

## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 2 juillet 2003..... I - 1</b>	
<b>Première partie Texte adopté le 2 juillet 2003..... 3</b>	
<b>I - UNE REPRISE TOUJOURS EN ATTENTE, SUR UN FOND DE RISQUES ET DE FRAGILITES .....</b>	<b>5</b>
A - 2003 : UNE ANNÉE ATONE AU NIVEAU MONDIAL.....	6
1. Une croissance décevante dans un contexte géopolitique difficile.....	6
2. Les causes plus profondes des difficultés actuelles ne doivent pas être occultées .....	6
B - L'UNION EUROPÉENNE AUX PRISES AVEC UNE CROISSANCE TROP LIMITÉE .....	8
1. La panne de la demande en Europe .....	8
2. Les limites de la combinaison actuelle entre la politique monétaire et les politiques budgétaires .....	9
C - LA FRANCE ENTRE CONTRAINTES ECONOMIQUES ET QUESTIONS SOCIALES .....	9
1. Un faible dynamisme de l'activité .....	9
2. Dégradation de l'emploi, aggravation des inégalités et de la pauvreté.....	10
<b>II - FAIRE LE CHOIX DES HOMMES, DU DEVELOPPEMENT ET DE LA SOLIDARITE.....11</b>	
A - SOUTENIR LA CROISSANCE DE LA FRANCE EN VALORISANT SON POTENTIEL HUMAIN.....	11
1. Conduire une politique de soutien de l'activité combinant le conjoncturel et le structurel.....	12
2. Construire la croissance économique sur le développement des personnes .....	14
B - CONCRÉTISER LES AMBITIONS EUROPÉENNES .....	17
1. Réussir l'élargissement.....	17
2. Libérer la croissance.....	19
C - ASSUMER LA COMMUNAUTÉ DE DESTIN AU NIVEAU MONDIAL .....	21
1. Inscrire l'aide publique au développement dans une vision ambitieuse et cohérente.....	22

2. Promouvoir des régulations internationales en faveur d'un développement durable partagé .....	22
<b>Deuxième partie Déclarations des groupes .....</b>	<b>25</b>
ANNEXE A L'AVIS.....	49
SCRUTIN.....	49
<b>RAPPORT présenté au nom de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture par M. Alain Deleu, rapporteur .....</b>	<b>II - 1</b>
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I PRENDRE LA MESURE DES FRAGILITÉS ET DES RISQUES AU NIVEAU MONDIAL .....	7
<b>I - LA SITUATION GÉOPOLITIQUE PÈSE DURABLEMENT SUR LA CONFIANCE .....</b>	<b>8</b>
A - LA CRISE IRAKIENNE A CONSTITUE LE FACTEUR MAJEUR D'INQUIÉTUDE EN CE DÉBUT D'ANNÉE 2003 .....	8
B - LES PRINCIPAUX SUJETS D'INQUIÉTUDE.....	10
1. L'évolution chaotique des cours du pétrole.....	11
2. La poursuite de la chute des marchés financiers.....	12
3. Le moral des ménages décroche .....	14
4. Des entreprises attentistes.....	16
5. Des interrogations sur le commerce mondial .....	18
6. Les prévisions restent moroses pour l'économie mondiale en 2003 .....	22
<b>II - LES PAYS DÉVELOPPÉS PEINENT À TROUVER UN NOUVEAU SOUFFLE .....</b>	<b>29</b>
A - LE DÉSÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE AMÉRICAIN .....	29
1. Une reprise très hésitante.....	30
2. Un investissement productif encore convalescent .....	31
3. Vers un ralentissement de la demande des ménages ? .....	31
4. L'augmentation des déficits publics est appelée à se poursuivre.....	32
5. La position extérieure nette est de plus en plus débitrice .....	33
B - LE MARASME PERSISTANT DE L'ÉCONOMIE JAPONAISE .....	34
1. 2002 : la croissance dans la déflation .....	35
2. La crise japonaise : quelques éléments d'analyse .....	36
C - DES PERSPECTIVES DE CROISSANCE RELATIVEMENT MÉDIOCRES POUR L'UNION EUROPÉENNE .....	37
1. Une reprise retardée dans la zone euro .....	38

2. Hors zone euro : vers la fin de l'exception britannique ? .....	42
<b>D - LA CRISE DE CONFIANCE DANS LA GESTION DES ENTREPRISES .....</b>	<b>44</b>
1. La faillite d'Enron a enclenché une spirale durable de défiance à l'égard des entreprises aux Etats-Unis .....	44
2. Une remise en cause dont l'Europe n'est pas restée à l'abri.....	46
<b>III - LE DÉVELOPPEMENT MONDIAL PARTICULIÈREMENT INÉGALITAIRE ENTRETIENT LES TENSIONS .....</b>	<b>48</b>
<b>A - CERTAINS PAYS ÉMERGENTS OU EN TRANSITION EN FORTE CROISSANCE.....</b>	<b>49</b>
1. La dynamique confirmée de l'Asie émergente .....	50
2. Les pays en transition, nouvelle frontière à l'Est de l'Union européenne .....	51
<b>B - DES ZONES DU MONDE EN GRANDE DIFFICULTÉ OU QUI N'ARRIVENT PAS À DÉCOLLER.....</b>	<b>53</b>
1. L'Amérique latine en quête d'une nouvelle vigueur .....	54
2. L'Afrique, toujours en marge du développement .....	56
<b>C - LES MOYENS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT.....</b>	<b>59</b>
1. Inscrire l'aide publique au développement dans une vision ambitieuse et cohérente.....	60
2. Promouvoir des régulations internationales en faveur d'un développement durable partagé .....	63
<b>CHAPITRE II LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE EST À UN TOURNANT .....</b>	<b>67</b>
<b>I - LES PROCESSUS DE CONVERGENCE ENTRE LES ACTUELS PAYS MEMBRES CONNAÎSSENT DES PROGRÈS ET DES RECULS .....</b>	<b>67</b>
<b>A - LES PROGRÈS MITIGÉS DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE .....</b>	<b>67</b>
<b>B - LES DIVERGENCES ÉCONOMIQUES AU SEIN DE LA ZONE EURO .....</b>	<b>69</b>
<b>C - LE RISQUE DE DÉFLATION ALLEMANDE, PRINCIPALE INQUIÉTUDE.....</b>	<b>72</b>
1. Une activité en quasi-stagnation.....	72
2. Une panne aux origines diverses .....	74
<b>II - L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION À DIX NOUVEAUX PAYS CONSTITUE UNE CHANCE POUR L'EUROPE .....</b>	<b>77</b>

<b>A - LA VAGUE D'ADHÉSION DE 2004 : UN IMPACT DE GRANDE AMPLÉUR METTANT EN LUMIÈRE DE FORTS CONTRASTES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX .....</b>	<b>77</b>
1. Un impact de grande ampleur pour la cohésion de l'Union .....	78
2. Des écarts de richesse accrus entre les pays et les régions de l'Union .....	80
<b>B - UN PANORAMA DES SITUATIONS CONJONCTURELLES .....</b>	<b>82</b>
1. La croissance .....	82
2. Le commerce extérieur .....	83
3. L'inflation .....	84
4. Le solde budgétaire .....	85
5. L'emploi .....	86
6. Les salaires .....	88
<b>C - UNE VOLONTÉ COMMUNE DE RENDRE L'ÉLARGISSEMENT EFFECTIF DÈS 2004 .....</b>	<b>89</b>
1. Les critères d'adhésion .....	90
2. La perspective de l'élargissement de la zone euro .....	91
<b>D - QUEL « MODÈLE EUROPÉEN » ? .....</b>	<b>92</b>
1. L'ambition d'un espace économique et social intégré .....	92
2. Un projet pour l'Europe .....	93
<b>III - LES POLITIQUES EUROPÉENNES SE POSENT EN DES TERMES NOUVEAUX .....</b>	<b>95</b>
<b>A - LES LIMITES DE LA COMBINAISON ACTUELLE ENTRE LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LES POLITIQUES BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>95</b>
1. Une politique monétaire insuffisamment réactive .....	96
2. Un pacte de stabilité et de croissance à réviser .....	100
<b>B - LA NÉCESSITÉ D'UN DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE EUROPÉEN .....</b>	<b>102</b>
<b>C - QUELLES POLITIQUES STRUCTURELLES POUR L'EUROPE DE DEMAIN ? .....</b>	<b>104</b>
<b>CHAPITRE III LES MARGES DE MANŒUVRE DE LA FRANCE DANS L'EUROPE .....</b>	<b>109</b>
<b>I - L'EVOLUTION DES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX EST TRÈS PRÉOCCUPANTE .....</b>	<b>109</b>
<b>A - UN FAIBLE DYNAMISME DE L'ACTIVITÉ .....</b>	<b>109</b>
<b>B - CROISSANCE MOLLE, LICENCIEMENTS ÉCONOMIQUES, DÉGRADATION DE L'EMPLOI .....</b>	<b>114</b>
1. Une remontée rapide du chômage .....	114

2. De réelles inquiétudes pour les trimestres à venir .....	118
C - LES INÉGALITÉS ET LA PAUVRETÉ .....	123
D - L'ÉTAT DES LIEUX DU DIALOGUE ET DES RELATIONS SOCIALES .....	127
<b>II - LA POLITIQUE ECONOMIQUE DOIT SOUTENIR L'ACTIVITÉ .....</b>	<b>131</b>
A - L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES, CLÉ D'UNE REPRISE DURABLE .....	131
B - LE RÔLE DÉTERMINANT DES SALAIRES ET DU POUVOIR D'ACHAT POUR LE SOUTIEN DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES .....	134
C - LA DÉLICATE SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES .....	136
D - QUELS PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES JUSTES ET EFFICACES ? .....	138
1. Les prélèvements obligatoires en France : de quoi parle-t-on ? ...	138
2. La nature des prélèvements : mode de calcul et agents économiques concernés .....	139
3. Quelques éléments d'appréciation : proportionnalité <i>versus</i> progressivité .....	142
4. Le cas du système français de prélèvement .....	143
<b>III - LE RENFORCEMENT DU POTENTIEL DE CROISSANCE DE NOTRE PAYS EST CONDITIONNÉ PAR LA RECHERCHE D'UN DÉVELOPPEMENT AUTHENTIQUEMENT HUMAIN .....</b>	<b>144</b>
A - CRÉER UN ENVIRONNEMENT QUI FAVORISE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE Y COMPRIS DU SECTEUR NON-MARCHAND .....	145
B - LE DÉVELOPPEMENT DES PERSONNES EST À LA SOURCE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE .....	147
1. La formation tout au long de la vie : un investissement immatériel à valoriser .....	147
2. Améliorer la vie au travail des salariés .....	150
3. Affronter les mutations économiques .....	152
4. En finir avec l'exclusion de l'emploi des salariés de plus de 50 ans .....	156
C - FAVORISER UNE DYNAMIQUE DE LA CONFIANCE : INVESTIR DANS LE LONG TERME .....	160
1. Répondre aux attentes des familles .....	161

2. Ne pas sacrifier la recherche aux impératifs financiers de court terme .....	162
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>165</b>
<b>LISTE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>167</b>

## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du mercredi 2 juillet 2003**



**Première partie**  
**Texte adopté le 2 juillet 2003**



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 établir un rapport périodique de conjoncture.

La présentation de l'avis sur « *La conjoncture au premier semestre 2003* » a été confiée à M. Alain Deleu<sup>1</sup>.

\*  
\* \* \*

Dans son avis sur « *La conjoncture au second semestre 2002* », notre Assemblée insistait sur la nécessité, dans un environnement économique mondial particulièrement incertain, de mettre en œuvre en Europe une politique monétaire plus réactive et mieux ciblée et des politiques budgétaires davantage orientées vers le soutien de l'activité à travers une évolution du pacte de stabilité et de croissance. S'agissant de la France, elle plaiddait en faveur de la recherche d'une conciliation efficace des objectifs de court et de moyen terme et de la combinaison équilibrée d'une politique de l'offre, veillant à assurer la bonne santé et le dynamisme de nos entreprises, et d'une politique de la demande, soucieuse de fournir aux ménages le pouvoir d'achat nécessaire à l'amélioration des conditions de vie de chacun et au soutien de la consommation, principal moteur de la croissance.

Dans le prolongement de ces orientations, il apparaît aujourd'hui nécessaire de prendre la mesure des fragilités et des risques économiques et sociaux en période de mutation, dans une situation géopolitique tendue, alors que l'Union européenne écrit un nouveau chapitre de son histoire. Mais il s'agit ici surtout de proposer des choix permettant de reconstruire la confiance et de nourrir la croissance, en France et en Europe. L'objectif de notre pays doit consister à favoriser sans relâche la mise en œuvre d'un développement authentiquement humain, seule justification légitime de la politique et de l'activité économiques.

## **I - UNE REPRISE TOUJOURS EN ATTENTE, SUR UN FOND DE RISQUES ET DE FRAGILITES**

Le climat de défiance qui s'est propagé depuis plus d'un an tient d'abord au contexte géopolitique : la crise irakienne a fragilisé un peu plus encore une économie mondiale déjà affectée par l'éclatement de la bulle technologique et la chute des marchés financiers. Si les pays développés peinent à trouver un nouveau souffle, c'est que le ralentissement apparu en 2001 s'est finalement durablement installé, malgré l'espoir d'un rebond au début de 2002, révélant certains dérèglements du système économique mondial.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public, par 135 voix, contre 21 et 10 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

## A - 2003 : UNE ANNÉE ATONE AU NIVEAU MONDIAL

### **1. Une croissance décevante dans un contexte géopolitique difficile**

Certes, pour la plupart des observateurs, la récession semble pouvoir être écartée y compris pour les pays comme le Japon et l'Argentine dont le PIB a régressé en volume au cours des années 2001 et 2002. Mais le rythme de croissance de l'économie mondiale devrait être encore modeste (de l'ordre de 2 %) quoique plus soutenu qu'en 2001 et 2002. Les Etats-Unis devraient afficher une croissance aux alentours de 2 %, tandis que les pays européens, dont la demande intérieure est en panne, et le Japon, ne devraient pas dépasser 1 %. Même le risque de déflation commence à être évoqué. Dès lors, tout l'enjeu des politiques économiques est de retrouver des rythmes de croissance plus satisfaisants dans le courant 2003 et préparer ainsi, dans les meilleures conditions, l'année 2004.

L'incertitude a atteint son maximum dans les semaines précédant le déclenchement effectif de la guerre en Irak. Aujourd'hui, les enjeux géopolitiques demeurent considérables car l'avenir de l'Irak reste à construire, dans une région minée par le conflit entre Israël et le peuple palestinien, sur fond de terrorisme international. Les réserves pétrolières de la région, les plus importantes au monde, étaient au centre de la dimension économique du conflit et l'on peut prévoir un nouvel équilibre du marché du brut. Le fait que les installations pétrolières aient été largement épargnées a certes permis une certaine décrue des cours (aux alentours de 25 dollars le baril de *brent* après avoir atteint les 34 dollars au début de mars 2003), les pays producteurs souhaitant d'ailleurs éviter un effondrement des prix. Mais, plus généralement, il n'est pas certain que la fin des opérations militaires soit suivie d'une forte reprise de la croissance : il convient, à cet égard, de rappeler que le ralentissement qui avait précédé la première guerre du Golfe s'était poursuivi, en Europe, jusqu'à une année 1993 particulièrement difficile. Il y a un risque de conséquences différencierées sur les marchés et les investissements dans la région en fonction de la position adoptée par les différents pays sur l'opportunité de la guerre. La stabilisation de cette région du monde est donc encore loin d'être assurée.

### **2. Les causes plus profondes des difficultés actuelles ne doivent pas être occultées**

L'analyse économique, même conjoncturelle, ne peut se conduire par seule référence aux oscillations des cycles de croissance. Il est nécessaire d'être attentif aux tendances de fond, qui ne sauraient être négligées dans la politique conjoncturelle. Il importe en particulier de déceler les facteurs qui pourraient déstabiliser en profondeur l'économie de marché mondialisée. En effet, ce système économique ne contient pas dans sa propre logique l'ensemble des critères qui permettent de donner la priorité à un développement durable au bénéfice de tous.

### *2.1. La confiance altérée des agents économiques et l'évolution des marchés financiers*

L'indice de confiance des ménages est à un bas niveau de part et d'autre de l'Atlantique. Après être tombé en février 2003 au plus bas depuis dix ans, il s'est redressé. En revanche, la confiance des ménages européens continue de reculer, même après la fin de l'offensive en Irak. Elle est à son plus bas niveau depuis février 1994. En mai, le climat des affaires ne s'est pas assez redressé aux Etats-Unis pour éviter un nouveau recul de l'activité industrielle et s'est encore assombri dans la zone euro.

Depuis les sommets atteints au cours de l'année 2000, le repli des marchés financiers a été de plus de 50 % en Europe, de 40 % outre-Atlantique et de près de 60 % au Japon. Dans un contexte de très grande volatilité, le prix des actifs est revenu à son niveau de 1996-1997. Les conséquences de cette chute du marché des actions posent un problème sérieux de financement pour les entreprises et, aux Etats-Unis, pèsent sur la demande des consommateurs. La question reste ainsi posée de savoir quand va se produire la reprise des investissements nécessaires au développement industriel et à l'emploi.

Depuis quelques semaines, les cours se raffermisent sur les grandes places financières. Mais on est encore loin d'une reprise véritable peu envisageable dans les prochains mois. Les investisseurs restent sceptiques sur les perspectives de reprise économique et sur la capacité des entreprises à redresser leurs marges, dans un contexte de confiance émoussée après plusieurs faillites retentissantes. Ces dernières ont révélé la défaillance des instances de contrôle de la gestion et de régulation financière et engagé un processus de défiance à l'égard des grandes entreprises. Ces faits ont justifié un vaste programme de réforme aux Etats-Unis. Ils confirment l'utilité d'un plan d'action européen sur la gouvernance des entreprises et du développement des outils de notation financière mais aussi sociétale.

### *2.2. Les déséquilibres américains*

Les Etats-Unis ont retrouvé leur double déficit (budget et paiements courants), l'épargne mondiale, en particulier asiatique, finançant ainsi les déséquilibres budgétaires américains. La reprise de l'activité s'opère depuis la fin 2002 sur un rythme moyen inférieur à la tendance longue. Certes, la politique monétaire est accommodante (à 1,25 %, le taux directeur est à son plus bas niveau depuis juillet 1961) et la politique budgétaire résolument expansive, mais l'activité reste freinée par l'endettement des entreprises et des ménages. Dans ces conditions, le déficit extérieur paraît devoir croître encore (jusqu'à plus de 5 % du PIB en 2003), mais la dépréciation du dollar contribue à le réduire en soutenant les exportations.

### 2.3. *Le marasme persistant du Japon*

Le Japon, deuxième puissance économique mondiale, est toujours aux prises avec une déflation tenace, en dépit des nombreux plans de relance budgétaire et des tentatives d'assainissement du système bancaire. Depuis l'éclatement de la bulle spéculative, les gouvernements successifs ont répondu par des mesures dont l'efficacité s'est avérée limitée.

### 2.4. *Le développement mondial inégalitaire entretient les tensions*

La croissance avait atteint près de 6 % au Sud en 2000 avant de revenir sous les 4 % en 2001 et à peine mieux en 2002, ce qui réduit d'autant l'impact des pays émergents sur la croissance mondiale. Avant l'apparition de l'épidémie de pneumopathie atypique, dont les conséquences seront, dans tous les cas de figure, très significatives dans les mois à venir, la zone la plus dynamique restait sans conteste les pays émergents d'Asie (près de 7 % en 2000, environ 6 % en 2001 et 2002), à commencer par la Chine. De son côté, l'Amérique latine a traversé une récession en 2002 (- 1 %) qui a encore aggravé la situation des 200 millions d'habitants vivant dans la pauvreté. C'est pourquoi notre Assemblée suit avec un intérêt tout particulier la politique brésilienne actuelle. Enfin, la croissance de l'Afrique depuis le milieu des années 1990 (3 % par an) est tout juste suffisante pour accroître la richesse moyenne par habitant (+ 1 % par an) d'un continent ravagé par le Sida. Depuis vingt ans, les inégalités de niveau de vie entre le Sud et le Nord comme entre pays du Sud ne cessent de s'accroître.

L'économie de marché s'est mondialisée, mais la régulation économique et sociale indispensable est encore loin d'être assurée à cette échelle. Cela donne l'impression d'une impuissance du politique et explique ce développement inégalitaire, inacceptable au plan humain, qui prive l'économie mondiale d'une dynamique de croissance et contribue à entretenir les tensions internationales et locales. La prépondérance de plus en plus affirmée de la puissance américaine n'apporte pas une réponse satisfaisante à cette évolution.

## B - L'UNION EUROPÉENNE AUX PRISES AVEC UNE CROISSANCE TROP LIMITÉE

### 1. **La panne de la demande en Europe**

L'Europe ne joue pas actuellement un rôle de locomotive de la croissance aux côtés des Etats-Unis. Son PIB ne croît que lentement alors que l'inflation est basse et que l'euro est réévalué. La faiblesse de la croissance industrielle ne facilite pas la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi, ni du processus de Lisbonne qui veut faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». Ce n'est pas non plus le meilleur contexte pour saisir la chance historique de l'élargissement à dix nouveaux pays.

