ainsi que le net accroissement de la facture énergétique (+ 15 milliards) expliquent une bonne part du retrait enregistré cette année pour le solde global.

Le commerce extérieur de la France est d'abord tourné vers les autres pays de l'Union européenne (64 % des exportations et 62 % des importations de l'année dernière) et pour plus de la moitié vers la seule zone euro. Cette orientation se traduit par une moins grande exposition que ses voisins aux secousses qui peuvent affecter les économies émergentes.

Ainsi, l'Asie émergente (hors Japon), le Mercosur (dont font partie le Brésil et l'Argentine, les deux principales économies d'Amérique latine) et la Russie – régions qui, l'une après l'autre, ont été atteintes par la crise au cours de ces trois dernières années – ne représentent ensemble que 7 % des exportations françaises (et 10 % de ses importations). Symétriquement, l'économie française profite moins que d'autres pays de la croissance retrouvée dans ces régions.

La France enregistre ses principaux excédents commerciaux dans deux secteurs : l'agroalimentaire au sein duquel les céréales pèsent pour plus de 40 % des exportations et qui parvient désormais à l'équilibre avec le continent américain ; l'industrie automobile dont près de 90 % des exportations sont réalisées en Europe (ce secteur connaît cependant un déficit global avec l'Asie, essentiellement avec le Japon). Outre ces deux points forts, les biens d'équipement – pour lesquels cependant de fortes variations sont constatées d'une année sur l'autre en raison du poids de chaque commande, par exemple dans l'aéronautique (Airbus) – se situent à un haut niveau.

Du côté des secteurs déficitaires se retrouvent principalement les produits énergétiques (non seulement vis-à-vis des pays du Proche et du Moyen Orient mais aussi de l'ensemble des autres régions du monde, Afrique et autres pays européens en particulier) ainsi que les biens de consommation (habillement, équipements ménagers ...) pour lesquels un solde négatif de plus de 40 milliards de francs a notamment été enregistré avec l'ensemble des pays d'Asie en 1999.

L'amélioration du commerce extérieur français depuis 1992 a longtemps été attribuée au différentiel de croissance de notre économie avec ses partenaires. Le maintien de l'excédent en dépit du retour de la croissance tend à montrer que cette situation est désormais structurelle. Elle témoigne de la compétitivité retrouvée des entreprises hexagonales qui a, en grande partie, été liée à la modération salariale constatée depuis 1983, même si l'on doit regretter un recours trop fréquent aux diminutions d'effectifs. L'enjeu des prochaines années consistera précisément, pour notre économie, à parvenir à transformer cette compétitivité-coût en compétitivité hors-coût, grâce à la qualité, à l'innovation de ses produits et services et au développement de la formation.

2.- l'excédent des services s'est situé à 125,4 milliards contre 109,8 milliards en 1998 grâce à la progression des recettes des services de communication (+ 9 %), d'assurance (+ 8 %) et du transport aérien (+ 3,2 %) alors que celles des services de construction se sont contractées après trois années exceptionnelles (- 18,6%). Les recettes touristiques ont également enregistré une progression de 9,7 % tandis que les dépenses des résidents à l'étranger ont augmenté de 3,2 %, de sorte que l'excédent progresse de 2,1 milliards à 85,3 milliards ;

3.- la forte progression de l'endettement net du secteur bancaire et la baisse des taux d'intérêt sont à l'origine de la réduction de l'excédent des revenus à 16,6 milliards contre 29,0 en 1998. - le déficit des transferts courants a été stable à 56,3 milliards en dépit d'une baisse de 4 milliards des transferts nets du secteur public à destination de l'étranger ;

Au total, la capacité de financement de la France vis à vis de l'étranger, obtenue par addition des soldes du compte courant et du compte de capital (9,3 milliards) - qui comptabilise notamment la contribution nette de la France aux budgets des institutions communautaires (32,9 milliards) - s'est élevée à 235,5 milliards.

En contrepartie, aux erreurs et omissions près, le compte financier présente un solde débiteur de 274,8 milliards représentatif d'une progression plus rapide des placements et investissements des résidents à l'étranger que celle des placements et investissements de non-résidents en France :

4.- les investissements directs à l'étranger et étrangers en France engendrent des sorties nettes de capitaux à ce titre de 313,3 milliards contre 74 milliards en 1998 ;

Les flux cumulés d'investissements directs étrangers (IDE) en France ont atteint 230 milliards de francs soit une progression de 39 % par rapport à 1998. Ils représentent 2,6 % du PIB contre 2,4 % en Allemagne et 1,1 % au sein de la zone euro. La contribution de notre pays aux IDE entrant dans la zone s'établit à 16 % soit un niveau moindre que sa part dans le PIB total (22 %). La France figure ainsi parmi les toutes premières zones d'accueil d'IDE dans le monde, au quatrième rang des pays industrialisés (données 1998) derrière les Etats-Unis, le Royaume Uni et les Pays Bas, mais loin devant l'Union économique belgo-luxembourgeoise et l'Allemagne. Comme les années précédentes, ces investissements proviennent pour l'essentiel des pays industrialisés, à commencer par les Pays-Bas (39 %), devant l'Espagne (29 %), les Etats-Unis (22 %), l'Allemagne (9,7 %). Ensemble, les pays de l'Union européenne sont à l'origine de 80 % des flux et ceux de la zone euro de 76 %. Les secteurs de l'intermédiation financière et des services aux entreprises attirent la majeure partie des flux (58,3 %), devant les industries manufacturières (25,5 %).

De leur côté, les IDE français ont enregistré en 1999 leur quatrième année de progression consécutive pour atteindre le montant record de 543 milliards de francs, soit 6,1 % du PIB (+ 127 % par rapport à 1998). Les opérations réalisées par des entreprises françaises représentent 20 % des IDE effectués hors de la zone euro, soit une part légèrement inférieure à la contribution de la France au PIB (22 %). Parmi les grands pays de l'OCDE, sur la base des neuf premiers mois, la France est devancée par le Royaume-Uni qui repasse pour la première fois depuis 1998 devant les Etats-Unis mais affiche des chiffres comparables à ceux de l'Allemagne.

Plus de 90 % des flux sont dirigés vers les pays industrialisés en particulier l'Union européenne (53 %), l'Allemagne étant le premier pays destinataire (35 %) devant les Etats-Unis (29 %), le Royaume-Uni (6,3 %) et le Japon (6,2 %). La zone euro accueille 46 % des flux nets contre 19 % en 1998.

- le déficit des investissements de portefeuille se réduit à 199,7 milliards contre 305,1 milliards en 1998 en raison de l'augmentation de 82 % des achats de titres français par des non-résidents à 933,8 milliards. Les acquisitions nettes de titres étrangers par les résidents progressent également à 933,8 milliards ;

- les autres investissements enregistrent des entrées de capitaux à hauteur de 231,7 milliards et les avoirs de réserve diminuent de 7,1 milliards.

*
* * *

Les données relatives à l'environnement international de l'Union européenne apparaissent favorables, sous réserve des aléas ou des incertitudes inhérentes à ce type d'exercice qui concernent notamment l'évolution du prix des matières premières et, en particulier, du pétrole, la reprise au Japon, la réalité de la sortie de crise des pays émergents ou la fin du cycle américain. Il apparaît peu probable qu'un nouveau choc venu de la périphérie émergente de l'OCDE affecte, à nouveau, les économies développées et leurs marchés financiers. Le

sort de la croissance mondiale se jouera, en réalité, dans un petit nombre de ces dernières. A cet égard, le risque d'un emballement de l'économie mondiale, provoquant une hausse plus prononcée qu'attendu du prix du pétrole, de l'inflation et des taux réels mais surtout d'un atterrissage en douleur des Etats-Unis ne doit pas être négligé. Les perspectives les plus probables laissent toutefois présager, pour 2000 et 2001, un dynamisme du commerce international dont devrait bénéficier notre pays qui dégage désormais des excédents structurels liés notamment à des gains de compétitivité.

C'est avec ses partenaires de l'Union européenne (64,2 % des exportations en 1999), et notamment ceux appartenant à la zone euro (50,6 %), que la France commerce le plus intensément. C'est aussi dans ce cadre, ou en référence aux expériences de ses voisins, que se déterminent de plus en plus les axes de sa politique économique et sociale. C'est pourquoi, il importe maintenant, plus encore qu'hier, au moment où notre pays prend en main pour six mois les destinées de l'Union, de consacrer au contexte européen des développements suffisamment conséquents.

II - LA CONSOLIDATION DE LA CROISSANCE EN EUROPE

En 1999, l'Union européenne a enregistré une croissance économique de 2,3 %, sa plus mauvaise performance depuis 1996. Toutefois, l'accélération de l'activité à partir du printemps dernier a été vive, sous l'impulsion notamment du commerce mondial. La croissance européenne progresserait actuellement sur une pente de 3,2 % l'an, ce qui constitue un facteur de soutien puissant à la croissance de l'économie française, fortement intégrée à l'Union et en particulier à la zone euro.

A - L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE DANS LA ZONE EURO

Le raffermissement de l'activité économique enregistré dans la zone euro à partir du 2^{ème} trimestre 1999 s'est accentué depuis l'été, favorisant la poursuite de la baisse du taux de chômage. En dépit d'un environnement monétaire et financier moins accommodant, du fait notamment d'une certaine reprise de la hausse des prix, la consommation des ménages a retrouvé de la vigueur, tandis que des perspectives de débouchés favorables ont soutenu l'investissement des entreprises.

1. Evolutions récentes et perspectives pour 2000 et 2001

Même si le processus d'intégration en œuvre dans la zone euro est particulièrement intense, l'analyse globale de la conjoncture ne saurait dispenser d'un examen des situations spécifiques permettant de saisir les contraintes liées à la formation du policy mix à l'intérieur de l'union monétaire qui regroupe onze des quinze pays de l'Union.

Tableau 3 : Les prévisions concernant la zone euro (2000-2001)

	2000				2001			
	DP	Moy. hors DP	Plus bas	Plus haut	DP	Moy. hors DP	Plus Bas	Plus haut
Volumes (évolution en %)								
PIB	3,3	3,3	3,1	3,7	3,0	3,2	2,8	3,7
Demande intérieure hors stocks	2,9	3,2	2,7	4,6	3,1	3,2	2,5	5,0
Importations	7,8	6,8	4,0	8,6	6,7	6,2	3,2	8,0
Dépense de consommation des ménages	2,6	2,8	2,5	3,0	2,9	3,0	2,4	3,3
Dépense de consommation finale des APU	1,4	1,2	0,5	1,7	1,4	1,2	0,6	1,6
FBCF totale	5,4	4,9	4,2	6,1	4,9	4,7	3,7	6,5
Exportations	8,3	7,6	5,7	9,1	6,5	6,2	4,7	7,7
Contributions à la croissance du PIB								
Commerce extérieur	0,2	0,4	0,1	0,6	0,0	0,2	-0,1	0,6
Dépense de consommation des ménages		1,7	1,4	1,8	1,6	1,5	1,7	
Dépense de consommation finale des APU		0,2	0,1	0,3		0,2	0,1	0,3
FBCF		1,0	0,9	1,2		0,9	0,8	1,1
Variations de stocks et objets de valeur	0,2	0,1	- 0,3	0,3	0,0	0,0	- 0,2	0,3
Emploi total (moyenne, évolution en %)		1,7	1,1	2,9		1,6	1,0	2,7
Prix, salaire et revenus (évolution en %)								
Prix à la consommation (glissement annuel)	1,7	1,6	1,3	2,0	1,8	1,5	1,1	1,8
Prix à la consommation (moyenne annuelle)	1,8	1,8	1,6	2,2	1,7	1,5	1,0	1,9
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête (moyenne annuelle)		1,1	0,5	2,5		1,5	0,9	2,4
Pouvoir d'achat du RDB		2,3	2,0	2,6		2,7	2,2	3,0
Taux d'épargne des ménages		11,3	9,5	12,4		11,1	9,0	12,6
Administrations publiques								
Capacité de financement (en points de PIB)	- 0,9	- 0,9	- 0,7	- 1,2	- 0,7	- 0,6	- 0,2	- 1,0
Taux d'intérêt à 3 mois		4,0	3,8	4,3		4,4	3,8	5,0
Taux d'intérêt à 10 ans		5,6	5,3	5,9		5,6	5,3	6,1

Source : Prévisions des membres du groupe technique de la Commission économique de la Nation.

1.1. Analyse globale et prévisions

La croissance dans la zone euro, qui a atteint 2,2 % en moyenne annuelle en 1999, s'est nettement redressée pour s'installer en fin d'année sur une pente supérieure à 3 %. Le rebond de l'activité industrielle constaté dès le printemps s'est appuyé sur un redressement marqué de l'environnement international, la demande mondiale adressée à la zone euro connaissant une forte accélération et

la dépréciation du taux de change de l'euro permettant de réaliser d'importants gains de compétitivité¹.

La demande intérieure hors stocks constitue désormais le socle de la croissance européenne² grâce à des marchés du travail généralement très favorablement orientés. Le dynamisme de secteurs riches en main-d'œuvre, tels que les services, a en effet permis de nombreuses créations d'emplois depuis deux ans (+ 1,4 % en 1998 et 1999) qui ont été favorisées par des mesures visant à assouplir le fonctionnement du marché du travail (développement du travail à temps partiel et des contrats temporaires) et à en diminuer le coût (baisse des charges sur les bas salaires). Ces évolutions ont permis une baisse continue du taux de chômage depuis deux ans, qui est passé de 11,4 % à la fin 1997 à 9,6 % à fin 1999, laissant toutefois subsister un chômage des moins de 25 ans (23 % de l'emploi total) relativement élevé (18 %)³.

La consommation, peu dynamique au 1^{er} semestre, s'est sensiblement accélérée au 2^{ème} pour atteindre 2,5 % au total, les créations d'emplois soutenant la progression du pouvoir d'achat des ménages en dépit d'une certaine modération salariale et d'une hausse de l'inflation dûe essentiellement aux produits pétroliers. La baisse du taux de chômage a contribué à l'amélioration de la confiance des consommateurs qui se traduit par une baisse de l'épargne de précaution. Ce climat de confiance touche également les industriels qui, face à une demande bien orientée, ont été portés à investir (+ 4,5 %) et à reconstituer leurs stocks (contribution de 0,4 point au 4^{ème} trimestre). Les tensions sur l'appareil productif se font désormais plus sensibles, comme en témoignent les jugements des industriels sur les capacités de production ainsi que sur le taux d'utilisation des équipements, ce qui laisse présager une accélération, même si la hausse des taux d'intérêt peut s'avérer en partie dissuasive. Toutefois, les derniers indicateurs conjoncturels suggèrent que le point haut de la reprise industrielle (+ 7 % en rythme annuel au 4^{ème} trimestre 1999) a été atteint, la tendance de la production passée, les carnets de commandes comme les perspectives de production étant situés à des niveaux supérieurs aux maxima du cycle précédent.

Les tensions inflationnistes dans la zone restent toujours très modérées : la hausse du glissement annuel, qui s'est établie à 2,1 % en mars 2000 contre 0,8 % un an plus tôt, a résulté essentiellement de la hausse des cours du pétrole et des matières premières et l'inflation sous-jacente est toujours contenue par le maintien de la modération salariale et la libéralisation de certains secteurs (transport, énergie...). En réalité, la zone a, tout au plus, cessé d'importer de la désinflation et ce n'est que dans l'hypothèse où la monnaie européenne demeurerait durablement à un niveau inférieur à 0,90 dollar que l'inflation importée pourrait redevenir une préoccupation.

¹ Le taux de change effectif réel de l'euro s'est déprécié de plus de 12 % en 1999 en glissement annuel.

² Sa contribution a atteint 0,8 et 0,6 point aux 3^{ème} et 4^{ème} trimestres, soit l'équivalent du taux de croissance enregistré.

³ Tableau 7, infra.

1.2. Analyse par pays

Les pays membres de la zone euro possèdent des caractéristiques spécifiques, liées notamment aux politiques mises en œuvre par chacun d'eux et à leur position dans le cycle, qui justifient de compléter l'analyse globale à laquelle on vient de procéder par des éclairages nationaux, en s'attachant toutefois, en priorité, à décrire la conjoncture de nos principaux partenaires.

a) Allemagne

L'Allemagne a connu une croissance sensiblement inférieure à la moyenne européenne en 1999 (1,4 %), mais la seconde partie de l'année a été marquée par une nette reprise de l'activité (+ 0,9 % au 3^{ème} trimestre et + 0,7 % au 4^{ème} trimestre). Initié par l'extérieur, ce mouvement s'est aussi nourri de la fermeté de la demande des entreprises et de la consommation privée (+ de 2,5 % au 2^{ème} semestre en rythme annuel) liée aux fortes hausses de salaires négociées au printemps (le revenu disponible brut a crû de 2,4 %). La hausse des prix de détail s'est accélérée, pour atteindre 1,7 % sur un an en janvier 2000. Le caractère transitoire de cette accélération de l'inflation paraît affirmé, mais tout dépendra de l'évolution des prix du pétrole et de l'issue des négociations salariales dans les principales branches.

Selon les hypothèses les plus courantes, l'Allemagne retrouverait, dès la mi-2000, un rythme comparable à celui de la zone euro dans son ensemble, à la faveur d'une augmentation du revenu des ménages liée aux créations d'emplois, et de la baisse du taux d'épargne favorable à la consommation. On peut s'attendre à ce que le rythme moyen se situe à 2,8 % en 2000 et 3 % en 2001¹.

Encadré 5 : La fin du « modèle » Allemand ?

Tout en rappelant que la France a souvent eu « l'obsession » de l'Allemagne, M. Pierre Achard, Inspecteur général des Finances et ancien conseiller financier à Bonn, a, devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture², mis l'accent sur le fait que l'économie allemande ne pouvait plus constituer - du moins pour l'instant - une référence pour l'économie française : sa croissance est actuellement plus lente, les valeurs de « l'économie sociale de marché » sont remises en cause, son modèle industriel traditionnel a vieilli. Il a noté que cette évolution profonde n'était pas jusqu'alors apparue très clairement en raison du choc de la réunification, de la polarisation des débats publics sur la question de la monnaie unique et d'une conjoncture économique demeurée favorable jusqu'au milieu des années 1990. Face à ces difficultés allemandes, l'économie française a présenté, vu de l'étranger, d'« heureuses surprises » même si celles-ci ne constituent pas une spécificité de notre pays. En effet, beaucoup d'autres pays européens se montrent aujourd'hui dynamiques, en particulier parmi les économies du Nord de l'Europe.

Plusieurs causes expliquent, selon lui, le décalage actuel entre la France et l'Allemagne :

- des facteurs conjoncturels, principalement dus au retard de la consommation outre-Rhin et auxquels il ne faut pas attacher une trop grande importance (l'Allemagne retrouve d'ailleurs actuellement des niveaux de croissance plus élevés) ;

- un facteur « accidentel », celui de la réunification, à la suite de laquelle le poids des länder de l'Est continue à peser fortement sur les performances d'ensemble de l'Allemagne (par exemple, en matière de chômage). Une grande diversité doit cependant être signalée au sein de l'ancienne RDA, certaines régions (Thuringe, Saxe) rattrapant assez rapidement celles de l'Ouest, d'autres risquant, à l'inverse, de conserver un retard plus durable ;

¹ Les prévisions s'échelonnent de 2,5 % à 3,5 % pour 2000 et de 2,5 % à 3,7 % pour 2001.

² Audition le 16 mars 2000.

- des facteurs plus fondamentaux qui tiennent à une insuffisante « imagination » économique, à une faiblesse traditionnelle dans le domaine des services et à un système social dont les résultats sont « admirables» mais qui se révèle extrêmement lourd et rigide.

M. Achard juge néanmoins que les perspectives à moyen terme de l'Allemagne sont bonnes. Il a comparé ce pays à un paquebot qui ne se manœuvre que très lentement mais qui a pris un tournant important depuis deux ou trois ans : de gros efforts de restructuration industrielle ont été réalisés récemment, les processus engagés sortent le secteur bancaire et financier d'une logique qui laissait peu de place à la concurrence, l'assainissement des finances publiques est en cours et d'importantes mesures d'allègement fiscal ont été annoncées¹.

b) Italie

Engagée sur la voie des réformes structurelles, l'Italie continue d'enregistrer une certaine amélioration de son climat économique. Le redressement des exportations et le repli du chômage (11 %) tendent à soutenir l'activité. Si la demande intérieure pâtit encore de la morosité des ménages en dépit de créations d'emplois dynamiques (400 000), des signaux positifs sont néanmoins perceptibles. Troisième économie de la zone, elle souffre toutefois du contenu relativement traditionnel de ses exportations, de l'impossibilité dans laquelle elle est placée d'utiliser, comme par le passé, l'arme monétaire et d'évolutions démographiques défavorables.

L'accélération de la croissance au 2^{ème} semestre (+ 0,8 % et + 0,4 % contre + 0,3 % et + 0,5 % au 1^{er}) a été avant tout déclenchée par une vigoureuse reprise des exportations, en particulier au 3^{ème} trimestre (+ 3,4 %). Au 4^{ème} trimestre, la croissance de l'indice de la production industrielle a légèrement ralenti mais les enquêtes de conjoncture restent bien orientées. Le rythme des créations d'emplois laisse présager un décollage de la consommation privée, même si la reprise de l'inflation (+ 2,4 % en février 2000) pourrait continuer à peser sur le pouvoir d'achat des ménages. Au total toutefois, le rythme de croissance de l'Italie resterait, selon l'INSEE, très en-deçà de celui de la zone euro en 2000, avec + 0,7 % à chacun des deux premiers trimestres de cette année.

En dépit d'un climat politique perturbé, le gouvernement est parvenu, en décembre, à faire voter un collectif de 15 000 milliards de lires destiné à réduire le déficit budgétaire. Ce dernier atteindrait 1,5 % du PIB en 2000, tandis que les meilleures rentrées fiscales de la fin d'année ont ramené ce taux à 1,9 % en 1999 contre 2,4 % prévus au printemps. Si l'accent politique est mis sur l'emploi et la relance de l'activité, une attention particulière doit être apportée à la cohésion sociale, compte tenu des réformes envisagées du marché du travail (contrats à durée déterminée, licenciements et temps partiel déréglementés, allongement de la durée de cotisation pour la retraite...).

c) Autres pays de la zone euro

Le redressement de l'activité semble se confirmer dans les autres pays de la zone euro². L'amélioration de l'environnement international et la faiblesse relative de l'euro ont favorisé les exportations en Belgique et aux Pays-Bas, tandis que la demande intérieure est restée vigoureuse, notamment en Espagne et

¹ Cf. Chapitre II, II, B, 2, infra.

² On ne trouvera pas ici un tour d'horizon exhaustif de la situation de chacun des pays de la zone mais seulement quelques éclairages utiles pour la compréhension de la conjoncture d'ensemble.

au Portugal. Les rythmes de croissance des PIB nationaux conservent néanmoins la trace des différences de sensibilité au ralentissement qui a affecté la zone en 1998. Cette évolution s'accompagne d'une accélération de l'inflation, même si, dans la plupart des cas, celle-ci reflète davantage la hausse des prix des produits pétroliers que des risques de surchauffe, néanmoins réels en Espagne, au Portugal et en Irlande.

Le redémarrage de l'activité observé au 1^{er} semestre 1999 en **Belgique** s'est confirmé durant l'été. Le PIB a enregistré une croissance de 1,2 % au 3^{ème} trimestre par rapport au trimestre précédent, contre respectivement 0,8 et 1 % aux deux premiers trimestres. L'économie belge bénéficie, en effet, pleinement de l'amélioration de l'environnement international, comme l'indique le rebond des exportations. En outre, après un net fléchissement au 1^{er} semestre de 1999, les dépenses de consommation se sont raffermies et l'indicateur de confiance des ménages est de nouveau en hausse depuis le 2^{ème} trimestre. La production industrielle apparaît bien orientée, tout comme les perspectives de production des chefs d'entreprise. Cette évolution s'est traduite par la baisse du taux de chômage à 8,7 % en décembre, contre 9 % en juin. Toutefois, elle s'est aussi accompagnée d'une accélération de l'inflation au 2^{ème} semestre, de moins de 1 % l'an en août à plus de 2 % en décembre.

L'activité économique est aussi restée vigoureuse aux **Pays-Bas** au 3^{ème} trimestre de 1999. Mais si le rythme de croissance y est aujourd'hui comparable à celui de la Belgique en variation trimestrielle, il reste supérieur en glissement annuel. L'activité industrielle et les perspectives de production des chefs d'entreprise sont, par ailleurs, bien orientées. Cette évolution a favorisé la poursuite de la baisse du taux de chômage à 2,7 % en décembre - soit le plus faible taux de la zone euro devant l'Autriche - contribuant ainsi au raffermissement de la confiance des ménages au 2^{ème} semestre. En outre, contrairement à la Belgique, la hausse des prix à la consommation est revenue de 2,5 % en août à 2 % en décembre sur un an, alors qu'elle s'était accélérée sur la première moitié de l'année.

En **Espagne**, le dynamisme de l'activité au 3^{ème} trimestre 1999 (+ 1,1 % par rapport au 2^{ème} trimestre) s'explique surtout par la vigueur de la demande intérieure. La consommation est ainsi apparue particulièrement vigoureuse et l'indicateur de confiance des ménages demeure bien orienté. La production industrielle a continué de progresser à un rythme soutenu (+ 1,2 % en moyenne entre août et octobre par rapport aux trois mois précédents). Ces performances se sont néanmoins traduites au 2^{ème} semestre par l'accentuation des tensions sur les prix. Le taux d'inflation est passé de 2,1 % l'an en août à 2,8 % en décembre, ce qui correspond à la plus forte hausse de la zone euro après l'Irlande.

Enfin, le **Portugal**, grâce à un meilleur équilibrage entre une demande intérieure jusque là très dynamique et une contribution moins négative de la demande extérieure à la croissance, devrait parvenir à rendre durable une phase d'expansion qui excède 3 % l'an en volume depuis 3 ans. Pour 2000, les hypothèses économiques tablent sur une croissance du PIB de 3,3 % avec une progression de la demande intérieure qui reviendrait à 4,4 % contre 5,1 % en 1999 et 6,3 % en 1998. En revanche, la contribution négative des échanges

extérieurs à la croissance se réduirait à 1,2 point de PIB contre 2,8 et 2,0 en 1998 et 1999.

2. Vers une synchronisation des conjonctures européennes ?

L'arrivée de l'euro a déjà fait sentir un certain nombre d'effets : renforcement de la concurrence dans tous les secteurs, accélération des restructurations, concurrence fiscale accrue, etc. Du point de vue de la conjoncture, les écarts constatés avant l'euro concernant les performances en terme de croissance se réduisent, tandis que ceux concernant l'inflation tendent à s'accroître.

Du côté de la croissance, on peut regrouper les pays de la zone en trois catégories :

- ceux qui affichent une croissance rapide : l'Irlande fait partie de ce premier groupe (9,4 % en 1999), pour des raisons particulières (progression accélérée de la place financière de Dublin en lien avec la politique fiscale...) mais aussi l'Espagne et le Portugal qui continuent à bénéficier d'un phénomène de rattrapage vis-à-vis des grands pays de la zone. En 1999, l'Espagne a ainsi connu une croissance de 3,7 %, et, en 2000, elle devrait être de l'ordre de 3,8 % ;
- à l'autre extrémité, les pays « *en retard* » : on trouve dans cette catégorie deux grands pays de la zone - l'Allemagne et l'Italie - qui, compte tenu du poids de leur industrie et de leur spécialisation internationale, ont particulièrement souffert des crises asiatique et russe. Dans les deux cas, mais pour des raisons différentes, la demande intérieure n'a pas pris le relais de la demande étrangère en 1999, conduisant à une croissance d'environ 1,5 % dans les deux pays. Pour 2000, les perspectives sont nettement plus favorables avec le rebond des pays émergents d'Asie. Ainsi, l'Allemagne devrait croître cette année de 2,5 % à 3 % ; les différentiels de croissance vont se réduire même si nos voisins d'outre-Rhin vont rester pour quelque temps au-dessous de la moyenne de la zone euro ;
- entre les deux se situent des pays membres aux performances intermédiaires : la France en fait partie, même si en 2000, avec une croissance autour de 3,5 %, elle devrait se trouver légèrement au-dessus de la moyenne de la zone (3,3 %).

En décembre 1998, dans la zone euro, l'inflation annuelle était maximale au Portugal (2,8 %), réduite à son minimum au Danemark (0,2 %), soit une amplitude de 2,6 points. En février 2000, les chiffres correspondants étaient de 4,6 % (Irlande) à 1,5 % (France, Pays-Bas), soit une amplitude portée à 3,1 points, ce qui traduit une dégradation de la convergence, même s'il n'y a là rien d'inquiétant.

Au total, stabilisation dans les pays les plus en avance (Espagne et Pays-Bas), convergence de l'Allemagne et de l'Italie (50 % du PIB de la zone) vers le rythme moyen, incontestablement le décalage conjoncturel à l'intérieur de la zone euro est en train de se réduire, ce qui signifie que la croissance est plus

homogène. Cette évolution est de nature à faciliter la formation du *policy mix* de la zone et à en maximiser l'efficacité.

B - L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE DANS LES AUTRES PAYS EUROPÉENS

Le **Royaume-Uni** témoigne toujours d'une bonne santé économique¹. Le PIB a ainsi affiché une progression de 2 % en moyenne en 1999 (contre 2,2 % en 1998) mais a achevé l'année sur un rythme de l'ordre de 3,5 %. Le dynamisme des salaires réels et la baisse du nombre de demandeurs d'emploi (le taux de chômage se situe à 4,1 % en décembre) ont stimulé la consommation des ménages - en lien avec leur enrichissement à la suite de la diminution des intérêts hypothécaires, de l'augmentation des prix des biens immobiliers et de la hausse passée des actions - tandis que les exportations ont marqué une nette progression.

Cette bonne tenue de la croissance résulte essentiellement de l'assouplissement de la politique monétaire au début de l'an dernier, ainsi que de la reprise industrielle mondiale. Les carnets de commandes se sont ainsi nettement regarnis au 2^{ème} semestre. La production industrielle, dont la progression reste un peu en retrait par rapport à celle du PIB, a affiché, quant à elle, une hausse de 2 % en octobre-novembre par rapport à la même période de l'année précédente.

La hausse des prix, au stade de la production, et les tensions croissantes sur les salaires ont cependant conduit à un durcissement monétaire. Bien que le taux d'inflation officiel, hors prêts hypothécaires, ait été estimé à 2,2 % en décembre, les craintes d'une poussée inflationniste au-delà de l'objectif officiel de 2,5 % ont conduit la Banque d'Angleterre à relever son taux directeur de 0,25 point en janvier 2000, pour la troisième fois depuis septembre 1999, le portant ainsi à 5,75 %.

La **Grèce** a continué d'enregistrer une croissance économique dynamique (3,5 % contre 3,7 % en 1998), principalement portée par les investissements publics et privés et une progression plus soutenue de la consommation privée (2,6 % après 2,1 % en 1998). Ce rythme devrait être maintenu, selon la Commission en 2000 (3,9 %) et 2001 (4 %). Le taux de chômage s'est situé à 10,5 % de la population active et la désinflation s'est poursuivie en dépit d'une légère accélération en fin d'année (+ 1,5 % en décembre). Le déficit public est revenu à 2,5 % du PIB contre 13,8 % en 1993. Ce pays réunit ainsi progressivement les conditions d'une intégration rapide dans l'UEM.

Le PIB réel de la **Suède** a crû de 3,8 % en 1999 après 3 % en 1998 sous l'effet d'une forte croissance de la demande intérieure liée aux orientations favorables du revenu disponible réel et de l'emploi, à la hausse du prix des actifs et au niveau historiquement bas des taux d'intérêt. Selon la Commission, le taux de croissance de l'économie atteindrait 3,9 % en 2000 et 3,3 % en 2001. Le taux de chômage atteignait 6,5 % à la fin 1999 contre 8,3 % en 1998. En décembre l'inflation s'établissait à 1,2 % soit 0,5 point en deçà de la moyenne de la zone.

¹ La conjoncture dans les autres pays européens n'est évoquée ici que lorsqu'elle contribue à éclairer l'analyse de la conjoncture de la zone et de l'environnement européen de notre pays. Elle ne saurait donc être traitée en détail et pour chacun des Etats membres.

Le solde budgétaire est passé d'un déficit de 11,9 % du PIB en 1993 à un excédent de 1,9 % du PIB en 1999.

C - UN ESPACE ÉCONOMIQUE RELATIVEMENT AUTONOME

L'Union européenne à quinze est une zone économique relativement fermée. Contrairement à une idée reçue, son degré d'ouverture n'a même pas augmenté au cours des trente dernières années, alors que les Etats-Unis se sont continuellement ouverts à l'échange international : les importations de biens et services représentaient, en effet, 4,5 % du PIB américain en 1965, contre 13,1 % en 1995.

Tableau 4 : Degré d'ouverture des économies européennes

Europe des Quinze				(Importations en % du PIB)	
Biens et services	Biens		Biens et services	Japon	
	Intra UE	Hors UE		Biens et services	Biens et services
1965	19,1	8,4	7,8	4,5	9,1
1970	21,4	10,3	8,0	5,5	9,5
1980	28,4	13,4	11,4	10,9	14,6
1990	27,5	14,8	8,5	11,4	10,1
1995	27,4	13,6	8,7	13,1	8,3

Source : Eurostat, in Pierre-Alain Muet, « *Déficit de croissance en Europe et défaut de coordination : une analyse rétrospective* », contribution au rapport du Conseil d'analyse économique sur la « coordination européenne des politiques économiques », la Documentation française, 1998.

Dans le même temps, le degré moyen d'ouverture d'un pays européen (appréhendé par le rapport des importations totales, y compris intra-européennes, au PIB total) s'est certes fortement accru, passant de 19,1 à 27,4 %. De ce fait, chaque nation européenne à le sentiment justifié d'être une économie fortement ouverte. Mais ce degré d'ouverture est dû pour l'essentiel au commerce intra-européen : la part des importations en provenance des autres pays de l'Union est passée de 8,4 % à 13,6 % en trente ans, ce qui traduit l'interpénétration croissante des économies européennes ; les importations de l'Europe en provenance du reste du monde n'ont pratiquement pas augmenté passant de 7,8 % en 1965 à 8,7 % en 1995 après une hausse transitoire en 1980, conséquence des deux chocs pétroliers. Un constat s'impose : si les nations européennes sont presque aussi interdépendantes que les Etats américains, l'Europe ne dispose pas encore, à la différence des Etats-Unis, des institutions de politique économique adaptées à son espace.

Ce qui était vrai des Quinze en 1995 l'est sans doute encore plus cinq ans après, compte tenu de la dynamique de la construction européenne. Cela l'est davantage encore s'agissant des Onze pays formant la zone euro dont le degré d'intégration est plus accentué, en raison notamment des effets commerciaux induits par l'existence d'une zone monétaire (son taux d'ouverture ne dépasse pas 12 %). Cette situation rapproche les conditions dans lesquelles la BCE conduit sa politique monétaire de celles observées aux Etats-Unis : elle peut, en effet, mener sa politique de taux de manière relativement indépendante de

l'évolution du taux de change de l'euro. Ce qui faisait d'ailleurs craindre à certains que la création de l'euro ne se traduise par de fortes fluctuations avec le dollar, les autorités responsables des deux monnaies étant censées, dans un tel contexte, se désintéresser en partie de la stabilité de leur taux de change¹.

De plus, comme l'observe M. Robert Boyer, « *même en situation de parfaite mobilité des capitaux et de changes flexibles vis-à-vis du reste du monde, l'effet d'une relance budgétaire serait atténué, mais non annulé, par l'appréciation du change*² ». Cette efficacité accrue des politiques macroéconomiques n'est cependant assurée que si ses différentes composantes sont convenablement coordonnées.

D - LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES EN EUROPE

L'économie française n'est pas seulement liée par les échanges commerciaux, financiers et humains à ses partenaires de l'Union européenne ; membre de la zone euro, elle fait partie des onze pays auxquels s'applique une politique monétaire unique, dont la conduite a été dévolue au Conseil des Gouverneurs de la BCE ; elle est, par ailleurs, tenue de respecter un certain nombre de mécanismes de coordination des politiques économiques et sociales qui visent à encadrer, sans pour autant entraver, le champ des possibles en Europe. L'expérience montre que cette coordination est pour le moins perfectible ce qui prive les pays de l'Union, et en particulier ceux appartenant à la zone euro, des bénéfices qui résulteraient d'une meilleure intégration.

1. La politique monétaire de la Banque centrale européenne

Dans le domaine monétaire, l'année 1999 a été essentiellement marquée par la mise en place de l'euro, sur fond de croissance américaine toujours vive, d'une reprise européenne rapide à partir du 1^{er} trimestre et d'un rebond plus précoce que prévu de nombre de pays émergents d'Asie. On voudrait ici analyser la politique monétaire dans la zone euro en 1999 et ses perspectives pour 2000, en privilégiant deux axes : la politique monétaire mise en œuvre par l'eurosystème (BCE et banques centrales nationales) et les premières leçons à tirer d'un an et demi d'existence de l'euro.

1.1. *La stratégie de politique monétaire de l'eurosystème*

a) Les objectifs

Lors de ses réunions des 13 octobre et 1er décembre 1998, le Conseil des gouverneurs de la BCE a arrêté la stratégie de politique monétaire de l'eurosystème. Conformément au traité sur l'Union européenne (article 105), son objectif principal est la stabilité des prix, définie comme une progression sur un an de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) inférieure à 2 % dans la zone euro. Ainsi énoncée, la démarche apparaît asymétrique puisque posant une valeur-plafond mais pas de valeur-plancher. D'où les controverses vives du début 1999, soulignant l'existence d'un biais dans la démarche de la

¹ Cf. D, 1.2, infra.

² Robert Boyer, « *Le gouvernement économique de la zone euro* », la Documentation Française, 1999.

BCE et sa négligence à l'égard du risque de déflation. Même si ce dernier n'est plus d'actualité, cette présentation de l'objectif principal de la BCE constitue, pour le Conseil économique et social, sinon une erreur, du moins une maladresse de communication. Il serait, en effet, hautement préférable de présenter sous la forme d'une fourchette, l'objectif d'inflation pour la zone, sachant que la hausse des prix peut encore être considérée comme acceptable, dans un contexte de croissance soutenue, si elle se situe entre 2 et 4 % l'an. Au demeurant, c'est seulement l'inflation sous-jacente, c'est-à-dire hors éléments volatils (sur lesquels la politique monétaire est sans effet) qui devrait être prise en compte.

En outre, la stratégie monétaire de l'eurosystème comporte deux éléments essentiels :

- un rôle de premier plan pour la monnaie, souligné par l'annonce d'une valeur de référence quantifiée pour la croissance de M3. Le Conseil des gouverneurs de la BCE a confirmé pour 2000, lors de sa réunion du 2 décembre 1999, la valeur de référence de 4,5 % qu'il avait fixée pour la première fois en décembre 1998¹ ;
- l'utilisation d'un large éventail de variables économiques et financières comme indicateurs de l'évolution future des prix.

Tout ceci relève toutefois d'une démarche *a priori* et par trop mécanique, dans la mesure où, en pratique, les hypothèses sont souvent déjouées par les faits et les comportements : ainsi, en 1999, la croissance effective dans la zone aura été de 2,2 %, l'inflation de 1,1 %, et surtout l'augmentation de M3 de 6,0 % au dernier trimestre en glissement annuel, ce qui suggère un recul de la vitesse de circulation de la monnaie plus marqué que prévu. En 2000, la croissance effective de la zone devrait se situer au-dessus de la croissance potentielle, soit autour de 3,3 %, ce qui implique que l'Europe va continuer de rattraper son retard de croissance. Compte tenu des effets décalés de la hausse des prix du pétrole et de certains produits de base, l'inflation connaîtrait un pic relatif au premier semestre 2000 avant de retomber, de sorte que l'hypothèse d'une inflation annuelle pour la zone proche de 1,8 % paraît réaliste. Dès lors, la progression du PIB nominal se situerait autour de 5 %, et, si la baisse de la vitesse de circulation se prolonge, la BCE aurait alors dû choisir une norme de croissance pour M3 supérieure à 4,5 %, proche de la croissance effective actuelle de cet agrégat (6 %). Elle a finalement préféré opter pour la continuité, craignant sans doute qu'un relèvement de la cible monétaire puisse être interprété par les marchés comme un signe de relâchement de la politique monétaire et qu'il y ait là une source d'affaiblissement de l'euro².

Si en 1999, M3 a crû d'environ 6 % dans la zone, les crédits au secteur privé ont eux augmenté de 10 %. D'où vient la différence, et surtout où se porte-t-elle ? :

¹ Cette référence sera réexaminée chaque année, la prochaine fois en décembre 2000.

² En fait, la théorie néo-quantitative de la monnaie qui sous-tend le choix de cet indicateur repose sur une dichotomie totalement archaïque entre actifs monétaires et actifs physiques : il existe, en réalité, un continuum d'actifs des plus liquides (M1) aux plus illiquides. Les variations de la vitesse de circulation traduisent, par conséquent, pour une large part, des arbitrages marginaux avec des actifs à peine moins liquides, sans signification inflationniste.

- le rebond du crédit privé est aisément explicable, avec la reprise économique, le retour des entreprises et des particuliers vers la dette après une longue phase de désendettement et le financement non seulement d'un nombre démultiplié d'opérations de restructuration, mais aussi de la dette contractée à des fins de spéculation (sur les marchés financiers et immobiliers, spécialement l'immobilier d'entreprise). Ces facteurs supplémentaires continuant à intervenir en 2000, il est fort probable que le crédit croisse plus vite que la monnaie et les transactions nominales d'actifs, pendant quelque temps encore, même s'il est susceptible de décélérer un peu. Il n'y a donc pas lieu de s'en inquiéter en invoquant le spectre de l'inflation ;
- l'écart entre la croissance du crédit et celle de la monnaie se traduit, pour l'essentiel, par un processus de « *destruction de monnaie* », c'est-à-dire par une accélération des investissements directs et de portefeuille des résidents dans le reste du monde. Le bouclage macroéconomique est globalement le suivant : la balance courante de la zone a dégagé un excédent de 43 milliards d'euros, nettement en deçà des sorties nettes de capitaux (168 milliards d'euros, soit 2,8 % du PIB). Le solde, correspondant essentiellement à des investissements directs et à des investissements de portefeuille, fournit une mesure de l'ampleur de la « *destruction de monnaie* » pendant la période. En réalité, les non-résidents, mais aussi les résidents de la zone euro, empruntent en euros à des taux d'intérêt nominaux modiques et placent à des taux plus élevés, en particulier sur les marchés américains.

b) La politique des taux d'intérêt

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie, le Conseil des gouverneurs de la BCE a pris, le 22 décembre 1998, la décision de fixer le niveau du taux d'intérêt de sa première opération principale de refinancement à 3 %, en ligne avec les taux directeurs fixés, en particulier, par les Conseils de politique monétaire de la Banque de France et de la Bundesbank le 3 décembre. Ce taux principal a été ramené à 2,5 % par la décision du Conseil des gouverneurs du 8 avril 1999, avant d'être porté à 3 % le 4 novembre 1999, à 3,25 % le 3 février 2000, à 3,5 % le 16 mars 2000, à 3,75 % le 27 avril 2000 et à 4,25 % le 8 juin 2000, soit une hausse de 1,75 point en sept mois.

En procédant à deux mouvements inverses de 50 points de base, la BCE s'est d'emblée distinguée de la FED, qui a eu plutôt tendance à privilégier les « *petits pas* » (souvent 25 points de base). Le resserrement de novembre 1999 a été considéré par notre Assemblée comme prématuré, pour les raisons avancées dans son avis adopté le 15 décembre 1999 sur la « *conjoncture au second semestre 1999* », sur le rapport de M. Patrick Careil : pas de risque réel d'inflation, caractère éminemment transitoire de la légère remontée du taux d'inflation avec le rebond du prix du pétrole et de certaines matières premières, pas d'effet favorable à attendre de l'augmentation des taux courts dans la zone sur le taux de change de l'euro, nécessité de conforter la reprise et le recul du chômage, etc.

Avant le lancement de l'euro, les débats allaient bon train sur le traitement des chocs asymétriques dans l'Union monétaire. En pratique, on a vu que l'Irlande, l'Espagne et quelques autres ont contesté la réduction du taux directeur de la BCE en avril 1999, et qu'à l'inverse l'Allemagne et l'Italie ont regretté le mouvement contraire de novembre. Ces divergences d'appreciation entre pays membres se sont renouvelées lors des hausses ultérieures. Les décalages réels subsistant dans la zone, qui sont compatibles avec un renforcement de la convergence nominale (inflation, taux longs nominaux, finances publiques...), fournissent l'occasion de rappeler un des principes de base de l'UEM : la politique monétaire unique est là pour gérer des chocs symétriques ; les situations non symétriques qui subsistent et les chocs asymétriques éventuels doivent être pris en charge, en priorité, par les politiques non monétaires (politiques budgétaires, salariales, structurelles, etc.).

Compte tenu des révisions à la hausse des perspectives de croissance et de la généralisation de la reprise en Europe, il était clair que la BCE allait être tentée de remonter à nouveau son taux directeur dès les premiers mois de 2000. Cela fut le cas le 3 février, ce qui a motivé la publication, par notre Assemblée, d'un communiqué rappelant la position du Conseil et proposant au Gouverneur de la Banque de France de venir en débattre en séance plénière le 14 mars. Ce débat, au cours duquel les forces vives du pays ont ainsi pu faire directement état des préoccupations que leur inspire la politique monétaire de la BCE, n'a cependant pas permis d'apporter des réponses convaincantes aux questions posées. Il n'a surtout pas suffi pour dissuader celle-ci de procéder à de nouveaux resserrements le 16 mars, le 27 avril, puis encore le 8 juin.

Notre Assemblée tient à réaffirmer avec force sa désapprobation des orientations restrictives de la BCE dont les fondements lui semblent éminemment contestables : l'inflation sous-jacente reste à un niveau particulièrement bas dans la zone euro et l'on voit mal comment le recul du chômage serait de nature à engendrer une quelconque « *inflation salariale* », sachant qu'une parfaite indexation sur les prix conduirait à des hausses de salaires de 2 % l'an, soit l'équivalent des gains de productivité du travail en Europe. Le FMI lui-même a affirmé, en avril dernier, que « *les perspectives d'inflation restent très modérées et (qu') il est important d'éviter à l'heure actuelle de freiner la reprise en cours par un resserrement rapide de la politique monétaire* ». La question du contrôle démocratique de la BCE et de la transparence de ses critères de décision reste, par ailleurs, entièrement posée.

Les prévisionnistes, comme les marchés, anticipent toutefois une remontée des taux courts dans la zone euro (jusqu'à 4 % en moyenne annuelle en 2000 et 4,4 % en 2001) mais aussi des taux longs (5,6 % en 2000 et 2001), parallèle à la hausse anticipée aux Etats-Unis (Cf. tableau 3, supra).

1.2. Bilan d'un an et demi d'euro

L'arrivée de la monnaie unique européenne aura profondément marqué l'année 1999. Le processus d'installation de l'euro est loin d'être terminé puisque la phase transitoire ne s'achèvera qu'avec l'émission des billets et pièces en euros (janvier 2002) et le retrait des monnaies nationales. L'engouement initial des opinions publiques et des investisseurs pour la nouvelle monnaie est

un peu retombé comme l'attestent tant l'attentisme des consommateurs à l'égard de l'euro depuis le printemps 1999, alimenté par la longueur de la phase sans billets et pièces en euros et par l'ambiguïté de certaines pratiques bancaires, que la prudence de certains investisseurs, inscrite dans la baisse du taux de change de l'euro¹.

Avec un taux de change de 1,17-1,18 dollar, l'euro avait fait, en janvier 1999, un démarrage remarqué qui résultait non pas de décisions administratives mais de la ratification de sa création par les marchés. Il a terminé 1999 autour de la parité (1 dollar pour 1 euro) dont la signification est essentiellement symbolique et n'a aucun fondement économique, même si elle n'est sans doute pas éloignée du taux de change d'équilibre en parité de pouvoir d'achat². La décrue de l'euro par rapport au dollar (et au yen) en 1999 a ainsi constitué un rappel vers son niveau d'équilibre engendré par le différentiel de croissance et de cycle économique entre les Etats-Unis et l'Europe, par la fragilité de l'Allemagne et par quelques défis structurels propres à l'Europe continentale. En tant que telle, elle a soutenu notre compétitivité et notre croissance.

Cette situation a perduré au premier semestre 2000, l'euro restant en-dessous de la parité avec le dollar et passant même sous la barre des 0,90 dollar, à la faveur d'un phénomène bien connu de surréaction des marchés entretenu notamment par le déficit du politique en Europe et les errances de la BCE dans sa stratégie de communication. Si cela renforce notre compétitivité, il convient qu'un meilleur équilibre soit retrouvé afin, d'une part, de limiter le risque éventuel d'inflation importée susceptible d'affaiblir, à terme, l'Europe et, d'autre part, de ne pas décourager les investisseurs extérieurs. Rappelons, toutefois, avec Béatrice Majnoni d'Intignano³ que « *le dollar n'a cessé de jouer au yo-yo par rapport à toutes les autres monnaies depuis 1973, date de son flottement, passant de 4,25 francs en 1979 à plus de 10 en 1985, pour revenir à moins de 5 francs en 1992 avant de remonter à 7,4 francs en ce moment. Ou encore de 0,6 à 1,2 et 1,4 écu pour un dollar ! L'amplitude de ces fluctuations a pu atteindre plus ou moins 100 % !* ».

Encadré 6 : Bilan et perspectives de l'euro

Au cours de son audition déjà citée devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, M. Pascal Blanqué, directeur adjoint de la recherche économique de Paribas, a notamment répondu à trois questions : pourquoi l'euro a-t-il baissé ? Faut-il s'en inquiéter ? Cette baisse est-elle durable ?

1%- Pourquoi l'euro a-t-il baissé ?

Selon l'intervenant, la croissance américaine s'est trouvée là où on ne l'attendait pas en 1999, l'écart grandissant de taux courts réels entre les Etats-Unis et la zone euro faisant le reste. Le fait est, dès lors, qu'un investisseur est demeuré convenablement rémunéré pour détenir du dollar, certes surévalué. Alors que la plupart des observateurs s'attendaient à ce que les facteurs de demande d'euros jouent d'emblée à plein (diversification des portefeuilles privés et publics notamment), ce

¹ Sur ce thème voir notamment l'avis adopté par notre Assemblée sur « *Les conditions d'une bonne acceptation de l'euro par les citoyens* », sur le rapport de M. Jean-Jacques Bonnaud, JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 13 de 1998.

² Cf. Christian de Boissieu, « *La politique monétaire dans la zone euro : une mise en perspective* », op. cit.

³ Béatrice Majnoni d'Intignano, « *Vive les taux bas et l'euro faible !* », le Monde, 16 mai 2000.

sont les facteurs d'offre qui ont dominé (émissions obligataires, sorties massives de capitaux de résidents soucieux de diversifier leurs portefeuilles et à la recherche du meilleur rendement,...). En outre, les marchés réagissent encore en priorité aux divers indices nationaux davantage qu'aux agrégats consolidés de la zone euro et la situation d'un seul des Onze est toujours susceptible de justifier des craintes.

2°- Faut-il s'en inquiéter ?

Pour Pascal Blanqué, cette baisse est précisément ce qui était nécessaire pour franchir le « trou d'air ». Deux risques pouvaient placer la BCE en porte à faux : l'accélération de l'inflation, d'une part, mais la marge de manœuvre actuelle, à fortiori si le prix de l'énergie se stabilise, reste considérable ; une attaque spéculative contre l'euro liée au franchissement symbolique à la baisse de la parité vis-à-vis du dollar, d'autre part. La BCE a, dans un premier temps, pris soin de ne donner aucun angle d'attaque en n'indiquant aucune cible en la matière. Mais sa communication s'est ensuite brouillée, ravivant les anticipations.

3°- Cette faiblesse est-elle durable ?

M. Blanqué a indiqué que la demande d'euros et la hausse de ce dernier dépendront in fine des anticipations de rendements relatifs offerts par la zone euro (obligations, actifs sans risque, actions), c'est-à-dire essentiellement des politiques mises en œuvre par les gouvernements. Les différentiels de conjoncture et de taux d'intérêt réels devraient contribuer à une inversion de la tendance avec la confirmation de la reprise européenne et les premiers signes d'essoufflement de la demande interne américaine, sur fond de déficit courant record. Cette évolution serait aussi favorisée par une diversification des portefeuilles publics et privés motivée par la recherche d'un rééquilibrage des actifs par devise.

En 2000, l'euro pourrait progressivement se redresser, sous l'effet de deux facteurs principaux : l'accélération de la reprise en Europe, conjuguée à une légère décélération de la croissance américaine ; le poids des soldes extérieurs (excédents extérieurs de la zone euro ; déficits extérieurs et dette externe des Etats-Unis). Dans ce contexte, la seule annonce d'un léger ralentissement américain serait suffisante pour que le sentiment des marchés se modifie et que les opérateurs deviennent baissiers sur le dollar et haussiers sur l'euro. La remontée appelant de nouvelles hausses, l'euro pourrait alors approcher 1,10 dollar d'ici la fin 2000 pour, en moyenne, être situé au niveau de parité des pouvoirs d'achat suggéré plus haut¹. Toutefois, personne ne sait, là aussi, jusqu'où pourrait dériver une surréaction des marchés.

Mais la crédibilité de l'euro, condition de son affirmation comme monnaie de réserve internationale, n'a pas été remise en cause par le recul de son taux de change. En un an, la monnaie unique européenne aura fait jeu égal avec le dollar sur certains compartiments des marchés financiers internationaux, en particulier le marché obligataire international². Elle devrait consolider sa position en 2000. Pour la facturation du commerce mondial, les inerties sont plus grandes, et le rééquilibrage euro/dollar plus lent.

Pour conforter la crédibilité interne et externe de l'euro - qui souffre aussi du maintien hors de la zone du Royaume-Uni et donc de la livre -, il convient désormais, sans attendre l'introduction des billets et pièces en euros, de privilégier plusieurs axes :

¹ La moyenne des prévisions se situe pour 2000 à 1 euro pour 1,01 dollar (entre 0,96 et 1,08) et pour 2001 à 1 euro pour 1,09 dollar (entre 0,93 et 1,20)

² En 1999, l'euro a fait jeu égal avec le dollar comme devise d'émission avec une proportion de 44,6 % contre 42,5 % pour le dollar et 7 % pour la livre sterling.

1. La politique monétaire européenne doit être plus transparente et plus « *lisible* », contrepartie logique de la totale indépendance de la BCE. Le débat sur la publication des « *minutes* » du Conseil des gouverneurs de la BCE, avec le délai requis par la volonté de ne pas déstabiliser les marchés, reste ouvert. Cependant, les avantages d'une telle publication, y compris ceux nés d'un débat plus démocratique sur la politique monétaire, paraissent devoir l'emporter sur les inconvénients.
2. C'est moins le niveau des parités qui est alarmant que la grande instabilité des changes entre les trois grandes monnaies. Cette instabilité nécessite des décisions politiques concrètes et coordonnées :
 - au niveau mondial, les réunions périodiques du G3 devraient s'engager sur l'objectif d'une plus grande stabilité des changes et se donner les moyens concrets de dissuasion et d'intervention pour y parvenir.
 - au niveau européen, c'est le Conseil des Quinze, en tant qu'autorité politique, qui est supposé définir les grandes orientations de la politique de change mais c'est la BCE indépendante qui gère les réserves de change, le traité de Maastricht ne précisant pas si cette gestion l'autorise à intervenir pour stabiliser le taux de change. Qui, de la BCE ou des gouvernements, doit s'exprimer sur la monnaie unique, en particulier au sein du G7 ou dans le cadre des négociations destinées à définir la nouvelle architecture du système monétaire international ? La question n'est aujourd'hui pas tranchée même si, de fait, c'est la BCE qui capte l'attention des médias et des marchés à l'occasion des réunions périodiques du Conseil des Gouverneurs.
3. Enfin, des progrès dans la coopération politique en Europe renforceraient certainement la crédibilité de l'euro. C'est pourquoi, Il faut espérer que la CIG sera conclusive pour tout ce qui touche à la réforme indispensable des institutions européennes².

¹ Cf. point 2.2, infra.

² Sur ce thème, on pourra consulter le rapport du groupe de réflexion du Commissariat général du Plan sur la réforme des institutions européennes, présidé par M. Jean-Louis Quermonne, et intitulé « *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces* » (1999) et celui de M. Gérard Fuchs au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, « *La réforme des institutions de l'Union européenne : une nécessité pour l'efficacité et la démocratie* » (1999).

2. Quelle coordination ?

Il existe aujourd’hui un large accord, au sein des gouvernements de la zone, sur la nécessité de coordonner les politiques budgétaires entre elles et avec la politique monétaire unique. Le Traité définit précisément plusieurs instruments de coordination qui ont été complétés par d’autres procédures créées en marge ou en application directe de celui-ci.