La croissance de la zone euro reste anémique. Elle s'est établie sur l'année 2002 à + 0,8 % (+ 1,4 % en 2001). La demande intérieure est trop faible. Dans ce contexte, les entreprises ont revu à la baisse leur politique d'embauche et le

chômage a crû d'un demi-point en un an (8,7 % en février 2003). La zone compte désormais plus de 12 millions de chômeurs, soit une hausse de l'ordre de 6 % par rapport à décembre 2001. Le mouvement de réévaluation fort et rapide de l'euro, non seulement contre le dollar mais également contre pratiquement toutes les autres monnaies, s'il permet de payer moins cher les importations, fait perdre des parts de marché aux entreprises européennes, aussi bien sur les marchés extérieurs (freinage des exportations) que sur le marché intérieur (augmentation du volume des importations), et ne peut que compromettre les chances d'une reprise en Europe. Aucun analyste n'exclut aujourd'hui complètement le risque d'un recul du PIB de la zone en cours d'année, surtout si la glissade du dollar devait se poursuivre (l'euro étant passé de 0,82 dollar en octobre 2000 à 1,19 à la fin-mai 2003).

Plusieurs pays européens, parmi lesquels l'Allemagne, l'Italie et la France, rencontrent des difficultés importantes. Beaucoup dépendra, en réalité, de l'évolution de la conjoncture en Allemagne qui réalise un tiers du PIB communautaire en étant le premier contributeur de l'Union. Ce pays est aujourd'hui confronté à la stagnation, génératrice de difficultés budgétaires, et à de profonds handicaps structurels, dont certains restent liés aux conséquences de la réunification. De ce point de vue, son entrée officielle en récession au premier trimestre 2003 n'est pas de bon augure.

## **2. Les limites de la combinaison actuelle entre la politique monétaire et les politiques budgétaires**

Cette atonie souligne les carences du gouvernement économique de la zone euro : alors que la politique monétaire unique est placée sous la responsabilité de la Banque centrale européenne (BCE), il appartient aux gouvernements nationaux de mettre en œuvre les grandes orientations des politiques économiques de l'Union, en particulier dans leur politique budgétaire. La politique monétaire suivie par la BCE suscite toujours réflexions et interrogations. Mais ce sont les préoccupations budgétaires qui dominent l'actualité. Quatre pays représentant près des trois-quarts du PIB de la zone, dont les deux principales puissances économiques (l'Allemagne et la France) n'arrivent d'ailleurs plus à respecter le pacte de stabilité et de croissance, ce qui pose de manière encore plus aiguë la question de sa révision.

## C - LA FRANCE ENTRE CONTRAINTES ECONOMIQUES ET QUESTIONS SOCIALES

### **1. Un faible dynamisme de l'activité**

Le projet de loi de finances pour 2003 était fondé sur l'hypothèse que la croissance économique devait se raffermir au second semestre pour revenir à un rythme annualisé proche de 2,5 %. Le gouvernement a présenté de nouvelles perspectives macroéconomiques pour 2003 (prévoyant notamment une hausse du PIB réduite à 1,3 %). En réalité, l'activité se poursuit sur un rythme de

croissance lent qui pourrait se situer autour de 0,8 % sur l'année. La moyenne des prévisions pour 2004 s'établit aux environs de 2 %.

La **situation des entreprises** traduit cette morosité. Ni les exportations, ni l'investissement, ni les stocks ne marquent de signe évident de reprise, la demande inter-entreprises reste faible et la consommation des ménages semble menacée d'un fléchissement. Un secteur comme le bâtiment se maintient fort heureusement mais la construction automobile marque un recul significatif. L'éclatement de la bulle financière a dégradé le bilan de nombreuses grandes entreprises, qui doivent faire face à la nécessité d'un désendettement. Les entreprises doivent maintenir leur compétitivité alors qu'elles sont confrontées à une dégradation de leur situation financière et à l'atonie de la demande. L'investissement se serait redressé au premier trimestre 2003 mais la reprise de 6 % annoncée par les industriels dans l'enquête d'avril de l'INSEE, après la chute de 13 % en 2002, est contredite par les indicateurs les plus récents : bas taux d'utilisation des capacités de production, tendance à la baisse de la demande des biens d'investissement, contraintes de financement.

La **situation des ménages** n'est pas plus satisfaisante : la masse salariale du secteur marchand non agricole se maintient simplement au cours de la première moitié de l'année ; la montée du chômage entraîne des comportements de précaution ; le revenu disponible après impôts devrait connaître un léger recul (- 0,3 %). Comme, pendant la même période, le rythme de l'inflation devrait se situer aux alentours de 2 %, la baisse du pouvoir d'achat des ménages semble inévitable au premier semestre (- 1,2 %), ce qui pèsera inévitablement sur la consommation.

Dans ces conditions, le déficit public a toutes les chances d'être plus élevé qu'annoncé cette année (3,4 %). Le gouvernement pourrait ainsi être tenté de geler, puis de couper en cours d'année dans les dépenses publiques, comme il a déjà commencé à le faire. Les pouvoirs publics sont donc désormais clairement confrontés à un choix particulièrement délicat de politique économique : donner la priorité à la réduction du déficit et des dépenses publiques ou conduire une politique budgétaire plus contra-cyclique.

## 2. Dégradation de l'emploi, aggravation des inégalités et de la pauvreté

La croissance molle se traduit déjà dans une remontée inquiétante du chômage et du sous-emploi et rien n'indique que la tendance actuelle pourra s'inverser à court terme. L'emploi total n'a progressé que de 0,2 % en 2002 (+ 95 000 postes) après + 1 % en 2001 (+ 280 000). Même le secteur des services (y compris l'intérim) a perdu des emplois au 1<sup>er</sup> trimestre 2003 (- 0,2 %, pour une évolution d'ensemble de - 0,3 %). Le taux de chômage au sens du BIT atteint 9,3 % en avril 2003 (2 512 000 personnes), soit une progression de 0,4 point sur l'année. Le niveau atteint par le total des demandeurs d'emploi, toutes catégories confondues, y compris ceux cumulant recherche d'emploi et travail occasionnel, soit plus de 3,5 millions de personnes, n'a que très faiblement

diminué depuis janvier 1996 (3,8 millions). Il a les plus grands risques d'augmenter en 2003, et avec lui la part du chômage de longue durée (plus de 30 % des chômeurs de catégorie 1 sont inscrits depuis un an ou plus).

La cohésion de la société française a été mise à mal par l'accroissement des inégalités dans une compétition économique marquée par la déréglementation et un quart de siècle de chômage élevé. Le ralentissement de la croissance, la remontée du chômage et du temps partiel contraint ont plutôt contribué à une nouvelle aggravation des inégalités et de la précarité. Les choix opérés en matière d'allègement de l'impôt sur le revenu amplifient encore l'écart social, tandis que des mesures comme la prime pour l'emploi agissent en sens contraire. La dégradation de la conjoncture sociale est déjà clairement visible dans la remontée du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) qui concerne plus d'un million de personnes.

Cette dégradation de la cohésion sociale est une des sources du malaise profond de notre société qui se manifeste notamment par la conflictualité à propos des réformes structurelles.

## II - FAIRE LE CHOIX DES HOMMES, DU DEVELOPPEMENT ET DE LA SOLIDARITE

Si la nécessité d'une croissance forte et soutenable s'appuyant sur les atouts de notre pays et de l'Union européenne est largement reconnue, les avis divergent sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ou sur le dosage à établir entre ces différents moyens. Chacun exprime sa vision, ses responsabilités particulières, selon les activités qu'il exerce. L'élément unificateur de ces diversités légitimes est et doit être la personne humaine. Placer le bien de l'être humain au centre de nos préoccupations, le « bien être », c'est accepter de se retrouver sur le sens à donner à la croissance. Là se trouve sans doute l'esprit de réforme à promouvoir. La croissance est alors évaluée en regard du développement humain, qui doit être compris aussi bien comme le développement personnel de chacun, selon son être propre, que comme le développement collectif, jusqu'aux dimensions de l'universel. Les orientations qui suivent veulent s'inscrire dans cette perspective.

### A - SOUTENIR LA CROISSANCE DE LA FRANCE EN VALORISANT SON POTENTIEL HUMAIN

Le Conseil économique et social constate que l'évolution récente de l'activité et ses conséquences sociales renforcent les orientations qu'il formulait dans son avis sur « *La conjoncture au second semestre 2002* » : le soutien de l'activité doit être l'axe directeur de la politique économique de la France, dans une approche complémentaire entre offre et demande. A cette fin, notre pays doit, conformément aux préconisations de notre Assemblée dans son avis adopté le 22 janvier 2003 intitulé « *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* », valoriser ses atouts (une population

active qualifiée et à la productivité élevée, une qualité d'infrastructures reconnues, un haut niveau de dépenses de recherche...) et mobiliser sa propre dynamique de développement pour réaliser et renforcer son potentiel de croissance.

### **1. Conduire une politique de soutien de l'activité combinant le conjoncturel et le structurel**

En période de faible croissance, comme c'est incontestablement le cas actuellement, la politique économique doit donner la priorité au soutien de l'activité. Il ne saurait pour autant être question de compromettre l'avenir. La politique conjoncturelle et la politique de long terme doivent être articulées pour se renforcer sans se contredire.

#### *1.1. Les instruments de la politique conjoncturelle doivent être mobilisés pour soutenir l'activité*

Le déséquilibre budgétaire et le poids de la dette publique doivent être pris en compte, sachant qu'un pays qui connaît un excédent extérieur conséquent (2 % du PIB) et dispose d'une part importante de main-d'œuvre non employée est en capacité de relancer son économie et par là de rééquilibrer ses comptes. *A contrario*, porter tout l'effort public sur la baisse du déficit et le retour à l'équilibre budgétaire, dans ce qu'il est convenu d'appeler une politique de rigueur, exercerait un effet récessif.

Au moment où se prépare le budget 2004, le choix d'une priorité donnée à la réduction du déficit public semble avoir été fait avec l'objectif affiché par le gouvernement d'une croissance nulle en volume des dépenses de l'Etat. Compte tenu des baisses d'impôts et de charges envisagées et de l'effort maintenu dans certains secteurs (police, justice), le Premier ministre a demandé une réduction des crédits pour la plupart des ministères devant notamment se traduire par le non remplacement d'un nombre significatif de fonctionnaires. Ces orientations budgétaires posent particulièrement problème dans une période de faible activité, alors que l'enjeu est le retour à une croissance soutenue, laquelle faciliterait une politique plus déterminée de redressement des comptes publics sans altération de la qualité des services publics, dans un objectif de croissance à moyen terme proche de 3 %,

Si l'on en croit les différentes enquêtes menées auprès des chefs d'entreprises, il n'y aura pas de vraie reprise de l'investissement sans anticipation d'une demande plus soutenue mais aussi sans une amélioration de leur situation financière. Compte tenu des difficultés de financement des entreprises, en particulier des petites et moyennes, notre Assemblée renouvelle sa proposition consistant en une réflexion associant les partenaires sociaux sur les mesures susceptibles **d'encourager les investissements productifs des entreprises** ainsi que leurs efforts de recherche et d'innovation.

Il reste que **la consommation** est le principal moteur de la croissance de la France, et pourtant sa progression s'est nettement modérée en 2001 et 2002, après les trois années exceptionnelles qui ont précédé. Il est donc particulièrement nécessaire d'enrayer la dégradation du pouvoir d'achat des ménages et même d'assurer sa progression, en particulier pour les salariés les moins rémunérés et pour les prestations familiales. Il convient de relancer la dynamique salariale dans les branches et les entreprises, dans le cadre d'une libre négociation. De même, les discussions salariales dans la fonction publique devraient être ouvertes dans les meilleurs délais. Enfin, les règles d'évolution du SMIC prévues par la loi du 2 janvier 1970 (et temporairement suspendues dans le cadre de la convergence des différents niveaux des garanties mensuelles de rémunération) devront reprendre leur effet au terme de la période transitoire.

### *1.2. Relever le potentiel de croissance de l'économie française*

Notre économie est complexe : elle repose sur des activités aux statuts variés, privé ou public, commercial, associatif, mutualiste ou coopératif, qui concourent, souvent dans l'interdépendance, à la production de biens et de services, à finalité marchande ou d'économie sociale. **Mobiliser toute l'économie**, c'est mobiliser l'ensemble de ces activités, à commencer par les facteurs de production (notamment par le soutien à la création et à la transmission d'entreprise), tout en veillant à écarter les distorsions de concurrence, pour favoriser l'émergence de la plus grande diversité des initiatives. Le développement du tissu des PME et la stimulation de la vie associative pourraient être des objectifs prioritaires pour renforcer le lien social. Il appartient aux pouvoirs publics d'impulser, d'accompagner et d'engager des investissements de long terme et de mettre en chantier les programmes déjà décidés. Les domaines ne manquent pas, depuis une politique globale du logement jusqu'aux énergies renouvelables et les moins polluantes, en passant par les infrastructures de transport. Un des moyens de cette mobilisation reste l'investissement public, afin de développer les équipements et les services nécessaires à l'activité économique, sachant que les adaptations de la sphère publique aux mutations de la société ne sauraient être conduites hors des principes d'égalité et d'universalité. Notre Assemblée rappelle l'importance des propositions qu'elle a formulées dans son avis adopté le 13 novembre 2002 et intitulé « *L'investissement public en France : bilan et perspectives* ».

Le Conseil économique et social conteste en particulier l'annulation par voie de décret de 10 % des crédits scientifiques du ministère de la recherche et des nouvelles technologies dans le budget 2003. Cette orientation est d'autant plus étonnante que l'Union européenne entend accroître son effort de recherche conformément à la décision prise au sommet de Barcelone en mars 2002 et à la stratégie définie à Lisbonne consistant à faire de l'Union la région du monde la plus avancée au plan de la connaissance et du développement technologique. Ce qui implique aussi d'améliorer l'efficacité de la recherche, qu'elle soit privée ou publique, y compris pour l'articulation entre recherche fondamentale et

développement technologique, et pour cela de coordonner et d'amplifier les actions des différents acteurs.

## **2. Construire la croissance économique sur le développement des personnes**

On n'insistera jamais assez sur le rôle de la confiance en économie. La clarté des choix politiques et le sentiment qu'ils sont équitables et transparents, le dynamisme du dialogue social, la responsabilité sociétale des entreprises, le refus de la misère et l'action contre la précarité en sont des facteurs déterminants. La meilleure manière de construire la croissance économique sur la valorisation des personnes est de s'appuyer sur le dialogue et le partenariat social, surtout dans un contexte de mutation.

### *2.1. Permettre à chacun de développer ses compétences*

L'activité économique est l'expression des activités des personnes, des familles, des communautés de travail et la performance des entreprises est conditionnée par la valorisation du travail humain. Le développement humain est le but de l'économie, mais l'épanouissement personnel dans la vie professionnelle constitue réciproquement un déterminant du développement économique. Le déficit de croissance actuel de notre pays résulte pour une part de l'insuffisante importance accordée au travail humain dans l'entreprise. Permettre à chacun de développer et de valoriser ses capacités, ses ambitions, est le plus solide moyen de renforcer le potentiel de croissance de notre pays et de créer les conditions d'un développement authentiquement humain.

Dans cette perspective, la « **formation tout au long de la vie** » est un facteur essentiel, comme en témoigne l'accord cadre conclu sur ce sujet entre les partenaires sociaux au niveau européen en mai 2002. Compte tenu de la situation économique, le gouvernement a appelé les partenaires sociaux à « *aller plus vite* » dans la négociation sur la formation professionnelle lors de la conférence sur l'emploi du 18 mars 2003, dans la perspective de l'élaboration d'un projet de loi. Les travailleurs les moins qualifiés, les salariés âgés, les personnes ayant interrompu leur vie professionnelle pour raison familiale, doivent avoir davantage qu'aujourd'hui accès à la formation. Les plans régionaux de développement de la formation et les objectifs des branches professionnelles doivent être mieux mis en synergie. Le service public de l'emploi et les partenaires sociaux doivent se mobiliser sans délai pour des formations qualifiantes transférables et pour la validation des acquis, dans une gestion des ressources humaines permettant des évolutions positives de carrière jusqu'à l'âge de la retraite, évitant ainsi les cessations d'activité prématurées et contraintes.

### *2.2. Lutter efficacement contre les inégalités, la précarité et l'exclusion*

La Constitution exige que le système fiscal s'applique effectivement à tous les revenus, à hauteur de la capacité contributive de chacun, et permette de financer des services publics de qualité accessibles à tous et de soutenir une stratégie de croissance. L'objectif gouvernemental de procéder à de nouveaux allégements fiscaux relance la question des **critères de justice et d'efficacité de notre fiscalité - y compris au regard des actions qu'elle permet de financer et des objectifs de croissance et d'emploi que le pays s'assigne** -, qui en elle-même mériterait une étude approfondie du Conseil économique et social. Dans la mesure où le système fiscal français est désormais constitué à 90 % de prélèvements proportionnels, il n'est, en tout état de cause, pas souhaitable de minorer encore la part des impôts progressifs. Notre Assemblée réitère donc ses réserves sur la priorité affectée à la baisse de l'impôt sur le revenu et rappelle sa préférence pour « *la diminution des impôts indirects, tout particulièrement la TVA, qui pèse lourd sur les ménages modestes et les familles* » (avis sur « *La conjoncture au second semestre 2001* »). Elle se prononce également pour une plus grande transparence du système fiscal et la réduction des trop nombreuses « *niches* », notamment pour que les revenus du travail ne soient pas pénalisés et pour simplifier la lutte contre la fraude fiscale.

Les inégalités sociales doivent être réduites en priorité pour les personnes et les familles en situation de pauvreté, par la progression de leurs revenus d'activité et des prestations sociales. Les partenaires sociaux doivent être mobilisés sur ces objectifs, y compris dans les branches professionnelles en mettant en particulier en œuvre les engagements pris dans l'avis « *L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous* », adopté le 18 juin 2003 par le Conseil économique et social. Celui-ci insiste sur l'urgence de la politique de logement social et de la lutte contre l'échec scolaire. **La lutte contre la précarité et l'exclusion** doit échapper aux coupes budgétaires et la création du Revenu minimum d'activité (RMA) doit préfigurer la revalorisation de la fonction d'intégration sociale du RMI et non pas sa remise en cause.

### *2.3. La confiance des familles est une composante essentielle du climat économique et du comportement des ménages*

Les parents doivent pouvoir compter sur une politique familiale forte et durable (prestations, services, harmonisation vie familiale - vie professionnelle et liberté de choix...). Mais la sécurité de l'emploi, les conditions de la mobilité, l'intégration sociale, la qualité de l'éducation concourent également à créer un contexte favorable à la vie familiale. La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) apporte une simplification et un renforcement utile du dispositif d'aide. Il faut souligner la situation particulièrement difficile des parents qui se retrouvent seuls en charge de leurs enfants et qui méritent une attention prioritaire. Les difficultés des familles issues de l'immigration et des familles nombreuses doivent être notamment prises en compte. Encore faut-il que les

moyens de la politique familiale ne se trouvent pas amputés pour des politiques sociales de court terme, comme cela est si régulièrement le cas.

Les mouvements sociaux déclenchés dans l'Education nationale suite au projet de régionalisation de certaines catégories de personnel ont rappelé que cette institution fondamentale de la République au service des familles est aux prises avec toutes les tensions de notre société et qu'elle a avant tout besoin d'être soutenue et mobilisée sur des objectifs éducatifs clairs et partagés.

#### *2.4. Promouvoir le dialogue et le partenariat social*

Plus de deux ans après le lancement du vaste chantier dit de la « *refondation sociale* », le bilan apparaît controversé : si certaines discussions ont abouti à des accords, d'autres sont en cours de négociation ou programmées pour les prochains mois. Outre la formation professionnelle, d'autres accords interprofessionnels sont maintenant escomptés sur les restructurations industrielles et l'égalité professionnelle. Les branches professionnelles sont invitées à négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois des salariés les plus âgés. Les partenaires sociaux ont été invités à négocier à titre expérimental des « *accords de méthode* » sur la procédure d'information - consultation des représentants du personnel en cas de restructuration. Pour notre Assemblée, il ne s'agit pas de réduire l'efficacité de la procédure, mais au contraire d'aller plus loin que la simple compensation sociale des effets des restructurations, qui a montré ses limites : mettre les salariés au centre du projet de l'entreprise, c'est les y associer en permanence et prendre le parti d'anticiper les mutations pour les réussir avec eux.

D'importantes réformes sociales ont été mises en chantier ou sont prévues par les pouvoirs publics. Elles doivent être conduites et conclues sur la base de la négociation, dans un esprit de responsabilité, de solidarité et de progrès social. S'il appartient au Parlement de légiférer et au gouvernement de gouverner, cela ne restreint en aucune manière la légitimité des organisations syndicales dont la loi consacre l'autorité pour représenter les intérêts matériels et moraux des salariés et de leurs familles, ni celle des organisations professionnelles pour la défense des intérêts des entreprises. Le droit social, l'organisation de la protection sociale, la régionalisation doivent respecter le rôle et la place des partenaires sociaux tout en garantissant les prérogatives et la responsabilité de la puissance publique et du législateur.

Le dossier des retraites est des plus brûlants car il cristallise nombre de grandes questions de notre société : démographie, solidarité intergénérationnelle sur le long terme, conditions de travail, place du travail dans le système économique notamment au regard de la répartition des richesses produites. Les tensions actuelles nous rappellent une fois de plus les graves insuffisances de notre système de relations sociales.

Le traitement de ces différents dossiers nécessite de restaurer une confiance fragilisée par l'insécurité sociale. Le dialogue n'est pas seulement une formalité à remplir pour marquer la considération que l'on porte à son interlocuteur. C'est créer les conditions d'une négociation en pleine connaissance de cause et accepter la possibilité de prendre en compte tel ou tel aspect des propositions formulées. Cela doit se vérifier dans les négociations entre employeurs et salariés, mais aussi dans les relations entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

La négociation permet aux salariés d'être partie prenante des évolutions nécessaires et d'en produire des bénéfices équitablement répartis. L'amélioration des relations sociales et celle de la performance économique vont de pair. Elles passent par la possibilité, pour les salariés, de dire leur mot et de faire prendre en compte leur avis sur les orientations de l'entreprise, les conditions et l'organisation de leur travail, bref de participer. Les débats sur la représentativité syndicale, le mode de conclusion des accords et la complémentarité entre la loi et la négociation collective, doivent être conduits dans cette perspective pour faciliter la mise en œuvre de ces objectifs.