2.1. Les « grandes orientations des politiques économiques » (GOPE)

La définition par le Conseil des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) a pour objectif de dégager des objectifs partagés et des lignes directrices communes. Cette procédure, inscrite dans le Traité, répond au souci que les Etats considèrent leurs politiques économiques comme une « *question d’intérêt commun* » (article 103). Elle aboutit à des recommandations en matière de politique macro-économique et de politiques structurelles, de portée générale ou plus spécifique aux Etats, recommandations non contraignantes et soucieuses du respect de la subsidiarité mais soumises à une surveillance multilatérale et non dénuées d’influence sur les gouvernements.

De nouvelles procédures relevant d’une même logique de surveillance multilatérale et contribuant à alimenter la réflexion sur les GOPE ont été introduites : il s’agit de la procédure de Cardiff concernant les réformes du fonctionnement des marchés des biens, des services et des capitaux, du processus de Luxembourg relatif au fonctionnement du marché du travail¹ et de la concertation menée au sein du comité de politique économique autour de la procédure d’examens-pays.

La Commission a adopté, le 11 avril 2000, sa recommandation pour l’année en cours. Elle y définit une stratégie d’ensemble pour relever les quatre grands défis qui se posent, selon elle, à l’économie de l’Union : le retour au plein emploi, le passage à une économie basée sur la connaissance, les conséquences du vieillissement rapide de la population et l’amélioration de la cohésion sociale.

Comme chaque année, les GOPE contiennent, à la fois, des recommandations générales et des recommandations s’adressant à chaque pays. S’agissant de la France, la Commission constate que l’activité économique s’est intensifiée dès le milieu de l’année 1999 et que la reprise, désormais en bonne voie, devrait rester vigoureuse en 2000 et permettre de nombreuses créations d’emplois. Malgré une croissance supérieure à son potentiel, les tensions inflationnistes devraient rester modérées, grâce à une concurrence accrue et à des hausses de salaires maîtrisées.

Pour ce qui est de la politique budgétaire, la Commission estime que l’objectif devrait consister à ramener le déficit public en 2000 à un niveau nettement inférieur à celui fixé par le programme de stabilité actualisé, compte tenu des résultats meilleurs que prévus obtenus en 1999 en matière de déficit et des fortes perspectives de croissance ; elle invite les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires pour corriger tout écart significatif par rapport aux cibles de dépenses fixées pour chacun des secteurs et à accorder la priorité à une réduction plus rapide du déficit en cas d’élargissement des marges

¹ Cf. Point 2.4, infra.

budgétaires plutôt qu'à de nouvelles réductions d'impôts en 2000 et 2001, afin d'éviter de stimuler une activité économique déjà vigoureuse ; elle recommande d'axer la réforme du système des retraites sur l'obtention de finances publiques soutenables à long terme, dans un souci d'équité y compris entre les générations.

En ce qui concerne les réformes relatives aux marchés de produits, la France devrait améliorer son taux de transposition des directives relatives au marché intérieur, résoudre les problèmes rencontrés dans l'application des règles du marché intérieur et poursuivre les efforts entrepris pour introduire plus de transparence dans les procédures de passation des marchés publics ; elle devrait, en outre, surveiller de près l'évolution des aides *ad hoc*, élargir la libéralisation des industries de réseaux et poursuivre les efforts de simplification de formalités administratives pour les entreprises et la promotion de l'innovation.

La France devrait aussi, toujours selon la Commission, s'agissant des marchés de capitaux, faciliter davantage l'accès des investisseurs institutionnels aux marchés d'actions et aux placements de capital risque, améliorer le cadre fiscal du capital-investissement, réformer la législation sur la faillite et promouvoir le développement des systèmes d'actionnariat des salariés.

Enfin, la recherche d'une plus grande efficience du marché du travail conduit la Commission à préconiser la poursuite de la mise en œuvre des mesures destinées à réduire la pression fiscale sur le travail en particulier s'agissant des emplois non qualifiés et des bas salaires, de réexaminer les systèmes d'allocation et de protection de l'emploi afin d'inciter davantage à la reprise d'emploi et de suivre de près l'instauration des 35 heures afin de faire en sorte qu'elle n'ait pas d'effet préjudiciable sur les coûts salariaux, l'offre de main-d'œuvre et l'organisation du travail à moyen terme.

Ces analyses et recommandations doivent être prises pour ce qu'elles sont : elles traduisent le point de vue de l'exécutif communautaire dont les orientations doivent être soumises au débat démocratique, étant entendu que c'est au Conseil des ministres qu'il revient de tracer les contours du *policy mix* en Europe.

2.2. L'euro-11

L'euro-x (11 actuellement) est une instance de coordination informelle, créée en marge du Traité et donc sans existence juridique ni pouvoir propre de coordination. Il réunit les ministres de l'économie et des finances des Etats participant à l'Union monétaire ainsi que, le cas échéant, le Président de la Commission et le Président de la BCE. En permettant des échanges directs et non formalisés entre les ministres et la Banque centrale, il favorise l'émergence de points de vue communs et facilite l'adoption ultérieure par le Conseil de décisions et de recommandations. En raison de sa souplesse, il pourrait être un instrument adapté à la coordination en réponse à des chocs.

Il traite de sujets très divers, les décisions relevant du Conseil Ecofin qui comprend les ministres des finances des Quinze. Si tout s'est plutôt bien passé en 1999, avec la combinaison de taux d'intérêt à court terme maintenus à un niveau relativement bas et une réduction des déficits budgétaires, il n'est pas sûr qu'il en soit toujours ainsi dans l'avenir. C'est pourquoi, il importe de promouvoir une

meilleure articulation entre le Conseil Ecofin et l'euro-11 qui mérite de disposer de pouvoirs propres. Ce constat rejoint le souhait des autorités françaises de voir le rôle de ce dernier renforcé afin d'organiser la coordination des politiques économiques à l'intérieur de la zone euro sur la base de règles simples : objectifs pluriannuels de dépenses publiques, libre jeu des stabilisateurs automatiques dans le respect des objectifs de réduction des déficits structurels, examen régulier des perspectives de finances publiques dans la zone euro puis pour chacun de ses membres.

En tout état de cause, un affichage clair du *policy mix* de la zone est nécessaire pour canaliser les anticipations des agents économiques et des acteurs sur les marchés financiers, ce qui suppose une forme ou une autre de dialogue entre la BCE et l'euro-11.

2.3. Le pacte de stabilité et de croissance et l'harmonisation fiscale

La zone euro est caractérisée par la coexistence potentiellement contradictoire entre une politique monétaire unique de nature fédérale (les décisions de la BCE sont adoptées à la majorité simple) alors que l'unanimité reste la règle dans le domaine fiscal et que, plus généralement, la politique budgétaire est du ressort de chacun des Etats. Le pacte de stabilité et de croissance, conclu à Amsterdam en juin 1997, a précisément été conçu pour favoriser une coordination des politiques budgétaires nationales qui apparaît encore perfectible.

a) Le pacte de stabilité et de croissance

Les programmes pluriannuels de finances publiques sont l'occasion pour les Etats-membres de présenter leur stratégie de finances publiques à moyen terme et servent de support à la surveillance multilatérale instaurée par le pacte. La difficulté consiste à parvenir, à la fois, à donner une réelle autonomie aux politiques budgétaires, pour leur permettre de répondre, en l'absence d'un budget européen suffisant, aux besoins spécifiques de chaque pays, mais aussi à les coordonner afin d'éviter toute réaction indésirable de la BCE ou des marchés et de prévenir une hausse des taux. Autrement dit, les différents gouvernements doivent s'accorder sur leur politique budgétaire respective et faire en sorte que la somme de ces politiques convienne à la conjoncture d'ensemble de l'Union.

Or, les textes du traité précisent surtout ce qui est interdit mais ne fixent pas de procédures de coordination, la règle du déficit public minimum pour tous et en toute situation étant tenue implicitement pour la meilleure possible. Selon les termes de l'article 104 du Traité, la commission adresse un avis au Conseil lorsqu'elle estime qu'un Etat est (ou risque d'être) en situation de déficit public excessif, c'est-à-dire supérieur à 3 points de PIB, sauf si ce dépassement est exceptionnel et temporaire ou si le déficit diminue et se rapproche de cette valeur de référence. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la commission, décide alors s'il y a ou non déficit excessif et, si tel est le cas enjoint l'Etat concerné de mettre un terme à cette situation. Si ces recommandations ne sont pas suivies d'effets, l'Etat est passible de sanctions notamment sous la forme d'un dépôt sans intérêt ou d'une amende.

Le pacte de stabilité et de croissance a eu pour objet de préciser les règles d'application de l'article 104 pour la mise en œuvre desquelles le Conseil dispose d'une marge d'appréciation excluant tout automatisme (cas de l'Italie en 1999). Le gouvernement français a présenté en avril 1999 des propositions visant à faciliter une coordination active des politiques budgétaires nationales dont la mise en œuvre représenterait une avancée certaine.

b) L'harmonisation fiscale

Le dossier de l'harmonisation fiscale¹ constitue un des enjeux majeurs des années à venir. L'échec des Quinze lors du Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999 après deux années de négociations sur l'adoption d'un « *paquet fiscal* » (code de bonne conduite sur la taxation des entreprises, revenus de l'épargne et relations au sein des groupes transnationaux) a été, une fois de plus, révélateur de la difficulté de progresser dans ce domaine. Impuissance d'autant plus dommageable qu'avec la monnaie unique la fiscalité peut apparaître comme le seul instrument entre les mains des gouvernements tentés de se livrer à une concurrence vers le « *moins disant* ».

Jusque dans les années 1980, l'harmonisation fiscale visait à démanteler les taxes qui entravaient la circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté. Avec l'avènement du marché unique, les Etats ont modernisé leurs régimes fiscaux et cherché à attirer l'épargne des particuliers et les capitaux des entreprises. Tous les Etats ont alourdi les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) sur leurs ressortissants et décidé de mesures d'exemption pour les non-résidents. Cette aberration a conduit les plus imposés des contribuables à profiter de l'aubaine en recourant à l'évasion fiscale, c'est à dire en exploitant les allégements fiscaux consentis par les pays étrangers et déclarés au fisc du pays d'origine².

Aucun Etat membre ne revendique une harmonisation intégrale des taux de TVA, des impôts sur le revenu, sur l'épargne ou sur les sociétés. Même ceux qui pâtissent le plus de la concurrence fiscale, comme la France et l'Allemagne, sont hostiles à une « *uniformisation* » qui ne respecterait pas les particularismes locaux. Depuis 1997, la Commission s'efforce, par conséquent, de coordonner la fiscalité de l'épargne et des entreprises au sein de l'Union : dans le premier cas, les Etats auraient le choix entre une imposition minimale à la source de 20 % des revenus de l'épargne et des échanges d'informations entre administrations fiscales sur ces revenus ; dans le second cas, la Commission a chargé un groupe de travail, conduit par Mme Primarolo, d'identifier les mesures d'exemptions et de dérogations dommageables ou déloyales. Le rapport de ce groupe, qui a été rendu public en mars dernier, a émis un avis négatif sur soixante six pratiques

¹ Cette question est également traitée dans le chapitre II. Sur ce thème on pourra notamment consulter le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur « *la concurrence fiscale en Europe* » (1999), l'ouvrage de M. Jean-Luc Mathieu sur « *la politique fiscale* », Economica, 1999, ainsi que l'avis de notre Assemblée sur « *la fiscalité directe et la compétition européenne* » adopté le 16 décembre 1998, sur le rapport de M. Edouard Salustro.

² Le Conseil des impôts français estime ainsi que le nombre des exportations de fonds supérieures à 50 000 francs - dont la déclaration est obligatoire - a été multiplié par quatre entre 1990 et 1997.

(prix de transfert, fiscalité des relations intra-groupes, fiscalité des groupes d'assurance et réassurance...).

Si l'on suit M. Robert Boyer¹, l'application des deux critères économiques suivants permettrait de faire progresser efficacement le chantier fiscal en Europe : concentrer l'harmonisation sur les biens et services et les facteurs de production les plus mobiles (fiscalité financière, fiscalité des entreprises, paradis fiscaux) ; l'harmonisation devrait également porter en priorité sur les disparités fiscales qui sont source de distorsions de concurrence (accises, taxes pétrolières). Plusieurs avancées institutionnelles faciliteraient l'application de ces principes : favoriser les accords intergouvernementaux conduisant à une harmonisation progressive des fiscalités nationales et développer les codes de bonne conduite anti-dumping tant dans le domaine de la fiscalité que des prélèvements sociaux ; prendre en compte les prérogatives des Parlements nationaux et organiser une coordination entre ces derniers à l'échelle européenne.

Il faut souhaiter que les négociations en cours dans le cadre de la conférence intergouvernementale permettront d'étendre le champ de la décision à la majorité qualifiée² et que cette procédure pourra s'appliquer, à bref délai, au domaine fiscal en lieu et place de l'unanimité qui constitue un facteur déterminant de blocage. La Commission propose très prudemment que seuls les aspects de la réglementation fiscale liés à la réalisation du marché unique passent à la majorité qualifiée : il s'agirait, pour l'essentiel, des mesures de coordination des législations fiscales (élimination de la double-imposition, lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, lutte contre la concurrence fiscale dommageable). Afin que la compétition entre Etats ne conduise pas à une baisse généralisée des recettes fiscales susceptible de remettre en cause les capacités de redistribution et de financement des services publics indispensables, la fixation de taux minima pour la TVA, la fiscalité de l'épargne et l'impôt sur les sociétés devrait pouvoir être décidée à la majorité qualifiée³.

2.4. Les plans nationaux pour l'emploi et le point sur l'Europe sociale

Les politiques d'emploi occupent une place essentielle au sein des politiques structurelles qui doivent être mises en place en Europe afin d'accroître durablement le niveau d'activité et de rehausser le rythme de croissance de l'économie. Les politiques nationales sont relayées, au niveau européen, par une stratégie coordonnée en faveur de l'emploi qui a connu un nouvel élan depuis le sommet de Luxembourg en décembre 1997 et l'insertion, à l'initiative de la France, d'un titre sur l'emploi dans le traité de Maastricht. L'adoption commune de lignes directrices pour l'emploi (insertion professionnelle, esprit d'entreprise, formation, égalité des chances) donne une impulsion aux politiques nationales

¹ Président du groupe de travail « *coordination des politiques macro-économiques en Europe* » du Commissariat général du Plan, auteur du rapport sur « *le gouvernement économique de la zone euro* », Op. cit.

² Lors du sommet d'Amsterdam, seuls trois pays, l'Italie, la Belgique et l'Autriche, étaient prêts à cette perte de souveraineté nationale.

³ Notre Assemblée rejoint ainsi le point de vue défendu par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne dans son récent rapport intitulé « *la réforme des institutions de l'Union européenne : une nécessité pour l'efficacité et la démocratie* » et présenté par M. Gérard Fuchs.

qui déclinent les grandes orientations de la politique européenne au sein de plans nationaux pour l'emploi. Enfin, le Pacte européen pour l'emploi adopté en juin 1999 au sommet de Cologne permet des échanges d'informations et des discussions entre les responsables des politiques économiques au niveau européen (gouvernements, BCE, partenaires sociaux).

Plus généralement, le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars a marqué une nouvelle étape de ce qu'il est convenu d'appeler « *l'Europe sociale* ¹ ». Dans ses conclusions, la présidence portugaise affirme notamment que « *les ressources humaines sont le principal atout de l'Europe et devraient être au centre des politiques de l'Union. L'investissement dans les ressources humaines et la mise en place d'un Etat social actif et dynamique revêtiront une importance capitale tant pour la place de l'Europe dans l'économie de la connaissance que pour faire en sorte que l'émergence de cette nouvelle économie n'ait pas pour effet d'aggraver les problèmes sociaux actuels que sont le chômage, l'exclusion sociale et la pauvreté* ».

Dans ce cadre, quatre grands axes d'actions ont été retenus pour « *moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en créant un état social actif* » :

1. « *l'éducation et la formation à la vie et à l'emploi dans la société de la connaissance* », d'une part. Le Conseil économique et social relève, à cet égard, que sont aussi concernés les salariés très qualifiés, ce qui est l'une des principales innovations du Sommet de Lisbonne. Ce point est important dans la mesure où, jusqu'à présent, la formation au cours de la vie professionnelle a été envisagée trop souvent comme une deuxième chance de réussite de la formation initiale ou comme une simple adaptation à l'évolution des technologies et des « *process* » ;
2. « *des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour l'Europe : vers une politique active de l'emploi* », d'autre part. L'évaluation à mi-parcours devrait donner un nouvel élan au processus de Luxembourg en étoffant les lignes directrices et en leur assignant des objectifs plus concrets, en établissant des liens plus étroits avec les autres politiques concernées et en définissant des procédures permettant de mieux y associer les différents acteurs, en particulier les partenaires sociaux ;
3. « *moderniser la protection sociale* » : c'est, en effet, sur la base du modèle social européen, avec ses régimes de protection très développés, que doit se faire le passage à l'économie de la connaissance. Si une évolution est nécessaire, elle ne saurait toutefois se concevoir que dans le respect des cultures et des modèles sociaux nationaux. Il appartient, dans chaque Etat-membre, aux partenaires sociaux et aux gouvernements de mettre en place cette modernisation de manière équilibrée ;
4. « *favoriser l'intégration sociale* » : le Conseil européen a jugé inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes (autour de 60 millions) vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale et a

¹ Sur ce thème, voir notamment le rapport du groupe du Commissariat général du Plan présidé par Joel Maurice « *Emploi, négociations collectives : vers quelle Europe sociale ?* », la Documentation française, décembre 1999.

posé la nécessité de prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en fixant des objectifs appropriés devant être approuvés d'ici la fin de l'année. Afin d'éviter les risques et d'exploiter pleinement les possibilités de la société de la connaissance, il importe d'améliorer les qualifications, de favoriser l'accès de tous à la connaissance et aux possibilités offertes et de lutter contre le chômage, tant il est vrai que « *l'emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale* ».

Il est convenu que le Conseil de l'Union européenne poursuivra ses réflexions sur la future orientation de la politique sociale, sur la base d'une communication de la Commission, afin d'aboutir en décembre, au Conseil européen de Nice, à un accord sur un agenda social européen, c'est-à-dire un programme de travail pluriannuel ordonnant sur cinq ans les actions à conduire dans les domaines du droit du travail, de la protection et de la mobilité sociales, ainsi que de la formation. C'est dire toute l'importance que revêtira la présidence française au second semestre de cette année pour confirmer ces orientations et aller plus loin encore sur le chemin de l'Europe de la croissance et de l'emploi. Notre Assemblée ne peut que plaider avec détermination en ce sens.

*
* * *

Le « *gouvernement économique* » de la zone euro¹ doit faire l'objet d'une clarification, avec une transformation de l'euro-11, instance de surveillance mutuelle de la programmation des budgets publics nationaux, en véritable forum de coordination des politiques économiques, y compris structurelles, sur la base de règles codifiant des objectifs de moyen terme et des processus d'ajustement en cas de déséquilibre. Le pacte de stabilité et de croissance définit une coordination par la négative, (ne pas dépasser une certaine norme) plutôt qu'une coordination positive et il conviendrait de définir assez rapidement les contours de cette dernière, tâche beaucoup plus ardue que celle qui a consisté à fixer un plafond pour les déficits publics.

En particulier, il est urgent de progresser sur le dossier de l'harmonisation fiscale, dans lequel les véritables obstacles sont techniques et politiques. La règle de l'unanimité rend quasiment impossibles les progrès dans cette voie fiscale, car parmi les Quinze il y a toujours au moins un Etat-membre pour s'opposer à telle ou telle proposition de ce qu'il est convenu d'appeler le « *paquet Monti* ». La concurrence fiscale comporte certains avantages, mais, poussée à l'extrême, elle engendre aussi des inconvénients évidents. C'est pourquoi il importe, avant même les prochaines échéances de l'élargissement, de tout faire pour remettre en cause, dans ce domaine stratégique, la nécessité de l'unanimité pour définir ce qui pourrait être décidé à la majorité qualifiée.

Mais ce n'est pas tout. Il convient aussi, pour l'Europe, de préserver son modèle de développement fondé sur un haut niveau de protection sociale et de

¹ Titre du rapport du groupe du Commissariat général du Plan présidé par M. Robert Boyer dont la lecture est particulièrement instructive, op. cit.

mettre résolument au service de l'emploi le retour de la croissance. Il y aurait, en effet, tout à craindre d'une concurrence intra-européenne fondée sur le « *moins-disant* » social, susceptible de dégénérer en un « *dumping* » aussi dommageable - sinon plus - que dans le domaine fiscal¹. En tout état de cause, cette dimension de l'Union sera au cœur des priorités de la présidence française qui devra s'attacher à faire progresser en parallèle la prospérité économique attendue et la cohésion sociale. Ce qui passe notamment par la mise en œuvre effective, à la faveur des travaux de la CIG, d'un véritable « *pacte social européen de croissance* » ainsi que notre Assemblée le recommandait dans son avis sur la « *conjoncture au second semestre 1999* »².

III - LE DYNAMISME CONFIRME DE LA CROISSANCE FRANÇAISE

La dynamique de croissance actuelle de l'économie française (+ 2,9 % en 1999 après 3,1 % en 1998) se nourrit à des sources externes et internes. Sur l'ensemble de l'année, c'est toutefois la demande intérieure qui a constitué le moteur principal puisque sa contribution (hors stocks) a atteint 3 points (dont 1,5 point pour la consommation effective des ménages et 1,3 point pour la FBCF) contre 0,2 point pour les échanges de biens et services (- 0,8 pour les importations et + 1,0 pour les exportations).

Il revient désormais aux responsables de la politique économique de la consolider pour garantir le caractère durable de la reprise, condition essentielle de la poursuite nécessaire du recul du chômage et d'une réactivation de « *l'ascenseur social* » procurant à chacun de légitimes perspectives de promotion.

¹ Sur ce thème, on pourra consulter le rapport de M. Gaëtan Gorse pour le compte de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne intitulé « *l'Union européenne face aux risques de dumping social* », document d'information n°2423, mai 2000.

² Sur le rapport de M. Patrick Careil, JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 21 du 20 décembre 1999.

Tableau 5 : Le PIB et les opérations sur biens et services

	Evolutions en volume au prix de l'année précédente		Valeur (milliards de francs)	Contribu-tions à la croissance du PIB
	1998	1999	1998	1999
Produit intérieur brut (PIB)	3,1	2,9	8 818,8	2,9
Importations	11,0	3,6	2 080,4	- 0,8
Total des emplois finals	4,5	3,1	10 899,2	--
Consommation effective des ménages	3,1	2,2	6 079,8	1,5
<i>Dont dépense de consommation</i>				
<i>- des ménages</i>	3,3	2,1	4 778,1	1,1
<i>- des administrations publiques</i>	2,1	2,7	1 247,8	0,4
Consommation effective des administrations publiques	- 2,7	2,4	840,0	0,2
Formation brute de capital fixe	6,3	7,1	1 675,5	1,3
<i>Dont :</i>				
<i>- sociétés non financières et entreprises individuelles</i>	7,9	7,6	927,2	0,8
<i>- ménages</i>	3,5	7,8	420,0	0,4
<i>- administrations publiques</i>	2,5	2,5	256,2	0,1
Variation de stocks (en contribution au PIB)	0,6	- 0,3	- 5,6	- 0,3
Exportations	7,8	3,7	2 302,0	1,0

Source : comptes de la Nation 1999- base 95 - INSEE.

Tableau 6 : Les prévisions concernant la France (2000-2001)

	Direction de la Prévision		Moyenne hors D. P.		Plus bas		Plus haut	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Taux d'intérêt à 10 ans			5,6	5,6	5,4	5,2	5,8	6,1
Volumes (évolution en %) :	(3,4 (3,8	(2,8 (3,2						
PIB	3,6	3,0	3,6	3,2	3,1	2,8	4,3	3,8
Demande intérieure hors stocks	3,2	2,9	3,4	3,1	2,9	2,4	3,9	3,7
Importations	9,5	6,7	8,2	6,5	5,8	3,5	10,0	8,1
Dépense de consommation des ménages	2,9	3,4	3,1	3,0	2,7	2,4	3,7	3,4
Dépense de consommation finale des APU	1,4	1,4	1,8	1,6	1,4	0,5	3,6	3,4
FBCF totale	6,0	3,5	6,2	5,1	4,9	3,3	7,1	6,6
SNF-EI	7,2	5,7	7,6	6,7	6,0	4,2	9,3	8,4
Ménages hors EI	6,3	0,6	4,6	3,0	3,0	0,0	6,6	5,1
Exportations	9,2	6,4	7,9	6,5	6,5	4,9	10,1	8,7
Contributions à la croissance du PIB								
Commerce extérieur	0,1	0,1	0,1	0,2	-0,1	-0,3	0,4	0,9
Dépense de consommation des ménages	1,6	1,8	1,7	1,6	1,5	1,3	2,0	2,0
Dépense de consommation finale des APU	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,5	0,4
FBCF	1,1	0,7	1,2	1,0	1,0	0,7	1,4	1,3
Variations de stocks et objets de valeur	0,4	0,0	0,2	0,1	-0,1	-0,1	0,6	0,4
Emploi salarié (moyenne, SMNA, évolution en %)	2,7	2,2	2,7	2,4	2,4	1,8	3,7	2,7
Emploi total (moyenne, évolution en %)	2,1	1,7	2,1	1,8	1,7	1,3	3,1	2,8
Prix, salaire et revenus (évolution en %) :								
Déflateur du PIB (moy. annuelle)	0,9	1,2	1,0	1,1	0,7	0,0	1,5	1,5
Prix à la consommation (glissement annuel)	0,9	1,2	1,0	1,3	0,3	0,8	1,6	1,5
Prix à la consommation (moyenne annuelle)	1,3	1,0	1,2	1,1	1,0	0,6	1,4	1,6
Pouvoir d'achat du salaire moyen par tête (moyenne annuelle)	1,2	1,9	1,1	1,4	0,0	0,0	3,6	4,0
Pouvoir d'achat de la masse salariale (moyenne annuelle)	3,8	4,1	3,0	3,1	2,7	2,4	3,7	4,4
Pouvoir d'achat du RDB	2,7	3,0	2,8	2,8	2,1	2,0	3,6	3,5
Taux d'épargne des ménages	15,5	15,2	15,3	15,1	13,5	13,1	15,8	15,7
Administrations publiques	(-1,3) (en points du PIB)							
Capacité de financement	-1,5	(-1,1	-1,5	-1,1	-1,1	-0,1	-1,7	-1,5
Nation				2,2	2,1	1,3	1,3	3,0
Capacité de financement								2,9

Source : Prévisions des membres du groupe technique de la Commission économique de la Nation.

A - LE COMPORTEMENT DES MÉNAGES

La solidité et la vigueur de la croissance française tiennent notamment à la confiance retrouvée et confirmée des ménages depuis 1997. Ce climat, auquel a pu contribuer telle ou telle mesure de politique économique et sociale, est d'abord lié à la situation de l'emploi et au recul continu du chômage qui, joint au contexte démographique, donne du crédit à la perspective du plein emploi à

moyen terme. Ce contexte favorable s'est traduit par une croissance soutenue de la consommation des ménages en 1999 (+ 2,2 %) qui devrait se prolonger en 2000. Il n'en demeure pas moins que la persistance des phénomènes d'exclusion et la nécessité de corriger les inégalités sociales révèlent toujours, à l'évidence, de nombreux besoins insatisfaits.

1. L'emploi, le chômage et les revenus

La conjoncture favorable constitue l'élément primordial de la dynamique de l'emploi à laquelle ont contribué également la montée en charge des emplois-jeunes et l'impact du dispositif des 35 heures. En hausse de 2 % en moyenne annuelle, les créations nettes d'emplois du secteur privé ont concerné les trois grandes branches d'activité et ont contribué au repli sensible du chômage, surtout parmi les jeunes. Si des réserves de main-d'œuvre subsistent, des pénuries apparaissent néanmoins dans certains métiers. Dans le même temps, le pouvoir d'achat du revenu disponible a progressé à un rythme soutenu quoique légèrement plus faible qu'en 1998. Les années 2000 et 2001 devraient s'inscrire dans la tendance même si un ralentissement relatif est attendu pour 2001.