L'association des partenaires sociaux aux objectifs précis de politique économique et sociale par la consultation et la négociation plus systématiques participerait à la réussite des choix économiques. La « *position commune du 16 juillet 2001 sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective* » a souligné la nécessité « *de donner un nouvel élan à la négociation collective au sein d'un système performant de relations sociales, respectueux des personnes, des prérogatives du législateur et de l'ordre public social, et adapté à une économie diversifiée et ouverte au monde* ». Le bureau de notre Assemblée, dans sa déclaration de juin 2002, a approfondi la nécessaire représentation de la société civile, et le Président de la République lui-même insiste sur la réforme de la démocratie sociale.

Le Gouvernement a annoncé la présentation d'un projet de loi sur ce sujet. Ce projet devra évidemment être débattu avec les organisations professionnelles et syndicales dans les conditions indiquées plus haut. Pour sa part, le Conseil économique et social souhaite être saisi de ce projet.

#### B - CONCRÉTISER LES AMBITIONS EUROPÉENNES

L'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays démontre une fois de plus l'ambition d'un projet qui n'a pas d'équivalent dans l'histoire. Il illustre une ambition de croissance que l'on attend également de la politique économique de l'Union et de la zone euro.

##### **1. Réussir l'élargissement**

L'Europe doit saisir la chance de son élargissement en confirmant ses choix fondamentaux dans une construction à plus grande échelle, et dans la mise en œuvre de projets à plus long terme : celui de l'Europe politique, de l'Europe

sociale ou de l'Europe de la défense, l'option de l'intégration ou de la coopération. Au moment où elle va intégrer des pays dont le niveau de développement est très sensiblement inférieur à celui des actuels Etats membres, elle apparaît ainsi à nouveau à la croisée des chemins : saura-t-elle enrichir son patrimoine culturel en tirant profit des apports et de la spécificité de ces nouveaux membres ? Parviendra-t-elle, conformément au projet originel, à fonder sa cohérence interne aussi bien que son indépendance sur une communauté de valeurs et un degré élevé d'intégration à travers des politiques communes qui respectent la diversité des situations nationales ? Réussira-t-elle à s'affirmer davantage sur la scène internationale ? Tels sont bien les enjeux principaux des travaux de la « *Convention sur l'avenir de l'Europe* ».

L'objectif de l'intégration économique des dix est accessible. Il a déjà été largement anticipé, ce qui n'empêche pas que de réelles préoccupations subsistent, par exemple en termes d'emploi, de niveau de vie ou de politique agricole et plus globalement d'adaptations structurelles et de financement. Il s'agit en effet de préserver et de consolider la construction d'une Europe solidaire, prospère et stable. Cela revient à exclure toute « *Europe à la carte* » et à travailler à l'intégration croissante des Etats-membres, notamment par l'extension progressive de la zone euro à l'ensemble des pays de l'Union. Mais cela n'invalider pas la possibilité pour certains d'entre eux d'aller plus loin dans l'intégration en utilisant la procédure des coopérations renforcées.

Dans les Etats membres, il est important de sensibiliser l'opinion en montrant les avantages d'une Union élargie, qu'il s'agisse de la stabilité politique accrue ou de la perspective d'une croissance économique soutenue.

Il est impératif de conforter la dimension sociale de l'Union, sans laquelle l'Europe ne saurait constituer un projet mobilisateur pour les citoyens. Cela implique de ne pas remettre en cause l'acquis communautaire et de s'assurer qu'il ne se limite pas au plus petit dénominateur social commun. Le « *modèle social européen* » consiste, comme l'a rappelé notre Assemblée dans son avis intitulé « *Quelles compétences sociales, quels acteurs dans une Union européenne élargie ?* » (octobre 2002), « *à favoriser, dans un cadre démocratique, l'équilibre entre, d'un côté, les dynamiques nécessaires à la création compétitive de richesses et, de l'autre, la cohésion de la société, notamment grâce à des formes originales de solidarité, de redistribution ainsi que des services d'intérêt général* ». Pour éviter tout risque de « *dumping social* », il y aura lieu d'être attentif aux conséquences de l'intensification de la concurrence sur le marché du travail. L'évolution future de la législation européenne est de la première importance pour cela. A cet égard, comme le souligne M. Christian Bigaut dans une étude récente de notre Assemblée, « *la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit devenir l'instrument juridique permettant de définir les standards de base communs d'un modèle social et sociétal de l'Europe élargie.* »

En tout état de cause, l'élargissement offre à l'Europe l'occasion de peser davantage sur l'équilibre mondial en montrant qu'il est possible de combiner les libertés, le jeu du marché et les régulations nécessaires.

## 2. Libérer la croissance

### 2.1. *La politique monétaire doit soutenir la croissance*

Le Conseil économique et social a depuis longtemps souhaité **une réactivité plus grande de la BCE** pour soutenir la croissance. Avec un euro qui atteignait 1,19 dollar fin mai et au moment où l'Allemagne vient d'entrer en récession, il était vraiment temps de baisser le taux directeur, sans pour autant que cela sacrifie la stabilité monétaire. C'est ce que la BCE a finalement décidé le 2 juin en le portant à 2 % (- 0,5 point).

A l'issue de sa réunion du 8 mai 2003, **la BCE avait annoncé une inflexion de sa stratégie** : celle-ci visera désormais « *à maintenir les taux d'inflation à des niveaux proches de 2 % à moyen terme. Cette clarification souligne l'engagement de la BCE à aménager une marge de sécurité suffisante pour se prémunir contre les risques de déflation* ». La Banque centrale affiche un nouvel ordre de priorité favorisant les éléments de nature économique sur les données purement monétaires. Cette évolution va dans le sens de nombreuses attentes et des observations faites par notre Assemblée. Il importe d'harmoniser les discours et les actes des responsables politiques et de la banque centrale sur la valeur de l'euro. Il reviendra aux prochains avis du Conseil économique et social sur la conjoncture d'en apprécier plus précisément la portée dans la perspective de la promotion de la croissance et de l'emploi dans la zone euro.

### 2.2. *Le pacte de stabilité et de croissance doit être révisé*

Dans l'immédiat, **la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance doit être revue**. Des discussions à ce sujet doivent être conduites et conclues dans les meilleurs délais entre les Etats membres. Le Conseil économique et social soutient les initiatives que le gouvernement français pourra prendre dans ce but. Les sanctions financières pour déficit excessif à l'encontre de plusieurs pays dont la France aggravaient ces déficits, menaceraient la croissance dans ces pays et risqueraient de déstabiliser l'Union en pleine compétition économique avec les Etats-Unis.

Plus fondamentalement, le Conseil économique et social renouvelle sa demande d'une révision du pacte lui-même. La Commission européenne a certes proposé certains aménagements, mais notre Assemblée maintient ses propositions pour un pacte de croissance dans la stabilité, exprimées dans son avis sur « *La conjoncture au second semestre 2002* » :

- « *Retenir une batterie plus large de critères, tout en distinguant leur importance, ceux du niveau relatif de la dette et de son évolution étant par exemple plus significatifs que celui du déficit instantané* ;

- *Apprécier le respect de ces critères sur des périodes tenant compte des fluctuations de la conjoncture et assortir celui-ci d'un système de sanction crédible et légitime ;*
- *Accepter que les assouplissements prévus pour situation temporaire ou évènements exceptionnels soient applicables à titre préventif, et non pas seulement une fois la récession confirmée. »*

Il conviendrait aussi de distinguer, dans le calcul du déficit public, ce qui relève de la gestion courante de ce qui relève de l'investissement public. D'une manière générale, il serait nécessaire de renforcer le caractère qualitatif de l'appréciation des politiques économiques nationales en dépassant la prise en compte des seuls paramètres statistiques dans un objectif d'équilibre à moyen terme.

### *2.3. Approfondir le policy mix européen*

Les limites de la combinaison des politiques monétaire et budgétaires actuelles de l'Union sont d'autant plus criantes que la mise en place de mécanismes d'ajustement alternatifs à l'utilisation du taux de change pour faire face aux chocs asymétriques est encore embryonnaire. **L'hypothèse de politiques budgétaires différenciées selon les pays** devrait être explorée pour compenser les différences de situations économiques et les effets eux-mêmes différenciés de la politique monétaire unique, qui se traduisent par des taux d'intérêt réels plus ou moins contraignants selon le niveau de l'inflation dans chaque pays. Faute de cela, les conditions d'emploi et de rémunération des salariés deviendront de plus en plus les moyens de régulation du marché, ce qui irait à l'encontre du projet social européen.

Il se confirme la nécessité de réexaminer les diverses procédures de coordination des politiques économiques en vue de leur rationalisation. Il importe que les travaux de la Convention européenne jettent les bases d'une gouvernance économique plus performante. Pour le Conseil économique et social, les orientations budgétaires européennes devraient en tout cas être fixées au niveau communautaire à l'issue d'un vrai débat démocratique devant l'opinion afin de concilier l'intérêt commun de l'Union et celui de chaque Etat membre. Cette **importante question du dialogue macroéconomique** fait précisément l'objet d'une saisine élaborée au sein de notre Assemblée et intitulée « *Nouvelles politiques conjoncturelles et dialogue macroéconomique en France et en Europe* ».

### *2.4. Redonner à l'Europe une ambition industrielle*

Une telle perspective prendra tout son intérêt si l'Union européenne se donne **une vraie ambition industrielle** à la hauteur de la compétition internationale, stimulant l'investissement des Etats et des entreprises. L'on pourrait conjuguer un accroissement de l'effort communautaire de recherche et développement, tant public que privé, et une amélioration de son efficacité, une conception plus systémique de la compétitivité intégrant notamment les relations

universités-entreprises-territoires, un renforcement des incitations à l'innovation, une meilleure coopération entre les grands services publics des différents Etats membres et le soutien à la croissance par les infrastructures transeuropéennes.

L'ambition industrielle suppose un potentiel humain suffisant, c'est-à-dire plus d'emplois et plus de qualifications. Un effort massif de réorientation des jeunes vers les métiers scientifiques et techniques s'impose notamment pour répondre aux besoins des industries qui, dans tous les grands pays de l'Union, manquent de main d'œuvre qualifiée malgré un chômage élevé. Il faut, en même temps, donner la priorité au renforcement du tissu industriel, ce qui suppose dans chaque pays membre un environnement économique qui stimule le développement des facteurs de production. Il faut aussi encourager certaines formes de financement et mobiliser une partie significative des fonds structurels pour permettre aux PME-PMI de se développer et de s'adapter au contexte nouveau de l'élargissement.

\*  
\* \* \*

Il est nécessaire que les pays de la zone euro recherchent ensemble les moyens de mettre en œuvre une politique économique plus stimulante pour la croissance et socialement plus juste. Cela est d'autant plus souhaitable dans la perspective de l'élargissement de l'Union et dans une compétition économique où l'Union européenne est mise au défi de s'affirmer sur la scène internationale. Là encore, il s'agit de libérer les potentialités des personnes, des entreprises, des peuples. Au-delà de ses frontières, les initiatives de l'Union sont attendues pour contribuer à l'humanisation de la mondialisation par une nouvelle organisation internationale plus soucieuse de l'égalité des chances pour tous les peuples, de lutter contre la faim, contre les maux liés à l'absence de soins et contre les inégalités dans l'accès à l'éducation.

#### C - ASSUMER LA COMMUNAUTÉ DE DESTIN AU NIVEAU MONDIAL

De même que l'intégration européenne concrétise l'ambition de la solidarité sur le vieux continent, il nous faut regarder nos relations avec les différentes régions du monde dans une perspective de communauté de destin. La politique de l'Europe et de la France dans l'Europe doit être mise au service de la solidarité et du développement, les plus sûrs garants de la paix. Cette politique généreuse plutôt que conquérante doit respecter et valoriser les peuples et leurs cultures, dans leur diversité, pour promouvoir partout le développement économique, la démocratie, les normes sociales de l'Organisation internationale du travail (OIT) et les droits de l'Homme.

## 1. Incrire l'aide publique au développement dans une vision ambitieuse et cohérente

Lors de la Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002, les dirigeants du monde ont confirmé leurs objectifs de lutte contre la pauvreté. A titre d'exemple, la question cruciale de l'eau nécessite plus que le doublement des investissements actuels. Si l'aide publique française se redresse, l'effort ne serait encore que de 0,39 % du PIB en 2003, ce qui souligne le chemin qui reste à parcourir. Dans ce cadre, la présence de la France dans différentes régions du monde par ses départements et ses territoires d'Outre-Mer lui confère des capacités et des responsabilités particulières de coopération.

## 2. Promouvoir des régulations internationales en faveur d'un développement durable partagé

La question de la gouvernance mondiale est clairement posée et elle va jusqu'à nécessiter la réforme des institutions internationales et de leurs pratiques pour tenir compte de l'interdépendance croissante des nations dans un système économique de marché. Une action politique volontariste est nécessaire pour faire en sorte que le Sud puisse réellement se développer sans pour autant aggraver les problèmes environnementaux de la planète. Cela implique des échanges économiques équilibrés et des transferts de savoir-faire au bénéfice des pays du Sud. Cette solidarité suppose la mise en place de mécanismes complexes, y compris pour le réinvestissement sur place des richesses produites localement.

Le Conseil économique et social approuve l'action de la France pour faire reconnaître le concept de biens publics mondiaux (le climat, la paix, la santé, la justice, l'eau, l'énergie...), renforcer le rôle de la Commission du développement durable des Nations Unies et créer une Agence mondiale du développement durable pour aboutir à des résultats concrets. Il approuve également la proposition franco-britannique d'un système de garantie des investissements privés dans les pays en développement et marque son intérêt pour la proposition du Président de la République de créer un « *prélèvement de solidarité sur les richesses engendrées par la mondialisation* », qui mérite d'être approfondie.

On se souvient que, parmi les quelques résultats très limités de la conférence de Doha, la décision prise d'ouvrir aux pays en développement l'accès à la production des médicaments vitaux est toujours bloquée par les Etats-Unis. C'est pourquoi, malgré la tension des relations internationales la France a eu raison d'appeler les dirigeants du G8 et leurs invités, lors du sommet d'Evian (1<sup>er</sup> au 3 juin 2003), à tourner leurs préoccupations vers le développement harmonieux et durable de la planète. Il faut d'autant plus regretter que cette rencontre n'ait pas débouché sur des décisions significatives pour la relance de la croissance mondiale. **Un effort tout particulier devrait être consenti à l'égard des pays en développement les plus endettés**, car

l'évolution défavorable de la demande mondiale ou du prix de leurs produits d'exportation pousse ces pays dans une impasse. Les pays riches doivent ouvrir leurs marchés et, avec les organisations internationales, favoriser la mise en place des infrastructures et des politiques nécessaires à leur développement économique et social.

La principale attente des pays en développement porte sur un meilleur équilibre des marchés. La prochaine réunion de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), au sujet de laquelle notre Assemblée a été appelée à se prononcer, et qui se tiendra à l'automne prochain à Cancun (Mexique), permettra de mesurer le degré de prise de conscience de cette exigence au sein des pays riches, car la seule compétition qui vaille est celle du développement de tous. La politique internationale de développement pour tous doit aussi encourager les initiatives d'économie alternative de marché comme les placements éthiques ou le commerce équitable qui sortent progressivement de l'anecdotique et sont de plus en plus portées par les sociétés civiles. La tenue du forum social européen à Saint Denis en novembre prochain contribuera à approfondir les prises de conscience et à renforcer l'engagement citoyen.

\*  
\*      \*

Dans un contexte insaisissable, marqué par l'affaiblissement de la croissance et la remontée du chômage, le gouvernement doit faire des choix clairs et lisibles pour sa politique économique et sociale. Son axe central devrait être la recherche du taux de croissance le plus élevé possible par le soutien de l'activité, pour inverser la tendance actuelle du chômage et retrouver le chemin vers le plein emploi. Cela implique des choix volontaristes en matière de politique sociale et d'arbitrages budgétaires pour préserver les investissements publics sans compromettre la nécessaire recherche des équilibres à terme des finances publiques.

Une telle ambition ne peut produire pleinement ses effets que si elle repose sur la valorisation des capacités et des compétences des personnes, laquelle passe par l'amélioration des conditions de l'emploi, et sur l'adhésion et l'engagement de nos concitoyens. Cela suppose un dialogue social intense et productif pour la conduite des réformes que les perspectives économiques et sociales rendent nécessaires.

La France doit promouvoir cette même dynamique de la confiance au niveau international, notamment dans une relation transatlantique constructive et dans une vision multipolaire et non hégémonique du développement. L'Union européenne doit confirmer ses choix fondamentaux à la veille de son élargissement vers l'Est et adapter sa stratégie pour une croissance plus forte. Il lui faut s'affirmer sur la scène internationale par son engagement au service du développement. Le besoin de régulation de la mondialisation n'a sans doute

jamais été aussi tangible aussi bien pour soutenir la croissance économique que pour assurer un développement solidaire et durable.

La communauté internationale doit se donner comme priorité une stratégie de développement universel centrée sur les personnes humaines. Ce serait certainement la meilleure alternative à la montée dangereuse des incompréhensions et des haines, tant il est vrai que le développement reste le nom moderne de la paix. Il faut souhaiter que des pas significatifs soient faits dans ce sens cette année où la France va accueillir le forum social européen et où se prépare une nouvelle phase des négociations à l'OMC. Nos objectifs économiques, y compris les plus immédiats, doivent, en définitive, être mis au service de la promotion de la paix dans le monde par un développement authentiquement humain.

**Deuxième partie  
Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

Beaucoup d'observateurs s'accordent à le dire. Notre territoire dispose de réels atouts d'attractivité. L'avis présenté par M. de Benoist en janvier de cette année l'avait déjà souligné. Le Conseil d'analyse économique l'a encore confirmé, dans une étude parue au mois de mai. En 2002, la France a attiré plus d'investisseurs que l'Allemagne, les Etats-Unis ou les Pays-Bas. Les atouts majeurs qu'on lui reconnaît sont la situation géographique au cœur de l'Europe, les infrastructures de télécommunications et de transports, les pôles d'excellence scientifiques et techniques, la formation de la main d'œuvre et bien sûr, la qualité de vie.

Pourtant, les agents économiques sont gagnés par une morosité croissante. La qualité de nos infrastructures et la valeur de notre appareil de formation, si essentiels soient-ils, s'avèrent bien insuffisants à dynamiser l'ensemble de l'économie. Un climat de défiance s'installe qui s'alimente de plusieurs éléments : les perspectives de croissance sont sans cesse revue à la baisse. La demande des ménages, qui a durablement tiré l'activité, connaît aujourd'hui un fléchissement d'autant plus inquiétant qu'elle n'est relayée par aucun autre moteur. Les entreprises doivent faire face à une situation financière dégradée. Le budget du ministère de la recherche diminue. Le chômage se rapproche du chiffre médiatique des 10 %. La hausse de l'euro nuit à la compétitivité des acteurs économiques (même si elle diminue le coût des importations de matières premières et des sources d'énergie).

Il apparaît de plus en plus nettement, au regard de la complexité de la situation, que la faible croissance observée aujourd'hui ne pourra retrouver un certain dynamisme sans une intervention adaptée des pouvoirs publics.

**Ce n'est pas lorsque la croissance connaît des signes inquiétants d'essoufflement qu'il faut mener une politique restrictive.**

Bien au contraire, la situation difficile qui est la nôtre devrait inciter les autorités monétaires et budgétaires à abandonner des normes qui, de façon évidente, sont devenues trop strictes. La politique excessivement prudente de la BCE et les contraintes budgétaires que se sont imposées les Etats-membres par le biais du Pacte de stabilité se rejoignent désormais dans un effet contracyclique regrettable. Ils pourraient accréder le risque non négligeable de déflation sans favoriser d'aucune manière la reprise en Europe. Seule une politique plus souple serait de nature à apporter le souffle nouveau qui fait défaut aux acteurs économiques.

**Ce n'est pas lorsque la croissance connaît des signes inquiétants d'essoufflement qu'il faut conduire des réformes précipitées.**

Le compromis de Luxembourg du 26 juin remet en cause les fondements même de la Politique Agricole Commune et porte en germe une renationalisation de l'agriculture. Les conséquences seront importantes pour un milieu agricole

déjà en proie à un fort désarroi. Les agriculteurs subissent depuis plusieurs années un effritement régulier de leurs revenus. De nombreux secteurs sont en crise. Et malheureusement, ce nouveau compromis ne leur propose pas de véritables perspectives d'avenir.

Gageons que toutes ces réformes n'atteindront en rien les efforts conduits depuis des générations en faveur de l'alimentation, de l'équilibre du monde rural et de l'occupation des espaces. Mais, on ne peut qu'être dubitatif car, enfin, comment peut-on à la fois exiger des agriculteurs le respect de véritables chartes de production tout en désorganisant parallèlement ce qui constitue le support même de l'activité agricole ?

#### **Groupe de l'artisanat**

Si la nécessité d'une croissance forte et soutenable est reconnue par tous les pays, force est de constater qu'aucun signe ne va dans ce sens aujourd'hui, que ce soit du côté des entreprises ou des ménages. Dans ces conditions, « la quête du bien être » sans croissance ne pouvant exister implique de donner aussi la priorité à la recherche de moyens pour renouer avec la croissance.