1.1. L'emploi et le chômage

Quelque 470 000 emplois supplémentaires ont été dénombrés en 1999, selon l'**Unedic**¹. L'an dernier, l'économie française, avec une croissance de 2,7 %, s'est ainsi révélée plus riche en création d'emplois qu'en 1989 (447 000 emplois), alors que la croissance avait, cette année-là, dépassé 4 %. En fait, il faut remonter à 1969 pour observer de meilleurs résultats. La reprise des créations d'emplois, pour le treizième trimestre consécutif, a porté à 14 865 700 le nombre de salariés du secteur concurrentiel au 31 décembre 1999, c'est-à-dire le plus haut niveau jamais atteint par les effectifs des entreprises affiliées à l'assurance chômage (la barre des 14 millions a été franchie à la fin 1997). En trois ans, plus de 1,08 million d'emplois ont ainsi été créés.

Les créations restent très soutenues dans le secteur **tertiaire** : elles ont augmenté de 1,4 % au 4^{ème} trimestre et de 4,7 % en un an, soit plus de 440 000 emplois. Dans les services (66,5 % de l'emploi privé), les secteurs les plus dynamiques sont les postes et télécommunications (+ 17,2 %), suite à la percée du téléphone portable, et les services opérationnels (+ 10,5 %). L'**Unedic** souligne également le dynamisme des activités récréatives, culturelles et sportives (+ 9,6 %), de conseil et assistance (+ 6,7 %) et des transports (+ 5,8 %).

Sur l'ensemble de l'année, la vigueur de l'**intérim**, qui emploie plus de 500 000 personnes, ne se dément pas puisqu'il a progressé de 16,9 % en un an, contribuant pour près d'un cinquième à la croissance de l'emploi tertiaire. Mais il s'agit clairement d'un effet d'optique : si les missions d'intérim sont réaffectées dans les secteurs où elles s'exercent, l'emploi industriel augmente alors de 1,2 % l'an, soit 49 600 postes supplémentaires, et les effectifs dans la

¹ Le champ couvert par la statistique de l'emploi élaborée par le régime d'assurance chômage comprend, à peu de choses près, l'effectif salarié de l'ensemble du secteur privé, hormis le secteur agricole ; il ne contient pas, en particulier, les salariés de l'Etat et des entreprises publiques ou assimilées, et les employés de maison.

construction affichent une hausse de 1,8 %, soit 20 800 postes. Le tertiaire, quant à lui, affiche évidemment une croissance moindre, de l'ordre de 4,4 %.

Encadré 7 : Un point de vue controversé sur l'intérim

M. Frédéric Tiberghien, Président directeur général de la société d'intérim VédiorBis, a exposé devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, le 17 février 2000, son analyse du rôle des entreprises de travail temporaire sur le marché de l'emploi qui est présentée ici à titre d'information mais a fait l'objet d'un débat nourri.

Il a d'abord indiqué que la France se situe, avec le Royaume-Uni, au premier rang européen en matière d'intérim et au second rang mondial derrière les Etats-Unis. Il a notamment comparé le réseau des 4 000 agences dépendant de 850 sociétés de travail temporaire (15 000 salariés permanents) avec celui des 858 points d'implantation de l'ANPE (17 000 agents), pour mieux souligner que l'intérim est une activité qui permet une connaissance fine du marché du travail en France. Il a fait observer que 2 millions de personnes sont déléguées chaque année dans les entreprises, soit l'équivalent de 450 000 salariés à temps plein chaque jour.

Il a ensuite précisé qu'en période de reprise économique l'intérim et les contrats à durée déterminée (CDD) contribuent fortement à la création d'emplois nouveaux (30 % des créations nettes d'emploi depuis trois ans pour l'intérim). Ces formes présentent, en effet, trois atouts principaux : elles peuvent servir d'outil de pré-recrutement (même si la loi française ne le prévoit pas formellement) ; elles contribuent à l'accélération du rapprochement entre la demande et l'offre d'emploi ; elles permettent aux entreprises d'attendre la confirmation de la reprise avant de procéder à des embauches en contrat à durée indéterminée (CDI).

Il a noté enfin que, pour beaucoup de personnes et notamment les jeunes, l'intérim constitue un accès au premier emploi, un moyen d'acquérir une expérience professionnelle et un passage vers l'emploi stable ; il a ajouté que le statut et les droits sociaux des intérimaires ont été renforcés même s'ils demeurent encore mal connus. Les partenaires sociaux ont négocié des accords repris ensuite par la loi (fonds de garantie permettant un meilleur accès au logement locatif et aux prêts à la consommation, prévoyance, mutualisation de l'ancienneté, guichets uniques pour la retraite ou la formation professionnelle...). L'objectif est d'assurer une continuité de la protection afin de compenser la discontinuité des missions ; il a également souhaité qu'au sein du travail dit « précaire », une distinction plus nette soit faite entre l'intérim et les CDD : le salarié intérimaire trouve un certain soutien dans l'entreprise de travail temporaire - qui a notamment intérêt à lui procurer des missions - tandis qu'à l'issue des CDD, les salariés se retrouvent seuls et sans droits.

Pour M. Tiberghien, les entreprises de travail temporaire, qui sont aujourd'hui essentiellement des professionnels du recrutement, deviendront de plus en plus - du fait des évolutions du marché de l'emploi et des pénuries prévisibles pour certains métiers ou certains bassins d'emploi - des professionnels de la formation (elles consacrent aujourd'hui 2 % de la masse salariale à la formation professionnelle) : elles pourraient ainsi jouer un rôle important dans la réinsertion des exclus du marché du travail et l'emploi des personnes au-delà de 55 ans. De même, il note la tentation existante, pour certaines entreprises, d'« externaliser » leur gestion des ressources humaines.

Selon les résultats définitifs publiés par l'INSEE, ce sont finalement 374 800 postes qui ont été créés dans le **secteur marchand** en 1999¹, soit une progression de 2,7 % (contre une hausse prévue de 2,5 %). Le record de 1998 (300 600 emplois supplémentaires) est donc largement dépassé, ce qui fait de l'année passée la plus faste en création d'emplois depuis trente ans. Le rythme de croissance des effectifs n'a jamais fléchi au cours des trois dernières années, avec une accélération particulièrement marquée au 2^{ème} semestre, après le « trou d'air » observé en début d'année : 73 000 postes supplémentaires ont été enregistrés au 2^{ème} trimestre, 88 000 au 3^{ème} et 121 900 au 4^{ème}.

¹ Ensemble des secteurs hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale.

Le **tertiaire** est resté le principal moteur de la croissance de l'emploi : 83 % des postes ont été créés dans ce secteur au 4^{ème} trimestre, soit 334 000 au total en 1999. Malgré un ralentissement de l'intérim, les services n'ont cessé de recruter l'an dernier, tirés par le développement des NTIC, ainsi que par les craintes de bogue informatique qui ont conduit les entreprises à investir davantage.

Si les résultats du tertiaire ne font que prolonger une tendance qui ne semble pas près de s'arrêter, **l'industrie** et la **construction** renouent avec des rythmes de croissance qu'elles n'avaient pas atteints depuis la fin des années 1980. Les chiffres définitifs, pour l'industrie, sont certes légèrement plus faibles que les estimations (12 000 postes au lieu de 15 200), mais ils constituent un renversement de tendance par rapport à l'année précédente (10 000). La construction, de son côté, a bénéficié, entre autres, de la fin des mesures fiscales incitatives, avec 29 100 nouveaux emplois, soit une progression de 2,6 %.

En 1999, la politique d'aide à l'emploi marchand a eu, selon l'INSEE, un effet global sensiblement supérieur à celui observé l'année précédente sur les créations nettes d'emplois salariés (0,6 % après 0,4 % en 1998). Cette augmentation résulte essentiellement de la montée en puissance du dispositif de réduction du temps de travail (50 000 emplois) combinée aux effets d'allègement de charges (20 000 emplois). Au 8 mars 2000, on dénombrait 26 600 accords, 175 000 emplois créés ou préservés et 3 millions de salariés à temps complet concernés par la RTT mise en place par les lois Aubry auxquels s'ajoutent 280 000 salariés couverts par un accord « *de Robien* » et 250 000 qui étaient à 35 heures avant novembre 1996 (travailleurs postés), soit au total 3 538 000 salariés. 132 accords de branche avaient, par ailleurs, été conclus dont 120 étendus concernant 10 millions de salariés.

Encadré 8 : Le point de vue d'un consultant sur le passage aux 35 heures

Dans son intervention devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture le 13 avril 2000, M. Bernard Brunhes, Président de Bernard Brunhes Consultants, a successivement évoqué trois aspects qui lui semblent significatifs de la conjoncture sociale dans les entreprises telle qu'il peut l'appréhender par l'activité de son cabinet.

La mise en œuvre du passage aux 35 heures a connu une rupture au 30 juin 1999, date limite pour que les entreprises bénéficient des incitations financières (à taux plein) prévues par la loi « Aubry 1 ». A cette date s'est achevée, selon lui, la période de négociation la plus riche en contenu. Depuis, et en particulier après la promulgation de la loi « Aubry 2 » en janvier 2000, les entreprises n'auraient plus, pour objectif principal, que de se mettre en conformité avec la législation, et ce au détriment de démarches plus innovantes.

Pour M. Brunhes, les principales difficultés rencontrées par les entreprises concernant la réduction du temps de travail tiennent à la grande complexité de la loi, aux difficultés actuelles en matière de recrutement et à l'augmentation des coûts (de l'ordre de 5 à 6 %) qu'elle entraîne. Il a également regretté l'échec global concernant l'approfondissement des questions de la formation et de l'aménagement du temps de travail.

Il a par ailleurs souligné la situation spécifique du secteur public en distinguant les entreprises publiques et la Fonction publique au sens strict. Dans les premières, des accords ont déjà été signés (EDF, SNCF...) ou des négociations sont en cours qui se révèlent souvent difficiles (La Poste, Cogema). La notion de « travail effectif » qui risque de remettre en cause certains acquis constitue, en particulier, un point de blocage. Dans la seconde, si les négociations se déroulent sans problèmes notables dans les collectivités locales, il n'en va pas de même dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière. Dans ce dernier cas, notamment, il ne semble pas envisageable de procéder à une réduction du temps de travail sans augmenter les effectifs. D'une manière générale, l'intervenant a estimé que l'écart entre les secteurs privé et public – dans la gestion des questions sociales – va grandissant.

De son côté l'emploi **tertiaire non marchand** a progressé à un rythme légèrement plus modéré qu'en 1998 (+ 1,6 % en glissement annuel après + 1,8 %). Environ 100 000 postes de travail ont ainsi été créés, dont la moitié proviendrait des emplois aidés, la progression des emplois-jeunes et des emplois consolidés ayant très largement compensé la baisse toujours importante du nombre de bénéficiaires de contrats emploi-solidarité (CES).

Enfin, l'emploi **non salarié** se serait encore dégradé à un rythme comparable à celui de l'année précédente, soit une baisse de l'ordre de 13 000 (après - 10 000 en 1998), en liaison avec la baisse structurelle des non-salariés agricoles, dans un contexte où la montée en charge des dispositifs de préretraite des agriculteurs s'achève progressivement. Comme en 1998, les autres secteurs d'activité auraient bénéficié de la vigueur de l'activité économique : progression des non-salariés dans le secteur tertiaire, pertes limitées dans l'industrie et la construction. Les mesures incitatives annoncées par le Premier ministre le 11 avril dernier, lors des « *Etats généraux de la création d'entreprise* » visent précisément à faire participer davantage la catégorie de non-salariés à la progression de l'emploi, en particulier dans le secteur des nouvelles technologies.

Au total, après une année de croissance déjà soutenue (+ 1,7 % en 1998), l'emploi total a enregistré une hausse sans précédent en 1999 (+ 2,0 %), soit environ 465 000 postes supplémentaires. En 2000, l'emploi salarié devrait croître de 2,7 % et l'emploi total de 2,8 %, les chiffres pour 2001 étant respectivement

de 2,4 et 1,8 %¹. Certes, l'amélioration de l'emploi est, avant tout, favorisée par la période de croissance importante dans laquelle nous sommes et qui devrait heureusement se poursuivre l'an prochain. Ceci devrait faciliter la mise en œuvre, par les entreprises, de nouvelles organisations du travail prenant en compte les données de la législation et des accords de branche. On peut espérer qu'après avoir réveillé les négociations de branche, les 35 heures entraîneront une amélioration qualitative durable du dialogue social dans les entreprises. Le contenu de la croissance en emplois devrait s'en trouver amélioré.

Conséquence des évolutions décrites précédemment, le **chômage** au sens du BIT a enregistré une baisse sans précédent avec un recul de 256 000 chômeurs sur l'ensemble de l'année (11,2 %). La décrue s'est nettement accentuée au cours du 2^{ème} semestre en liaison avec le rebond marqué de l'activité économique et un rythme exceptionnel de créations d'emplois (- 0,7 point, soit - 30 000 chômeurs par mois, contre - 0,2 point sur la première moitié de l'année, soit - 10 000 chômeurs par mois). Elle est d'autant plus remarquable qu'elle est intervenue dans un contexte de forte progression de l'offre de travail (+ 175 000 personnes). Elle a d'abord profité aux moins de 25 ans (dont le taux de chômage est passé de 22,8 % en 1998 à 21,6 % en 1999). Le niveau encore très élevé de ce taux justifie qu'un effort particulier soit fait pour renforcer les mesures d'insertion économique et sociale en faveur des jeunes au moment de l'entrée dans la vie active, en particulier pour les aider à crédibiliser leur projet professionnel et leur permettre d'accéder à l'autonomie (formation, écoute, soutien financier...).

La situation de l'outre-mer français demeure, à cet égard, particulièrement préoccupante. Le projet de loi d'orientation vise précisément à mieux lutter contre le chômage et la pauvreté dans les quatre départements concernés et à Saint-Pierre et Miquelon. Parmi les articles phares du projet figurent l'alignement sur trois ans du montant du RMI, actuellement inférieur de 20 % à son niveau métropolitain, et des mesures pour l'emploi dont l'exonération de charges sociales pour toutes les entreprises de moins de 11 salariés. Il s'agit d'un effort sans précédent qui, avec le passage aux 35 heures, représente pour l'Etat un coût de 4 milliards de francs soit un quadruplement des aides à l'emploi et à la lutte contre la pauvreté. Il faut souhaiter que la mise en application rapide de cette loi permette à l'égalité sociale de progresser sur le territoire de la République en rapprochant les conditions de vie et de travail des populations d'outre-mer de celles de la métropole, notamment en matière de logement, de santé et d'éducation. Mais il convient également que de nouveaux dispositifs soient mis en place pour favoriser l'investissement afin d'améliorer les capacités productives des DOM, condition essentielle d'un renversement de la tendance continue à l'accroissement du chômage.

Comment se situe la France au regard de ses voisins ? L'année 1998 est la dernière pour laquelle l'Office statistique des communautés européennes a publié (au début de l'année 2000) des données définitives et complètes permettant des comparaisons internationales détaillées. Pour l'ensemble de la population active

¹ Emplois salariés : de + 2,4 % à + 3,7 % en 2000 et de + 1,8 % à + 2,7 % en 2001. Emploi total : de + 1,7 % à + 3,1 % en 2000 et de + 1,3 % à + 2,8 % en 2001.

considérée, le taux de chômage français se situait légèrement au-dessus de la moyenne européenne (+ 1,9 point), un peu plus nettement toutefois pour les femmes (+ 2,2 points) que pour les hommes (+ 1,5 point). Il en allait de même concernant le chômage des personnes en fin de carrière (+ 0,6 point).

Notre pays comptait cependant un taux de chômage de longue durée sensiblement inférieur (- 6,4 points) à celui de l'ensemble des pays de l'Union européenne (qui s'élevait à 48 % des chômeurs en ne tenant pas compte de l'Irlande). Le principal point noir concerne le chômage des jeunes qui était supérieur de 6,8 points à la moyenne européenne en 1998.

Tableau 7 : Le chômage dans l'Union européenne en 1998

	(en % de la population active)				
	De 15 à 64 ans			De 15 à 24 ans	De 50 à 64 ans
	Hommes	Femmes	Ensemble	Ensemble	Ensemble
Allemagne	9,4	10,5	9,9	9,8	13,2
Autriche	5,4	5,6	5,5	7,5	6,2
Belgique	7,6	11,7	9,4	20,4	5,8
Danemark	3,9	6,4	5,1	7,2	4,8
Espagne	14,0	26,8	19,0	35,7	10,8
Finlande	13,0	13,6	13,3	34,6	10,4
France	10,5	14,2	12,2	26,2	8,8
Grèce	7,2	16,8	11,0	29,7	4,3
Irlande	8,1	7,4	7,8	11,4	6,3
Italie	9,6	16,7	12,3	33,8	4,9
Luxembourg	1,9	4,2	2,8	Nd	Nd
Pays-Bas	3,4	5,8	4,4	8,8	2,8
Portugal	4,0	6,1	4,9	9,4	3,2
Royaume-Uni	6,9	5,4	6,3	12,4	4,8
Suède	10,0	8,0	9,1	17,5	6,6
Union européenne	9,0	12,0	10,3	19,4	8,2
<i>Longue durée (*)</i>					
<i>Ensemble</i>					
	52,6				
	29,5				
	61,7				
	27,2				
	50,0				
	28,1				
	41,6				
	54,9				
	Nd				
	59,6				
	31,3				
	47,9				
	44,5				
	32,6				
	37,8				
	Nd				

(*) Part des personnes au chômage depuis 12 mois et plus dans l'ensemble des chômeurs.

Nd : Non publié ou peu fiable en raison de la petitesse de l'échantillon.

Champ : Population résidente de 15 à 64 ans vivant dans des « ménages privés » (c'est-à-dire sauf les personnes habitant dans des « ménages collectifs » : hospices, pensions, hôpitaux, institutions religieuses, foyers pour travailleurs, etc.).

Source : Eurostat – Enquête sur les forces de travail (résultats 1998).

Le recul du chômage s'est poursuivi en début d'année 2000 puisqu'il est passé, en février, sous la barre des 2,5 millions. Bénéficiant toujours du rythme soutenu des créations d'emplois au cours des mois à venir, le taux de chômage se serait replié encore d'environ 0,5 point pour atteindre 10 % de la population active dès la fin juin 2000 selon l'INSEE, avant de franchir ce seuil dans les mois par la suite. Cette perspective qui va de pair avec l'apparition de « pénuries » de main-d'œuvre dans certains secteurs (bâtiment notamment) et pour certaines catégories, mettant en cause, au-delà du cas spécifique des cadres¹, non seulement les qualifications mais aussi les conditions de travail et l'image des professions concernées, fait ressurgir le débat sur le niveau du « chômage structurel » dans notre pays. Cette question fera précisément l'objet

¹ La dernière enquête de l'APEC sur l'emploi des cadres est, à cet égard, révélatrice d'une situation de haute conjoncture pour cette catégorie de la population active, en particulier dans l'informatique.

de la partie thématique du rapport sur la « *conjoncture au second semestre 2000* » dont la préparation a été confiée à M. Dominique Taddei. Une réflexion devrait, en tout état de cause, être engagée sur l'articulation entre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et le recours accru aux emplois précaires, dans un contexte qui demeure caractérisé par un taux de chômage élevé.

A cet égard, le tableau 8 montre que la France se situe dans la moyenne des pays de l'Union européenne pour ce qui concerne le temps partiel, tant pour les hommes que pour les femmes. Le « *modèle* » néerlandais – et, dans une moindre mesure, britannique – apparaît clairement avec un travail à temps partiel trois fois plus élevé que la moyenne pour les hommes et qui dépasse les deux tiers du total de l'emploi pour les femmes.

Simultanément, les Pays-Bas se caractérisent également par le taux le plus faible de temps partiel considéré comme « *involontaire* », tant par les hommes que par les femmes : le travail à temps partiel semble donc bien faire partie des formes d'emploi désormais banalisées dans ce pays. Ce n'est assurément pas le cas, à l'inverse, pour la France qui présente un taux de temps partiel involontaire supérieur de 20 points pour les hommes et de 10 points pour les femmes par rapport à la moyenne européenne.

Tableau 8 : L'emploi temporaire et à temps partiel dans l'Union européenne

	Emploi à temps partiel ⁽¹⁾ (en % de l'ensemble de l'emploi)			Emploi à temps partiel involontaire ⁽²⁾ (en % de l'emploi à temps partiel total)		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Allemagne	4,7	36,4	18,3	17,6	13,0	13,6
Autriche	4,4	30,3	15,8	23,1	13,8	15,2
Belgique	3,5	33,2	15,7	36,5	24,6	26,2
Danemark	10,9	35,7	22,3	9,9	14,9	13,6
Espagne	3,0	17,2	8,1	23,0	25,3	24,7
Finlande	6,9	17,0	11,7	29,0	35,3	33,4
France	5,7	31,6	17,3	45,8	26,1	29,7
Grèce	3,3	10,5	6,0	52,5	40,7	44,8
Irlande	7,8	30,1	16,7	41,9	17,5	24,4
Italie	3,5	14,4	7,4	45,4	33,1	36,8
Luxembourg	1,8	22,5	9,5	Nd	Nd	Nd
Pays-Bas	18,1	67,6	38,7	8,4	4,3	5,5
Portugal	6,2	17,2	11,1	20,5	25,2	23,7
Royaume-Uni	8,8	44,8	24,9	22,8	8,7	11,5
Suède	9,1	39,0	23,2	32,0	29,6	30,1
Union européenne	6,1	33,0	17,4	25,6	16,0	18,0

⁽¹⁾ Basé sur la réponse spontanée des déclarants en raison de la variation de la durée du travail à temps plein selon les pays et les branches d'activité.

⁽²⁾ Personnes qui déclarent travailler à temps partiel parce qu'elles n'ont pas pu trouver un emploi à temps complet.

Nd : Peu fiable en raison de la petitesse de l'échantillon.

Champ : Population résidente de 15 ans et plus vivant dans des « *ménages privés* » (c'est-à-dire sauf les personnes habitant dans des « *ménages collectifs* » : hospices, pensions, hôpitaux, institutions religieuses, foyers pour travailleurs, etc.).

Source : Eurostat – Enquête sur les forces de travail (résultats 1998).

Lors de son Assemblée générale du 18 janvier 2000, le MEDEF a annoncé sa décision de quitter les organismes paritaires d'ici la fin de l'année si les clarifications et les évolutions qu'il estime indispensables n'étaient pas apportées dans ce délai. Il a ainsi ouvert le chantier de ce qu'il a appelé la « *refondation sociale* » ainsi que de nouveaux champs de négociation avec les partenaires sociaux. Sur le premier point, il s'agit de mener, avec les syndicats, des discussions sur « *une refondation complète du système de relations sociales* » et de proposer « *les voies et moyens d'un élargissement, d'un respect et d'une autonomie du champ du dialogue social et de la négociation collective* ». Le MEDEF a également souhaité débattre de « *nouveaux thèmes* » de négociation, notamment sur la formation professionnelle et les « *nouveaux contrats de travail* ».

Les dirigeants du patronat français (MEDEF, CGPME, UPA) et ceux des cinq confédérations syndicales « *représentatives* » (CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC, CFE-CGC) se sont donc retrouvés, le 3 février 2000, au Conseil économique et social, pour leur première rencontre au sommet depuis cinq ans. Le « *rélevé de décisions* » signé par le patronat et les syndicats précise les huit thèmes de discussion sur lesquels ils sont convenus de travailler :

- les quatre premiers, « *traités prioritairement* », portent sur l'approfondissement de la négociation collective (notamment « *le droit de saisine des partenaires sociaux, l'articulation des accords interprofessionnels, de branche et d'entreprise, le droit syndical, le dialogue social dans les PME* », l'assurance-chômage (y compris la lutte contre la précarité et l'insertion des jeunes), la santé au travail (notamment la prévention des risques professionnels et des accidents du travail) et les régimes de retraites complémentaires ;
- les quatre autres thèmes concernent la formation professionnelle, l'égalité professionnelle, la place de l'encadrement et la protection sociale, dont notamment « *l'assurance-vieillesse, l'assurance-maladie, les prestations familiales, l'articulation entre assurance et solidarité, la clarification des financements et des responsabilités* ».

Le Conseil économique et social, qui a accueilli la première rencontre au sommet entre les partenaires sociaux sur le thème de la « *refondation sociale* », estime, en effet, nécessaire qu'un vaste domaine de négociation puisse effectivement s'ouvrir entre les partenaires sociaux ; il y va de la vitalité de notre démocratie. Il souhaite que ces discussions aboutissent à des accords qui trouveront toute leur légitimité, d'une part, en reposant sur un large consensus des parties prenantes, d'autre part, en respectant le champ de l'ordre public social, élément fondamental de notre démocratie. C'est une condition nécessaire pour la consolidation du dialogue social et du paritarisme dans notre pays.

1.2. *L'évolution des revenus*

Le **pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB)** des ménages a progressé en 1999 à un rythme soutenu (+ 2,2 % en moyenne annuelle) quoique inférieur à celui de 1998 (+ 2,8 %) sous l'effet de revenus d'activité légèrement moins dynamiques, dont l'évolution a été très variable selon les catégories

socio-professionnelles, et d'une forte croissance des impôts directs. Il devrait accélérer encore en 2000 et 2001 pour se stabiliser autour de 2,8 % l'an.¹

Cette décélération a été amorcée dès le 2^{ème} semestre de 1998, après que le glissement annuel du RDB se fut approché de 4 %. Les différentes composantes du revenu ont pourtant suivi des évolutions divergentes.

Les revenus des entrepreneurs individuels (intégrés dans le calcul du revenu des ménages), qui ont pâti du « *trou d'air* » de l'activité en début d'année, ont contribué à ce tassement du RDB (+ 1,1 %). Mais c'est l'accélération « *mécanique* » des prélèvements obligatoires qui en a été la cause principale. Cette dynamique a résulté de la forte progression des ressources perçues par les ménages en 1998 et soumises à l'impôt sur le revenu dont l'impact s'est concentré sur le 3^{ème} trimestre.

Si les **impôts** courants et les cotisations effectives à la charge des ménages (prélèvements fiscaux et sociaux) ont pesé plus lourdement sur le revenu (+ 5,8 %), les prestations sociales reçues par les ménages ont, pour leur part, de nouveau accéléré (+ 3,3 % après + 2,5 % en 1998). En fait, l'importance de l'évolution des **transferts sociaux** en espèces tient autant à leur part dans le RDB (près d'un tiers) qu'à la forte propension des ménages à consommer ce type de revenus. En 1999, ce sont surtout les allocations chômage et les prestations maladie qui expliquent l'évolution de ce poste. L'impact de la baisse du taux de chômage a ainsi été plus que compensé par la reconduction du dispositif de l'ARPE et la hausse de l'âge moyen des chômeurs, tandis que les indemnités journalières versées aux ménages étaient tirées vers le haut, malgré le plan de redressement des comptes de la sécurité sociale.

Deux autres composantes essentielles du RDB ont conservé un rythme de croissance soutenu entre 1998 et 1999 : les **revenus de la propriété**², d'une part, qui, même si leur accélération semble avoir marqué le pas, ont enregistré une augmentation de 9,3 %. Quant à la **masse salariale** brute en valeur (près de 60 % du RDB), elle a finalement bien résisté au « *trou d'air* » aussi, puisque son taux de croissance a été stable par rapport à 1998 (+ 3,9 %). Nul doute que cette fermeté a contribué à stimuler les dépenses des ménages³.

Les **salaires** ont subi des influences contraires en 1999 : aux facteurs conjoncturels qui pèsent traditionnellement sur leur évolution (prix, chômage) sont venus s'ajouter les effets liés à la mise en place progressive de la réduction du temps de travail. Il est donc désormais nécessaire de distinguer l'évolution du salaire horaire de celle du salaire mensuel. Alors qu'il n'avait cessé de décélérer depuis la fin 1997, le **salaire horaire de base ouvrier (SHBO)** a, en effet, enregistré une hausse de 3,4 % l'an en glissement, rythme qui n'avait plus été enregistré depuis deux ans. Exceptionnelle, cette évolution traduit, en fait, le passage d'un grand nombre d'entreprises aux 35 heures sans réduction du salaire mensuel, via la revalorisation intégrale de l'heure travaillée. Elle ne représente donc pas, en soi, une hausse de revenu pour les ménages. C'est donc le **salaire mensuel de base (SMB)** qui permet désormais d'illustrer plus fidèlement les

¹ De 2,1 % à 3,6 % en 2000 et de 2 % à 3,5 % en 2001.

² Dividendes et autres revenus tirés de l'entreprise, revenus nets d'intérêt, revenus des terrains.

³ Cf. point 2, infra.

évolutions salariales. Or, celui-ci n'a progressé que de 1,2 %. Son évolution est restée bridée tout au long de l'année par la pression imposée par l'entrée en vigueur de la réduction (effective ou anticipée) du temps de travail sur les négociations salariales.

A cet égard, il convient de noter que sur les cinquante six branches d'activité dont l'accord sur les 35 heures a pris effet en 1999, quarante sept prévoient explicitement un maintien des salaires, huit incitent les entreprises de la branche par une déclaration de caractère général à un maintien de la rémunération ou du pouvoir d'achat et un ne précise rien sur les salaires.

Cependant, en même temps, le maintien de la rémunération est le plus souvent assorti d'un gel des augmentations salariales pour une durée de un à quatre ans et dans certains cas de modération salariale.

Si l'on met de côté l'effet 35 heures, le rythme de l'activité conventionnelle sur les salaires s'est nettement ralenti. 70 % des branches du secteur général présentaient au 31 décembre dernier une grille salariale dont le minimum conventionnel garanti était inférieur au SMIC. La situation de la métallurgie et dans le BTP reste elle aussi très médiocre (88 % et 93 % respectivement). Au total, la situation ne s'est pas améliorée, au contraire, par rapport à 1990 lorsque furent fixés les objectifs de la Commission nationale de la négociation collective à savoir « *assurer à chaque salarié une garantie de rémunération supérieure au SMIC* ».

C'est pourquoi, il importe de relancer des négociations salariales actives ainsi que des négociations portant sur les grilles de classification, les unes permettant de soutenir la demande et donc l'emploi, les autres créant les conditions favorables au redémarrage indispensable de la promotion interne dans les entreprises.

Dans la fonction publique, l'indice des traitements a progressé de 1,9 % en termes nominaux et de 0,6 % en termes de réels, en glissement annuel en décembre 1999. En moyenne annuelle, la progression est de 1,4 %, soit un gain de pouvoir d'achat de 0,9 point (0,6 en 1998).

Selon l'INSEE, le glissement annuel du SMB se situerait aux alentours de 1,8 % en juin 2000 et de 0,6 % en termes réels, en raison notamment de la modération salariale généralement associée au passage aux 35 heures. Le pouvoir d'achat du salaire moyen par tête progresserait, quant à lui, selon le consensus des prévisions, de 1,1 % en 2000¹ et de 1,4 % en 2001².

Il convient d'évoquer ici, l'avant-projet de loi sur l'épargne salariale qui a été adressé par le ministre de l'économie et des finances aux partenaires sociaux. Le texte propose d'étendre au plus grand nombre, notamment aux salariés des PME, l'accès à l'épargne salariale et de favoriser l'épargne à long terme par la création d'un nouveau dispositif. Susceptible de modifications après cette concertation - à laquelle notre Assemblée aurait pu être associée -, le texte s'inspire largement du rapport Balligand-Foucauld, remis au début de l'année au Premier ministre. A l'issue de cette concertation et sur la base des conclusions

¹ De 0 % à + 3,6 %.

² De 0 % à + 4 %.

rendues, le projet de loi devrait être adopté par le Parlement d'ici la fin de l'année.

Partant du constat que 97 % des salariés des entreprises de moins de 50 salariés ne bénéficient pas des formes d'épargne salariale existantes (intéressement, participation, plan d'épargne d'entreprise-PEE), l'avant-projet se propose d'élargir le nombre de bénéficiaires. Ainsi, il suggère la création d'un « *plan d'épargne interentreprises* » (PEI) permettant de généraliser les PEE à l'ensemble des petites sociétés. Plusieurs entreprises pourraient se regrouper au niveau régional ou professionnel pour constituer un PEI.

La réforme proposée prévoit aussi la création d'un plan d'épargne à long terme, nommé « *plan partenarial d'épargne salariale* » (PPSE), qui permettrait aux salariés de se constituer un pécule disponible après une période de blocage de 10 à 15 ans. Celui-ci pourrait être utilisé librement, par exemple pour acheter un appartement ou compléter sa retraite. Cette épargne pourrait être versée sous forme de rente ou de capital au choix du salarié, souligne le texte, qui assure que ce dispositif « *ne porterait en rien atteinte au principe de la* (retraite par) *répartition* ». Pour sa part, Bercy indique que les plus-values tirées de cette épargne par les salariés seraient exonérées d'impôt. Le texte entend également « *renforcer les droits des salariés* » en rendant obligatoire la négociation sur les questions de l'épargne salariale dans les entreprises.

Cette réforme ne saurait, en tout état de cause, être une façon déguisée d'organiser un tunnel vers la constitution d'un système de retraite par capitalisation. Par ailleurs, le développement des produits concernés ne devrait en aucune façon se substituer à une partie des salaires ou aux augmentations salariales.

Il importe enfin de rappeler qu'un salarié sur six (près de trois millions de personnes) occupe aujourd'hui un emploi à bas salaire, c'est-à-dire payé moins des deux tiers du salaire médian. Entre 1983 et 1999, la proportion des salariés dans ce cas s'est accrue de 40 %, et cet accroissement est dû surtout à la vive progression du nombre de très bas salaires (la moitié du salaire médian) qui a doublé depuis 1983, pour concerner désormais 10 % des salariés.

Qui sont ces salariés mal rémunérés ? 80 % sont des femmes, alors qu'elles ne représentent qu'un peu moins d'un salarié sur deux. Les moins de 25 ans et les personnes qui ont peu ou pas de diplômes sont également davantage concernés que la moyenne. Tout comme celles qui entrent dans l'emploi ou reprennent une activité. Le risque d'être mal rémunéré est d'abord lié aux statuts des emplois occupés : plus des trois quarts des personnes qui perçoivent un bas salaire sont employées à temps partiel. Les emplois à durée limitée et ceux relevant de la politique de l'emploi (comme les contrats emploi-solidarité et les emplois-jeunes) sont également surreprésentés parmi les bas salaires : on y compte près de six fois plus de salariés sous contrat aidé et deux fois plus de CDD que parmi l'ensemble des salariés. Les fonctionnaires, au sens strict, sont moins concernés que les salariés du privé, mais les CDD, vacataires et auxiliaires de l'Etat et des collectivités locales sont dans une situation proche de celle de leurs homologues du privé. Enfin, les bas salaires se rencontrent aussi bien chez les employés du commerce et des services que chez les ouvriers non qualifiés.

Si tous les salariés à bas salaires ne sont pas des travailleurs pauvres, ils le sont néanmoins de plus en plus souvent. On observe un profond renouvellement de la population en situation de pauvreté, marqué par la baisse de la part des inactifs et des indépendants, et la montée de la part des salariés et des chômeurs. Aux effets du chômage de masse sont venus s'ajouter ceux de la « *pauvreté laborieuse* » associée à l'emploi précaire et au temps partiel subi. Cette pauvreté laborieuse n'est pas un phénomène totalement nouveau, mais elle concernait surtout, au moins jusqu'à la dernière décennie, des familles nombreuses modestes, dont l'archétype est le ménage où le père est smicard et la mère ne travaille pas. Aujourd'hui, les salariés en situation de pauvreté sont plutôt des jeunes - quatre sur dix ont moins de 30 ans - des personnes seules (40 %) ou des chefs de famille monoparentale (20 %). Ils sont identifiables sur l'ensemble du territoire national mais en particulier dans les quartiers en difficulté et dans les DOM.

Cette situation appelle la mise en œuvre d'une politique active de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sous toutes leurs formes qui passe sans doute par le relèvement des minima sociaux - qui concernent près de 6 millions de personnes - afin de faire en sorte que nul dans ce pays ne vive en dessous des seuils de pauvreté internationalement reconnus. Cette politique devrait cependant être attentive aux effets de seuil. Elle devrait s'inscrire dans une meilleure organisation et un meilleur accompagnement des transitions de retour vers l'emploi. En effet, l'emploi stable conserve un rôle structurant majeur pour la socialisation des individus.

2. Consommation, épargne et endettement des ménages

La décennie 1990 s'est achevée sur une note positive pour la consommation finale des ménages. Certes, en moyenne annuelle, la croissance en volume enregistrée en 1999 (2,1 %) peut apparaître quelque peu timorée au regard de l'année précédente (3,3 %). Mais son profil montre clairement que la décélération a pris fin dès le 2^{ème} semestre (+ 1,5 %), laissant place à une nouvelle accélération qui devait se révéler durable. En 2000 et 2001, la consommation pourrait, en effet, enregistrer une hausse de l'ordre de 3 % en volume¹, à la faveur notamment de l'accélération de la croissance du RDB, les ménages devant bénéficier notamment de la fermeté des revenus salariaux essentiellement liée à la poursuite des créations d'emplois

2.1. Une consommation vigoureuse dans un climat de confiance euphorique

Comme ce fut déjà le cas en 1998, le dynamisme de la consommation a pu être perçu dans quasiment tous les secteurs l'an dernier : les dépenses en produits manufacturés n'ont pas pris le pas sur celles consacrées aux services, les nouvelles technologies n'ont pas été privilégiées au détriment des secteurs plus « *traditionnels* », et aucun effet de substitution n'est intervenu entre la forte demande d'automobiles et les autres achats de biens durables.

¹ De 2,7 % à 3,7 % en 2000 et de 2,4 % à 3,4 % en 2001.

Une fois encore, les **produits manufacturés** et les **services**¹ ont été largement plébiscités par les ménages. Un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 4 % en volume pour les premiers et de 2,5 % pour les seconds constitue, en effet, une très bonne performance pour la décennie qui vient de s'achever, après une année 1998 déjà exceptionnelle (+ 5,8 % et + 3,3 %). Plus globalement, l'ensemble des secteurs qui avaient participé à l'accélération de la consommation en 1998 ont encore été très dynamiques l'an passé. Un tassement plus marqué a été observé dans **l'habillement** et **l'ameublement**. Mais, même dans ces deux cas, les résultats obtenus en 1999 restent plus que satisfaisants au regard de l'évolution globale de la décennie, qui a été marquée par plusieurs années de recul des achats dans ces deux secteurs.

La décélération moyenne des dépenses consacrées aux produits manufacturés s'est effectuée selon un profil très erratique, les achats ayant notamment plafonné aux 2^{ème} et 4^{ème} trimestres. Mais cette décélération n'a rien d'alarmant, dans la mesure où elle fait suite à une accélération exceptionnelle initiée début 1997 et qui a culminé au 3^{ème} trimestre 1998, le glissement annuel atteignant alors + 7 %, rythme jamais observé sur les vingt dernières années. Même à + 4,1 % fin 1999, ce glissement était encore bien supérieur au taux de croissance annuel moyen de longue période (1,4 % sur les vingt dernières années).

Pour la troisième année consécutive, la consommation **d'électronique grand public (EGP)** a été la plus vigoureuse de tous les secteurs (+ 13 % en volume). Les ménages disposent de produits toujours plus performants, grâce à une intégration rapide des innovations technologiques (comme le numérique aujourd'hui) et la chute des prix est telle (- 7 % en 1999) qu'elle rend ces produits rapidement accessibles au plus grand nombre². Les achats **d'électroménager**, qui avaient déjà évolué à contre-courant des autres biens durables en 1998, ont connu une accélération l'an passé (+ 5,2 % en volume après + 2,7 %). Les efforts en termes d'innovation et de design réalisés depuis plusieurs années pour stimuler la demande, semblent ainsi porter leurs fruits, le renouvellement de l'équipement des ménages n'apparaissant pas exclusivement dépendant de l'évolution du revenu.

Ce diagnostic s'applique aussi à la consommation de **services**, qui a encore progressé plus rapidement que sa moyenne des vingt dernières années et représente désormais près de 50 % de la dépense totale de consommation des ménages, soit le double de la part des produits manufacturés. Cette évolution est stimulée par le développement des nouvelles technologies : d'une part, celles-ci sont souvent à l'origine d'une offre couplée d'un bien et d'un service (micro-informatique et Internet, téléviseur et réseau câblé, téléphone portable et abonnement) ; d'autre part, la diversification des moyens d'accès à l'information

¹ Les données sectorielles qui suivent sont fondées sur les éléments publiés par l'INSEE dans sa note de conjoncture de mars 2000.

² L'informatique seule (ordinateurs et périphériques) constitue un segment particulièrement porteur pour l'EGP : le taux d'équipement des ménages en micro-ordinateurs s'élèverait désormais à 26 %, contre 22,5 % fin 1998. Cela reste encore modeste au regard d'autres pays et d'autres biens électroniques, laissant augurer une poursuite de la dynamique du marché. Les professionnels parient aussi sur l'ordinateur portable pour tirer les ventes des années à venir.

et au service lui-même génère des achats dans tous les secteurs, y compris les plus « *traditionnels* », indépendamment donc de leur contenu en innovation.

Même si elles représentent une faible part de la consommation de services, les dépenses consacrées aux **télécommunications** contribuent à sa croissance grâce à leur vigueur. L'expansion rapide des innovations technologiques est à l'origine d'un renouvellement permanent de l'offre. Les produits proposés se révèlent toujours plus performants et, en l'absence de dérapage des prix, stimulent la demande. Certes, les dépenses ont décéléré en 1999 dans ce secteur (+ 8 %), mais cela reste insignifiant après une croissance à deux chiffres en 1998. Avec près de 21 millions d'abonnés fin 1999 (soit 47 % des plus de vingt ans), la téléphonie mobile poursuit ainsi son expansion¹. Mais la croissance du marché des télécommunications repose aussi sur la montée en charge de l'Internet : la multiplication des formules d'accès (introduction de l'accès gratuit en 1999), l'enrichissement permanent du réseau (nombre et variété des sites et des services), ainsi que l'accroissement du taux d'équipement des ménages en micro-informatique auraient contribué à attirer 6,5 millions d'internautes l'an passé, contre 3,5 en 1998².

2.2. *Un climat de confiance favorable à l'endettement et à la baisse du taux d'épargne*

Pour la troisième année consécutive, le climat de **confiance des ménages** s'est nettement amélioré en 1999. Ils ont finalement été peu affectés par le tassement de l'activité du début d'année, surtout lié à la détérioration de l'environnement international. Une stagnation de l'indice de confiance a, certes, été observée au 1^{er} semestre. Mais son impact a été à la fois modéré et temporaire, puisque la confiance s'est redressée dès l'été, jusqu'à atteindre un nouveau niveau historique en décembre.

Plusieurs composantes de l'indice résumé d'opinion retracent d'ailleurs ce sentiment favorable des ménages vis-à-vis de leur environnement : l'absence d'infexion des perspectives financières personnelles depuis le mois de mars 1999, tout comme l'amélioration quasi-continue du solde d'opinion relatif à l'évolution du chômage, reflètent ainsi la perception d'une fermeté des revenus. Dès lors, tout au long de l'année, les ménages ont été de plus en plus nombreux à juger qu'il était opportun de réaliser des achats importants plutôt que d'épargner.

Les conditions étaient donc réunies pour que le crédit apparaisse encore comme un mode de financement attractif, tant de la consommation courante que des achats immobiliers, d'autres facteurs contribuant même à son accélération. Après plusieurs années de stagnation et un redémarrage progressif à partir de 1996, le recours au crédit s'est donc intensifié l'an passé, l'ensemble des crédits aux ménages évoluant sur un rythme moyen de 9 % l'an, contre 5,9 % en 1998. Une accélération des crédits en cours d'année a même été constatée, le

¹ Certains professionnels anticipent même d'ailleurs un taux de pénétration du mobile supérieur à celui du téléphone fixe dès la fin 2000. Cela est déjà le cas en Italie, au Portugal et en Finlande, et constituerait une véritable révolution pour le secteur en France.

² Au total, selon l'observatoire du commerce électronique, les 1 200 sites marchands français disponibles auraient réalisé un chiffre d'affaires de 1,3 milliard de francs, à comparer aux 122 milliards des Etats-Unis et aux 9,7 milliards de l'Union européenne.

glissement annuel des montants distribués passant de près de 6,1 % en janvier à plus de 8 % en novembre. Le même diagnostic s'impose pour ce qui est des crédits immobiliers : la stagnation des taux des prêts observée depuis l'été a laissé place à un resserrement des conditions de crédit dès le mois d'octobre, suite au redressement des taux d'intérêt à long terme ; en outre, avec la reprise du marché de l'immobilier, les prix des logements étaient de nouveau orientés à la hausse sur les derniers mois.

Mais ce processus n'induit pas pour autant de risques majeurs en termes d'endettement : en effet, inférieur à 50 % de 1995 à 1998, le taux d'endettement (ratio entre les crédits distribués et le revenu disponible) ne s'est pas fondamentalement détérioré l'an passé (51 %) et il est encore loin de ses niveaux record de la fin des années 1980 ; il est aussi sans commune mesure avec celui des ménages allemands (60 % en 1998) ou, *a fortiori*, américains (supérieur à 96 %), étant entendu que les comparaisons internationales en la matière doivent être maniées avec une extrême prudence. Si le crédit accompagne la croissance en renforçant la consommation des ménages, il appelle toutefois une vigilance pour éviter les risques de surendettement, en hausse sensible sur la période récente, en particulier dans sa composante passive, qui accentuent la marginalisation des populations fragiles¹.

Cette évolution des crédits aura sans doute contribué à la poursuite de la baisse du **taux d'épargne**, en phase avec l'évolution du revenu disponible des ménages. Alors qu'il avait atteint son plus haut niveau de la décennie en 1997 (16,1 %), ce taux a, en effet, perdu quelques dixièmes par an depuis, sa valeur pour 1999 s'étant établie à 15,8 %. Encore élevé au regard du passé, il n'en conserve pas moins un profil plutôt baissier depuis la mi-1997. Son redressement au 1^{er} semestre 1999 (16,3 %) n'aura ainsi été que temporaire, en phase avec le tassement de l'activité et les risques en termes de chômage induits par une telle configuration. Au 2^{ème} semestre, en partie sous l'effet de prélèvements fiscaux exceptionnels, le taux d'épargne a de nouveau perdu neuf dixièmes, pour revenir à 15,4 %. Entre les deux composantes de l'épargne, les ménages ont, semble-t-il, privilégié l'investissement en logements relativement aux placements financiers. Le taux d'épargne financière a, en effet, légèrement baissé alors que le taux d'épargne globale augmentait et, poursuivant une tendance amorcée fin 1997, la croissance de l'investissement en logements a dépassé 8 % sur un an au 3^{ème} trimestre.

Cette baisse du taux d'épargne se poursuivrait en 2000 et 2001 pour se situer aux alentours de 15 %², l'amélioration continue de la situation sur le marché du travail, garante du dynamisme du revenu et d'un niveau de confiance toujours élevé, incitant les ménages à réduire encore leur épargne de précaution, en dépit de la montée des taux d'intérêt.

¹ Sur ce thème, voir notamment l'avis adopté par notre Assemblée le 26 janvier 2000, sur le rapport de M. Jean-Christophe Le Duigou et intitulé « *Endettement et surendettement des ménages* ». (JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 2 du 2 février 2000).

² Entre 13,5 % et 15,8 % en 2000 et entre 13,1 % et 15,7 % en 2001.

B - LE COMPORTEMENT DES ENTREPRISES

L'investissement des entreprises a longtemps constitué, sur la période récente, le talon d'Achille de la conjoncture française. Tel n'est plus le cas aujourd'hui alors que les entreprises, fortes d'une situation financière assainie et pour faire face à des perspectives de demandes favorables, semblent se tourner résolument vers l'avenir en procédant massivement, au-delà d'un restockage conjoncturel, au renouvellement et à la modernisation de leurs équipements. Une telle orientation est essentielle pour la durabilité de la phase de croissance actuelle. De sa vigueur et de sa pérennité dépendront, en effet, pour beaucoup, les performances futures de notre économie.

Tableau 9 : Les coûts d'exploitation et les prix de production dans les SNF

	Glissements semestriels 1999		Glissements annuels		Moyennes annuelles	
	1 ^{er} sem.	2 ^{ème} sem.	1998	1999	1998	1999
Coût des consommations intermédiaires	0,5	1,7	-1,5	2,2	-0,9	0,5
Coût salarial unitaire	0,5	-0,3	1,1	0,2	0,2	0,9
Salaire (+)	0,9	0,9	1,8	1,8	2,0	1,9
Productivité (-)	0,4	0,9	1,0	1,0	2,1	0,9
Cotisations sociales employeurs (+)	-0,1	-0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1
Coût unitaire total	0,5	0,9	-0,6	-0,6	-0,5	0,6
Prix de production	0,2	1,2	-1,0	-1,0	-0,4	0,0

Source : INSEE, note de conjoncture, mars 2000.

1. La situation financière et l'investissement des entreprises

La trésorerie des entreprises est restée confortable en 1999¹ si l'on en croit les enquêtes menées en fin d'année dans l'industrie et les PME. Un tassement des résultats a été ressenti au 1^{er} semestre mais il a été suivi d'un rebond des ventes et de leurs prix, allant jusqu'à compenser la remontée des coûts d'approvisionnement. Une amélioration des marges est attendue pour 2000, le retour progressif de l'endettement ne semblant pas entacher la confiance des chefs d'entreprise.

Les performances relatives à l'effort d'équipement s'inscrivent dans la continuité du cycle d'investissement amorcé au début 1997 et qui s'est prolongé l'an passé au même rythme qu'en 1998, terminant l'année sur une accélération des dépenses de plus de 10 % l'an. La généralisation de ce mouvement à tous les secteurs et à l'ensemble des biens d'équipement conduit toutefois à s'interroger sur la pérennité de ce cycle.

1.1. Les résultats des entreprises

La hausse des **coûts de production** pour l'ensemble des sociétés non financières (SNF) a été rapide aux 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 1999 (0,5 % par trimestre) mais aurait été plus modérée dès le 4^{ème} (0,3 %). Cette évolution reflète essentiellement celle du coût des **consommations intermédiaires**, qui s'est nettement accru au milieu de l'année dernière (+ 4 % en rythme annuel aux

¹ Les éléments qui suivent sont fondés notamment sur les données publiées par l'INSEE dans sa note de conjoncture de mars 2000.

2^{ème} et 3^{ème} trimestres) avec la remontée des cours des matières premières, en particulier des produits pétroliers, et le recul de l'euro contre les principales devises mondiales. L'évolution du **coût salarial**, stable au 2^{ème} trimestre puis en baisse à partir du 3^{ème}, est venue modérer l'impact de la progression du coût des consommations intermédiaires. Dans un contexte de modération salariale, cette évolution s'explique par l'amélioration de la productivité liée à la reprise cyclique de l'activité dès le printemps et par l'extension des allégements des cotisations sociales employeurs liée à la réduction du temps de travail.

Les **prix de production** de l'ensemble des SNF se sont aussi remis à augmenter au 2^{ème} trimestre 1999, puis ont accéléré au 2^{ème} semestre (+ 1,2 %). Les branches en amont du processus de diffusion des coûts ont été les plus touchées (énergie et biens intermédiaires). Dans la construction, la reprise de la demande dans un contexte de tensions sur les capacités de production s'est combinée à la hausse générale des coûts, si bien que les prix de production ont nettement augmenté.

Le **taux de marge** des SNF (31,6 %), qui avait légèrement décliné au cours des trois premiers trimestres, a sensiblement augmenté en fin d'année, passant de 31,3 % au 3^{ème} à 32,2 % au 4^{ème}. Ces variations reflètent les inflexions cycliques du taux de marge, mais aussi un décalage entre les prix et les coûts de production, les premiers continuant d'accélérer alors que les seconds décélèrent déjà¹.

Tableau 10 : Les prévisions concernant la situation financière des entreprises (2000-2001)

	2000				2001			
	DP	Moyenne hors DP	Plus bas	Plus haut	DP	Moyenne hors DP	Plus bas	Plus haut
S N F (%)								
Taux de marge (EBE/VA)	32,3	33,3	31,4	39,2	32,3	33,3	31,5	39,0
Taux d'épargne	14,7	16,0	14,9	18,1	14,7	15,9	14,6	18,6
Taux d'investissement	19,4	19,0	17,5	20,0	19,8	19,6	17,9	22,0
Taux d'autofinancement (hors stock)	75,9	85,4	77,5	103,4	73,9	83,5	73,8	103,9

Source : Prévisions des membres du groupe technique de la Commission économique de la Nation (mars 2000).

Pour 2000, les prévisionnistes s'attendent à une augmentation du taux de marge des SNF (33 %)², du taux d'épargne (16 %)³, du taux d'investissement (19 %)⁴, et du taux d'autofinancement (85,4 %)⁵. 2001 marquerait une stabilisation ou un tassement pour l'ensemble de ces indicateurs à l'exception du taux d'investissement qui pourrait atteindre 19,6 %.

¹ Selon les Comptes de la nation, le taux de marge s'est établi à 32,1 % contre 32,6 % en 1998.

² Fourchette comprise entre 31,4 % et 39,2 %.

³ De 14,9 à 18,1 %.

⁴ De 17,5 à 20 %

⁵ De 77,5 à 103,4 %

Les comptes prévisionnels de l'agriculture indiquent qu'en 1999 le revenu d'entreprise agricole global a diminué de 10 % en termes réels. La hausse des charges locatives nettes (+ 4 %) et des impôts fonciers (+ 2 %) se combine à la forte baisse du prix de la production agricole (- 3,8 %). Les perspectives pour les années à venir ne sont pas meilleures. Les prix des livraisons de produits agricoles diminueraient de 2,9 % par an, en termes réels, jusqu'en 2004¹. Les consommations intermédiaires restées stables en 1999, pourraient croître du fait du renchérissement des carburants, engrains et produits phytosanitaires constaté au premier trimestre 2000. Les agriculteurs sont privés des bienfaits de la « *nouvelle économie* » et n'en retiennent que la déflation qui accompagne le durcissement de la concurrence internationale.

1.2. L'investissement des entreprises

Le ralentissement de l'effort d'équipement, consécutif au fléchissement général de l'activité observé à l'hiver 1998/1999, n'aura été que transitoire et finalement peu marqué. Dès le premier semestre 1999, les entreprises ont à nouveau investi à un rythme soutenu, bénéficiant de conditions de financement très favorables.

Dans **l'industrie**, l'accélération de la demande, sensible dès la fin du 2^{ème} trimestre, a conforté la progression soutenue des dépenses d'équipement (8 % en moyenne annuelle). Elle a été particulièrement dynamique dans le secteur **automobile**. La reprise et l'accélération de l'activité du commerce au 2^{ème} semestre ont également contribué au dynamisme de l'investissement. L'amélioration des soldes d'opinion sur les perspectives de demande a été nette dès la fin du 1^{er} semestre. La reprise forte des exportations et l'accélération de l'activité se sont accompagnées d'une nette progression des taux d'utilisation des capacités de production. Ceux-ci ont fortement augmenté en fin d'année, pour s'établir à des niveaux supérieurs de deux points dans l'industrie manufacturière à la moyenne de longue période. Le dynamisme de l'activité dans le tertiaire et l'effort d'équipement induit par la préparation du passage à l'an 2000 ont également déterminé un surcroît de dépenses d'équipement.

L'investissement a progressé, dans le **tertiaire**, de 8 % en 1999, contre un peu plus de 6 % en 1998. Moins exposée aux chocs internationaux, l'activité y a, en effet, été peu affectée par le ralentissement conjoncturel et son accélération a été vive au 2^{ème} semestre. Ce dynamisme, notamment ressenti dans les services aux entreprises, a contribué au rythme d'équipement élevé. L'investissement du secteur des transports a également été soutenu avec des livraisons d'avions en début d'année dans le transport aérien, et un rythme d'investissement vif dans les transports terrestres. La reprise et l'accélération de l'activité du commerce au 2^{ème} semestre ont également soutenu cette vigueur de l'investissement.

L'investissement en **produits manufacturés** a augmenté en moyenne annuelle d'un peu plus de 9 % en volume en 1999, soit un rythme proche de celui atteint l'année précédente. La baisse des prix de la formation de capital fixe

¹ Solution centrale du modèle Magali, Direction des affaires financières du ministère de l'agriculture et de la pêche. La baisse prévue est de 1,7 % pour les végétaux (3,6 % pour les céréales) et de 4,4 % pour les animaux (- 5 % pour les bovins).

(plus de 2 %) a constitué un facteur propice aux dépenses d'équipement. Cette vigueur s'est manifestée, en particulier, dans le domaine des biens d'équipement (10 %), notamment pour les dépenses en matériel informatique. La progression de l'investissement en **bâtiment** a atteint près de 3 % en moyenne annuelle alors qu'il avait stagné en 1998. S'agissant des investissements en **services**, la progression a, pour plus de la moitié, résulté de l'augmentation des dépenses en services informatiques et logiciels.

Tableau 11 : Investissement productif des sociétés non financières et des entreprises individuelles

	Moyennes annuelles (aux prix de 1995, évolution en %)				
	1995	1996	1997	1998	1999
Par secteur d'activité⁽¹⁾					
Agriculture (8 %)	9,0	8,2	10,9	0,2	0,0
Industrie (35 %)	5,6	9,0	2,1	9,3	8,0
dont industrie manufacturière	13,5	11,7	1,7	8,8	7,0
Construction (2 %)	4,6	-13,0	-7,0	6,7	7,0
Tertiaire (55 %)	0,1	-5,9	0,9	6,5	8,1
Ensemble des SNFEI	2,8	0,3	2,0	7,3	7,4
Par produit					
Produits manufacturés	5,7	2,1	3,9	10,9	9,4
Bâtiment et travaux publics	-2,3	-8,7	-5,7	-0,1	2,9

(1) Structure de l'investissement en valeur en 1997.