Pour l'artisanat, le retour à une croissance forte sera possible si, demain, les entreprises françaises sont durablement compétitives et nos territoires attractifs. Cela implique : une fiscalité maîtrisée, des emplois compétents et un environnement qualitatif qui appellent un certain nombre de réformes indispensables au rétablissement de la confiance.

**Sur la fiscalité**, le groupe de l'artisanat partage la préférence donnée dans l'avis aux actions sur les impôts indirects tels que la TVA, dont le maintien du taux réduit à 5,5% a des effets positifs sur les activités du bâtiment et sa contribution sociale. Par contre, concernant l'impôt sur le revenu, il tient à réitérer sa demande d'élargissement d'assiette, à savoir un impôt payé sur tous les revenus, et par tous les Français, avec pour corollaire : une baisse de taux, une simplification et une collecte moins coûteuse.

**Sur la relance de la croissance par la consommation**, le fait qu'en période de faible croissance les ménages privilégient l'épargne de précaution interpelle sur les moyens de retrouver leur confiance car, sans elle, toute mesure de revalorisation salariale sera sans effet, d'autant plus que les marges de manœuvre des entreprises sont au plus bas avec le recul de l'activité de ces derniers mois, l'impact des mouvements sociaux de mai et le relèvement conséquent (5,5 %) prévu du SMIC au premier juillet.

Dans le même ordre d'esprit, prétendre qu'en période de croissance molle la rigueur budgétaire doit être abandonnée au profit d'un accroissement du déficit va totalement à l'encontre des engagements de la France vis-à-vis de Bruxelles et de la dégradation des comptes confirmée par les experts.

C'est la raison pour laquelle le groupe de l'artisanat souhaite le respect des règles du Pacte de stabilité, qui crée l'émulation et la mobilisation économique

de l'ensemble des pays. Dans ce cadre, la France et l'ensemble des pays qui entrent dans l'Europe doivent saisir cette opportunité pour améliorer leurs performances économiques et sociales.

La réforme du pacte de stabilité n'est pas la bonne solution, le débat actuel le prouve, par contre l'urgence est de construire une Europe sociale compatible. Par contre, l'élargissement à 25 constitue, pour l'Europe actuelle, un défi à relever mais aussi une chance à saisir à condition de privilégier l'ensemble des mesures de soutien du tissu économique, en faisant évoluer les règles économiques et sociales pour que l'Europe soit plus compétitive dans cette économie mondialisée. Ce n'est qu'à ces conditions que l'on pourra parler de développement authentiquement humain.

Les divergences de fond quant aux orientations à donner à l'avenir ont conduit le groupe de l'artisanat à l'abstention.

### **Groupe des associations**

L'avis décrit « *une croissance décevante dans un contexte géopolitique difficile* » et souligne à juste raison que la situation française ne fait pas exception : il y a partout en Europe un risque de recul du PIB et l'on constate une croissance du nombre de chômeurs et un creusement des inégalités.

Incontestablement, ce contexte ne favorise pas la reprise de la croissance : nos concitoyens qui subissent les effets de cette situation ressentent alors l'accroissement des inégalités comme une profonde injustice. Ils sont choqués que de la dégradation de la conjoncture découle une dégradation de la cohésion sociale et, partant, du pouvoir d'achat des ménages. Les associations sont elles aussi profondément touchées par cette dégradation ?

Les récentes déclarations du ministre de l'économie relatives aux annulations de crédits déjà décidées et d'autres annoncées expriment des choix de politique économique visant à maîtriser le déficit public et par conséquent à « *respecter l'esprit* » du Pacte de stabilité. Mais mesure-t-on assez les conséquences sociales de tels choix ?

Le gouvernement a gelé quatre milliards d'euros sur les dépenses de 2003 et sept milliards dans le report de crédits de 2002.

La perception du public est que ces gels touchent électivement aux politiques sociales, éducatives, à la recherche, aux investissements immatériels, à la santé, en fait à ce qui contribue à la cohésion sociale.

La coïncidence entre de tels choix et l'engagement de réformes structurelles par le gouvernement, retraites, protection sociale, décentralisation, ajoute au malaise d'une société déboussolée et au sein de laquelle tous ceux qui vivent difficilement, plus difficilement qu'avant, perdent leurs repères.

Les gels de crédit ou suppressions, puisque suppressions il y a, ont des conséquences dramatiques pour de nombreuses associations dont l'activité au service du lien social est remise en cause, alors même que, sur la foi de

conventions contractées avec l'Etat et remises en cause unilatéralement, elles avaient mis en œuvre des projets ici d'insertion, là d'intégration, d'accompagnement social, de formation, au bénéfice de populations dont elles contribuent à rétablir la vie citoyenne, la vie sociale, la vie familiale, la vie économique.

L'avis souligne la complexité de notre économie, montrant qu'elle repose sur « *des activités aux statuts variés, privé ou public, commercial, associatif, mutualiste ou coopératif* ». Il invite « *à mobiliser toute l'économie pour relever le potentiel de croissance de l'économie française* ». A cette fin, il recommande « *la stimulation de la vie associative* » comme objectif prioritaire pour renforcer le lien social. Mais alors, comment mettre en œuvre cette recommandation si la mise en chantier par les associations des programmes déjà décidés est interrompue, du fait du désengagement unilatéral de la puissance publique ?

Déjà, des associations réduisent leurs activités, sont contraintes de précariser les travailleurs associatifs, sont, de fait empêchées de contribuer à moins de pauvreté, moins d'exclusion, plus d'intégration sociale, plus de citoyenneté responsable. L'avis, par son objectivité, sa mesure, est une alerte et une invitation à, selon vos termes, « *construire la croissance économique sur le développement des personnes* ». Le groupe y souscrit et a voté l'avis.

### **Groupe de la CFDT**

La conjoncture au premier semestre 2003 est marquée par de grandes incertitudes : la fin de la guerre en Irak ne signifie pas le rétablissement de la paix et l'instauration de la démocratie dans ce pays pas plus que dans l'ensemble du Moyen Orient.

Aux incertitudes géopolitiques marquées par la recrudescence de l'unilatéralisme américain s'ajoutent : des prévisions de croissance pour 2003 modérées tant aux Etats-Unis (2,2%) que dans l'Union européenne à 1,5 (1,3%) ; la persistance de la crise de confiance - à la suite de l'effondrement de la Net économie et un certain nombre de scandales financiers - ; les risques de déflation.

Le projet d'avis souligne, à juste titre, ces risques : il insiste à nouveau sur la nécessité de mieux combiner au niveau européen politique monétaire et politiques budgétaires.

Pour la France, il avance la nécessité de soutenir l'activité, de développer la complémentarité entre politiques d'offre et de demande, d'encourager les investissements productifs, d'enrayer la dégradation du pouvoir d'achat des ménages, de relancer la dynamique salariale dans les branches.

Pour la CFDT, il convient de plus, d'insister sur la nécessité d'engager des négociations impliquant les partenaires sociaux sur des sujets majeurs, tels que dans la période, la situation de l'assurance maladie.

Par ailleurs, l'avis critique, de façon modérée, les mesures de baisse de la fiscalité décidées par le gouvernement et regrette clairement les annulations de crédits consacrés à la recherche. A cette critique, il convient pour la CFDT, d'ajouter le gel inadmissible des crédits destinés à l'insertion.

Enfin le projet d'avis insiste sur la nécessité de mettre la personne au centre du développement économique : souhaitons qu'à cet égard le rapporteur soit entendu par les différents décideurs économiques et politiques.

Le groupe CFDT en accord avec les intentions, recommandations formulées dans le projet d'avis l'a voté.

#### **Groupe de la CFE-CGC**

L'analyse conjoncturelle est, comme au semestre précédent, difficile à réaliser dans la mesure où les incertitudes sur la croissance, les risques géopolitiques et de change sont toujours importants.

Certaines faillites d'entreprises enregistrées au cours des derniers mois ont également révélé les failles de la « gouvernance d'entreprise ».

Les scandales financiers ou les erreurs stratégiques de l'année dernière ont montré les limites du rôle, des pouvoirs et de la composition des conseils d'administration et de surveillance actuels.

Pour le groupe de la CFE-CGC, les salariés, en tant que tels, possesseurs ou non de parts de capital des entreprises, doivent être présents comme membres à part entière dans les conseils d'administration ou de surveillance. C'est le seul moyen d'alerter les actionnaires sur les dangers que certaines décisions font courir à l'entreprise. L'encadrement revendique sa place dans la nouvelle gouvernance d'entreprise.

L'appréciation de l'euro face au dollar est devenue une difficulté supplémentaire pour nos économies pour financer le développement des entreprises exportatrices et des investissements. L'effet positif de cette appréciation sur le prix du pétrole ne compense pas les pertes de parts de marchés que subissent les entreprises françaises.

En ce qui concerne la conjoncture nationale, le gouvernement semble avoir fait le choix, pour le budget 2004, de réduire le déficit budgétaire puisqu'il affiche un objectif de croissance nulle en volume des dépenses de l'Etat. Ces orientations sont dans la lignée de celles prises au cours de l'année 2003 avec le gel de certaines dépenses, le taux de croissance pour 2003 ne devant pas dépasser 0,8 % selon l'INSEE.

Pour le groupe de la CFE-CGC, il est pourtant indispensable de mener une politique contra-cyclique par la stimulation des différents moteurs de la croissance.

L'investissement des entreprises doit être réactivé sous réserve qu'il ne s'agisse pas d'investissements purement financiers, voire spéculatifs.

Les entreprises doivent se doter de moyens suffisants, non seulement pour financer sainement leur exploitation, mais aussi pour s'adapter aux exigences des nouvelles technologies, favoriser la recherche-développement, se moderniser, afin de renforcer la compétitivité de notre économie.

Le groupe de la CFE-CGC est également favorable à une stimulation de la consommation par l'amélioration du pouvoir d'achat.

Le soutien de la consommation et la consolidation de la croissance sont au service de l'emploi et doivent permettre de lutter contre le chômage dont le taux de 9,3 % et la tendance à la hausse sont particulièrement inquiétants.

Nous ne partageons pas l'analyse du rapporteur selon laquelle les baisses proportionnelles de l'impôt sur le revenu posent un problème de justice sociale.

Si les ménages non imposables ne sont bien évidemment pas concernés par les baisses d'impôt sur le revenu, ils perçoivent la prime pour l'emploi et bénéficient à ce titre de la solidarité nationale sous la forme d'un impôt négatif.

Par ailleurs, ces mesures fiscales ont permis de soutenir la consommation au dernier trimestre 2002.

Quant à la baisse de la TVA, si le groupe de la CFE-CGC approuve les baisses ciblées comme dans le bâtiment et l'espère demain dans la restauration, il n'est pas favorable à la baisse généralisée, la TVA étant le meilleur instrument de financement de l'Etat en liaison avec le développement économique.

Le groupe de la CFE-CGC tient à rappeler que les entreprises peuvent également améliorer le pouvoir d'achat des ménages en relevant tous les salaires de toutes les catégories de salariés dans le privé comme dans le public.

Mais la baisse du taux de chômage nécessite également que l'on mette en place des mesures spécifiques.

Pour le groupe de la CFE-CGC, il s'agit autant de développer la formation pour accéder au marché du travail dans des conditions satisfaisantes, que la formation tout au long de la vie pour favoriser l'employabilité à tout âge.

Ceci permettrait de prévenir les ruptures de contrat de travail au sein des entreprises.

Il faut également mener une vraie politique de gestion des salariés « âgés ». En faisant partir les salariés bien avant l'âge de la retraite, on se prive également de leurs compétences.

En ce qui concerne la politique monétaire européenne, le groupe de la CFE-CGC approuve la baisse des taux d'intérêt de la BCE de 0,5 point le 2 juin dernier. Cette mesure devrait permettre aux entreprises de restructurer leurs dettes.

Il considère, comme le rapporteur, que la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance doit être revue. Enfin, l'hypothèse de politiques budgétaires différenciées par pays doit être explorée pour compenser les différences de situations économiques. Ne disposant déjà plus de l'instrument

monétaire, il est indispensable que nous nous dotions d'une marge de manœuvre budgétaire afin de pouvoir absorber les chocs asymétriques.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CFTC**

La situation présente se caractérise par un rythme de croissance de l'économie mondiale plutôt modeste, accompagné, dans certains pays, d'un risque de déflation. Le constat de cette situation et celui des défaillances des instances américaines de contrôle et de régulation de la gestion financière ont profondément altéré la confiance des agents économiques et contribué aux difficultés présentes. Dans le cadre d'un plan d'action européen, une réforme de la gouvernance des entreprises et le développement des outils de notation financière nous paraissent indispensables et urgents.

L'économie ne doit pas être une fin en soi mais un moyen au service du bien être et de l'épanouissement des personnes. Le politique doit jouer son rôle d'instigateur et de régulateur économique et social.

L'Europe n'arrive pas à jouer un rôle de locomotive de la croissance aux côtés des Etats-Unis. Le chômage augmente dans la zone euro. Ceci réduit considérablement les avantages que l'ensemble des pays de la zone auraient pu tirer de l'élargissement de l'Europe à de nouveaux Etats.

Quatre pays représentant les trois quarts du PIB de la zone euro, dont les deux principales puissances économiques, n'arrivent plus à respecter le Pacte de stabilité et de croissance. De toute évidence, la révision de ce dernier devra constituer une préoccupation essentielle dans les mois qui viennent.

L'augmentation du chômage et du sous-emploi que nous venons d'évoquer constitue un gâchis humain absolument inacceptable, rendant plus difficiles encore les réformes structurelles. Il importe de valoriser les atouts que constituent la qualification de notre population active, notre productivité élevée et la qualité de nos infrastructures.

Le développement humain et familial est pour nous le but de l'économie. De ce fait, la part du travail humain dans la réalisation de la croissance doit être mieux prise en compte. Il faut donc permettre à chacun de développer ses capacités de manière à renforcer notre potentiel de croissance. De ce point de vue, la formation tout au long de la vie est un facteur fondamental. Cette formation doit en particulier être ouverte aux moins qualifiés, aux salariés les plus âgés et à ceux qui, en raison de leurs charges familiales, ont dû interrompre leur activité professionnelle.

D'importantes réformes ont été, ou vont être, mises en chantier. Pour le groupe de la CFTC, elles doivent être conclues sur la base de la négociation, dans un esprit de respect mutuel, de responsabilité, de solidarité, et aussi d'équité.

Nous réaffirmons la légitimité des organisations syndicales à représenter, dans le cadre de la loi, les intérêts matériels et moraux des salariés et de leurs familles, à être pleinement associées à l'élaboration du projet de l'entreprise, à l'analyse de ses évolutions, à la définition des mutations qu'elles impliquent, comme à la répartition des richesses produites.

La communauté internationale doit se donner comme priorité une stratégie de développement universel au service des personnes humaines. C'est le message fondamental de ce projet d'avis. L'interdépendance des peuples et de leurs économies appelle le renforcement des dispositifs de solidarité et de régulation de leurs échanges.

Mettre l'économie au service de l'homme, de son « bien être » et de son développement est le gage de la paix.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CGT**

Le premier semestre 2003 a été marqué par des évènements graves (guerre, épidémie...) et les incertitudes géopolitiques restent fortes aujourd'hui. Dans le domaine économique, ce semestre a vu la poursuite des désordres financiers et monétaires, les espoirs, encore remis, de reprise de la croissance aux Etats-Unis, la panne de la croissance en Europe et en France. Il reste enfin marqué par le climat social tendu dans notre pays en raison de réformes engagées par le gouvernement dont le contenu et la conduite restent plus que discutables.

L'avis a su tenir compte de la conjoncture difficile créée par l'entrecroisement de ces évènements et le groupe de la CGT en partage l'économie générale ainsi que les principaux axes de propositions.

Trois séries de remarques nuancent cette approbation globale.

La première concerne la politique de l'emploi. Les faits sont connus : il n'y a plus de créations nettes d'emploi et le chômage déjà élevé continue à croître. L'avis traite de ces problèmes, mais il reste timide sur les remèdes à y apporter par le biais des politiques publiques de l'emploi.

En la matière le gouvernement a beaucoup défait. Côté « faire », s'il a octroyé de nouveaux et importants avantages aux entreprises, la portée et l'efficacité de ces mesures ne se lit pas dans les statistiques de l'emploi et du chômage. L'avis aurait mérité d'être plus critique à l'égard de cette grave lacune gouvernementale et plus incisif sur les exigences d'une politique publique de l'emploi permettant de lutter de façon effective contre le chômage. Une politique de l'emploi qui ne saurait se réduire à l'attente hypothétique d'une reprise de la croissance qu'au demeurant la politique économique du gouvernement ne semble pas devoir favoriser. Ce qui amène à une deuxième série de remarques.

L'avis plaide en faveur d'une politique économique « équilibrée » jouant à la fois sur la demande et sur l'offre ; il critique, dans la lignée des précédents avis de conjoncture, le gouvernement économique et monétaire de l'Europe qui

n'assume pas les responsabilités qui sont les siennes face à une situation économique très critique dans la zone euro.

Mais la position de l'avis reste « trop équilibrée », insuffisamment vigoureuse pour interpeller le gouvernement français et les autorités européennes. Cette observation est inspirée par la crainte que la reprise américaine n'entraîne pas de reprise en Europe où la pusillanimité monétaire, la flagellation budgétaire et l'appréciation de l'euro peuvent provoquer le pire : un processus déflationniste sanctionné par une récession profonde. Si le pire n'est jamais sûr, l'avis aurait cependant dû exprimer plus clairement cette crainte et, en conséquence, formuler des conseils plus vigoureux en direction de notre gouvernement pour qu'il agisse en France et en Europe afin de lever des inquiétudes légitimes et affronter des difficultés économiques et sociales très sérieuses. Ces inquiétudes amènent la troisième série de remarques qui concernent les relations sociales dans notre pays aujourd'hui.

L'avis note opportunément le lien que l'on doit faire entre dégradation de la cohésion sociale et conflictualité à propos des réformes structurelles pour proposer que soit poursuivi le débat sur la démocratie sociale. Le groupe de la CGT soutient cette orientation et souhaite qu'au-delà des débats des décisions législatives soient arrêtées en ces domaines. M. François Fillon a annoncé son intention de déposer un projet de loi en ce domaine. Mais que n'a-t-il lancé ce chantier avant que le gouvernement n'engage des réformes structurelles qui auraient bien eu besoin, pour leur crédibilité et leur efficacité, d'autres méthodes que celle qu'il a utilisée ? Nul doute que ce futur projet de loi fera l'objet d'une saisine gouvernementale de notre Assemblée permettant ainsi aux dispositifs de discussion de son contenu de s'enrichir effectivement des avis exprimés ici. Nous aurions aimé qu'un ministre, présent, entendît ce vœu.

Ces remarques faites, le groupe de la CGT a voté cet avis.

#### **Groupe de la CGT-FO**

La période de tension internationale qui a précédé la guerre en Irak a troublé les indicateurs socio-économiques, transformant le risque politique en risque commercial. L'impact de ce contexte sur l'activité s'est ajouté à la perte de confiance due au jeu spéculatif des investisseurs, aux errements comptables, et à la déroute des marchés financiers qui en a résulté.

Dans ces conditions, il était difficile de façonner un avis sur la conjoncture, d'autant que le rebond espéré ne s'est pas produit, contraignant le gouvernement à baisser de nouveau sa prévision de croissance ; il convient de mesurer les effets contre productifs sur l'économie de ces écarts de prévision.

Comme le projet d'avis l'indique, le ralentissement intervenu en 2001 est révélateur des déréglementations du libre échange mondialisé. Le désengagement permanent des Etats, la libéralisation accrue des marchés, la généralisation des privatisations et le démantèlement des systèmes de protection

sociale ne sont pas de nature à consacrer l'intelligence économique au service du développement, tant humain qu'environnemental.

Force est d'ailleurs de reconnaître le changement de paradigme des Etats-Unis qui recourent massivement au déficit budgétaire que financeront leurs partenaires commerciaux, dont l'Union européenne, au travers de l'inflation importée.

Devant les déboires sociaux que génère le développement sans réglementation du commerce mondialisé aggravant la fracture entre le nord et le sud, les riches et les pauvres, il est temps de poser le débat sur les conséquences de la théorie libérale rythmée, par les cycles courts d'activité et leurs spirales récessives.

Les miracles économiques que représentaient l'Argentine et la Thaïlande, élèves modèles du néo libéralisme, se sont mués en déconfiture. Les prévisions 2003/2004 n'engagent pas à l'optimisme. Le scénario brésilien ne se présente pas sous les meilleurs auspices : ni la hausse des taux d'intérêts, ni l'orthodoxie budgétaire et la poursuite d'une politique de rigueur, n'ont stimulé l'économie.

Quant à l'Union européenne, elle ne donne aucun signe de franc redémarrage. Le décalage de conjoncture avec les Etats-Unis perdure depuis trois ans. L'Europe a affiché une croissance nulle au premier trimestre 2003. Certes, comme le projet d'avis l'indique, l'Allemagne qui pèse pour 1/3 du PIB de la zone euro, subit l'épreuve d'une quasi récession ce qui conduit les experts à pointer l'absence de réformes structurelles. Pourtant, les champions en la matière, c'est-à-dire les Pays-Bas, se retrouvent dans la même situation. L'Italie est confrontée à des problèmes identiques.

Au bout du compte, la zone euro est très chahutée et les perspectives demeurent moroses. Le risque de dégradation continue de l'activité suppose de réviser la stratégie du *policy mix*.

Le groupe FO soutient la remise à plat du Pacte de stabilité et de croissance, les gouvernements devant s'octroyer des marges de manœuvre budgétaires pour remédier aux chocs. Cette révision doit aussi intégrer les moyens nécessaires aux investissements, pour permettre la réalisation des grands projets d'infrastructures dont dépend l'attractivité des territoires. Elle serait incomplète si la recherche et le développement ne bénéficiaient pas d'apport budgétaire : en la matière il est urgent d'inverser la tendance.

De même il est évident qu'il faut donner une alternative plus élevée à l'objectif de 2 % d'inflation. L'institut d'émission, doit ajuster sa politique monétaire pour enrayer toute évolution déflationniste.

A l'instar du projet d'avis, FO plaide pour que tous les moyens soient utilisés pour mobiliser l'économie. Les réductions d'impôts ne favorisent pas la croissance. Elles sont le levier de la réduction des dépenses publiques et de l'accroissement des inégalités. De même, les baisses de charges sociales cumulées à la modération salariale n'ont rien prouvé en terme de politiques

d'emplois durables. Fondée sur ces orientations la stratégie de Lisbonne est en échec.

FO est d'accord sur la priorité qu'il convient d'accorder à l'augmentation du pouvoir d'achat des salaires et des minima sociaux, susceptibles de doper la croissance.

Enfin, le groupe FO est préoccupé par l'absence de véritable dialogue social.

L'adhésion prochaine des 10 nouveaux pays dans la sphère de l'Union européenne, pose le problème du maintien des acquis sociaux. Au jeu de la comparaison des coûts moyens horaires du travail c'est la protection sociale collective et les services publics, qui passeront à la trappe libérale. Dans cette perspective, les salariés ont tout à perdre mais les entreprises n'ont rien à y gagner.

Le projet d'avis corroborant les inquiétudes de FO, le groupe a voté en sa faveur.

#### **Groupe de la coopération**

Le groupe de la coopération partage l'analyse du rapporteur : le premier semestre 2003 s'achève sans que soient perceptibles les signes d'une reprise de croissance des économies mondiales. Le retour à la confiance n'est pas encore à l'ordre du jour.

L'activité de nos entreprises coopératives est directement impactée. Ceci résulte aussi de l'effet combiné d'une réévaluation de l'euro par rapport aux autres monnaies et d'un ralentissement des importations américaines dans un contexte transatlantique tendu.

Sur le plan du commerce extérieur, et dans le secteur du vin par exemple, les exportations sont en chute nette.

Sur le plan national et d'une manière générale, la consommation intérieure en souffre aussi, avec un pouvoir d'achat des ménages en baisse par rapport à 2002.

Face à cette conjoncture et pour relancer la croissance économique, l'avis propose de faire le choix des hommes, du développement et de la solidarité.

Ces thèmes rejoignent les valeurs et les principes de la coopération, de développement d'entreprises de personnes.

Effectivement, permettre à chacun de développer ses compétences passe certes par la formation mais également par des démarches entreprenariales dynamiques et collectives.

Pour favoriser une reprise de l'économie, le groupe de la coopération souhaite que l'Etat français soutienne prioritairement une politique de relance des investissements productifs des entreprises et en particulier des PME.

A cet effet, les baisses des budgets publics affectés entre autre à la recherche et aux crédits de soutien aux investissements commerciaux ne vont pas dans le bon sens.

De notre point de vue, l'Etat doit soutenir ces initiatives par une politique fiscale volontariste. Des pôles d'innovation et de développement existent dans l'industrie française. Par exemple les biocarburants nous semblent un secteur d'avenir pour les énergies renouvelables et pour le transport, secteur dans lequel les coopératives agricoles se sont déjà engagées.

Concernant les politiques européennes, à l'heure où l'Union s'apprête à intégrer de nouveaux pays ayant un niveau de développement inférieur à celui des actuels Etats membres, il nous semble urgent d'aborder le chantier de l'Europe sociale afin de prévenir tout risque de «dumping social». Les entreprises européennes ont besoin, pour développer leurs activités, d'un espace de stabilité et de concurrence loyale.

Pour libérer la croissance et asseoir sa position dans la compétition internationale, l'Union européenne doit non seulement développer son industrie mais également renforcer sa dynamique d'exportation. Il est indispensable pour l'Europe de soutenir la promotion de sa production et d'encourager la conquête de marchés extérieurs.

Par ailleurs, nous rappelons ici notre souhait de voir dans l'OMC s'établir une régulation des marchés.

### **Groupe des entreprises privées**

La présentation d'un avis de conjoncture est un moment important pour notre Assemblée. Sa crédibilité repose sur la prise en compte de tous les paramètres et de tous les points de vue. Pourtant, lors de l'examen en section, le point de vue du groupe des entreprises privées a été marginalisé sur des points essentiels et la situation même des entreprises n'a été prise en compte qu'au détour de quelques lignes, comme si l'essentiel était ailleurs.

Une fois encore, les sujets majeurs du point de vue de la croissance et de l'emploi ne sont pas abordés à la hauteur de l'enjeu, sans doute parce que les questions posées remettent en cause des certitudes et des schémas d'analyse. Le refus de ces remises en cause conduit le Conseil à adopter une fois encore, selon nous, une vision finalement tronquée de la situation et, dès lors, des propositions erronées.

Nous regrettons la trop faible place, dans nos débats, de la conjoncture économique au sens strict. Depuis le précédent avis de décembre 2002, beaucoup de choses se sont passées. Le présent projet ne manque pas d'interrogations sur les conséquences de la guerre en Irak, la crise des marchés financiers ou les difficultés des pays émergents. Pourquoi pas ne pas accorder la même attention à l'évolution récente de l'activité en France ?

Faire de la conjoncture, ce n'est pas seulement prendre acte de la révision en baisse du taux de croissance ou de la montée du chômage. C'est tenter d'en expliquer les raisons externes et internes. C'est se demander pourquoi les investissements reculent et les performances françaises à l'exportation déclinent par rapport à celles des grands pays voisins. C'est scruter avec la même attention la situation des entreprises que celle des ménages.

Comment, en effet, faire une priorité de la lutte contre la précarité et le chômage sans se préoccuper du développement du tissu économique qui conditionne l'emploi, le pouvoir d'achat et les ressources sociales du pays ? Au lieu d'un diagnostic exhaustif sur l'activité, le rapporteur a choisi de mettre l'accent sur la responsabilité de Bruxelles et Francfort dans notre panne de croissance, ou sur celle des marchés financiers dans l'inquiétude des consommateurs et des entrepreneurs... comme s'il n'y avait pas en France de facteurs propres de blocage.

L'avis s'inscrit dans la ligne des précédents. Comme si une position passée était toujours gage de justesse dans le raisonnement et d'efficacité dans la politique proposée :

- oui, la demande interne est en panne. Si le rythme de la consommation a ralenti depuis deux ans, jamais l'épargne n'a été aussi élevée. En réalité, le passage à vide actuel de la conjoncture tient à l'insuffisance de la demande des entreprises : déstockage et, surtout, faiblesse de leurs investissements ;
- oui, l'action publique est déterminante pour l'expansion et l'emploi. Son efficacité se mesure non à l'aune de postes budgétaires ou d'interventions dans le secteur marchand, mais à son adéquation permanente aux priorités nouvelles. Les dépenses et les effectifs doivent être redéployés là où l'Etat est légitime et où peut s'exercer son rôle d'impulsion pour la compétitivité et la croissance. La fiscalité doit être mise au cœur d'une stratégie globale de croissance et d'attractivité. Les services publics doivent être réformés en conciliant concurrence et mission d'intérêt général ;
- oui, l'équilibre budgétaire pour l'équilibre budgétaire n'a pas de sens. Mais remettre en cause le pacte de stabilité ou proposer une nouvelle évaluation du solde public ne ferait qu'éluder les problèmes de fond. Il faut revenir à une conception plus souple et plus crédible du pacte, en fonction de la conjoncture, tout en gardant l'esprit : il n'y aura pas de croissance durable possible sans une politique déterminée de retour à un régime d'équilibre de moyen terme.

Nous regrettions que le débat économique se poursuive comme si les contraintes n'avaient pas changé de nature avec la mondialisation, le vieillissement démographique, l'engagement de la France dans l'Europe de l'euro et maintenant l'élargissement de l'Union.

Tributaire de son environnement pour son développement économique et social, la France l'est tout autant de sa capacité à retendre les ressorts internes de la croissance, à développer l'emploi, à restaurer sa compétitivité globale, à rendre plus efficace l'action publique, à exonérer les générations futures de ses inconséquences d'aujourd'hui.

Il est du rôle du Conseil économique et social de dire que la résolution de nos difficultés relève d'une volonté collective à engager des réformes. Pourquoi ne pas avoir mentionné dans cet avis les décisions prises précisément pour muscler la croissance, à travers notamment la loi d'initiative économique et le plan innovation ? Pourquoi n'avoir rien dit sur les enjeux des grandes réformes en cours ou à venir, qu'il s'agisse de la décentralisation, des retraites ou de l'assurance maladie, pourtant au cœur du débat économique et social en cette année 2003 ?

Parce que le souci de relever le potentiel de croissance tout en mettant l'homme au cœur du développement économique est le nôtre, le groupe des entreprises privées ne pouvait voter que contre un avis qui ne dit pas :

- qu'il n'est de politique économique efficace que compatible avec l'engagement européen de la France ;
- qu'il n'est de distribution possible qu'adossée à une croissance durablement soutenue ;
- qu'il n'est de plus sûr moyen d'augmenter le pouvoir d'achat que de libérer le travail et réduire les prélèvements confiscatoires ;
- qu'il n'est de création durable de richesses et d'emplois que par l'activité productive.

### **Groupe des entreprises publiques**

L'avis qui nous est soumis privilégie l'estimation qualitative du facteur humain et la compréhension des chaînes longues et courtes de la causalité économique et sociale.

Au-delà de son adhésion au contenu et à la forme du texte, le groupe des entreprises publiques tient à souligner ou nuancer certaines des positions exprimées, aux niveaux international, européen et français.

A l'échelle **internationale**, tout d'abord, l'attention était focalisée depuis quelques mois sur les tensions géopolitiques entre Europe et Etats-Unis. La fin du conflit devait, mécaniquement, sonner le réveil général. Or, non seulement ce n'est pas économiquement le cas, mais, en outre, les incertitudes géopolitiques ne paraissent pas levées à ce jour. L'avis l'a justement souligné.

Une nuance cependant qui concerne en priorité la volonté politique des décideurs internationaux. L'avis mentionne en effet l'idée de « *biens publics mondiaux* » et de « *développement durable* ». Sur ce point, peut-être le Conseil économique et social gagnerait-il à rappeler que les idées les plus nobles, si elles ne sont pas lestées par des mesures concrètes et une volonté politique ferme,

courrent le risque de démobiliser durablement les meilleures énergies sur des sujets pourtant cruciaux.

En **Europe**, un deuxième point est, à notre avis, abordé trop allusivement. Il concerne le lien entre productivité et nouvelles technologies. Une forte croissance de la productivité et des richesses provient principalement des innovations, de la production et de l'utilisation des nouvelles technologies. Or, à l'heure actuelle, ce facteur semble davantage profiter aux Etats-Unis qu'à l'Europe, dont le potentiel de rattrapage est considérable.

On peut espérer que la mise en place récente d'une politique coordonnée à l'échelle européenne contribue à résorber un écart inquiétant.

La **France**, quant à elle, a bien sûr pâti de cette conjoncture défavorable. Cependant la thèse du déclin français, soutenue par des classements internationaux de compétitivité aux protocoles discutables, n'est pas justifiée. La stigmatisation de la dégradation de l'environnement des affaires en France est largement excessive. L'étau que l'avis souligne - entre contraintes économiques et questions sociales - n'est pas propre à une France qui tire incontestablement son épingle du jeu dans la compétition mondiale. L'Hexagone se situe en effet au 1er rang des pays membres de l'OCDE pour les entrées de capitaux étrangers (exception faite du Luxembourg !)

Enfin, le groupe des entreprises publiques estime que les recommandations de l'avis sur les plans conjoncturel et structurel doivent être nuancées, précisément en raison de la faiblesse de la marge de manœuvre gouvernementale. Relancer les salaires dans le privé et dans la fonction publique, relancer les investissements publics, assurer une formation tout au long de la vie, baisser la TVA, relancer l'aide publique au développement... sont évidemment des mesures louables dans l'absolu. Mais dans le contexte actuel, elles ne paraissent pas simultanément envisageables.

Le groupe des entreprises publiques a voté pour l'avis.

### **Groupe de la mutualité**

Plus réaliste que ne l'était le projet d'avis sur le même sujet à la même époque, l'avis actuel, après une analyse économique judicieuse de la situation, fait des propositions constructives visant à rétablir la croissance. Le groupe de la mutualité les partage et approuve de manière générale les appréciations portées. Ses observations touchent plus particulièrement à l'évolution sociale et aux réformes en cours qui en modifient les perspectives. L'avis, en se proposant d'ailleurs de faire « *le choix des hommes, du développement et de la solidarité* », donne droit de cité aux réformes qui organisent la protection sociale et concourent à la justice sociale.

Sur la réforme des retraites, et par delà la contribution sur « *l'avenir des retraites* » adoptée récemment par cette Assemblée qu'il ne mentionne pas, le projet d'avis fait état « *des tensions* » provoquées par le projet gouvernemental,

et livre quelques recommandations en matière de dialogue social, dont tout pouvoir politique gagnerait à s'inspirer pour « *restaurer une confiance, fragilisée par l'insécurité sociale* ».

Sur le projet de réforme de la branche assurance-maladie de la sécurité sociale, annoncé pour l'automne prochain, les réflexions préliminaires de groupes de travail issus de la Commission des comptes de la sécurité sociale ont porté notamment sur la gouvernance de l'institution et un nouveau partage des rôles entre protection de base obligatoire et organismes complémentaires. Cependant, tandis que les comptes de l'assurance-maladie se dégradent rapidement pour voisiner, en déficit cumulé des années 2002 et 2003, les 16 milliards d'euros, les pouvoirs publics ne prennent aucune mesure sérieuse de redressement. S'il n'est pas question de spéculer sur une dramatisation de la situation, pour frayer un chemin à des propositions qui, par hypothèse, seraient impopulaires, le groupe de la mutualité s'interroge : peut-on redessiner les contours d'une protection collective adaptée aux défis actuels, sous la pression des évènements ? Ne convient-il pas, au contraire, d'assainir les comptes avant d'engager un débat serein sur les enjeux plus globaux ?

Quant aux réformes nécessaires de la fiscalité et des prélèvements obligatoires, le groupe observe qu'une nouvelle baisse des impôts directs ne réglera pas la question centrale que pose la répartition en vigueur de l'effort contributif entre les concitoyens. Sur ce point, chacun s'enorgueillit du principe inscrit dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, en ces termes : « *Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés* ». Mais la réalité est bien éloignée de ce principe puisqu'un quart des contributions correspondent à des taxes sur la consommation, et que dix pour cent seulement des prélèvements dont l'impôt sur le revenu sont progressifs. Cette situation inégalitaire tend à s'aggraver : si, en 1980, deux tiers des ménages acquittaient cet impôt, ils ne sont plus aujourd'hui que 50 %. Devant une pratique qui bafoue le principe, les pouvoirs publics devraient s'empresser de mettre en chantier une réforme qui redresse cette tendance.

Plus qu'en toute autre circonstance, en période de quasi-stagnation de l'économie, le besoin de sécurité et d'équité correspond à une exigence forte : la protection sociale obligatoire et la fiscalité peuvent répondre, au moins partiellement, à cette attente, pour peu que des réformes les y rendent aptes.

Car le développement des personnes, le dialogue social et la confiance dans les mécanismes de justice et de progrès, sont trois facteurs qui conditionnent la bonne santé des économies modernes. Parce que ce message apparaît dans le projet d'avis, le groupe de la mutualité a voté favorablement.

### Groupe des personnalités qualifiées

**M. Duhartcourt** : « L'avis présenté par notre collègue Alain Deleu part du constat incontestable que la reprise est toujours en attente. Le ralentissement apparu en 2001 s'est durablement installé, en raison des difficultés géopolitiques, mais surtout d'une accumulation de risques et de fragilités : la confiance des acteurs économiques est altérée ; les marchés financiers ébranlés par le dégonflement de la bulle et les scandales restent sceptiques, les Etats-Unis ont retrouvé un double déficit, les inégalités du développement mondial entretiennent les tensions. Le rapporteur note que l'Union européenne connaît un ralentissement particulier, en raison notamment d'une panne de toutes les composantes de la demande, et des limites de la combinaison actuelle entre politique monétaire et budgétaire.

La France participe à la morosité ambiante. L'avis souligne à juste titre que l'alternative dans cette conjoncture déprimée est ainsi la suivante : donner la priorité à la réduction du déficit et des dépenses publiques, ou conduire une politique plus contra-cyclique. Je partage son opinion que les orientations budgétaires restrictives actuelles posent problème dans cette période de faible activité, et je déplore avec lui les gels ou annulations de crédit concernant des dépenses d'avenir comme celles de la recherche. De même, l'avis souligne que le ralentissement conjoncturel et la relance des inégalités qu'il provoque fragilisent la cohésion sociale. Aussi bien, notre Assemblée demande que la lutte contre la précarité et l'exclusion échappe aux coupes budgétaires ; elle demande également que la politique fiscale soit examinée en fonction des critères d'efficacité et de justice, et des objectifs de croissance et d'emploi que le pays s'assigne. Au-delà, se pose la question du partage des richesses produites susceptible de conjuguer soutien de la demande et couverture des besoins de solidarité, et développement de l'offre.

Le rétablissement de la confiance est une des conditions du retour au dynamisme de l'économie : l'avis insiste à juste titre sur le développement du dialogue social, sur l'association nécessaire de l'ensemble des partenaires sociaux aux choix économiques et à l'élaboration des réformes. Les mouvements sociaux sur les retraites et sur des projets mettant en cause l'Education nationale montrent l'exigence d'un débat réel sur les enjeux et d'une écoute véritable des parties prenantes. Je soutiens à cet égard les amendements déposés sur les conditions de l'amélioration du dialogue social et de la négociation collective.

Au niveau européen, l'avis appelle à saisir la chance de l'élargissement, et rappelle l'impératif du renforcement de la dimension sociale de l'Union européenne. L'appréciation du policy mix européen tient compte de l'évolution récente. L'avis est ainsi conduit à noter une certaine inflexion dans la stratégie de la banque centrale, et par contraste à regretter que la révision du pacte de stabilité et de croissance reste toujours en panne. Sur ce dernier point, l'avis se situe dans la continuité de la réflexion de notre Assemblée, et se garde d'anticiper sur les

conclusions de l'avis que présentera bientôt notre collègue Taddei. L'avis avance cependant l'idée intéressante que les politiques budgétaires pourraient être différencierées selon les pays, pour compenser les différences de situations et les impacts différents de la politique monétaire unique.

Je partage le souci du rapporteur de promouvoir des régulations internationales en faveur d'un développement durable partagé, et de consentir un effort tout particulier au bénéfice des pays en développement les plus endettés. Je partage également sa déception après les résultats très maigres du dernier sommet d'Evian.

Cet avis aurait peut-être pu approfondir un certain nombre de questions, et par exemple les moyens de conduire - je cite - une politique de soutien de l'activité combinant le conjoncturel et le structurel.

Je félicite cependant le rapporteur pour son travail, et j'émettrai un vote favorable ».

#### **Groupe des professions libérales**

Le travail d'analyse de la conjoncture, mené sans relâche par notre Assemblée trimestre après trimestre pourrait ressembler à un exercice factice et fastidieux, plus formel qu'efficace. La qualité des rapporteurs a permis jusqu'ici d'éviter ces écueils, tandis que le retournement de conjoncture, que nous vivons depuis plusieurs semestres maintenant, rend d'autant plus précieux les tentatives d'éclairage des décisions publiques que nous pouvons apporter. L'accroissement des incertitudes durant les derniers mois, le sentiment, pour beaucoup de pays, de se trouver en équilibre sur un fil entre croissance et récession, renforcent encore le besoin de comprendre et d'expliquer.

Pour autant, notre groupe est un peu déçu par l'avis. Déçu, non par l'ampleur et la qualité du travail du rapporteur, mais par l'impression que ce travail ne répond pas exactement aux préoccupations qui doivent être celles de notre Assemblée en matière de conjoncture.

Le rapport et l'avis sont sans doute trop ambitieux en voulant fournir un panorama d'ensemble de la situation économique par une analyse fouillée des grands facteurs structurels qui complètent l'évolution conjoncturelle. La politique familiale, la politique du logement, l'élargissement de l'Union européenne, les négociations commerciales à l'OMC sont des sujets ô combien importants. Mais il y a un vrai risque de dispersion des efforts du Conseil, alors que ces mêmes sujets font l'objet de travaux d'autres sections, dont certains récents ou en cours. De surcroît, cela surcharge une analyse qui doit être « instantanée » et concise de l'évolution conjoncturelle.

Ces textes manquent d'éléments essentiels de l'analyse conjoncturelle. Le groupe des professions libérales pense à une véritable expertise des choix budgétaires possibles, alors même que la mécanique de préparation du budget 2004 est engagée. Nous y voyons un risque sérieux pour la crédibilité des

travaux de notre Assemblée. Le rapport du premier semestre est à même de contribuer à l'éclairage des pouvoirs publics et à l'implication des assemblées parlementaires dans le débat budgétaire, au cœur de la légitimité démocratique du pouvoir législatif. Ne pas répondre, dans l'esprit de la nouvelle « constitution financière » de la France, à ce besoin d'expertise et d'éclairage, c'est aussi écorner l'image du Conseil économique et social et lui faire perdre une partie de son influence dans les circuits parlementaires. Nous voulons donc souligner ce véritable risque.

Pour en venir à l'analyse elle-même, le groupe des professions libérales émet quelques réserves.