Source : INSEE.

Au 1^{er} semestre 2000, les déterminants fondamentaux de l'investissement ont continué d'évoluer comme en 1999 : l'orientation de la demande et le niveau d'utilisation des capacités de production impliquent une vive progression des dépenses d'équipement, afin d'accroître les capacités de production ; par ailleurs, la remontée des taux longs n'est pas d'une ampleur telle qu'elle induirait un ralentissement de l'effort d'équipement, même si les dépenses en informatique pourraient ralentir.

Dans l'industrie les perspectives de demande restent favorables. Les carnets de commande globaux se stabilisent en effet à un niveau élevé, et les carnets de commande étrangers continuent de progresser légèrement. De façon cohérente, le solde d'opinion des industriels sur la demande étrangère prévue continue de progresser. Ces derniers points confortent les prévisions des industriels, telles qu'elles ressortent de la dernière enquête de conjoncture sur l'investissement, notamment dans l'automobile et les biens intermédiaires. Ceux-ci se montrent relativement optimistes pour l'an 2000, révisant dans leur ensemble à la hausse leurs prévisions d'octobre : selon l'enquête d'avril, l'investissement progresserait de 12 % en valeur en 2000 - contre 3 % initialement prévus - après 6 % en 1999. Les grossistes, quant à eux, confirment que leurs intentions de commande en équipements industriels sont bien orientées, comme l'indiquent leurs réponses à l'enquête sur le commerce de gros.

Au total, l'investissement des entreprises devrait croître de plus de 7 %¹ en 2000 et de l'ordre de 6,5 %¹ en 2001, contribuant ainsi positivement

¹ Entre 6 et 9,3 %.

(respectivement 1,2 et 1 point en moyenne) à la croissance. En effet, l'année 2000 marquerait le développement d'investissements de capacité, les goulets de production se faisant de plus en plus ressentir dans certaines branches. La réorientation à la hausse des taux d'intérêt devrait aussi activer la réalisation de plans d'équipement assez lourds, en particulier dans l'immobilier. Les forts mouvements de capitaux, sur la période récente, et l'accueil de firmes d'origine étrangère contribueraient en outre à doter le marché des locaux non résidentiels. La hausse de la FBCF en produits manufacturés resterait quant à elle très vigoureuse (plus de 12 % l'an en volume en 2000 et 2001), l'essor et la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication alimentant plus particulièrement les achats de biens d'équipement en électronique et informatique.

A l'horizon 2001, les entreprises auraient ainsi connu cinq années de hausse consécutive de la FBCF. Celle-ci atteindrait alors un volume supérieur de 38 % à celui de 1996, année précédant l'amorce de l'actuel cycle de croissance. Ce schéma d'évolution de l'investissement est somme toute assez comparable à celui observé lors du dernier cycle haussier de six ans qui débute en 1985. Il n'est pas à exclure que les meilleures conditions financières actuelles, les mouvements de restructuration et l'impact des nouvelles activités liées aux technologies de l'information puissent donner une autre ampleur à ce cycle de croissance en pleine maturation.

C'est là un gage de compétitivité renforcée pour notre économie. Celle-ci repose essentiellement sur la qualité de nos produits et l'excellence des hommes qui les fabriquent et les vendent. Elle ne saurait être considérée comme acquise pour toujours. Elle suppose, en effet, un effort continu d'investissement et de recherche-développement². Elle implique un environnement administratif, fiscal, réglementaire favorable aux entreprises, en particulier celles qui exportent, et un environnement financier fournissant des ressources longues suffisantes au système productif. Elle repose surtout sur la motivation et la compétence des personnes pour fabriquer de meilleurs produits, conquérir de nouveaux marchés et innover.

2. L'évolution des stocks.

Les mouvements de stocks dans l'ensemble de l'économie ont contribué négativement (- 0,3 point) à la croissance en 1999. Ils ont essentiellement été marqués par ceux de l'industrie manufacturière. Dans l'énergie, le déstockage en cours d'année 1999, lié à la forte hausse du prix du pétrole, aura aussi pesé sur l'activité.

Après avoir handicapé l'évolution de la **production manufacturière** au début 1999, le mouvement des stocks y a contribué positivement en fin d'année. Ce comportement favorable traduit le redressement continu des anticipations de demande de la part des entreprises, comme le met en évidence l'amélioration de

¹ De 4,2 à 8,4 %.

² Sur ce thème on pourra consulter le rapport de M. Robert Boyer et M. Michel Didier pour le compte du Conseil d'analyse économique intitulé « *Innovation et croissance* » ainsi que celui du groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par Bernard Majoie « *Recherche et innovation : la France dans la compétition mondiale* », la Documentation française, 1998.

l'opinion des industriels aussi bien sur leurs perspectives de production que sur leurs carnets de commande. Au rebond des anticipations de demande s'est ajouté celui des anticipations d'évolution de prix, qui remontent depuis le printemps 1999 dans l'industrie, en lien avec la hausse des prix du pétrole et des matières premières industrielles.

Le profil trimestriel de la fin de l'année a été très heurté : au 3^{ème} trimestre, la vigueur de la demande, et plus particulièrement de la demande étrangère, paraît avoir surpris les entreprises ; celles-ci ont, par conséquent, puisé dans leurs stocks afin de pouvoir répondre au choc de la demande, entraînant un fort mouvement de déstockage ; la reconstitution des stocks qui a suivi s'est traduite par une contribution à la croissance de la production manufacturière de plus de 1 point au 4^{ème} trimestre.

D'après les dernières enquêtes mensuelles dans l'industrie, l'opinion sur les stocks se situe à un niveau bien en deçà de la normale. La contribution des stocks au glissement de la production manufacturière pourrait ainsi s'élever à environ 0,5 point au 1^{er} semestre de cette année.

3. Quelles régulations économiques ?

Le projet de loi sur les nouvelles régulations économiques vise à réformer, à la fois, le droit boursier et la régulation du système financier, le droit de la concurrence et des concentrations, les relations industrie-distribution et le droit des sociétés. Si ce texte, très technique, est de nature à corriger certains dysfonctionnements, il reste, en l'état, très éloigné de l'ambition affichée à l'issue notamment de la bataille boursière BNP-Société générale et de ce qu'il est convenu d'appeler « *l'affaire Michelin* ».

Les mesures contenues dans ce projet de loi, qui aurait mérité un examen spécifique de notre Assemblée, rendraient certes le capitalisme français un peu plus transparent. Il est ainsi prévu une sanction accrue des ententes illicites, une régulation renforcée de la concurrence afin de protéger les producteurs des pressions abusives des distributeurs ainsi que l'obligation, pour les dirigeants des entreprises cotées, de révéler leurs rémunérations (salaire, stock-options,...) et l'information des salariés de l'entreprise-cible pour toute firme lançant une OPA ou une OPE. Mais la question sensible de l'attribution aux salariés d'un droit de regard sur la gestion n'a pas reçu, à ce jour, de réponse satisfaisante, de même que celle de l'articulation de l'action des diverses autorités de régulation.

Encadré 9 : Le nouveau cadre général d'activité des entreprises

Les activités des entreprises se déroulent selon Jean-Paul Betbeze, directeur des études économiques et financières et directeur de la stratégie du Crédit lyonnais¹, dans un cadre général profondément modifié par quatre facteurs :

- la désinflation qui a conduit les entreprises, d'une part, à une gestion plus serrée, d'autre part, à une nouvelle organisation centrée sur le client. La valeur d'une firme se mesure, désormais, essentiellement à l'ampleur de sa clientèle et à sa capacité à la fidéliser ;

¹ Audition devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture le 23 mars 2000.

- la création de l'euro a facilité une extension de l'activité des entreprises européennes à l'échelle du continent grâce à la suppression des risques de change. Elle a exercé un effet indirect au-delà de la seule zone euro (dans les pays d'Europe de l'Est ou dans les évolutions du Franc suisse qui suit de très près l'euro). Par ailleurs, la mise en place d'un lien étroit entre certaines monnaies et le dollar, qui poussé à l'extrême peut conduire à la « dollarisation » du pays concerné, montre également l'attrait des deux principales monnaies mondiales avec les effets de taille qui en découlent ;

- le « *return on equity* » (ROE), c'est-à-dire la rentabilité des fonds propres investis nets d'impôts, qui influe sur la conduite des entreprises. Le taux de profit étant désormais « normé » par l'extérieur, secteur par secteur, avec un actionnariat extrêmement organisé, celles-ci doivent en permanence se justifier sur leurs choix d'activité ;

- enfin, « la nouvelle économie » - sujet qui mériterait une étude spécifique - se traduit dès à présent par des modifications de grande envergure en raison de la diminution des barrières à l'entrée des marchés, de la mise en place de banques de données beaucoup plus raffinées qu'auparavant sur les profils des clients ou encore des possibilités d'agrégation des demandes permettant de faire pression sur les producteurs en amont. La croissance des nouvelles valorisations boursières se traduit, en tout état de cause, par des changements effectifs et de grande ampleur dans la propriété de l'ensemble des sociétés. La valeur des entreprises de l'« ancienne économie » elles-mêmes dépend aujourd'hui, avant tout, de l'impression qu'elles peuvent donner d'être en capacité de s'adapter à ce nouveau contexte.

CHAPITRE II

QUEL PARTAGE BUDGÉTAIRE DES FRUITS DE LA CROISSANCE ?

Le thème de la « *cagnotte* » a été placé sur le devant de l'actualité économique française depuis la fin 1999. Cette expression imagée est, à l'évidence, inappropriée et doit être fermement dénoncée compte tenu du niveau encore élevé du déficit du budget de l'Etat (206 milliards de francs en 1999), en dépit d'une baisse de près de 90 milliards depuis 1996, et surtout de la dette (plus de 5 000 milliards). Reste que les incertitudes entretenues du fait d'une prudence excessive ont accrédité l'idée, à l'évidence sans fondement, selon laquelle il existait, dans les comptes de l'Etat, une sorte de « *trésor caché* », au mépris de la transparence nécessaire, en cette matière, à l'égard de nos concitoyens et de la représentation nationale.

Afin de porter un jugement éclairé sur le partage budgétaire souhaitable des « *fruits de la croissance* » et, par suite, sur celui qui a été effectué par le gouvernement, il convient d'abord, dans le respect des prérogatives du parlement de rappeler quelles sont les grandes masses fiscales en jeu pour prendre la mesure des surplus de recettes résultant de la croissance, puis d'analyser, dans une perspective européenne, la structure des prélèvements. En préalable, notre Assemblée souligne qu'une politique fiscale efficace doit rechercher trois objectifs dont aucun n'est subordonné aux autres : financer les charges collectives de la nation ; assurer la redistribution des richesses et réduire les fractures sociales ; dynamiser la croissance. Par ailleurs, elle affirme que le meilleur gage de réussite des réformes souhaitables est de les aborder en période de croissance en ce donnant le temps nécessaire pour convaincre et aboutir.

I - LES RECETTES PUBLIQUES IMPRÉVUES

Après avoir redécouvert concrètement, depuis 1997, que la croissance exerçait une influence déterminante sur le niveau de l'emploi, notre pays a aussi pu mesurer les gains budgétaires que l'on peut attendre de la croissance à travers un surcroît de recettes ou une minoration de dépenses par rapport aux prévisions. Tel est bien schématiquement ce qui s'est produit en 1999 et semble se prolonger en 2000. Preuve, s'il en était besoin, que la recherche de l'équilibre budgétaire et la lutte contre les déficits ne passe pas nécessairement par des politiques d'austérité.

A - LES GRANDES MASSES FISCALES ET L'IMPORTANCE DES RECETTES PUBLIQUES IMPRÉVUES

Une analyse aussi approfondie et dépassionnée que possible d'une question aussi controversée et à la dimension politique aussi affirmée ne peut reposer que sur une vision claire des volumes concernés et des grandes catégories de recettes fiscales.

1. Les grandes masses fiscales en 1999 et 2000

Sur la base de la Loi de finances initiale pour 1999, les recettes fiscales hors remboursements et dégrèvements d'impôts autres que l'impôt sur les sociétés et la TVA devaient atteindre 1 646,5 milliards de francs. Sur ce total, les impôts directs ne représentaient que 40 % dont 20 % pour l'impôt sur le revenu, 11 % pour l'impôt sur les sociétés (produit net) et 9 % pour les autres impôts directs. De leur côté, les impôts indirects devaient représenter 60 % des recettes fiscales dont 41 % pour la seule TVA (produit net), 10 % pour la TIPP et 9 % pour les autres taxes indirectes.

Tableau 12 : Les recettes de l'Etat en 1999 et 2000

	LFI 1999	Évaluations 1999 révisées (LFR)	LFI 2000 à structure constante	Changements de périmètre pour 2000	LFI 2000 intégrant les changements de périmètre	Evolution (en %) 2000 à structure constante/ 1999 révisé
A - Recettes fiscales nettes						
Impôt sur le revenu	322 850	326 000	337 790		337 790	+ 3,6
Impôt sur les sociétés (produit net)	199 300	228 900	229 350		229 350	+ 0,2
Autres impôts directs	140 859	138 700	144 395	1 520	145 915	+ 4,1
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	160 077	161 969	167 140		167 140	+ 3,2
Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)	673 060	666 000	679 040	2 206	681 246	+ 2,0
Enregistrement, timbre et taxes indirectes	150 440	146 800	150 040	- 44 029	106 011	+ 2,2
A déduire :						
Remboursements et dégrèvements d'impôts divers (autres que IS et TVA)	111 670	116 265	116 150	80	116 230	- 0,1
Total des recettes fiscales nettes (A)	1 534 916	1 552 104	1 591 605	- 40 383	1 551 222	+ 2,5
B - Recettes non fiscales nettes	167 248	167 273	174 859	8 485	183 344	+ 4,5
A déduire :						
C - Prélèvements sur les recettes de l'Etat	271 275	269 349	288 035		288 035	+ 6,9
Prélèvements au profit des collectivités locales	176 275	177 049	189 535		189 535	+ 7,1
Prélèvements au profit des Communautés européennes	95 000	92 300	98 500		98 500	+ 6,7
Recettes nettes de l'Etat (A+B-C)	1 430 889	1 450 028	1 478 429	- 31 898	1 446 531	+ 2,0

Source : Les notes bleues de Bercy n° 177 du 29 février 2000.

Pour 2000, selon la LFI, les recettes fiscales hors remboursements et dégrèvements d'impôts autres que l'impôt sur les sociétés et la TVA devraient atteindre 1 667,4 milliards de francs se répartissant entre 43 % d'impôts directs, dont 20 % d'impôt sur le revenu, 14 % d'impôt sur les sociétés (produit

net) et 9 % d'autres impôts directs, et 57 % d'impôts indirects dont 41 % de TVA, 10 % de TIPP et 6 % pour les autres taxes indirectes.

2. Le volume des surplus de recettes publiques

L'évaluation *ex ante* des recettes et des dépenses budgétaires constitue un exercice particulièrement complexe, compte tenu des aléas de natures diverses qui peuvent affecter tant le recouvrement que la liquidation des sommes en cause. Les résultats d'exécution laissent ainsi traditionnellement apparaître un décalage, de sens et de volume variables selon les années, par rapport aux éléments figurant dans la LFI.

Tel fut le cas en 1999, en raison notamment de l'accélération de la croissance et de l'amélioration des résultats des entreprises. Tel sera aussi le cas en 2000, toujours en lien avec une conjoncture meilleure qu'anticipé.

2.1. *Les recettes publiques imprévues en 1999*

Le déficit budgétaire s'est établi à 206 milliards de francs en 1999, en amélioration de 30,6 milliards de francs par rapport à la LFI et de 41,5 milliards de francs par rapport à l'exécution 1998. Pour la première fois, depuis 1991, le budget a donc dégagé un solde primaire positif (+ 21,7 milliards de francs), le déficit étant inférieur à la charge nette de la dette soit 227,7 milliards de francs.

Les **dépenses du budget général nettes** des recettes d'ordre relatives à la dette se sont élevées à 1 709,8 milliards de francs. Hors rebudgétisations (19,4 milliards de francs) et dépenses exceptionnelles (Unedic et intempéries soit 13 milliards de francs), elles s'élevaient à 1 677,4 milliards de francs à structure constante soit une progression de 1,6 % en valeur et de 1 % en volume par rapport à 1998 (1 650,7 milliards de francs).

Les **recettes fiscales nettes** s'élèvent à 1 565,6 milliards de francs, soit un surplus de 30,7 milliards de francs par rapport à la LFI (1534,9 milliards de francs), principalement dû à l'impôt sur les sociétés (+ 30,4 milliards de francs par rapport à la LFI)¹ mais aussi à l'impôt sur le revenu (y compris les sommes perçues au titre des contributions représentatives de droit de bail, soit + 10 milliards de francs). En revanche, les recettes au titre de la TVA (- 2 milliards de francs) et des autres impôts perçus par voie d'émission de rôles, impôts directs et taxes assimilées (- 2,5 milliards de francs) ont été inférieures aux prévisions.

Les **comptes spéciaux du Trésor** pris dans leur ensemble ont apporté une contribution non négligeable à la réduction du solde général d'exécution : les recettes ayant été supérieures aux charges, leur charge nette totale (hors FMI et FSC) a été négative à hauteur de 9,2 milliards de francs contre une charge nette négative de 3,1 milliards de francs en LFI².

¹ La croissance exceptionnelle des recettes d'impôt sur les sociétés (+ 24,4 %) est liée à la forte augmentation des bénéfices des entreprises enregistrée en 1998, imputable au dynamisme de l'activité et à des phénomènes transitoires (reprises sur provisions, diminution des reports de déficits...).

² A noter, en outre, que le montant des rattachements de fonds de concours s'est élevé à 45,2 milliards de francs contre 65 milliards en 1998 en raison d'opérations de rebudgétisation.

Tableau 13 : Les recettes du budget général en 1999 - de la LFI à l'exécution

(en millions de francs)

	Exécution ⁽¹⁾	Ecart Exécution/LFI
Recettes fiscales brutes		
Impôt sur le revenu	333 623	+ 10 773
Impôt sur les sociétés	271 437	+ 34 137
(Impôt sur les sociétés net)	229 750	+ 30 450
Autres impôts directs ⁽²⁾	138 329	- 2 530
TIPP	161 700	+ 1 623
Taxe sur la valeur ajoutée	841 446	+ 11 386
(TVA nette)	671 100	- 1 960
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	148 078	- 2 368
Total des recettes fiscales brutes	1 894 613	+ 53 027
Pour mémoire : recettes fiscales nettes	1 565 650	+ 30 734
Ressources non fiscales	166 694	- 16 558
Prélèvements sur les recettes de l'Etat		
- au profit des collectivités locales	176 575	+ 301
- au profit des Communautés européennes	91 136	- 3 864
Total des prélèvements sur recettes	- 267 711	+ 3 563
Total des ressources brutes	1 793 607	+ 40 044
Remboursement et dégrèvements	- 329 369	- 22 699
Total des ressources nettes	1 464 238	+ 17 345
Pour mémoire : recettes d'ordre	16 900	+ 986

(1) Les données comptables communiquées par l'administration peuvent encore être marginalement modifiées.

(2) Y compris les autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles.

Source : Didier Migaud, rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale sur « *l'exécution du budget de 1999 : les fruits de la croissance retrouvée* », mars 2000.

S'agissant des **dépenses**, la norme d'évolution retenue par le gouvernement dans la LFI, à savoir une hausse de 1 % en volume des charges du budget général (hors FSC)¹ nettes des remboursements et dégrèvements et des recettes venant en atténuation des charges de la dette, a été dépassée (+ 1,6 %). Les dépenses nettes du budget général augmentent elles de 3,1 % après 1,1 % en 1998 et 0,8 % en 1997. Ce résultat est lié :

- à la stabilisation à 227,7 milliards de francs de la charge de la dette nette des recettes d'ordre après 228 milliards en 1998 ;
- aux contrats de gestion conclus entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et les ministères gestionnaires (3,5 milliards de francs d'économies) et au retrait des subventions aux établissements publics (- 400 millions à 53,2 milliards de francs).
- à l'évolution des charges civiles de personnel (+ 2,9 %) ;
- à une progression de 2,8 % des dépenses d'intervention hors effets de structure ;
- à la quasi-stabilité des dépenses militaires ;

¹ Fonds de stabilisation des changes.

- à une augmentation de 2,1 % des dépenses civiles en capital de l'Etat qui retrouvent leur niveau de 1997, la progression des subventions (+ 4,25 milliards de francs) compensant la baisse des investissements (- 2,2 milliards)¹.

Dès la présentation du projet de Loi de finances rectificative pour 1999, le gouvernement a annoncé l'existence d'un surplus de recettes de 13 milliards de francs par rapport à la LFI qui a été porté à 24,3 milliards à l'occasion de la discussion au Parlement. Ce surcroît de recettes a été affecté pour 10 milliards à la baisse du déficit ainsi ramené à 226 milliards de francs pour 1999 et au financement de baisses d'impôt (TVA sur les travaux d'entretien et réduction des frais de notaire à compter du 15 septembre 1999) et de dépenses nouvelles (majoration de l'allocation de rentrée scolaire, hausse des minima sociaux...). En réalité, l'exécution du budget 1999 s'est soldée par un déficit de 206 milliards de francs, ce qui signifie que le surplus par rapport aux prévisions a atteint **30,7 milliards de francs** auxquels se sont ajoutées des minorations de dépenses, soit une marge supplémentaire de 20 milliards de francs par rapport au collectif qui a été affectée - de manière subreptice, c'est-à-dire au mépris des prérogatives du parlement - à la réduction du déficit.

Le ministre de l'économie et des finances a d'ailleurs annoncé le 16 mai 2000, lors du débat d'orientation budgétaire, une série de douze mesures en faveur de la transparence financière. Celles-ci recouvrent aussi bien une amélioration de l'information apportée aux élus qu'un meilleur suivi de l'exécution budgétaire ou la validation et la discussion des hypothèses retenues par le gouvernement. Désormais, les présidents des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat recevront une copie des lettres de cadrage que le Premier ministre fait parvenir aux membres de son gouvernement. De même, ils seront tenus au courant de la situation budgétaire tous les quinze jours, et non plus simplement tous les mois. Afin de « *garantir la sincérité des prévisions de recettes* », celles-ci seront examinées et discutées au sein de la Commission économique de la nation.

2.2. *Les recettes publiques imprévues pour 2000*

Selon le gouvernement, compte tenu des résultats enregistrés en 1999 et des perspectives de croissance qui se dégagent pour l'année en cours, le montant du surplus de recettes pour 2000 s'établit à **51,4 milliards de francs** se décomposant ainsi :

- des **excédents de recettes** de 35,6 milliards de francs dont 25 environ résultant de « *l'effet base* » lié aux performances économiques enregistrées en 1999 près de 11 milliards de francs provenant de la révision de l'hypothèse de croissance de 2,8 % à 3,6 %. En particulier, l'impôt sur les sociétés a réservé une « *bonne surprise* » en 1999, à l'origine d'une révision des prévisions pour 2000 susceptible d'être corrigée en cours d'année en fonction de l'évolution effective de l'assiette. Le niveau des recettes fiscales

¹ La question de la place et du rôle des investissements publics en France fait l'objet d'une saisine en cours au sein de notre Assemblée, dont la préparation a été confiée à M. Charles Demons.

prévu par la LFR avant réduction d'impôts atteint donc 1 586,8 milliards de francs ;

- des **recettes non fiscales**, non prélevées en 1999 mais qui pourront l'être en 2000, offrant une marge de manœuvre de 15,4 milliards de francs. Il s'agit, pour l'essentiel, de trois versements au profit de l'Etat, prévus par la LFI et dont les sommes correspondantes étaient disponibles et exigibles, mais qui n'ont pas été effectués : des prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations (7 milliards de francs), d'une part ; la totalité du versement de la Coface (7 milliards de francs ramenés à 3 milliards par la LFR), d'autre part ; enfin, une partie (5 milliards de francs) des versements à effectuer par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)¹. Les recettes non-fiscales prévues par la LFR s'élèvent donc, au total, à 198,4 milliards de francs.

Le gouvernement a, par ailleurs, annoncé que les comptes sociaux bénéficiaient du même phénomène que celui constaté pour l'Etat² : ils laissent, en effet, apparaître des plus-values de recettes que l'Etat souhaite voir affecter en partie aux financements de la réduction du temps de travail. Les mesures d'allègement des cotisations lié à la réduction du temps de travail font l'objet d'un dispositif de suivi.

II - LES CHOIX DU GOUVERNEMENT

L'exercice budgétaire pour 1999 a été marqué par une réduction de 41,5 milliards de francs du déficit par rapport aux résultats enregistrés en 1998. Le solde primaire, qui représente le déficit une fois déduites les charges d'intérêt de la dette, a été excédentaire pour la première fois depuis 1991, ce qui ouvre la voie à la réduction du poids de la dette dans le PIB. Il convient évidemment de se réjouir que la conjoncture ait ainsi permis, au-delà de l'action volontariste du gouvernement, de réaliser un objectif qui paraissait à beaucoup hors d'atteinte.

Cette « *heureuse surprise* » a procuré à la politique budgétaire un degré de liberté supplémentaire qui a suscité un débat légitime sur le partage des dividendes de la croissance. On rappellera ici brièvement les termes du débat avant de replacer les choix du gouvernement dans l'environnement fiscal de notre pays puis d'analyser la stratégie budgétaire finalement adoptée pour l'année en cours et les perspectives pour 2001.

A - LES TERMES DU DÉBAT

Le rythme plus élevé qu'attendu de la croissance en 1999 a engendré une augmentation inattendue des recettes de l'Etat. Cette situation, qui résulte du jeu des stabilisateurs automatiques, pose la question de l'affectation des marges de manœuvre. Trois usages sont, *a priori*, envisageables : soit une réduction du déficit du budget de l'Etat ; soit une baisse des prélèvements obligatoires ; soit

¹ L'Ordonnance du 24 janvier 1996 prévoit qu'un total de 12,5 milliards de francs par an soit versé à l'Etat par la Cades au titre de la reprise des engagements du fonds de solidarité vieillesse à l'égard de celui-ci.

² L'Unedic s'attend ainsi à un excédent de 6 milliards de francs en 2000.

une augmentation des dépenses publiques. La solution retenue a cependant toutes chances de correspondre à une combinaison variable de ces trois possibilités.

1. La baisse du déficit du budget de l'Etat

La première variante, celle qui correspond à l'esprit du pacte de stabilité et de croissance¹, consiste à poursuivre « *l'assainissement* » volontariste des finances publiques en affectant le surplus de recettes à la réduction du déficit du budget de l'Etat. Cette stratégie est fondée sur **l'hypothèse que la production a retrouvé son niveau potentiel et que l'activité n'est plus bridée par des facteurs de demande**. Stimuler la croissance pourrait induire des tensions inflationnistes qui seraient particulièrement néfaste pour la compétitivité. Dans une période où l'activité s'accélère, il est essentiel de dégager des excédents budgétaires pour en disposer lors de périodes futures de ralentissement et pour mieux affronter les problèmes de long terme. Une telle stratégie permettrait, de surcroît, de mettre fin au caractère procyclique des politiques économiques qui a marqué les années 1990.

Dans son bulletin mensuel de mars 2000, la BCE observe ainsi que « *d'après le Pacte de stabilité et de croissance, tous les Etats membres de l'UE s'engagent à adhérer à l'objectif de moyen terme de soldes budgétaires proches de l'équilibre ou en excédent* ». Cet objectif est considéré comme approprié pour « *permettre aux Etats membres de faire face aux fluctuations cycliques normales de l'activité tout en ne dépassant pas la valeur de référence du déficit public fixée à 3 % du PIB* » ; de plus, la marge de sécurité qu'implique l'exigence d'un « *solde proche de l'équilibre ou en excédent* » devrait également permettre de couvrir d'autres charges pesant sur les finances publiques. Celles-ci englobent des diminutions inattendues de recettes fiscales ou des dépassements imprévus de dépenses, la nécessité de parvenir à une réduction rapide des ratios de dette dans les pays où ceux-ci dépassent encore 60 % du PIB, ainsi que celle de faire face à l'augmentation à venir des dépenses liées au vieillissement de la population.