En ce qui concerne la conjoncture internationale, nous trouvons un peu risqué de décréter que la « *récession semble pouvoir être écartée* ». Les indices courants nous incitent au moins à un minimum de prudence, qu'il s'agisse de l'Amérique latine, du Japon, de certains pays asiatiques (ASEAN), sans parler évidemment du cas préoccupant de l'Allemagne. Nous aurions souhaité une analyse plus complète des risques précis pesant sur la conjoncture américaine et surtout des mécanismes possibles de transmission à l'Europe (consommation des ménages, marché immobilier, par exemple). De la même façon, le risque de déflation, de plus en plus couramment évoqué pour les Etats-Unis aurait mérité une analyse approfondie, au-delà de la seule référence au cas japonais, qui n'est pas transmissible tel quel aux autres économies occidentales.

Sur le plan intérieur, notre groupe regrette la formulation et la nature des critiques à l'égard de la politique gouvernementale. S'il relève de notre rôle d'exprimer notre opinion quelle que soit la tendance du gouvernement, en revanche, comme pour les autres avis, il serait bon d'une part d'accorder à une nouvelle politique le « *bénéfice du doute* », alors qu'il s'agit de surcroît de changements annoncés mais non encore mis en œuvre (la réforme des retraites pourra-t-elle être sérieusement évaluée avant 5 ou 10 ans ?). De la même façon, nous éprouvons quelques doutes sur le réalisme de certaines propositions avancées, notamment parce qu'elles méritent une analyse plus approfondie. Nous pensons, par exemple, à l'évolution du SMIC, dont la hausse est proposée au détour d'une phrase alors que sa refonte, l'année dernière, avait mobilisé notre Assemblée toute entière pendant plusieurs semaines, à la même époque. En outre, cette proposition nous paraît relever d'un choix structurel et non d'une analyse purement conjoncturelle.

Concernant la politique budgétaire, cœur de notre propos, nous aurions voulu là aussi que le rapporteur puisse introduire un peu de modération dans l'éloge du rôle du déficit budgétaire dans la relance. La restauration de l'équilibre des finances publiques, de l'équilibre primaire (c'est-à-dire avant remboursement de la dette) en particulier pour permettre un allègement de l'endettement, nous semble un objectif de même valeur que celui de la relance de l'économie, ne serait-ce que parce qu'il y contribue. N'y a-t-il pas aujourd'hui un vrai risque que toute relance par la consommation soit purement et simplement

annihilée par des réflexes d'attente des consommateurs et des entreprises, alimentés par des anticipations de déflation ?

Toujours sur la politique budgétaire, notre groupe a toujours, durant les années de « vaches grasses », pris position lors de l'examen des rapports de conjoncture, pour que ces budgets de prospérité soient mis à profit pour reconstituer des marges de manœuvre (par réduction de l'endettement notamment) qui auraient été utiles depuis deux ans. Ce choix n'a pas alors été fait, peut-être en payions-nous les conséquences aujourd'hui ?

Pour toutes ces raisons, le groupe des professions libérales a apporté un appui sans enthousiasme à cet avis.

#### **Groupe de l'UNAF**

Se lancer dans la préparation d'un rapport et d'un avis de conjoncture dans le contexte économique et social évolutif, voire incertain, que connaît notre pays, est une gageure. Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur, M Alain Deleu, d'avoir franchi cet obstacle et d'avoir fait preuve d'un grand sens de l'écoute et de synthèse, tout en ouvrant le débat et en proposant des lignes d'action réalistes.

Le groupe de l'UNAF adhère à la démarche choisie par l'avis et qui éclaire la réflexion à partir d'une analyse précise du contexte international, peu favorable à une reprise de la croissance. L'Europe est confrontée aux difficultés liées à la faible croissance des produits intérieurs bruts, à la réévaluation de l'euro ou au fléchissement de la croissance industrielle. La France se heurte, de plus, au fléchissement des niveaux d'activité et son corollaire, la poussée de chômage amorcée et attendue. Cela se traduit, pour les entreprises, par un faible niveau de l'investissement et, pour les ménages, par une baisse de la consommation. On constate une lente dégradation de la conjoncture et de l'environnement social, une accentuation de la pauvreté et des inégalités.

Le groupe de l'UNAF soutient les recommandations de l'avis visant à valoriser le potentiel humain par la formation, l'appui des politiques publiques à l'investissement, et le renforcement du pouvoir d'achat pour soutenir la consommation. Il appuie aussi tout particulièrement l'analyse concernant la fiscalité, la baisse des impôts sur le revenu ou les allégements. L'impôt, réparti conformément à la capacité contributive des personnes et des familles, est le fer de lance des politiques conduites par l'Etat, en particulier dans le domaine de la solidarité. L'UNAF a toujours été opposée à la baisse de l'impôt sur le revenu, impôt progressif et juste. Sa préférence va aussi à la réduction de la T.V.A. qui touche lourdement les familles à bas revenus ou en charge d'enfants. Une fiscalité plus juste, mieux répartie et ciblée, peut contribuer à recréer un climat de confiance, tout en donnant des moyens de lutte contre la précarité et l'exclusion.

Enfin, l'UNAF adhère totalement au plaidoyer pour une politique familiale forte et durable. La Conférence nationale de la famille a jeté, récemment, les bases d'une politique qui s'inscrit dans la durée et la continuité : simplification

des prestations (dont au moins la Prestation d'accueil au jeune enfant tend vers l'universalité) ; mesures pour concilier les temps de la vie et permettre un libre choix ; démocratisation de l'accès aux différents modes de garde et qualité, ...

Les mesures en faveur de la famille s'inscrivent dans une démarche plus globale qui est de renforcer le capital de jeunesse de la nation, et de préparer son avenir. Il convient d'insister sur l'appui à apporter aux parents afin qu'ils puissent assumer leurs responsabilités éducatives envers leurs enfants, et aux jeunes pour favoriser et renforcer leur insertion économique et sociale. Le chômage des jeunes est une tare de notre société et un redoutable échec collectif, car il débouche parfois sur l'exclusion. Tout doit être entrepris pour l'enrayer, car il est un gaspillage économique et social.

Au total, le groupe de l'UNAF a apprécié cet avis qui ne s'en est pas tenu uniquement aux problèmes de conjoncture économique, mais aussi à leurs répercussions sociales. Ce sont d'ailleurs les mêmes préoccupations qui ont conduit à inscrire notre développement dans la solidarité internationale et la lutte contre la pauvreté, à rappeler aussi des exigences aussi cruciales que le manque d'eau et la pénurie énergétique qui affectent de vastes espaces régionaux et menacent la vie de populations nombreuses, et qui ne peuvent nous laisser indifférents.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

#### **Groupe de l'UNSA**

Les analyses et les propositions de l'avis font l'objet, de la part de l'UNSA, de points de réel accord. Sur l'Europe, tout particulièrement, elle considère que la politique monétaire doit soutenir la croissance, ce qui nous amène à souhaiter que le frémissement perçu dans la ligne de conduite de la Banque centrale européenne se transforme en mouvement déterminé et continu en faveur de l'emploi.

La mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance doit être revue. Une nouvelle fois, le Conseil économique et social a raison de rappeler que ce chef d'œuvre de l'orthodoxie budgétaire a toutes les caractéristiques du remède qui vous tue en même temps qu'il vous guérit.

De même, alors que nous pouvons légitimement nous inquiéter sur l'état de des ambitions réelles de l'Union européenne en matière de formation, de recherche et d'innovation, il faut affirmer un choix volontariste de redonner à l'Europe une ambition industrielle.

Sur les moyens les plus aptes à soutenir l'activité, en accord avec l'avis, nous estimons que la consommation est le principal moteur. Et nous nous inquiétons de voir ce moteur risquer de manquer de carburant.

La dégradation du pouvoir d'achat doit être enrayer. Les négociations salariales dans les entreprises, dans les branches professionnelles mais aussi dans la Fonction publique doivent être relancées sans délai.

Enfin, l'avis accorde un long développement à la promotion du dialogue et du partenariat social.

L'avis estime que le bilan de la « refondation sociale » est controversé. C'est le moins qu'on puisse en dire. Mais, la controverse provient beaucoup plus de son bilan que de la manifestation d'on ne sait quels esprits chagrins.

Il est aussi permis de s'interroger et même de s'inquiéter sur les résultats des négociations en cours ou programmées. Il suffit de se référer aux licenciements et aux restructurations, et surtout à la mise en œuvre de cette ardente obligation qui nous est faite de promouvoir formation tout au long de la vie pour toutes et pour tous, quel que soit le niveau de leur première chance, de la taille de leur entreprise et, faut-il le rappeler aujourd'hui, de leur âge.

Et puis, il ne faut pas oublier que ces six derniers mois ont été caractérisés par une conjoncture sociale très particulière. Quelle que soit l'appréciation portée sur ce long conflit social qui n'est pas achevé, nul ne peut nier son ampleur, sa durée, ses motivations légitimes.

Sur un point, on peut s'accorder : ce fut un exceptionnel raté pour la démocratie sociale.

L'UNSA rappelle que, le 3 juin dernier, elle avait alerté le Premier ministre, dans l'enceinte du Conseil économique et social, des risques qu'il y avait à vouloir engager des réformes sur des sujets tels que les retraites sans donner préalablement les outils de la réforme. Le résultat est, hélas, probant. C'est pour cette raison que le groupe de l'UNSA a proposé des amendements sur les thèmes essentiels de la démocratie sociale : la représentativité syndicale, le mode de validation de conclusion des accords, la complémentarité entre la loi et la négociation collective. Il est temps de passer aux actes. Il est temps, pour le Conseil économique et social - car c'est aussi sa mission - d'appeler avec fermeté à cette action d'y prendre toute sa part en avançant avec clarté des propositions. Dans le cas contraire, il vaudra mieux cesser l'hypocrisie des discours convenus et attristés en attendant, par les urnes ou dans la rue, un autre 21 avril.

L'avis ayant pris en compte l'essentiel des propositions contenues dans ses amendements, l'UNSA l'a voté.

## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i> .....	<i>166</i>
<i>Ont voté pour</i> .....	<i>135</i>
<i>Ont voté contre</i> .....	<i>21</i>
<i>Se sont abstenus</i> .....	<i>10</i>

**Le Conseil économique et social a adopté.**

**Ont voté pour : 135**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Baligand, Bastian, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Bros, Carron, Cazaubon, Chardon, Despey, Ducroquet, Ferré, Giroud, Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Szydlowski, Thévenot, Vanier, Vasseur.

*Groupe des associations* - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

*Groupe de la CFDT* - Mme Azéma, MM. Boulier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mme Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweeghe.

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

*Groupe de la CFTC* - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mmes Prud'homme, Simon, M. Vivier.

*Groupe de la CGT* - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Demons, Forette, Mme Geng, MM. Larose, Manjon, Rozet.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bailleul, Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Devy, Gamblin, Mme Hofman, M. Houp, Mmes Monrique, Pungier, MM. Quentin, Reynaud.

*Groupe de la coopération* - MM. Fosseprez, Marquet, Segouin, Verdier.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Bailly, Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Gadonneix, Martinand, Vial.

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

*Groupe de la mutualité* - MM. Chauvet, Davant, Ronat.

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

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duhartcourt, Mme Anne-Catherine Franck, MM. Gentilini, Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Motroni, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Roussin, Schapira, Souchon, Teulade.

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

*Groupe de l'UNAF* - MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Petit, M. de Viguerie.

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

**Ont voté contre : 21**

*Groupe des entreprises privées* - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Trépant, Veyset.

**Se sont abstenus : 10**

*Groupe de l'artisanat* - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

*Groupe des personnalités qualifiées* - Mme Pailler.

## **RAPPORT**

**présenté au nom de la section des problèmes  
économiques généraux et de la conjoncture  
par M. Alain Deleu, 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 établir un rapport périodique de conjoncture.

La présentation du rapport sur « *La conjoncture au premier semestre 2003* » a été confiée à M. Alain Deleu.

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

- Mme Martine Aubert, Directrice des études économiques du Crédit commercial de France (CCF) ;
- M. Michel Bernard, Directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ;
- M. Philippe Chalmin, Conseiller économique d'EULER-SFAC ;
- M. Jean-Paul Fitoussi, Président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. Dominique Moïsi, Conseiller spécial de l'Institut français des relations internationales (IFRI) ;
- M. Claude Viet, Responsable de la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME).

Le président de la section et le rapporteur se sont, par ailleurs, rendus à Francfort (Allemagne) où ils ont pu avoir des entretiens avec une délégation de la Banque centrale européenne conduite par M. Otmar Issing, économiste en chef et membre du Directoire de la BCE.

Concernant plus particulièrement la conjoncture en Allemagne, le rapporteur a rencontré, à l'Ambassade d'Allemagne à Paris, M. Hilmar Kaht, ministre-conseiller pour les affaires économiques, et M. Lutz-Rüdiger Vogt, conseiller pour les affaires sociales.

Toutes les personnes 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.

\*  
\* \* \*



## INTRODUCTION

Dans son avis adopté le 29 janvier 2003 sur « *La conjoncture au second semestre 2002* », sur le rapport de M. Pierre Duharcourt, notre Assemblée constatait que l'environnement international était caractérisé par une conjugaison tout à fait inhabituelle d'incertitudes : une conjoncture américaine hésitante ; un dynamisme insuffisant des autres zones du monde ; des scandales financiers alimentant une spirale de baisse des cours des actions ; des risques de change, mais aussi des risques géopolitiques.

Dans ce contexte, elle insistait sur la nécessité d'une meilleure coopération au sein de la zone euro afin de mettre un terme à la phase de morosité traversée par les pays membres. Ce qui impliquait, selon elle, de tout mettre en œuvre pour appliquer un *policy mix* combinant une politique monétaire plus réactive et mieux ciblée et des politiques budgétaires davantage orientées vers le soutien de l'activité à travers une évolution du pacte de stabilité et de croissance. S'agissant de la France, alors que notre économie connaissait depuis deux ans une croissance ralentie suscitant des préoccupations accrues du point de vue de la conjoncture sociale, elle plaiddait en faveur d'une politique économique et sociale répondant aussi bien à des objectifs de court que de moyen terme et conciliant efficacement le souci de l'offre et l'attention pour la demande.

Au moment où le présent rapport est rédigé<sup>1</sup>, il apparaît à l'évidence que le faisceau d'inquiétudes recensé à juste titre en ce début d'année ne s'est pas dissipé. Sans doute n'est-il pas possible de comprendre la conjoncture économique actuelle sans la situer dans le contexte géopolitique dans lequel se trouve le monde depuis le 11 septembre 2001. Les attentats sur le sol américain ont créé un traumatisme profond et durable. De fortes interrogations dominent aujourd'hui : quel est l'avenir des relations entre les différentes régions de la planète, quel est l'avenir de la paix ? Comment, dans un tel engrenage promouvoir un développement mondial multipolaire équitable, dans lequel chaque nation pourrait prendre sa part, dans le respect des différentes cultures ? Qu'en sera-t-il du rayonnement de l'Europe et de sa capacité à être motrice d'un développement à visage humain, alors que le capitalisme est sous le coup de scandales en série, que la misère frappe une grande partie de l'humanité ?

Le chapitre I de ce rapport invitera précisément à prendre la mesure des fragilités et des risques au niveau mondial dans une situation géopolitique dominée par la crise irakienne. Ces fragilités pèsent sur la confiance aussi bien dans les pays développés, qui peinent à trouver un nouveau souffle (y compris les plus puissants d'entre eux), que dans les autres zones, où les tensions sont entretenues notamment par le caractère particulièrement inégalitaire du développement.

---

<sup>1</sup> Mai 2003.

De son côté, la stratégie européenne, qui doit faire face à d'importants besoins sociaux et à l'exigence de solidarité, apparaît, à bien des égards, à un tournant comme le montrera le tour d'horizon auquel il sera procédé dans le chapitre II : le processus de convergence entre les actuels pays membres de l'Union se heurte à de vraies difficultés et cette hétérogénéité relative sera encore très sensiblement renforcée à l'issue du prochain élargissement qui constitue un défi important justifiant une analyse approfondie ; dès lors, les politiques conjoncturelles et structurelles européennes se poseront en des termes nouveaux dont les contours méritent un examen particulièrement attentif.

Dans le cadre européen ainsi décrit, qu'elle contribue bien entendu à définir, la France doit elle aussi prendre ses responsabilités en faisant le meilleur usage de ses propres marges de manœuvre dont la mise en évidence fera l'objet du chapitre III : les indicateurs économiques et sociaux apparaissent très préoccupants et incitent à préconiser un soutien affirmé de l'activité tout en veillant à éléver le potentiel de croissance de notre pays.

Face à ces risques et ces défis, il ne s'agit pas de céder à la défiance et au pessimisme mais de faire les choix, à court et moyen terme, qui permettront de reconstruire la confiance et de nourrir la croissance, aussi bien celle des pays historiquement développés que celle des pays émergents ou celle des pays les plus pauvres ; la question restant fondamentalement la même, celle d'un développement authentiquement humain, seule justification légitime de la politique et de l'activité économiques.

## CHAPITRE I

### PRENDRE LA MESURE DES FRAGILITÉS ET DES RISQUES AU NIVEAU MONDIAL

Sommes nous seulement dans une mauvaise passe, ou plutôt dans une rupture brutale de croissance ou même dans une crise plus profonde et plus durable ? Les déclarations varient et évoluent. Qu'en est-il donc, objectivement ? Le climat de défiance qui prévaut aux Etats-Unis au plan économique depuis plus d'un an et s'est propagé dans le monde s'est développé dans un contexte géopolitique dominé – même s'il ne s'y résumait pas – par la perspective et le déclenchement de la guerre en Irak et ses conséquences. Cela a fragilisé un peu plus encore une économie mondiale déjà affectée par trois années consécutives de chute des marchés financiers et l'éclatement de la bulle technologique.

Si les pays développés peinent à trouver un nouveau souffle, c'est que le ralentissement, que l'on pouvait tenir pour éphémère en 2001, s'est plus durablement installé, révélant un certain nombre de dérèglements du système économique mondial. De surcroît, les lourdes difficultés des pays en développement freinent les flux d'échanges internationaux, au détriment de la croissance, sur fond d'éveil des consciences dans les sociétés civiles.

Tableau 1 : La croissance mondiale en 2001 et 2002

	(variation annuelle en %)	
	2001	2002
<b>PIB mondial</b>	<b>2,3</b>	<b>2,9</b>
<b>Union européenne à 15</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>
Royaume-Uni	2,1	1,8
<b>Zone euro</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>
<b>Amérique OCDE</b>	<b>0,4</b>	<b>2,4</b>
Etats-Unis	0,3	2,4
Canada	1,4	3,4
Mexique	- 0,3	1,6
<b>Asie pays industrialisés</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>
Japon	0,4	0,3
<b>Asie en développement</b>	<b>5,1</b>	<b>6,2</b>
Bassin Pacifique <sup>(1)</sup>	1,7	4,3
Chine	7,3	7,9
<b>Amérique du Sud</b>	<b>0,6</b>	<b>- 1,2</b>
<b>Pays de l'Est</b>	<b>4,6</b>	<b>3,5</b>

(1) Singapour + Philippines + Corée + Indonésie + Taïwan + Thaïlande + Malaisie + Hong-Kong.

Source : OCDE.

## I - LA SITUATION GÉOPOLITIQUE PÈSE DURABLEMENT SUR LA CONFIANCE

La confiance des agents économiques, si déterminante au regard de la mise en valeur la plus large du potentiel de croissance, est affectée par les nombreuses sources de tension qui résultent des relations internationales : le terrorisme a pris une dimension nouvelle et particulièrement dramatique depuis les attentats du 11 septembre 2001. Les actions des réseaux, aujourd’hui, eux aussi, globalisés, frappent indifféremment le Kenya comme l’Indonésie ou le Proche-Orient après avoir traumatisé l’Amérique. Le terrorisme se sert des incompréhensions et des tensions fortes existant entre les peuples que l’histoire ou la culture peuvent avoir éloignés. Il s’appuie plus encore sur l’appréciation des confrontations politiques et économiques ainsi que sur le drame des inégalités croissantes et des régressions sociales. Le conflit israélo-palestinien s’enlise de manière apparemment inexorable, l’engrenage de la violence éloignant, pour l’heure, toute chance de paix. Le programme d’armement de la Corée du Nord constitue un danger sérieux au plan régional et au-delà. Enfin, en Afrique, un pays comme la Côte d’Ivoire, qui reflétait jusque-là une certaine stabilité, a été le siège de graves affrontements et d’une quasi-partition.

Ces derniers temps, au-delà même de ces différents foyers de dégradation du contexte international, il est clair que le risque de guerre en Irak a constitué le facteur majeur d’inquiétude. Au demeurant, il n’est pas certain que la fin des opérations militaires suffise à remettre l’économie mondiale sur un sentier de croissance élevée. Les considérations géopolitiques sortent évidemment du cadre d’un rapport de conjoncture. Mais force est de reconnaître qu’elles pèsent très fortement sur celle-ci et sur la capacité des Etats à trouver les voies et moyens d’un développement économique et social harmonieux dans le monde.

### A - LA CRISE IRAKIENNE A CONSTITUE LE FACTEUR MAJEUR D’INQUIÉTUDE EN CE DÉBUT D’ANNÉE 2003

Il est toujours très délicat de parler d’économie quand des milliers de vies humaines sont en jeu et ce sont d’abord ces situations humaines dramatiques que le Conseil économique et social prend en considération. Les enjeux humains de la guerre en Irak sont considérables sur le long terme et dépendent beaucoup de la stabilité politique qui suivra l’issue du conflit. A cet égard, il importe de souligner la très forte mobilisation des opinions publiques à travers le monde et le rôle qu’elle peut jouer dans la suite des événements. Il n’en reste pas moins qu’il nous faut identifier les conséquences économiques majeures qui résulteront de cette guerre. Elles sont certes très difficiles à apprécier, les économistes ne pouvant en la matière que partager les hésitations des spécialistes. Mais le précédent de l’invasion du Koweit en 1990 et de la guerre du Golfe en 1991, qui avait entraîné une crainte soudaine des consommateurs et des investisseurs dont les effets s’étaient avérés durables, notamment en Europe, ne peut que peser sur les anticipations des agents.

A peine la guerre était-elle entamée que l'on débattait déjà publiquement aux Etats-Unis des marchés de la reconstruction ! Et il est vrai que l'enjeu économique est d'importance. Les dépenses à prévoir en Irak pendant dix ans sont évaluées entre 75 et 500 milliards de dollars pour les frais d'occupation et de maintien de la paix, entre 30 et 105 milliards pour la reconstruction et entre 1 et 10 milliards pour l'aide humanitaire. Le total pourrait donc atteindre 615 milliards, soit quatre fois les dépenses de guerre. Il s'agit non seulement de financements de réparation, mais aussi d'une réelle prise en charge du nouveau régime, afin que soient définis la politique, l'économie, les institutions et le rôle de ce pays, dans la région comme dans le monde. Enfin, même s'il est difficile de mesurer leur probabilité, on ne peut oublier les coûts que peuvent entraîner, pour les finances publiques et les dépenses privées, l'éventualité toujours possible d'actes terroristes, en particulier contre les intérêts américain : chocs sectoriels sur les transports aériens, le tourisme et les assurances ; crédits nécessaires aux entreprises touchées par le terrorisme ; hausse des dépenses publiques de sécurité, etc.

Il convient de relever enfin que les dépenses militaires budgétées par les Etats-Unis (qui devraient passer de 300 à près de 400 milliards de dollars en 2007) absorbent 3 % à 4 % du PIB américain. Cela reste inférieur au taux de la guerre froide (14 % du PIB en 1953), mais est supérieur au volume total des dépenses des dix autres pays les plus armés. Le but affiché est de pouvoir mener simultanément deux guerres locales, d'être présents dans toutes les zones où il y a un risque de course aux armements et de maintenir une avance technologique significative.

Certains analystes avaient imaginé que, dans le cas de figure d'une guerre courte et peu meurtrière, la fin des opérations militaires devait être suivie d'une reprise de la croissance, entraînant un regain de confiance des ménages et des investisseurs américains et même un coût de pouce momentané résultant de l'accroissement des dépenses publiques, à la condition que la fin des hostilités n'ouvre pas sur une nouvelle période de troubles. A l'appui de cette thèse, on peut soutenir que, dans le passé, de « grandes » guerres ont été suivies de *booms* économiques. Mais la première guerre du Golfe nous a montré une évolution différente en Europe, dans laquelle le ralentissement de la consommation s'est poursuivi au-delà de la guerre, ainsi que les comportements de précaution des entreprises. En d'autres termes, le risque d'une déprime économique au-delà même de cette seconde guerre du Golfe n'est pas à écarter<sup>1</sup>.

A tout le moins, un risque majeur de dérapage économique concernait, à l'évidence, le prix du pétrole : la seule perspective de l'intervention militaire avait d'ailleurs déjà provoqué une hausse significative, la durée et l'ampleur de cette hausse après l'ouverture des hostilités étant incertaines. Selon M. Philippe Chalmin, conseiller économique de EULER-SFAC, il pouvait tout aussi bien être de 15 dollars le baril (en cas de victoire américaine rapide) ou de 40 dollars (en

---

<sup>1</sup> Cette hypothèse est explorée dans le B. ci-dessous.

cas de guerre plus longue étendue aux pétromonarchies du Golfe) dans le courant de 2003. Chaque augmentation d'un dollar se traduisant par une dépense supplémentaire pour les Etats-Unis de 12 milliards de dollars en année pleine, une fin victorieuse et rapide pouvait leur faire économiser 30 milliards de dollars d'importations ! Une hausse longue et prolongée des cours pouvait, *a contrario*, entraîner un surcoût de 500 milliards, soit plus de trois fois l'estimation haute des dépenses de défense (et dix fois leur estimation basse). L'Europe, beaucoup plus dépendante à l'importation, en aurait été nécessairement plus affectée encore, même si, de ce point de vue, la poursuite du renchérissement de l'euro par rapport au dollar contribuait à alléger la facture.

On observera que les dépenses liées à l'opération militaire en Irak ne sont pas suffisantes pour comporter un risque d'inflation par la demande. Celle-ci pourrait cependant être alimentée à l'avenir par l'accroissement constant des dépenses militaires totales. La guerre peut aussi contribuer à une hausse des prix sur les marchés internationaux, à d'éventuelles représailles économiques dirigées contre les Etats-Unis (ou contre les partisans de la paix, à commencer par la France) et la dépréciation du dollar par rapport à l'euro.

Lors de la guerre du Golfe, les Etats-Unis avaient pu faire participer d'autres pays belligérants à la couverture des dépenses, sollicitant des soutiens financiers directs et le financement du déficit de la balance des paiements par le reste du monde. En 2003, seul le Royaume-Uni devrait, pour le moment, participer de manière significative aux opérations. Mais la dépréciation du dollar peut être un moyen, pour les Etats-Unis, de réduire leur déficit extérieur et de sortir de la crise, au détriment de la compétitivité et de la croissance des autres zones du monde. Il s'agit, au demeurant, d'une évolution attendue depuis plusieurs années, et déjà perceptible, que l'on ne peut donc attribuer uniquement aux effets anticipés de la guerre. Ainsi, le dollar a-t-il perdu de sa valeur par rapport à l'euro de manière quasiment continue depuis la fin janvier 2002 (1 euro = 0,85 dollar) jusqu'au début mars 2003 (1 euro = 1,10 dollar).

#### B - LES PRINCIPAUX SUJETS D'INQUIÉTUDE

Chacun peut désormais le constater : les interrogations et les hésitations de la fin de l'année 2002 se sont aujourd'hui transformées en attentisme pur et simple voire en franche inquiétude dans la plupart des régions du monde. Des indices significatifs de cet état d'esprit peuvent se retrouver désormais aussi bien dans le prix du pétrole que dans l'évolution des marchés financiers, dans le « moral » des ménages comme dans celui des entrepreneurs, et se traduisent dès à présent par des perspectives assez médiocres pour la croissance économique mondiale de l'année 2003.

### 1. L'évolution chaotique des cours du pétrole

A la fin du mois de février 2003, le prix du pétrole brut américain a frôlé les 40 dollars le baril pour la première fois depuis la crise du Golfe de 1990 (il avait atteint 41,5 dollars le baril en octobre 1990, deux mois après l'invasion du Koweït par les troupes irakiennes). Le cours du brent, le pétrole brut de la mer du Nord, qui sert de référence pour l'Europe et qui se situe en principe à un niveau moins élevé dépassait, quant à lui, les 34 dollars : il était inférieur à 20 dollars un an plus tôt (un point bas ayant été atteint avec un cours moyen de 18,6 dollars en décembre 2001).

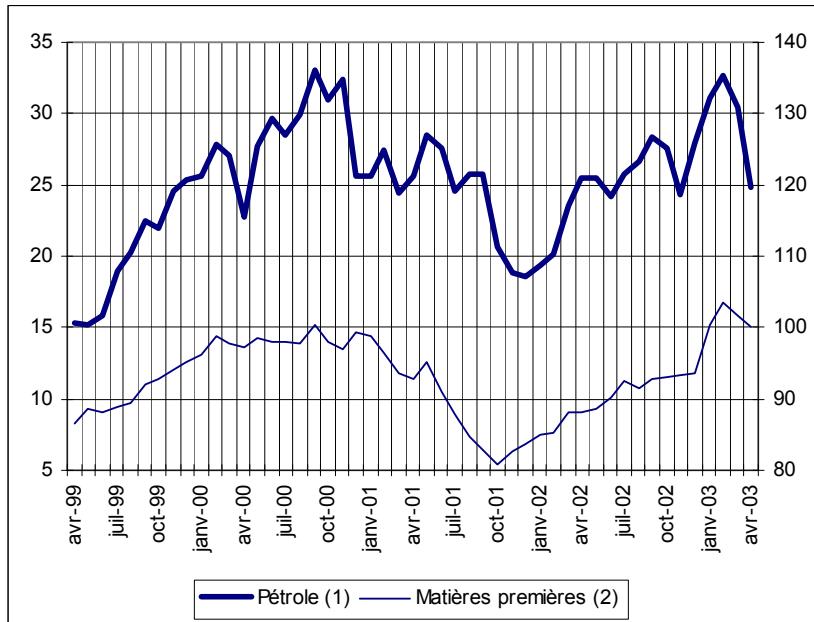
Certes, le risque de guerre en Irak n'a pas été la cause unique de ce renchérissement très sensible : les troubles politiques au Venezuela (cinquième producteur mondial) ont notamment paralysé la compagnie nationale et, si la grève générale a été suspendue à la fin du mois de janvier 2003, la reprise de la production pétrolière ne s'effectue que très progressivement ; la situation au Nigeria a également engendré des inquiétudes sur les marchés ; d'autres analystes mettent également en avant des éléments tels que la très forte demande en provenance de la Chine qui compenserait, au moins en partie, la faiblesse relative de celle en provenance des pays industrialisés occidentaux.

Il n'en demeure pas moins que l'hypothèse d'un nouveau conflit dans le Golfe, qui concernait au premier chef l'Irak mais dont nul ne pouvait exclure qu'il ait des conséquences fâcheuses sur les autres grands producteurs voisins (Arabie saoudite, Koweït, Iran, Emirats Arabes Unis, Qatar), constituait le facteur décisif d'une hausse et d'une volatilité accrue, dont les effets négatifs sont venus, à leur tour, entretenir la morosité ambiante, en particulier dans tous les secteurs consommateurs d'énergie, et notamment du transport (automobilistes, transporteurs routiers ou compagnies aériennes).

Au delà des seuls hydrocarbures, il conviendrait d'analyser l'évolution des prix des principales sources d'énergie, renouvelables ou non, ainsi que, plus généralement, celle des prix internationaux des **autres grands produits de base**, qui se sont également nettement appréciés (à l'exception des minéraux et des métaux) par rapport aux minima historiques atteints à l'automne 2001 alors que la relative faiblesse de la demande mondiale aurait pu se traduire par une certaine stagnation des cours. Selon les spécialistes, outre le niveau soutenu des importations chinoises, ce rebond de l'année 2002 s'expliquerait avant tout par une série d'évènements exceptionnels de nature très diverse, qu'ils soient climatiques (sécheresse ayant entraîné une baisse des productions céréalières dans de grands pays exportateurs tels que l'Australie ou les Etats-Unis) ou politiques (par exemple, forte augmentation des cours du cacao entretenue par la guerre civile en Côte d'Ivoire). L'évolution des prochains mois est donc très difficile à prévoir.

Graphique 1 : Le prix du pétrole et des autres matières premières importées

Pétrole = échelle de gauche, matières premières = échelle de droite



(1) Cours du brent, pétrole brut de la mer du Nord, par baril, en dollars.

(2) Indice des matières premières importées (hors énergie), en devises, base 100 en 2000.

Source : INSEE, graphique Conseil économique et social.

## 2. La poursuite de la chute des marchés financiers

Après une mauvaise année 2001 pour les bourses mondiales<sup>1</sup> (- 15 % environ pour les valeurs américaines, - 20 % pour celles de la zone euro et - 25 % pour les actions japonaises), l'année 2002 a été de nouveau caractérisée par un recul très sensible des principales places financières : les actions européennes ont globalement perdu un tiers de leur valeur sur l'année, celles des Etats-Unis plus de 20 % et celles du Japon presque autant. Au total, depuis les sommets atteints au cours de l'année 2000, le repli est de plus de 50 % en Europe, de 40 % Outre-Atlantique et de près de 60 % au Japon. En définitive, le rebond enregistré après le brutal « trou d'air » qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001 n'aura pas durablement enrayer une chute qui dure depuis maintenant bientôt trois années. Rien n'assure d'ailleurs non plus que la levée,

<sup>1</sup> Les évolutions qui suivent sont basées sur la valeur mensuelle moyenne de l'indice « Dow Jones Eurostoxx large » pour la zone euro, « Standard & Poor's 500 » pour les Etats-Unis et « Nikkei 225 » pour le Japon.

d'une manière ou d'une autre, de l'hypothèque irakienne constitue le point de départ d'un changement durable de tendance.

En effet, ni l'éclatement de la bulle de la « *nouvelle économie* » (après que les cours des valeurs liées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication - internet, téléphones portables... - se soient envolés de façon déraisonnable et souvent sans aucun rapport avec la réalité de leur activité économique), ni même la guerre en Irak, ne suffisent pour continuer à expliquer le phénomène même en intégrant le fait qu'après une période d'euphorie excessive, les marchés sur-réagissent souvent en sens inverse. Une atteinte durable à la confiance semble bien s'être installée avec notamment la disparition d'entreprises de très grande taille comme Enron (fin 2001) ou WorldCom (juillet 2002) et les acrobaties financières révélées au grand jour dont le scandale du troisième groupe mondial de distribution, le néerlandais Ahold, n'est que le dernier exemple en date (février 2003).

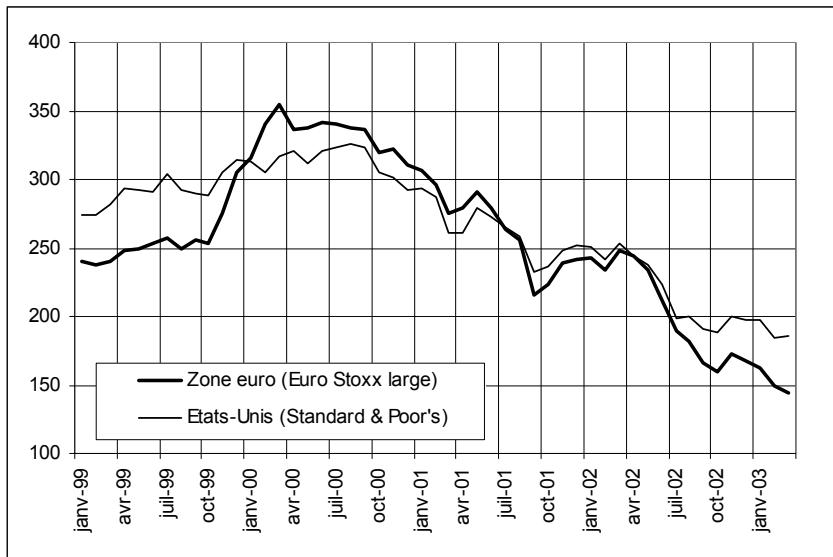
Le prix des actifs est désormais revenu à son étage de 1996-1997 (la Bourse de Tokyo est même retombée, en mars 2003, à son plus bas niveau depuis vingt ans). Les PER<sup>1</sup> de nombreuses entreprises sont maintenant à des niveaux qui devraient, en théorie, enrayer la baisse. Les analystes ont déjà annoncé à plusieurs reprises ces dernières années que le plancher des cours était atteint mais les premiers mois de 2003 n'ont guère été encourageants sur ce plan : début mars 2003, à Wall Street, l'indice Dow Jones a perdu de nouveau plus de 9 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier tandis qu'à Paris le CAC 40 reculait de 18 % depuis lors (passant sous la barre des 2 500 points). La poursuite de cette déprime du marché des actions pose désormais nettement, d'une part, un problème de source de financement pour les entreprises et comporte, d'autre part, compte tenu du poids croissant des valeurs mobilières dans les actifs des ménages (notamment aux Etats-Unis), un enjeu lié à l'évolution de la demande des consommateurs dont dépend une large part de la croissance économique.

---

<sup>1</sup> *Price earning ratio* : ce ratio (cours de l'action / bénéfice par action de la société) est souvent utilisé pour juger du niveau cher ou bon marché d'une valeur, dans l'absolu ou à l'intérieur de son secteur d'activité.

Graphique 2 : L'évolution des indices boursiers

Moyennes mensuelles (base 100 au 31 décembre 1994)



Source : Banque centrale européenne, graphique Conseil économique et social.

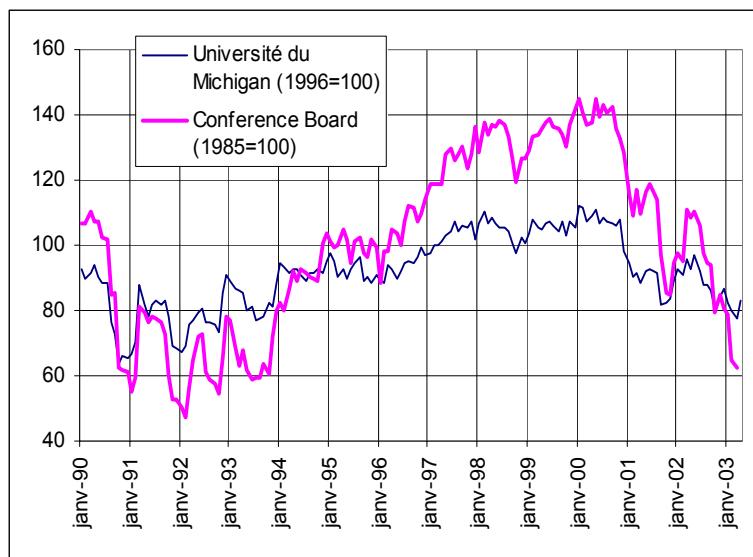
### 3. Le moral des ménages décroche

L'indice de confiance des consommateurs américains calculé par le *Conference Board* est tombé en février 2003 à son plus bas niveau depuis dix ans. Il a même enregistré d'un mois sur l'autre son plus fort recul historique après celui qui était intervenu au lendemain du 11 septembre 2001. C'est dire le pessimisme ambiant aux Etats-Unis alors que la croissance Outre-Atlantique repose essentiellement, depuis trois ans, sur la consommation des ménages. Il en va de même pour l'autre indice de référence, celui calculé par l'Université du Michigan.

La situation n'est pas beaucoup plus rose en Europe : minée par la détérioration des perspectives économiques générales et plus particulièrement par la dégradation du marché du travail, la confiance des ménages mesurée par la Commission européenne a atteint, dans le courant du mois de mars 2003, son plus bas niveau depuis février 1994.

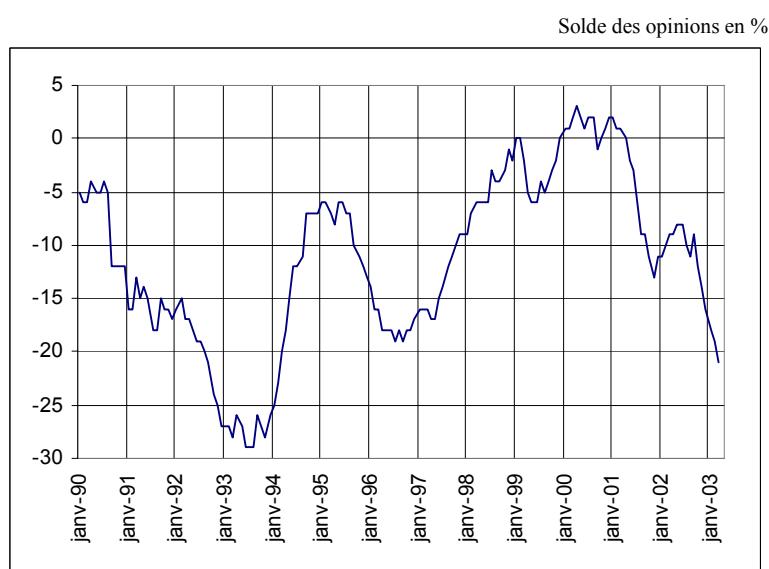
En France, notamment, l'indicateur résumé de l'enquête mensuelle de conjoncture réalisée par l'Insee auprès des ménages avait connu une progression relativement régulière depuis le creux constaté en décembre 1995 (- 39) jusqu'au point haut de janvier 2001 (+ 6). Depuis cette date, la situation n'a quasiment pas cessé de flétrir, atteignant le niveau - 32 en mars 2003, retrouvant ainsi celui d'il y a six ans.

Graphique 3 : Les indices de confiance des consommateurs aux Etats-Unis



Source : données transmises par Rexecode, graphique Conseil économique et social.

Graphique 4 : La confiance des consommateurs en Europe



Source : Commission européenne, données transmises par Rexecode, graphique Conseil économique et social.

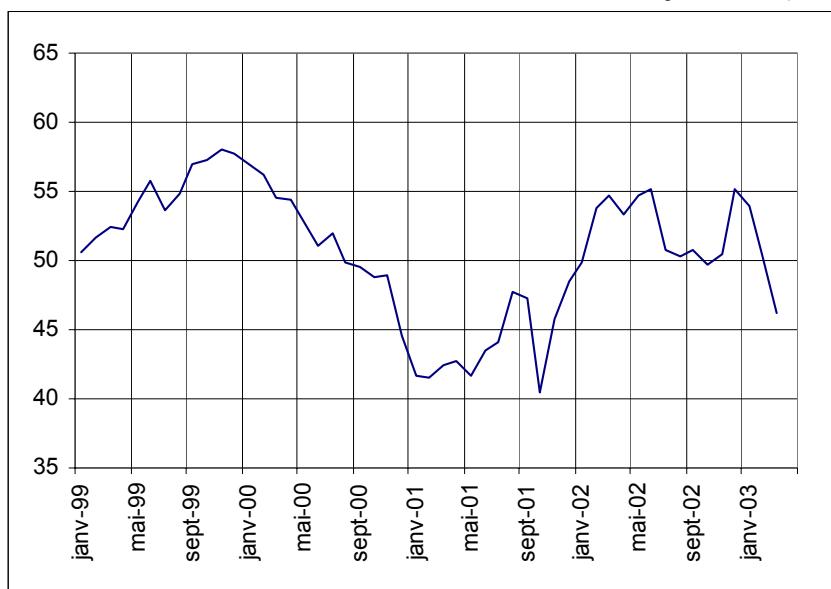
#### 4. Des entreprises attentistes

Les incertitudes géopolitiques et la faiblesse de la demande continuent de peser également sur la confiance des chefs d'entreprise, tout particulièrement en Europe, après que les industriels aient anticipé une reprise rapide dès 2002 qui n'a finalement pas été au rendez-vous. Depuis plusieurs mois, leur hésitation est manifeste laissant supposer la poursuite de performances médiocres au premier trimestre 2003. Cette impression globale mériterait cependant d'être affinée selon les secteurs d'activité (ainsi, les biens intermédiaires se sont bien mieux comportés dans la période récente que les biens de consommation durable) ou selon les pays (l'activité a été plus soutenue en Espagne ou aux Pays-Bas qu'en Allemagne ou en Italie). Au-delà de l'industrie, le climat des affaires n'arrive pas non plus à s'infléchir durablement vers le haut dans le secteur des services.