Cette affectation du surplus est donc conçue comme un moyen de réduire l'endettement public dont la charge annuelle constitue une ponction sur les capacités d'action des pouvoirs publics et un prélèvement supplémentaire sur les ménages et les entreprises. Pour la BCE, qui symbolise assez bien le camp des partisans de cette stratégie, la baisse du déficit peut impliquer aussi une réduction des dépenses à travers des mesures d'ordre structurel visant à « *permettre l'adaptation des systèmes de transferts publics, l'allégement des effectifs dans la fonction publique qui restent élevés, la réduction des subventions publiques, les progrès dans la privatisation des entreprises publiques et l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail* »².

¹ Cf. chapitre I, II, D, 2.3, supra.

² Bulletin mensuel de la BCE, mars 2000.

2. La baisse des prélèvements obligatoires

La seconde variante consiste à affecter les plus-values de recettes à la baisse des prélèvements obligatoires, ou plus exactement à la réduction du taux de prélèvements obligatoires (impôts + cotisations sociales rapportés au PIB) considéré comme un indicateur de la charge qui pèse sur l'activité économique. Au-delà des incertitudes considérables qui affectent les comparaisons internationales en la matière¹, il importe de noter que cet objectif se décompose lui-même en plusieurs variantes puisqu'il peut être atteint, aussi bien, à travers une baisse des impôts qui, si elle est clairement perçue, favorise le dynamisme économique et la consommation, une baisse des cotisations sociales ou encore une combinaison variable de ces deux baisses.

Cet objectif de réduction des prélèvements obligatoires peut viser au **renforcement de l'offre** en France, notamment des facteurs les plus mobiles (compétences, épargne, entreprises nouvelles...). Il peut aussi s'inscrire dans une **stratégie volontariste de soutien de la demande fondée sur le constat que l'économie française dispose d'un potentiel de rattrapage important** : la croissance a été, en moyenne, de 1,3 % entre 1990 et 1997 et le taux de chômage reste encore de l'ordre de 10 % ; les politiques macro-économiques menées au cours des années 1990, imposées par la construction européenne, le choix du franc fort et les contraintes issues de la réunification de l'Allemagne, ont éloigné l'économie de son potentiel, réduit le taux d'investissement et provoqué une augmentation de la pression fiscale ; le besoin d'investissement est renforcé par la nécessité d'intégrer des technologies nouvelles. La croissance économique pourrait ainsi être très élevée dans les années à venir et l'activité ne serait donc pas menacée par un retournement conjoncturel creusant le déficit, dans un contexte d'épargne abondante, d'inflation sous-jacente faible et d'excédent extérieur élevé.

3. L'augmentation des dépenses publiques

Les deux variantes précédentes n'épuisent pas les champs des possibles. Il peut également être légitime, dans un contexte conjoncturel favorable, de satisfaire un certain nombre de **besoins concernant les services collectifs** (éducation, police, justice, santé...), à travers aussi bien des dépenses de fonctionnement que des **dépenses d'investissement**, trop souvent sacrifiées dans les faits au titre de la rigueur budgétaire ou la recherche de la **cohésion sociale** (minima sociaux...) ; il s'agit de services essentiels pour le développement économique et social et l'effet sur la croissance à court terme serait sans doute supérieur à celui attendu de baisses d'impôts ; de plus, l'affectation du supplément de recettes au **remboursement de la dette publique**, qui capte chaque année une part non négligeable des dépenses publiques, sur la base d'un taux d'intérêt réel parfois élevé, peut être préconisée.

Comme on le sait, les solutions retenues, dans la réalité, par les autorités publiques combinent de façon variable ces trois modes d'affectation du surplus, en articulant, par la même, également de façon inégale, le souci de l'efficacité macroéconomique - le soutien de la croissance - et la recherche de l'équité

¹ Cf. B, 1, infra.

sociale. C'est à cette aune que doit être jugée la politique budgétaire et fiscale du gouvernement.

B - L'ENVIRONNEMENT FISCAL EUROPÉEN

L'environnement fiscal européen¹ est caractérisé par un degré élevé d'hétérogénéité des systèmes nationaux. Il apparaît aujourd'hui particulièrement évolutif, la dernière période ayant été notamment marquée par l'annonce d'une réforme fiscale d'envergure en Allemagne dont les principaux axes méritent d'être détaillés dans la mesure où elle symbolise assez fidèlement la tendance des évolutions en cours.

1. Des systèmes fiscaux nationaux très disparates au sein de l'Union européenne

Comme on l'a vu dans le chapitre I (II, C-, 2.2, supra), l'harmonisation fiscale européenne n'en est encore qu'à ses balbutiements. Rien d'étonnant à cela dans la mesure où l'on touche là au cœur des missions de l'Etat-nation, c'est-à-dire aussi au cœur du politique. Cette situation fragilise pourtant l'Union économique et monétaire qui ne peut durablement fonctionner sans un minimum de rapprochement, sauf à laisser se développer le « *nomadisme fiscal* ».

1.1. *Eléments de cadrage sur la fiscalité en Europe*

La manière la plus communément utilisée pour comparer les fiscalités nationales consiste à s'appuyer sur des indicateurs globaux telles que la pression fiscale et la structure des prélèvements obligatoires. Il convient toutefois de rappeler que ces indicateurs commodes sont doublement trompeurs : d'une part, ils sont sensibles au degré de socialisation de certaines consommations importantes, telles que la santé ou l'éducation et aux techniques de financement de certaines politiques (incitations fiscales ou prestations), telles que la politique familiale ou la politique du logement ; d'autre part, ils ne fournissent que des informations parcellaires sur des incitations pesant sur les choix des différentes catégories de contribuables qui ne dépendent pas des taux moyens apparents de prélèvement mais des taux marginaux effectifs.

Sous cette réserve, on verra que les systèmes fiscaux sont encore très divers en Europe, en dépit des efforts d'harmonisation menés depuis trente ans, ce qui favorise l'exacerbation de la concurrence en la matière entre pays membres² et une course au « *moins-disant* » fiscal.

a) Les taux de pression fiscale globale

Le taux de pression fiscale global, rapport entre le total des recettes de prélèvements obligatoires au PIB, a connu une hausse tendancielle dans tous les pays de l'Union européenne depuis plusieurs décennies. Toutefois, on a

¹ Il ne saurait s'agir, dans le cadre de cet exercice de conjoncture, d'étudier en détail l'environnement fiscal européen, ce qui supposerait des analyses approfondies, mais seulement d'en livrer un aperçu permettant de situer les choix des autorités françaises dans leur contexte privilégié. Sur cette question complexe, on pourra consulter l'avis adopté par notre Assemblée sur « *la fiscalité directe et la compétition européenne* » sur le rapport de M. Edouard Salustro. op. cit.

² Idem.

enregistré, au cours des dernières années, une certaine stabilisation dans la plupart des pays qui a été interrompue par la récession du début des années 1990 et la nécessité de respecter les critères de finances publiques du Traité de Maastricht. Au regard de cet indicateur, **la France se situe un peu au-dessus de la moyenne de l'Union**, la stabilisation du taux de pression fiscale y ayant été moins nette.

Tableau 14 : Part des prélèvements obligatoires dans le PIB
(1980-1998)

Années	France	Allemagne	Zone euro	OCDE	(en point de PIB)
1980	41,7	38,2	35,6	-	
1981	41,9	37,7	36,7	-	
1982	42,8	37,7	37,6	31,2	
1983	43,6	37,4	38,3	30,7	
1984	44,6	37,6	38,4	30,8	
1985	44,5	38,1	38,5	31,1	
1986	44,0	37,7	38,9	31,3	
1987	44,5	38,0	39,5	32,2	
1988	43,8	37,7	39,3	32,2	
1989	43,7	38,2	39,7	32,4	
1990	43,7	36,7	39,4	32,3	
1991	43,9	38,2	40,3	32,5	
1992	42,7	38,9	40,9	32,3	
1993	42,9	39,0	41,3	32,4	
1994	43,4	39,2	40,9	32,4	
1995	43,6	39,2	40,8	32,7	
1996	44,8	38,1	41,0	33,1	
1997	44,9	42,8	43,4	36,7	
1998	44,9	42,4	43,1	36,8	

Source : Projet de loi de finances pour 2000 - Rapport économique, social et financier.

b) La structure des prélèvements obligatoires

La comparaison des structures nationales des prélèvements obligatoires selon la nature des prélèvements, et sur la base d'une classification certes arbitraire et ne reflétant pas nécessairement l'incidence économique des prélèvements, fait ressortir la grande hétérogénéité des pays européens en matière de fiscalité.

Notre pays se singularise notamment par la **faible part des recettes de l'impôt direct sur les revenus des personnes** et par **l'importance des prélèvements sur les salaires (cotisations sociales)**. Cette singularité doit toutefois être relativisée dans la mesure où les cotisations sociales salariales s'apparentent à un prélèvement à la source sur les revenus du travail. En outre, le poids croissant de la contribution sociale généralisée (CSG), dont l'assiette est beaucoup plus large que celle des cotisations sociales, atténue quelque peu cette spécificité. De sorte que le système fiscal français apparaît aujourd'hui plus proche de celui des pays partenaires avec un double prélèvement sur les revenus des personnes (l'un - CSG + RDS - proportionnel à la source à taux modéré sur presque tous les revenus, l'autre - impôt sur le revenu des personnes - fortement progressif sur les revenus moyens et élevés dont les taux marginaux supérieurs sont parmi les plus hauts d'Europe).

Tableau 15 : Part des principaux prélèvements obligatoires dans le PIB (1997)

Pays	Impôts sur le revenu	Impôts sur le bénéfice des sociétés	Sécurité sociale	Impôts sur les salaires à la charge des employeurs	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et service	Autres	Total
France	6,8	2,1	19,2	1,0	2,5	12,6	1,9	46,1
Allemagne	8,7	1,8	15,6	--	1,0	10,4	--	37,5
Espagne	7,9	2,6	12,4	--	2,0	10,2	0,1	35,3
Italie	13,4	2,9	15,1	0,1	2,3	11,2	-	44,9
Pays-Bas	6,8	4,6	17,7	--	2,0	12,2	0,2	43,4
Royaume Uni	9,1	4,0	6,0	--	3,8	12,4	-	35,3
Moyenne UE 15	11,3	3,1	12,2	0,4	1,8	13,0	0,2	42,4

Source : Rapport présenté par M. Edouard Salustro. Op. cit.

Il convient de noter que selon l'OCDE, si l'on tient compte non seulement de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales salariales mais aussi des transferts sociaux, la France affiche un taux de pression fiscale nette relativement faible (15 %) pour un couple marié avec deux enfants n'ayant qu'un salaire, par rapport au Royaume-Uni (16,7 %), aux Etats-Unis (18,7 %) ou en Allemagne (20,9 %). Ce résultat est à mettre à l'actif du système français de redistribution (quotient familial, allocations familiales, prestations sociales) qui est, on le sait, plus développé que les systèmes anglo-saxons.

1.2. *Les différents types de fiscalité*

Fiscalité des sociétés, fiscalité sur les revenus des personnes et fiscalités indirectes forment les trois grandes catégories de prélèvements pour lesquels il importe de faire apparaître les éléments de convergence mais aussi de divergence en Europe.

a) La fiscalité des sociétés

L'hétérogénéité des systèmes de taxation des bénéfices est particulièrement grande entre les pays de l'Union européenne. La charge fiscale due au titre de l'impôt sur les sociétés pesant sur les entreprises dépend non seulement des taux de prélèvement affichés mais aussi de la définition de l'assiette taxable qui varie considérablement d'un pays à l'autre. S'agissant du barème d'imposition, les taux nominaux variaient en 1997 de 28 % pour la Finlande et la Suède à plus de 40 % pour l'Allemagne (avant la réforme en cours). Hormis le cas du Luxembourg, de l'Italie et du Royaume-Uni, cet impôt ne constitue qu'une faible part des recettes fiscales des Etats membres, même si son poids a généralement augmenté au cours des dix dernières années (3,8 % en France en 1996, 3,8 % en Allemagne, 10,5 % au Royaume-Uni).

Tableau 16 : Taux d'impôt des sociétés dans les 15 pays de l'Union européenne

	1990	1997
Allemagne	50/36*	45/30*
Autriche	61,5	34
Belgique	43	39
Danemark	40	34
Espagne	35	35
Finlande	40	28
France	37/42*	33,3
Grèce	46	40
Irlande	43	38
Italie	36	36
Luxembourg	34	33
Pays-Bas	35	35
Portugal	36,5	36
Royaume Uni	35	33
Suède	52	28

Source : Commission des Communautés européennes. Le premier taux indique le taux d'imposition sur les bénéfices réinvestis (non distribués) et le second taux d'imposition sur les bénéfices distribués. In Philippe Marini, « *La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat* », op. cit.

Parmi l'ensemble des pays, seule l'Allemagne taxait, jusqu'à présent, différemment les bénéfices réinvestis et les bénéfices distribués. Enfin, le taux d'imposition peut dépendre du montant du bénéfice imposable comme c'est le cas en Irlande, au Luxembourg et au Royaume-Uni. De même, la détermination de la base imposable varie fortement selon les pays : ainsi les provisions pour hausse des prix sont-elles autorisées en France mais non en Allemagne ; en outre, si tous les pays autorisent la déductibilité des intérêts sur les emprunts et l'amortissement des actifs, les méthodes utilisées varient selon les pays et le type d'actifs, la France ne retenant, par exemple comme amortissables qu'un nombre limité d'éléments incorporels alors qu'ils le sont tous dans d'autres Etats membres.

b) La fiscalité sur les revenus des personnes

L'impôt sur le revenu représentait en moyenne dans les pays de l'Union européenne 11,3 % du PIB en 1996 contre 6 % dans les années 1960. La dispersion autour de cette moyenne était cependant très grande puisque ce taux se situait dans une fourchette comprise entre 5 % en Grèce et 27,8 % au Danemark. On peut grossièrement distinguer trois types de pays sous ce critère :

- le poids de l'impôt sur le revenu est particulièrement important en Belgique, au Danemark, en Finlande et en Suède ;
- il se situe dans la moyenne en Allemagne, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, au Pays-Bas et au Royaume-Uni ;
- il est particulièrement faible en Grèce, au Portugal, en Espagne et en Autriche. C'est également le cas de la France compte tenu de la concentration sur un nombre réduit de ménages (un sur deux).

Dans chaque Etat, la législation fiscale détermine les revenus catégoriels constituant la base imposable dont sont déduits différents abattements permettant d'aboutir au revenu net imposable. Il convient de rappeler que le faible poids de l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des recettes fiscales constaté dans notre pays résulte notamment de l'étroitesse de son assiette qui exonère environ un ménage sur deux. L'unité de taxation est selon les cas, l'individu ou le ménage, l'impôt étant calculé par application d'un barème au revenu net imposable, étant entendu que les contribuables peuvent, dans certains cas, bénéficier de crédits d'impôt.

Tableau 17 : Le poids de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans les Etats de l'Union européenne

	(en % du PIB)	
	1990	1996
Allemagne	10,10	9,4
Autriche	8,59	9,2
Belgique	14,13	14,3
Danemark	25,61	27,8
Espagne	7,48	7,7
Finlande	17,49	16,9
France	5,18	6,4
Grèce	5,09	5,0
Irlande	11,11	10,5
Italie	10,29	10,8
Luxembourg	10,21	9,8
Pays-Bas	11,01	7,6
Portugal	4,92	6,6
Royaume Uni	10,38	9,3
Suède	21,41	18,4
Moyenne UE	11,53	11,3

Source : Statistiques Recettes publiques, OCDE 1998.

In Philippe Marini, « *la concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat* », op. cit.

Le faible poids relatif de l'impôt sur le revenu (IR) en France ne doit cependant pas masquer un effet d'évasion fiscale pour certaines catégories de contribuables. Selon la Direction générale des impôts (DGI), en 1997 comme en 1998, moins de 25 000 contribuables, en changeant de résidence, ont échappé à l'IR, soit un taux de départ de 0,08 % et une perte induite pour l'Etat de 550 millions de francs chaque année (- de 0,2 % du rendement total de l'IR). Les contribuables qui se délocalisent affichent, en moyenne, un revenu de 186 000 francs et un âge de 37 ans, contre 132 000 francs et 49 ans pour l'ensemble des assujettis en France.

La DGI s'est intéressée particulièrement aux détenteurs des 235 plus hauts revenus, de plus de 1,235 million de francs par an, qui se sont expatriés. Parmi eux, 77 auraient été assujettis à l'impôt sur la fortune (ISF) si ils étaient restés en France. Avec un revenu brut moyen de 7,4 millions de francs, très nettement supérieur à celui de ceux qui n'auraient pas été redevables de l'ISF (2,3 millions de francs), ils présentent pour particularités d'avoir une très forte part de leur revenu (42,4 % contre 15 % pour les autres) constitué de plus-values non professionnelles (valeurs mobilières, stocks options...). Dans ces cas, la DGI

considère que les motifs de délocalisation sont fiscaux et sont à rechercher dans la combinaison de la taxation des plus-values et de l'imposition du patrimoine.

La DGI décompte 350 personnes normalement redevables de l'ISF qui ont décidé de quitter la France en 1997 comme en 1998, soit 0,2 % des redevables. En capital, la perte est de 13 milliards de francs par an. En rendement d'ISF elle est de 140 millions de francs, c'est-à-dire 1,3 % du total. Avec un actif brut moyen de 170 millions, ces quelques dizaines de contribuables représentent, à eux seuls, 80 % de la perte de recettes fiscales en matière d'ISF et d'impôt sur le revenu. Selon la DGI, c'est dans le total constitué par l'ISF, l'IR et la taxation des plus-values (y compris prélèvement social) qu'il faut chercher le déclenchement éventuel de la délocalisation.

Si ces chiffres ne sont pas particulièrement alarmants, notamment si on les met en regard des recettes totales de l'Etat, ils n'en sont pas moins révélateurs d'un phénomène d'expatriation fiscale qui existe bel et bien, se renouvelle chaque année et concerne une population qualifiée, plus jeune et plus riche que la moyenne. Il mérite, à ce titre, d'être pris en considération.

c) Les fiscalités indirectes

En dépit des tentatives d'harmonisation, la fourchette des taux normaux de TVA demeure assez large puisqu'elle s'échelonne de 15 à 25 % parmi les Quinze et de 15 à 22 % dans la zone euro. Par ailleurs, s'agissant des accises, la diversité est également élevée puisqu'elles représentaient en 1996, 5,3 % des recettes fiscales totales en Belgique et 14,9 % en Irlande, 2,4 % du PIB en Belgique et 6,1 % en Grèce.

Tableau 18 : Evolution des taux de TVA normaux entre 1990 et 1998

	1990	1998
Allemagne	14	16
Autriche	20	20
Belgique	19	21
Danemark	22	25
Espagne	12	16
Finlande	--	22
France	18,6	20,6
Grèce	18	18
Irlande	23	21
Italie	19	20
Luxembourg	12	15
Pays-Bas	18,5	17,5
Portugal	17	17
Royaume Uni	15	17,5
Suède	23,46	25

Source : Commission européenne, European Tax Handbook, IBFD, publication 1998.
In Philippe Marini, « *la concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat* », op. cit.

2. La réforme fiscale allemande : baisse des impôts et réduction ralenties du déficit public

Le gouvernement allemand a annoncé un train de réformes fiscales visant à relancer la consommation des ménages et l'investissement des entreprises afin de susciter une dynamique plus forte du marché de l'emploi :

- les ménages bénéficieront de 13,5 milliards de DM d'allégements fiscaux dès cette année ; entre 2001 et 2005, trois autres étapes viendront compléter cette diminution des prélèvements : en 2005, celle-ci s'élèvera, au total, à 54,3 milliards de DM, soit environ 2,2 % du revenu disponible brut de 1999 ;
- les entreprises bénéficieront en 2001 d'une baisse importante des taux d'imposition des bénéfices distribués et non distribués qui seront ramenés à 25 %. En contrepartie, l'assiette de l'impôt sur les sociétés sera élargie.

En s'attaquant simultanément à l'offre et à la demande, le gouvernement entend renforcer la compétitivité et l'attractivité du «Standort» (site de production) allemand. La réduction du déficit public est également inscrite dans le programme budgétaire afin de réduire le poids du remboursement de la dette et de limiter la hausse des taux d'intérêt à long terme en réduisant l'offre de dette souveraine. Concrètement, l'objectif est de parvenir à l'équilibre à l'horizon 2006, à partir d'un déficit de 1,2 % du PIB en 1999, en limitant les dépenses tandis que les recettes devraient augmenter modérément grâce à l'accélération de l'activité.

2.1. La réforme de l'impôt sur le revenu

Dès cette année, les allégements d'impôts conjugués à la hausse des allocations familiales (5,5 milliards de DM) font plus que compenser la diminution de certaines prestations inscrites dans le train d'économies budgétaires (alignement des retraites sur l'inflation, baisse des prestations aux chômeurs, baisse de 1,5 % du nombre de fonctionnaires, etc.) ainsi que la deuxième phase de l'écotaxe. Au total, le gain net devrait être d'environ 12 milliards de DM cette année, soit ½ point de revenu disponible brut. La baisse du taux minimal vise à augmenter la demande des ménages dont la propension à consommer est la plus forte ainsi qu'à relancer l'incitation à travailler. La baisse du taux marginal vise notamment à limiter l'évasion et les fraudes fiscales et à élargir les capacités productives sur le site allemand.

Tableau 19 : La réforme de l'impôt sur le revenu en Allemagne

Année	Mesure	(en milliards de DM)
		Allègements bruts
2000	Baisse du taux minimal de 25,9 % à 22,9 %, baisse du taux marginal de 53 % à 51 % Hausse de l'abattement personnel de 12 365 à 13 067 DM et de l'abattement pour enfant à 3 024 DM	13,5
2001	Baisse du taux minimal à 19,9 %, baisse du taux marginal de 51% à 48 % Hausse de l'abattement personnel à 14 000 DM Baisse générale des taux d'imposition	28,5
2003	Baisse du taux minimal à 17 %, baisse du taux marginal à 47 % Hausse de l'abattement personnel à 14 500 DM	13
2005	Baisse du taux minimal à 15 %, baisse du taux marginal à 45 % Hausse de l'abattement personnel à 15 000 DM Baisse générale des taux d'imposition	21

Source : Analyse mensuelle de la situation économique, Société Générale, mars 2000.

2.2. La réforme de l'impôt sur les sociétés

Le taux d'imposition des bénéfices passera à 25 % dès 2001 (au lieu de 2002 initialement prévu) pour les bénéfices distribués et non distribués contre 30 % et 40 % respectivement aujourd'hui. De plus, les sociétés de personnes (environ 80 % des entreprises) se voient offrir la possibilité d'opter pour le régime d'imposition des sociétés. En contrepartie, toutes les entreprises subissent une réduction des possibilités d'amortissement et le surcoût de l'écotaxe. Au total, l'allégement net entre 1998 et 2005 sera de 18 milliards de DM. Le taux d'imposition des bénéfices réinvestis reste toutefois proche de 39 % dès lors que l'on y inclut la taxe de solidarité (5,5 % de l'impôt) et la taxe professionnelle (taux voisin de 10 % selon les *Länder*). Par ailleurs, le projet de loi visant à exonérer les plus-values de cession de participations dans les sociétés allemandes (2002 au plus tôt), actuellement taxées au minimum à 54 %, constituerait une révolution dans le capitalisme rhénan. Il permettrait une large vague de restructurations des entreprises ainsi qu'une forte relance de l'investissement.

En définitive, même avec un montant d'allégements relativement limité, la réforme est favorable au développement de l'activité : un élargissement de l'assiette et une baisse du taux de l'imposition conjugués à la suppression de la taxation sur les plus-values de cession des participations permettront une meilleure allocation du capital dans l'économie.

2.3. La réduction du déficit public

En 1999, le déficit public a été ramené à 54 milliards de DM avec un déficit de 60 milliards pour le Bund et un excédent de 12 milliards de la sécurité sociale (dont 10 milliards pour la caisse de retraite), grâce aux recettes fiscales supplémentaires générées par les baisses des déductions fiscales et l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Cette année, le déficit devrait continuer à diminuer suite au vote du plan d'économies de 28 milliards

de DM¹. Les recettes de l'assurance sociale n'augmenteront que faiblement en raison de la baisse du taux de cotisation (financée par l'écotaxe) et des pertes de recettes générées par la diminution de la contribution du Bund aux allocations chômage. Un déficit d'environ 45 milliards de DM est prévu, ce qui signifie que l'objectif de déficit public de 1 % du PIB fixé pour 2001 sera quasiment atteint dès cette année. Les hypothèses tablent sur une croissance du PIB en volume de 2 % l'an entre 2001 et 2003 et sur une augmentation des dépenses en valeur inférieure à 2 %.

C - LA STRATÉGIE BUDGÉTAIRE ET FISCALE DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement a défini sa stratégie budgétaire pour les années 2001 à 2003 dans le cadre du programme pluriannuel qu'il a déposé, en application du pacte de stabilité et de croissance, auprès de la Commission. Ce plan forme le cadre dans lequel s'inscrivent aussi bien le projet de loi de finances rectificative pour 2000 que la loi de finances pour 2001 actuellement en préparation².

1. Le programme pluriannuel de finances publiques 2001-2003

Comme l'an passé, le gouvernement a transmis au début de l'année son programme pluriannuel de finances publiques, qui trace le cadre et les orientations de la politique budgétaire française pour les années 2001-2003. Il a été soumis à l'examen de la Commission puis à celui du Conseil Ecofin.

1.1. Les grands axes du programme

a) Les perspectives de croissance à l'horizon 2003

La programmation est fondée sur le maintien d'un *policy mix* favorable à la croissance, qui devrait conduire l'économie française à résorber le retard d'activité accumulé dans la première partie des années 1990 en raison principalement d'un défaut de coordination des politiques en Europe et de politiques économiques inadaptées en France. Fin 1999, l'écart entre le niveau de production potentiel et l'activité effective était estimé entre 1,5 et 2,5 points de PIB. En d'autres termes, selon le scénario officiel, l'économie française pourrait, pendant trois à quatre années, croître, en moyenne, d'un $\frac{1}{2}$ point au-delà de son rythme de croissance tendanciel (environ 2,25 points) sans buter sur des tensions inflationnistes (1,3 % jusqu'en 2003).

b) Les choix de finances publiques

L'ensemble des dépenses publiques devrait progresser de 4 % en volume sur la période, soit environ 1,3 % par an (50 milliards de francs), ce qui ferait diminuer le ratio dépenses publiques/PIB de 2 à 2,5 points, selon l'hypothèse de

¹ Il convient de souligner que sur les 28 milliards de DM d'économies annoncées, entre 14 et 15 milliards seulement devraient être réalisées, certaines économies relevant d'un simple jeu comptable (transfert de dépenses sur l'assurance sociale à hauteur d'environ 9 milliards) ou ne sont pas encore affectées (ce sont les « *moindres dépenses globales* »).

² Il ne saurait être question, dans le cadre de ce rapport, de traiter de la question complexe de la réforme fiscale, qui mériterait une saisine spécifique, mais seulement de porter un jugement sur la légitimité, du point de vue de l'impact macro-économique et de la justice sociale, des mesures prises ou envisagées par le gouvernement en la matière.

croissance. Cette réduction définit les marges de manœuvre pour réduire les prélèvements obligatoires et diminuer, au travers de la baisse des déficits, le poids de l'endettement public. En ce qui concerne les dépenses de l'Etat, la norme retenue est une progression de 1 % en volume, au total, sur les trois années 2001-2003.

Au total, avec une croissance de 3 %, le taux de prélèvements obligatoires serait ramené à 43,7 % en 2003, soit le niveau atteint en 1995. Cette réduction des prélèvements aura deux objectifs principaux : favoriser le retour à l'emploi de ceux qui ont été exclus du marché du travail, en cherchant notamment à réduire les trappes à l'inactivité ; encourager la croissance et l'emploi en incitant au travail, à l'innovation et au développement d'activités nouvelles.

Le déficit des administrations publiques (APU) se réduirait progressivement à l'horizon 2003 : il serait de 0,3 point de PIB avec une croissance de 3 % et atteindrait ½ point de PIB dans l'hypothèse où la croissance serait limitée à 2,5 %. Le poids de la dette publique diminuerait ainsi nettement pour atteindre 57 ou 58 % du PIB en 2003, selon l'hypothèse de croissance. Cette réduction régulière (environ 0,4 point de PIB par an) du besoin de financement, prendra deux formes : les excédents des régimes sociaux seront dirigés en priorité vers le fonds de réserve pour les retraites (dont 20 milliards dès la fin 2000) ; ceux des administrations de sécurité sociale devraient dépasser l'équivalent d'un point de PIB à l'horizon 2003. Le financement des baisses de prélèvements sur le travail associées à la réduction du temps de travail sera neutre pour les finances publiques grâce aux créations d'emplois et à la baisse du chômage.

Pour sa part, le déficit de l'Etat continuera de se réduire pour approcher 1,8 point de PIB en 2003, contre 2,7 en 1999, la part des recettes fiscales absorbées par le service de la dette publique passant sous le seuil de 15 % en 2003¹.

c) Les grandes orientations pour l'évolution des dépenses publiques

Les dépenses des APU devraient progresser de 1,3 % en volume par an sur la période de programmation, tandis que celles du budget général n'augmenteraient, en volume, que de 1 % en cumulé au cours des trois prochaines années. La poursuite de la réduction du déficit se traduirait par une amélioration du solde primaire, qui devrait atteindre un excédent de plus de 80 milliards de francs en 2003.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne, qui interviennent dans la définition des dépenses de l'Etat au sens de la comptabilité nationale, connaîtront une croissance plus importante que celle des dépenses du budget général, liée à trois facteurs : le contrat de solidarité et de croissance, qui fait davantage bénéficier les collectivités locales des fruits de celle-ci, la montée en puissance de la réforme de la taxe

¹ Les décisions sur les prélèvements qui seront réduits n'ayant pas été définitivement arrêtées, l'impact des baisses de prélèvements programmées sur la période 2001-2003 a été, à titre conventionnel, entièrement imputé sur le compte de l'Etat.

professionnelle qui accroît les transferts de l'Etat, et enfin les conséquences de l'accord de Berlin sur la contribution française au budget communautaire.

Les dépenses des administrations sociales connaîtront une progression de 4,2 % en volume de 2001 à 2003, soit 1,4 % par an. La décélération des dépenses sociales engagée dès 2000 (+ 1,8 %) se poursuivra ainsi entre 2001 et 2003. Pour la branche maladie, l'objectif d'une progression cumulée de 4,5 % en volume entre 2001 et 2003 conduit à poursuivre la décélération des dépenses engagée en 2000. Les dépenses de la branche vieillesse du régime général connaîtront une progression en volume de 5,8 % sur les trois années de la programmation, soit un rythme annuel comparable aux deux dernières années.

Les dépenses des administrations publiques locales progresseraient à un rythme équivalent à celui observé sur la période 1992-2000, soit 5,8 % sur la période de programmation (1,9 % en volume en moyenne annuelle).

Les résultats de 1999 rendent d'ores et déjà caduques non pas les orientations de cette programmation, mais les données de l'année de départ. En effet, l'exécution fait apparaître, pour cet exercice, un retard de 0,3 point de PIB pour le taux de prélèvements obligatoires, supérieur au taux prévu (45,6 % au lieu de 45,3 %) et, inversement, une avance équivalente pour les déficits publics, inférieurs à la prévision (1,8 % au lieu de 2,1 %). Le rapport dette publique/PIB est également meilleur que prévu (58,6 % au lieu de 60,3 %).

Tableau 20 : Programmes de stabilité des Etats membres en 1998-1999 et actualisation pour 1999-2000 (zone euro)

	Croissance du PIB réel (en %)				Ratio de solde budgétaire (% du PIB)				Ratio d'endettement (% du PIB)			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Belgique												
P de S	2,3	2,3	2,3	-	-1,0	-0,7	-0,3	-	112,2	109,6	106,8	-
P de SA	2,5	2,5	2,3	2,3	-1,0	-0,5	0,0	0,2	112,4	108,8	105,0	101,3
Allemagne												
P de S		2,5		-	-2	-1,5	-1	-	61	60,5	59,5	-
P de SA	2,5		2	-	-1,25	-1	-1	-0,5	61	60,5	59,5	58,5
Ad. au prog. actualisé	2,5		2,5	-	-1	-1,5	-1	-0,5	61	60,5	59,5	58,5
Espagne												
P de S		3,3		-	-1,0	-0,4	0,1	-	64,3	61,9	59,3	-
P de SA	3,7		3,3	-	-0,8	-0,4	0,1	0,2	62,8	60,6	58,1	55,8
France												
P de S		3,0		3	-	-	-0,8	-	-	-	57,1	-
P de SA	3,0			3	-1,7	-1,3	-0,9	-0,3	59,4	59,0	58,1	57,2
Irlande												
P de S	6,4	5,8	-	-	1,4	1,6	-	-	47,0	43,0	-	-
P de SA	7,4	6,5	5,7	-	1,2	2,5	2,6	-	46,0	40,0	36,0	-
Italie												
P de S	2,8	2,9	-	-	-1,5	-1,0	-	-	110,9	107,0	-	-
P de SA	2,2	2,6	2,8	2,9	-1,5	-1,0	-0,6	-0,1	111,7	108,5	104,3	100,0
Luxembourg												
P de S		3,7			1,2	1,3	1,7	-	-	-	-	-
P de SA	4,3	4,4	4,5	4,6	2,5	2,6	2,9	3,1	-	-	-	-
Pays Bas												
P de S		2,25		-	-	-	-1,1	-	-	-	64,5	-
P de SA	2,5	2,0	2,0	-	-0,6	-1,3	-1,1	-	62,3	61,8	61,0	-
Autriche												
P de S	2,6	2,1	2,2	--	-1,7	-1,5	-1,4	-	62,2	61,2	60,0	-
P de SA	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Portugal												
P de S	3,2	3,2	3,3	--	-1,5	-1,2	-0,8	--	55,8	54,7	53,2	--
P de SA	3,3	3,6	3,6	3,5	-1,5	-1,1	-0,7	-0,3	57,1	55,2	53,3	51,0
Finlande												
Programme de stabilité	2,7	2,6	2,6	-	2,2	2,1	2,3	-	46,4	44,8	43,2	--
P de SA	3,9	3,0	2,6	2,6	4,7	4,2	4,6	4,7	42,9	40,7	38,0	35,2

Nota : P de S : Programme de stabilité - P de SA : Programme de stabilité actualisé

Le programme de stabilité actualisé du Luxembourg prévoit que la dette des administrations publiques, qui représentait au total 4,3 % du PIB en 1999, restera relativement stable au cours de la période couverte par la prévision.

Source : Bulletin mensuel de la BCE, mars 2000.

Si l'on s'en tient au scénario de croissance présenté comme central par les différents Etats, on observe que :

- l'Allemagne présente des objectifs voisins de ceux de la France : ramener le déficit public à 1 % du PIB en 2002 et 0,5 % en 2003 avec une hypothèse de croissance de 2,5 % en moyenne annuelle ;
- l'Italie prévoit de ramener ses déficits à 0,6 % du PIB en 2002 et 0,1 % en 2003 avec une croissance de 2,6 % en 2001, 2,8 % en 2002 et 2,9 % en 2003 ;

- le Royaume-Uni, dont la situation est excédentaire en 1999 (+ 1,2 % du PIB), affiche un léger déficit en 2002-2003 (- 0,1 % du PIB) et en 2003-2004 (- 0,4 %) avec une croissance de 2,5 % l'an ;
- les Pays-Bas prévoient un déficit de 1,1 % en 2002 si la croissance est de 2 % l'an ;
- le Portugal serait déficitaire de 0,7 % du PIB en 2002 et de 0,3 % en 2003 avec 3,6 % de croissance annuelle. L'Autriche le serait également, de 1,4 % en 2002 avec une croissance de 2,3 % l'an entre 2000 et 2002 ;
- les autres Etats membres prévoient un excédent en 2002 ou 2003.

1.2. Le point de vue de la Commission et du Conseil

La Commission européenne a adopté, le 8 mars 2000, une recommandation concernant le programme de stabilité actualisé de la France. Cette recommandation souligne les aspects suivants :

- la stratégie budgétaire française est hautement tributaire d'une correction rapide de tout écart par rapport aux objectifs fixés, qui devrait être opérée en cours d'année ou, au plus tard, l'année suivante. Dans ce contexte, la Commission regrette qu'il ne soit pas prévu de compenser en 2000 ou ultérieurement la croissance excessive des dépenses réelles en 1999 ;
- si la marge de manœuvre budgétaire était plus importante, du fait d'une accélération de la croissance ou d'un ratio de déficit pour 1999 inférieur au chiffre de 2,1 % du PIB mentionné dans le programme, il conviendrait d'en profiter pour réduire le déficit public plus rapidement. L'affectation des marges budgétaires à des réductions d'impôt plus importantes que celles prévues dans le programme serait considérée comme ayant un effet procyclique.

Le Conseil Ecofin a, pour sa part, constaté, au cours de sa réunion du 13 mars 2000, que le programme actualisé présenté par la France, s'il répondait aux exigences du pacte de stabilité et de croissance, appelait les remarques suivantes : si la stratégie budgétaire des autorités françaises (maîtrise des dépenses réelles visant à réduire les dépenses publiques en pourcentage du PIB) est jugée appropriée, les marges de manœuvre supplémentaires éventuellement disponibles devraient être utilisées en priorité à la réduction du déficit, ce qui permettrait d'atteindre l'équilibre des finances publiques en 2003 et de satisfaire aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance peut être dès cette année ou en 2003 avec une marge plus confortable.

2. La loi de finances rectificative pour 2000 et la préparation de la loi de finances pour 2001

La loi de finances rectificative (LFR) pour 2000 ayant été adoptée par le parlement, il revient au Conseil économique et social de commenter les choix qui ont été faits par le gouvernement et qui ont été entérinés par la représentation nationale. En revanche, pour 2001, la donne apparaît encore ouverte puisque le parlement ne se prononcera qu'à l'automne sur le projet de loi de finances. C'est

l'occasion, pour notre Assemblée, de faire état de ses priorités et des préoccupations de la société civile qu'elle incarne.

2.1. La loi de finances rectificative pour 2000

Le Premier ministre a dévoilé le 16 mars 2000 les grands axes du projet de loi de finances rectificative pour 2000 qui a été rendu public le 26 avril : le surplus de recettes fiscales estimé à 51,4 milliards de francs avant allègements d'impôt sera consacré à raison de 10 milliards (20 %) au financement de dépenses nouvelles (intempéries et marée noire : 5,5 milliards ; hôpitaux : 2,1 milliards, avec un engagement de 10 milliards sur 3 ans ; Education nationale : 1 milliard ; politique de la ville : 450 millions ; moyens de la gendarmerie : 160 millions ; dépistage de l'encéphalopathie spongiforme : 220 millions ; culture : 50 millions ; économie sociale : 40 millions) et, à raison de 40,6 milliards (80 %), à des baisses d'impôt venant s'ajouter aux 40 milliards d'allègements déjà décidés en loi de finances initiale. Sont concernés :

- la taxe d'habitation qui sera réduite de 11 milliards de francs, la part régionale comptant pour 6 milliards dans les 65 payés par les contribuables étant supprimée et 1,1 million de ménages dont le revenu est inférieur à 2 600 francs par mois devenant exonérés. La taxe d'habitation baissera en moyenne de 600 francs pour tous les ménages, de 1 000 francs pour 6 millions d'entre eux et de 2 000 francs pour une famille de trois enfants disposant d'un revenu de 15 000 francs ;
- l'impôt sur le revenu qui sera allégé de 11 milliards de francs, par une baisse d'un point des deux plus basses tranches du barème (de 10,5 % à 9,5 % et de 24 % à 23 %). Cela conduira à exonérer de l'ordre de 650 000 ménages et à faire bénéficier 5 millions de ménages d'une baisse d'impôt supérieure à 10 % ;
- la TVA dont le taux normal a été abaissé dès le 1er avril d'un point, de 20,60 % à 19,60 %, pour un coût évalué à 18,45 milliards de francs en 2000 et 31 milliards en année pleine.

Au total, le solde budgétaire demeure inchangé par rapport à la LFI à 215,3 milliards de francs¹ et le gouvernement prévoit de ramener, dès 2002, c'est-à-dire un an avant l'échéance prévue par le programme pluriannuel de finances publiques 2001-2003, le taux de prélèvements obligatoires à celui qui prévalait en 1995, soit 43,7 % du PIB contre 45,6 % en 1999. Ces orientations appellent, de la part de notre Assemblée, les observations suivantes :

- d'une part, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation - dont le caractère à la fois obsolète et injuste est avéré - devra être compensée, d'une manière ou d'une autre, par le budget de l'Etat. Ce faisant, elle a pu être interprétée comme une remise en cause partielle de l'autonomie de ses collectivités, c'est-à-dire de la décentralisation ; par ailleurs, tout en étant bénéficiaires, les catégories moyennes en bénéficieront relativement moins que les

¹ Ramené à 200 milliards lors du débat d'orientation budgétaire le 16 mai 2000, à la faveur des bonnes rentrées fiscales et du report de certaines ressources de TVA à hauteur de 9 milliards.

autres dans la mesure où les dégrèvements accordés à un certain nombre de contribuables seront élargis et où le plafond sera augmenté.

Tout le monde s'accorde pour reconnaître la nécessité d'une réforme de la fiscalité locale. Celle-ci devrait toutefois être conçue dans une perspective globale et viser à la fois la justice sociale et le respect des prérogatives des collectivités territoriales ;

- d'autre part, la baisse de l'impôt sur le revenu bénéficiera certes à tous les contribuables assujettis mais essentiellement à ceux qui paient le moins, contribuant ainsi à une augmentation de la concentration de cet impôt sur une assiette étroite (16 640 000 foyers imposables). Cette caractéristique est nuisible non seulement au rendement de l'impôt mais aussi au maintien ou au renforcement du lien social afférent à la participation de tous aux charges publiques, principe inscrit dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ;
- enfin, la baisse de 1 point du taux normal de la TVA, outre qu'elle coûtera relativement cher, ne bénéficiera sans doute, à court terme, que très peu aux consommateurs. Selon la Direction de la prévision, son impact sur l'inflation pourrait être, à terme, de 0,7 à 0,8 point. Les constructeurs automobiles ont été les premiers à réagir en décidant d'appliquer immédiatement la baisse de la TVA pour les commandes réglées après le 1er avril. Reste que toutes les entreprises ne suivront sans doute pas cet exemple, d'autant que la tentation d'augmenter légèrement les marges risque d'être importante. La majorité des experts estiment que l'impact désinflationniste sera tout au plus de 0,4 à 0,5 point en 2000. Elle risque d'ailleurs de passer relativement inaperçue pour la plupart des Français.

Ces mesures devraient se traduire par une augmentation de la progressivité du système fiscal français et de la redistribution opérée par ce biais. Les estimations réalisées par Rexecode sur leurs effets macro-économiques se partagent entre un supplément de croissance, évalué à 0,3 point de PIB, essentiellement en 2000, et une moindre inflation pour un ordre de grandeur comparable. Elles provoqueraient, selon l'OFCE, une augmentation du PIB d'un peu plus de 0,1 point en 2000 et d'environ 0,3 point en 2001. Les prix à la consommation seraient réduits de 0,15 point en 2000 et de 0,3 point en 2001. L'impact de ces mesures serait à la fois expansionniste (augmentation du revenu disponible des ménages et des profits nets des entreprises) et désinflationniste en raison de l'effet à court terme de la baisse de la TVA sur les prix. La compétitivité serait, dans un premier temps, inchangée, les produits importés étant soumis à la TVA contrairement aux produits exportés, mais elle devrait ensuite légèrement s'améliorer, de façon indirecte, par un mécanisme de désinflation compétitive.

La stratégie mise en œuvre par le gouvernement serait, selon l'OFCE, favorable aux partenaires européens de la France : le dynamisme de la demande interne induit par les baisses d'impôt accroîtrait les importations françaises de

0,4 point en 2000 et de 0,6 point en 2001, ce qui exercerait un effet d'entraînement sur ses partenaires commerciaux ; la France prendrait toutefois le risque de voir sa compétitivité réduite si le dynamisme économique se traduisait par une inflation accrue. Elle ne répondrait pas, toujours selon cet institut, à la volonté d'augmenter la compétitivité fiscale de notre économie, qui concerne, au premier chef, la fiscalité de l'épargne et des sociétés, que le gouvernement allemand a précisément choisi de réduire.

Les baisses d'impôt décidées en 2000 s'élèvent, au total, à 80 milliards de francs si l'on ajoute aux mesures annoncées le 16 mars et inscrites dans la LFR les réductions prévues par la LFI. Le gouvernement paraît ainsi avoir adopté une stratégie visant à stimuler l'économie, revenant sur l'ambition affichée depuis 1998, et réitérée dans le programme pluriannuel 2001-2003, de réduire le déficit à un rythme suffisamment lent pour ne pas freiner la reprise. En ne reconnaissant que tardivement l'existence de surplus budgétaires en 1999, le gouvernement a privilégié l'affectation de ces derniers à la réduction du déficit du budget de l'Etat. Les mesures annoncées en 2000 suggèrent un changement de stratégie¹. Est-ce la conséquence d'une modification de son analyse de la situation économique ? Considère-t-il désormais que l'augmentation nécessaire de l'investissement suppose un dynamisme auquel doivent contribuer les finances publiques ?

Telles sont les questions de fond qui se posent au moment de la préparation de la loi de finances pour 2001.

2.2. *La préparation de la loi de finances pour 2001*

Le Conseil de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a défini un cap pour les pays de l'Union : saisir la chance qu'offre la croissance pour s'employer davantage à assainir les finances publiques et pour en améliorer la qualité et la viabilité. Il a, dans ce cadre, invité le Conseil et la Commission à présenter d'ici au printemps 2001 un rapport évaluant la contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi et examinant si des mesures concrètes appropriées sont prises pour :

- réduire la pression fiscale qui pèse sur le travail, notamment sur le travail peu qualifié et faiblement rémunéré, améliorer les effets d'incitation en faveur de l'emploi et de la formation des régimes d'imposition et d'allocations ;
- réorienter les dépenses publiques de manière à accroître l'importance relative de l'accumulation de capital - tant humain que physique - et appuyer la recherche et le développement, l'innovation et les technologies de l'information ;
- assurer la viabilité à long terme des finances publiques en examinant les différents aspects de la question, y compris l'impact du vieillissement des populations, à la lumière du rapport devant être établi par le groupe à haut niveau sur la protection sociale.

¹ Sauf à considérer que la croissance anticipée par le gouvernement est volontairement plus forte que la prévision officielle, ce qui permettrait de dégager de nouveaux surplus en fin d'année et de réduire le déficit.

**Encadré 10 : La réforme fiscale -
le point de vue d'un ancien directeur général des impôts**

Au cours de son audition devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture le 24 février 2000, M. Robert Baconnier, ancien directeur général des impôts et président du directoire du Cabinet Francis Lefebvre, a notamment estimé que les évolutions de l'environnement international décrites ci-dessus se traduisent par un risque d'accélération des délocalisations tant des entreprises que des individus dans des pays tels que le Royaume-Uni notamment. C'est dans ce contexte qu'il a précisée les orientations qui lui paraissent souhaitables pour la prochaine réforme fiscale en France : maintien du caractère proportionnel de la CSG (véritable impôt moderne sur le revenu) qui ne doit pas devenir progressive et diminution de la tranche maximale de l'IRPP (qui contribue à l'existence d'un «syndrome de spoliation»). Ni la réduction du taux normal de la TVA (dont il n'est pas assuré qu'elle se répercute automatiquement sur les prix) ni la baisse de la taxe d'habitation (dont le poids dans le total des prélèvements est faible) ne lui semblent par ailleurs indispensables. Il a conclu son intervention sur la nécessité de profiter de la bonne situation économique pour relancer les efforts de maîtrise de la dépense publique.

Pour 2001, selon les lettres de cadrage adressées par le Premier ministre en mai 2000 confirmées lors du débat d'orientation budgétaire le 16 mai, sur la base d'un taux de croissance compris entre 2,8 et 3,2 %, le déficit du budget de l'Etat devrait s'établir entre 2,1 % et 2,2 % du PIB, en baisse d'une vingtaine de milliards (à 195 milliards) par rapport à la loi de finances pour 2000. Etant entendu que les marges d'exécution en dépenses qui pourraient être dégagées d'ici la fin de l'année seront affectées à la réduction du déficit. Le déficit de l'ensemble des administrations publiques serait ramené à 1,2 % du PIB¹.

Compte tenu du niveau des taux d'intérêt et de son incidence sur la charge de la dette (6 à 7 milliards de francs), les dépenses de l'Etat devraient progresser de 0,3 % en volume et de 1,2 % en valeur compte tenu d'une hypothèse d'inflation de 0,9 %.

Pour l'avenir, il importe que la baisse envisagée des prélèvements, qui devrait prendre la forme d'une réforme globale intégrant l'ensemble des impôts, taxes (y compris la TIPP) et cotisations sociales, plutôt que de mesures ponctuelles et non coordonnées, soit le plus équitablement répartie et compatible avec la poursuite, sur un rythme soutenu et non inflationniste, de la reprise afin d'aller plus loin encore dans la recherche du plein emploi. Ce qui suppose aussi d'améliorer la qualité des services publics qui, profitant à tous, doivent continuer à recevoir des moyens suffisants pour fonctionner efficacement. Notre Assemblée, qui réunit les forces vives du pays, est prête, pour sa part, à participer à cette réflexion essentielle non seulement pour la compétitivité de notre économie mais aussi pour le renforcement nécessaire du lien social.

Tant il est vrai que nul ne devrait être laissé au bord du chemin de la croissance et de la distribution de ses fruits.

¹ A noter que les recettes tirées par l'Etat de la cession de licences de téléphones mobiles devraient contribuer, pour l'essentiel, à la réduction des déficits sous la forme d'une dotation complémentaire au fonds de réserve des retraites.

CONCLUSION

Par la vigueur du rebond observé depuis le printemps dernier, l'année 1999 a démontré la robustesse de la phase d'expansion en cours depuis trois ans. A peine atténués par le « *trou d'air* », les résultats de l'année dernière sont parmi les meilleurs de la décennie : une croissance moyenne de 2,9 %, une inflation sous-jacente inexistante et surtout la création de 465 000 emplois (dont 370 000 dans le seul secteur marchand) autorisant un recul de près d'un point du taux de chômage. L'accélération de la croissance française depuis le printemps tient, certes, à la vigueur retrouvée de la demande mondiale. Ces résultats traduisent aussi - et surtout - la permanence d'une contribution soutenue de la demande intérieure, tant de l'investissement que de la consommation, et le rôle privilégié de secteurs comme le bâtiment ou l'automobile.

A la mi-2000, l'environnement international de la zone euro reste très porteur : les conditions de change sont favorables aux exportations européennes qui bénéficient d'un commerce mondial progressant de 8 % l'an ; l'économie américaine conserve une croissance très vive, grâce à une demande intérieure soutenue que ni le resserrement de la politique monétaire, ni l'affaiblissement des effets de richesse ne semblent réellement entamer. Toutefois, les déséquilibres demeurent importants et le risque d'une correction boursière brutale est toujours présent ; l'économie britannique poursuit une reprise vigoureuse, accompagnée de tensions ; des grands pays industrialisés, seul le Japon reste à l'écart d'une croissance mondiale qui avoisinera 4 % cette année ; dans la zone euro, l'Italie et l'Allemagne profitent de la reprise du commerce mondial pour réduire leur retard de croissance. L'activité n'accélérant plus en Espagne et aux Pays-Bas, les écarts en la matière au sein de la zone s'amenuisent autour d'une moyenne proche de 3,5 %.

C'est sur ce rythme que la croissance française s'est elle-même installée depuis plus d'un an et les conditions semblent réunies pour qu'elle s'y maintienne durablement : l'investissement poursuivrait son expansion grâce aux bonnes anticipations de croissance et à des conditions de financement favorables ; les créations d'emplois seraient restées vives (200 000 emplois marchands) au 1^{er} semestre 2000, alimentant l'augmentation des revenus d'activité et permettant un recul à moins de 10 % du taux de chômage ; dans ces conditions, les ménages auraient maintenu leurs dépenses de consommation sur un rythme de 3 %, grâce à une légère baisse du taux d'épargne permettant de compenser les pertes du pouvoir d'achat liées à une légère remontée de l'inflation. Le glissement des prix à la consommation, passé par un maximum de 1,6 % en janvier, aurait décéléré depuis, grâce à la stabilisation des prix du pétrole et à la baisse de la TVA.

Ce constat conduit notre Assemblée à définir les orientations suivantes pour la politique économique et sociale de notre pays qui seront détaillées dans le projet d'avis :

- au plan international (hors Union européenne), il importe de concrétiser les efforts en cours pour stabiliser le système financier international, à travers notamment une intensification de la coopération au sein du G7, en vue de promouvoir une meilleure coordination entre les principaux pôles de l'économie mondiale, mais surtout afin de construire une véritable régulation des marchés financiers et des échanges commerciaux au service de la croissance et de l'emploi. A cet égard, l'instauration d'une taxe sur les mouvements de capitaux constituerait une avancée en complément de la lutte contre les paradis fiscaux ;
- au plan européen, il convient aussi de renforcer les mécanismes de coordination des politiques économiques, en particulier grâce à une articulation plus structurée entre le conseil Ecofin et le conseil de l'euro afin d'équilibrer le pouvoir monétaire apanage de la BCE. A cet égard, les orientations restrictives de la BCE apparaissent inopportunnes car potentiellement de nature à entraver la reprise en cours. Ce qui pose tout le problème du contrôle démocratique et de la transparence des décisions de cette institution.

Par ailleurs, le second semestre de cette année, qui verra notre pays assurer la présidence de l'Union, doit être l'occasion de réaliser, dans la perspective du prochain élargissement, des avancées décisives dans la consolidation de son architecture institutionnelle dans le cadre de la CIG et de rechercher les voies de construction d'un véritable socle de la politique sociale européenne. Ce qui suppose notamment de redonner de la vigueur au couple franco-allemand dont le rôle a toujours été moteur à Bruxelles ;

- au plan français, tout doit être fait pour garantir, autant que possible, la pérennité de la croissance, gage de continuité dans la lutte contre le chômage, en soutenant la vigueur de la demande intérieure (consommation et investissement) et la dynamique des capacités productives. Ce qui passe notamment par une politique budgétaire et fiscale attentive tout autant aux exigences de cohésion sociale que d'efficacité économique.

Tels sont les défis de l'année 2000 pour les responsables de la politique économique et sociale de notre pays.

*
* * *

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Croissance du PIB des principales régions du monde.....	9
Tableau 2 :	Les prévisions concernant l'environnement international hors Union européenne (2000-2001)	11
Tableau 3 :	Les prévisions concernant la zone euro (2000-2001).....	27
Tableau 4 :	Degré d'ouverture des économies européennes.....	34
Tableau 5 :	Le PIB et les opérations sur biens et services	50
Tableau 6 :	Les prévisions concernant la France (2000-2001)	51
Tableau 7 :	Le chômage dans l'Union européenne en 1998	57
Tableau 8 :	L'emploi temporaire et à temps partiel dans l'Union européenne	58
Tableau 9 :	Les coûts d'exploitation et les prix de production dans les SNF ..	67
Tableau 10 :	Les prévisions concernant la situation financière des entreprises (2000-2001)	68
Tableau 11 :	Investissement productif des sociétés non financières et des entreprises individuelles.....	70
Tableau 12 :	Les recettes de l'Etat en 1999 et 2000	76
Tableau 13 :	Les recettes du budget général en 1999 - de la LFI à l'exécution	78
Tableau 14 :	Part des prélèvements obligatoires dans le PIB (1980-1998)	84
Tableau 15 :	Part des principaux prélèvements obligatoires dans le PIB (1997).....	85
Tableau 16 :	Taux d'impôt des sociétés dans les 15 pays de l'Union européenne	86
Tableau 17 :	Le poids de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans les Etats de l'Union européenne	87
Tableau 18 :	Evolution des taux de TVA normaux entre 1990 et 1998.....	88
Tableau 19 :	La réforme de l'impôt sur le revenu en Allemagne	90
Tableau 20 :	Programmes de stabilité des Etats membres en 1998-1999 et actualisation pour 1999-2000 (zone euro)	94
Encadré 1 :	Les prévisions de l'OFCE pour 2000 et 2001.....	10
Encadré 2 :	Le risque d'un atterrissage en douleur des Etats-Unis	13
Encadré 3 :	Evolution des cours des produits de base.....	20
Encadré 4 :	La balance des paiements de la France en 1999	24
Encadré 5 :	La fin du « <i>modèle</i> » Allemand ?	29
Encadré 6 :	Bilan et perspectives de l'euro	39
Encadré 7 :	Un point de vue controversé sur l'intérim	53
Encadré 8 :	Le point de vue d'un consultant sur le passage aux 35 heures.....	55
Encadré 9 :	Le nouveau cadre général d'activité des entreprises	72
Encadré 10 :	La réforme fiscale - le point de vue d'un ancien directeur général des impôts	99