L'opinion des chefs d'entreprise, tant aux Etats-Unis qu'en Europe, est orientée négativement depuis plusieurs mois maintenant (depuis décembre 2002 outre-Atlantique et même depuis l'été 2002 pour la zone euro).

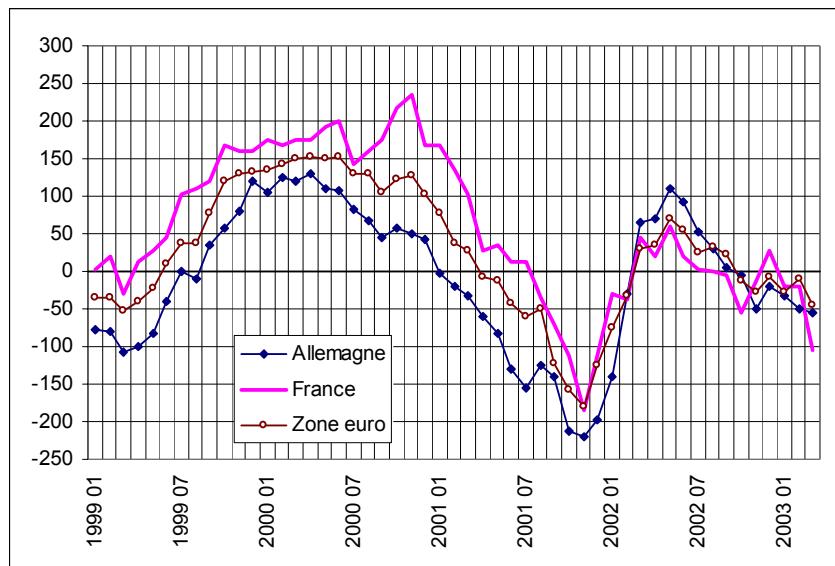
Graphique 5 : L'opinion des chefs d'entreprises aux Etats-Unis

Solde des opinions en % (CVS)



Source : enquêtes ISM (NAPM) auprès des chefs d'entreprises de l'industrie manufacturière, données transmises par Rexecode, graphique Conseil économique et social.

Graphique 6 : L'opinion des chefs d'entreprise européens sur les perspectives de production



La série « zone euro » a été calculée par l'INSEE en agrégeant les résultats relatifs aux six principaux pays de la zone (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie et Pays-Bas) qui représentent à peu près 92 % du PIB de la zone (données CVS, centrées réduites sur la période 1988-1997 et mesurées en points d'écart-type).

Sources : IFO (Allemagne), INSEE (France) et Commission européenne, graphique Conseil économique et social.

En France, interrogés par l'INSEE dans le cadre de son enquête conduite trois fois par an sur les investissements (passés et prévus) dans l'industrie concurrentielle, les chefs d'entreprises estimaient en janvier 2003 que l'investissement en valeur avait reculé de 11 % au cours de l'année 2002 (et même de 14 % dans la seule industrie manufacturière), le freinage des dépenses d'équipement s'étant vraisemblablement poursuivi au dernier trimestre. Venant après une année 2001 où ce taux de variation avait été nul (en valeur, soit un recul en termes réels), l'année écoulée a vu la préférence accordée au déstockage et au report des décisions d'équipement. Pour cette année, les entrepreneurs espèrent toutefois être en mesure de procéder à un début de ratrappage : l'investissement industriel pourrait ainsi progresser en valeur de 7 % en 2003 (et de 10 % dans l'industrie manufacturière) mais ces données sont particulièrement fragiles. Certes, cet échantillon ne représente que 30 % de l'investissement productif en France mais il joue un rôle moteur très important dans l'évolution économique du pays et il n'en demeure pas moins significatif d'un état d'esprit plus général.

## 5. Des interrogations sur le commerce mondial

Pour la première fois depuis 1982, et après vingt ans de croissance annuelle moyenne de 6 %, le commerce mondial avait, en 2001, diminué en volume avant de progresser à nouveau en 2002. L'année 2003 a particulièrement mal commencé avec, d'abord, la crise en Irak, mais aussi l'épidémie de pneumopathie atypique (SRAS) qui, dans toute une partie de l'Asie, éloigne les touristes, vide les aéroports, réduit la consommation, pèse sur les investissements et limite la circulation des personnes. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne prévoit, dans ces conditions, qu'une croissance comprise entre 2 et 3 % cette année.

Si, au cours des décennies écoulées, le commerce mondial s'était développé grâce, en particulier, au recul continu des coûts de transport, tout laisse à penser que, pour un temps indéterminé, les relations économiques internationales devront supporter une prime de risque préjudiciable à l'enclenchement d'une nouvelle dynamique durable.

### 5.1. Une contraction des échanges en 2001

Après les précédents de 1958, 1975 et 1982, le commerce mondial a connu pour la quatrième fois seulement depuis 1950 une contraction en volume au cours de l'année 2001. Cette régression ne remet toutefois nullement en cause l'essor considérable des échanges internationaux depuis 50 ans, ceux-ci ayant été multipliés par 20 entre 1950 et 2001, alors que le PIB mondial ne s'accroissait que dans un rapport de 1 à 7 dans la même période. Les liens entre activité économique et échanges sont toutefois étroits, les périodes de plus forte croissance de la production correspondant aux périodes de plus forte croissance des échanges, les cycles d'évolution de ces deux grandeurs économiques s'avérant en phase.

Tableau 2 : La production et les exportations mondiales (1951-2001)

Période de référence	Evolution moyenne de la production mondiale	Evolution moyenne des exportations mondiales	Ratio évolution des exportations / évolution de la production
<b>1951-1960</b>	+ 5,2 %	+ 7,7 %	1,5
<b>1961-1974</b>	+ 5,4 %	+ 7,9 %	1,5
<b>1975-1982</b>	+ 2,0 %	+ 2,3 %	1,1
<b>1983-1989</b>	+ 3,6 %	+ 5,4 %	1,5
<b>1990-1994</b>	+ 0,8 %	+ 5,4 %	6,7
<b>1995-2000</b>	+ 3,6 %	+ 7,1 %	2,0
<b>2001</b>	- 1,0 %	- 1,6 %	1,6

Source : OMC.

Globalement, il apparaît que depuis 50 ans, pour une évolution (positive ou négative) de 1 % de la production mondiale, les échanges internationaux varient dans le même sens mais de moitié plus rapidement en moyenne (à l'exception de la période 1990-94, marquée par une progression rapide des échanges malgré une production très ralentie, phénomène lié à la récession américaine en début de

période et à la vague de libéralisation concomitante des échanges ayant conduit à la création de l'OMC).

*5.2. Un rebond en 2002 qui laisse subsister de profonds déséquilibres entre les différentes zones*

Après avoir enregistré en 2001 sa plus forte contraction des vingt dernières années, le commerce mondial a sensiblement rebondi au premier semestre 2002, porté par l'accroissement spectaculaire des importations américaines au deuxième trimestre. Au troisième trimestre, avec le ralentissement de la demande en provenance des Etats-Unis, la contraction des importations britanniques et la stabilisation des importations des pays de la zone euro, le niveau de progression du commerce mondial est revenu sur un rythme d'environ 1,5 %. Il a légèrement ralenti au quatrième trimestre, pour progresser d'un peu plus de 1 %. Sur l'ensemble de l'année 2002, le commerce mondial a rebondi d'un peu plus de 3 %, tiré par une progression particulièrement dynamique des importations américaines et asiatiques.

En 2002, une analyse du commerce extérieur des grandes puissances commerciales (en intégrant les échanges intra-communautaires) illustre l'ampleur des déséquilibres (qui se creusent par rapport à 2001) entre l'énorme déficit commercial américain et les excédents considérables de l'Allemagne et du Japon.

Tableau 3 : Structure et évolution du commerce mondial

Pays ou zone	Taux de croissance des importations en volume 2002	Structure du commerce mondial 2001
Zone euro	+ 1,5 %	29,4 %
Europe hors zone euro	+ 0,0 %	9,2 %
Etats-Unis	+ 3,7 %	18,3 %
Canada	+ 2,3 %	3,5 %
Amérique latine	- 7,5 %	5,9 %
Japon	+ 4,5 %	5,4 %
Asie hors Japon	+ 7,2 %	19,4 %
Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée	+ 7,7 %	2,2 %
PECO + CEI	+ 7,1 %	4,1 %
Océanie	+ 6,7 %	1,3 %
Afrique sub-saharienne	+ 3,4 %	1,3 %
<b>Commerce mondial</b>	<b>+ 2,9 %</b>	<b>100,0 %</b>

Source : données OCDE et calculs DP.

Tableau 4 : Evolution pour les principaux pays en 2002

Pays	Exportations 2002 (milliards de dollars)	Importations 2002 (milliards de dollars)	Solde commercial 2002 (milliards de dollars)
Etats-Unis	693,3	1.163,5	- 470,2
Allemagne	559,0	450,7	+ 108,3
Japon	417,2	337,6	+ 79,6
Chine	325,6	295,3	+ 30,3
France	305,1	304,0	+1,1
Royaume-Uni	277,6	343,3	- 65,7
Canada	252,4	221,9	+ 30,5
Italie	228,8	220,1	+ 8,7
Pays-Bas	221,8	199,7	+ 22,1
Hong-Kong	202,2	208,4	- 6,2
Russie	106,9	60,5	+ 46,4

Source : DREE.

### *5.3. Les grands courants d'échanges confirment la prédominance des pays du Nord*

En 2001, le commerce mondial de marchandises se chiffrait à 5 984 milliards de dollars et celui des services à 1 458 milliards de dollars, soit un montant quatre fois inférieur mais fortement croissant. Les échanges de biens portent à 74,8 % sur des produits manufacturés (dont 41 % pour les machines et matériels de transport), à 13,2 % sur les produits des industries extractives (dont 10,3 % pour les combustibles) et à 9,1 % sur des produits agricoles. Plus de 71 % du commerce mondial s'effectue entre trois grandes zones économiques et au sein d'entre elles. Ainsi, les échanges intra-zone de l'Europe occidentale représentent 28 % du commerce mondial, ceux de l'Asie-Pacifique, 12 % et ceux de l'Amérique du Nord, 6,5 %. En outre, les échanges entre les zones Amérique du Nord et Asie-Pacifique correspondent à 9,7 % du commerce mondial et ceux qui s'effectuent entre cette dernière zone et l'Europe occidentale, à 7,5 %. Enfin, les échanges transatlantiques entre les zones Amérique du Nord et Europe occidentale représentent 7,4 % du commerce mondial.

Non seulement les pays riches échangent donc majoritairement entre eux mais ils captent également la plus grosse partie des exportations des pays du Sud. Un grand nombre d'entre eux demeurent à l'écart du mouvement de rattrapage engagé par certains pays émergents, en étant spécialisés dans des productions à faible valeur ajoutée. La part de l'Afrique et de l'Amérique latine a même régressé au cours des deux dernières décennies.

### *5.4. Les conséquences économiques du syndrome respiratoire aigu sévère*

Aux sources géopolitiques et structurelles du ralentissement de la croissance sont venues s'ajouter les inquiétudes suscitées par le développement rapide à partir du début du mois de mars 2003 d'une épidémie de pneumonie atypique qui concernait à la date du 1<sup>er</sup> mai près de 6 000 personnes dans le monde et avait fait au total plus de 400 morts. Il est désormais établi que cette maladie contagieuse qui, de la province de canton (Chine), a d'abord gagné

Hong Kong puis le Canada, est due à un virus appartenant à la famille des coronavirus, un agent pathogène jusqu'ici inconnu de l'ensemble de la communauté internationale des spécialistes de virologie. Cette avancée majeure dans la compréhension de ce phénomène endémique puis l'annonce, le 17 avril, de la mise au point rapide d'un premier test de dépistage ne permettent pourtant pas d'espérer pouvoir rapidement disposer des moyens de lutter efficacement contre ce nouveau fléau.

L'Asie était à cette même date la zone la plus touchée (5620 cas soit 95 % du total) avec, en particulier, 1 600 cas à Hong Kong dont 162 morts et 3 638 cas en Chine dont 170 morts, les autorités de ce pays ayant finalement dû reconnaître la gravité de la crise, au prix du limogeage du maire de Pékin et du ministre de la santé. Les zones les plus concernées seraient le Guangdong (région de canton), Pékin, le Shanxi, la Mongolie intérieure et le Guangxi. Mais le Canada (147 cas dont 20 morts) et les Etats-Unis (54 cas) étaient également affectés et on dénombrait aussi quelques cas en Europe, notamment en France où 5 cas probables étaient recensés.

Au-delà de son impact sanitaire et humain qui est évidemment premier, cette épidémie perturbe d'ores et déjà sensiblement les courants d'échanges et pourrait, si ses effets se faisaient sentir durablement, perturber encore un peu plus la marche chaotique de l'économie mondiale : des économies comme Hong Kong et Singapour (201 cas dont 25 morts au 1<sup>er</sup> mai) pourraient être, en Asie, les plus atteintes en raison de l'importance particulière du tourisme dans leur activité globale mais aussi de l'impact de la maladie sur les dépenses de consommation ; plus largement, c'est un des rares pôles dynamiques de la planète qui pourrait ainsi ralentir, une perspective qui suscite déjà les inquiétudes fondées du président de la Banque mondiale.

Le risque le plus difficilement quantifiable porte sur la Chine. Si le tourisme ne représente qu'une faible part des performances économiques de ce pays (1,6 % du PIB), les conséquences sur l'activité industrielle de la diminution des voyages d'affaires – nouvelle source de difficultés pour le secteur du transport aérien – sont nettement plus délicates à appréhender et risquent de freiner une croissance qui devait encore approcher 8 % en 2003. L'agence de notation Standard and Poors estime même que les répercussions de l'épidémie sur l'économie de la Chine seront plus graves que celles de la guerre en Irak. Elle souligne qu'à Hong Kong le virus a fait pour le moment chuter de 80 % les réservations de touristes et que la clientèle des restaurants et celle de la vente au détail est en baisse de 50 %.

## 6. Les prévisions restent moroses pour l'économie mondiale en 2003

Nous avons vu que la menace d'une intervention militaire des Etats-Unis contre l'Irak a constitué un facteur déterminant de l'atmosphère d'inquiétude généralisée qui a pesé lourdement sur l'économie mondiale. Il ne faudrait toutefois pas en conclure que la fin des hostilités ait pu faire disparaître comme par enchantement le climat d'incertitude ambiante.

D'abord parce que **le coût réel et les conséquences de ce conflit sont aujourd'hui loin d'être maîtrisés**. Certes, l'imminence de l'intervention après l'échec des négociations au sein du Conseil de sécurité des Nations unies puis l'ultimatum adressé à Bagdad par le Président Bush se sont immédiatement traduits par une vague haussière sur les marchés boursiers avant même l'entrée des troupes américaines et britanniques en Irak au matin du jeudi 20 mars 2003 : ainsi, par exemple, Wall Street a-t-elle connue huit séances consécutives de hausse entre le 12 et le 20 mars, portant l'indice Dow Jones de 7 500 à 8 500 points environ, tandis que le CAC 40, s'appréciant de près de 20 % en trois jours seulement, se rapprochait des 2 900 points. A l'inverse, le prix du pétrole, quant à lui, a plongé : le pétrole brut américain est revenu aux alentours de 28 dollars le baril et, à Londres, le brent retombait aux alentours de 24 dollars le baril. Enfin, autre indicateur significatif, la dépréciation du dollar par rapport notamment à la monnaie européenne a été stoppée, l'euro ne valant plus que 1,06 dollar (alors qu'il avait dépassé 1,10 dollars quelques jours auparavant).

Mais cette fièvre n'a pas duré et, moins d'une semaine après le début de la guerre, les doutes sont réapparus avec les risques d'enlisement du conflit. Dès le 24 mars, les bourses occidentales ont à nouveau lourdement chuté avant de se ressaisir. Les mêmes soubresauts ont été constatés pour le prix du pétrole ou les taux de change. Davantage encore que les niveaux successivement atteints lors de ces fluctuations, c'est l'ampleur tout à fait inédite de cette volatilité qu'il convient ici de souligner, les marchés réagissant de manière excessive, dans un sens ou dans l'autre à l'évolution de l'actualité la plus immédiate, voire aux simples rumeurs. Avec la fin de la phase militaire aiguë en Irak semble s'être ouverte une nouvelle période d'attentisme sur les marchés.

Par ailleurs, l'importance du coût du conflit pour les Etats-Unis s'est confirmée, l'administration ayant sollicité auprès du Congrès une rallonge d'environ 75 milliards de dollars pour financer les dépenses militaires (63 milliards), reconstruire l'Irak (8 milliards) et protéger le territoire américain contre les menaces terroristes (4 milliards). Si cette demande est acceptée, le budget annuel du Pentagone passerait ainsi à 427 milliards de dollars pour l'année fiscale 2003 (+ 17 % en un an).

Enfin, et peut-être surtout, rien n'indique que la tension internationale permanente, particulièrement sensible depuis les évènements du 11 septembre 2001, puisse s'apaiser durablement quelle que soit l'issue du conflit irakien : cette tension irait certes *crescendo* si les Etats-Unis n'arrivaient pas à s'imposer

clairement ou s'ils n'y parvenaient qu'au prix de dommages humains très importants, c'est-à-dire si, comme l'affirme M. Dominique Moïsi, Conseiller spécial de l'Institut français des relations internationales (IFRI), « *l'illégalité du processus que l'Amérique a mis en branle est renforcée par l'illégitimité du résultat* »<sup>1</sup>. Mais, même dans l'hypothèse la moins meurtrière, la fin des hostilités nécessitant notamment, quelle que soit ses modalités, la mise en place durable d'un nouveau régime à Bagdad, le nouvel équilibre du monde est encore loin d'être assuré. Risques de déstabilisation de la région, menaces terroristes de grande ampleur et possibilité de nouvelles interventions américaines : les relations internationales n'entreront pas de sitôt dans une ère de sérénité.

En outre, **les causes plus profondes de la morosité économique, un temps cachées par la guerre, ne doivent pas être occultées**. De ce point de vue, les comparaisons avec le précédent de la guerre du Golfe de 1991 sont naturellement tentantes même s'il faut naturellement se garder des comparaisons abusives. Pour l'instant, les scénarii se ressemblent : la confiance, notamment aux Etats-Unis, s'était effondrée à la fin de l'année 1990 dans la perspective du conflit militaire suivant l'invasion du Koweït par l'Irak (août 1990). Elle s'était rapidement redressée au début de l'année suivante après la défaite irakienne (février 1991). Les Etats-Unis étaient alors rapidement sortis de la récession avant de connaître neuf années de croissance. Il n'en demeure pas moins que :

- la première puissance économique du monde connaît des déséquilibres structurels extrêmement importants (endettements publics et privés, déficits des échanges extérieurs) qui non seulement persistent (cf. *infra*), mais seront sensiblement aggravés par la guerre contre l'Irak même s'il est encore trop tôt pour savoir dans quelles proportions : si le collectif budgétaire présenté en avril prochain est adopté par le Congrès, le déficit budgétaire de l'année 2003 atteindrait ainsi 400 milliards de dollars, soit 4 % du PIB ;
- si un véritable redémarrage de la croissance mondiale dépendra de manière non négligeable de la capacité de reprise de l'activité aux Etats-Unis, celle-ci ne se transmettra pas pour autant automatiquement et avec la même vigueur dans les autres pays, à commencer par ceux de l'Union européenne. Celle-ci, et notre pays en particulier, avait ainsi, après une éphémère phase de reprise, connu une franche récession en 1993.

En définitive, c'est la confiance même dans le système qui est sans doute l'enjeu principal pour les pouvoirs publics. Or celle-ci est actuellement quelque peu ébranlée, sentiment qui peut être partagé tant par les salariés – premiers touchés par la faiblesse des créations d'emploi et la remontée des taux de chômage – que par des chefs d'entreprise privés des perspectives qui pourraient les inciter à investir.

---

<sup>1</sup> « *Trois scénarios pour l'après-guerre* », Le Monde du 23 mars 2003.

Cette tendance générale à l'inquiétude et à l'attentisme se retrouve finalement, assez logiquement dans les prévisions des experts quant à la croissance attendue pour l'année 2003. Si la récession semble pouvoir être écartée y compris pour les pays dont le PIB a régressé en volume au cours des années 2001 et 2002 (ce fut le cas notamment du Japon et, plus nettement encore, de l'Argentine), l'économie mondiale devrait connaître cette année un rythme de croissance un peu plus soutenu qu'en 2001 et 2002 mais qui restera globalement modeste (de l'ordre de 3 %). Ces prévisions sont d'ailleurs en retrait par rapport à celles qui étaient encore publiées à l'automne 2002 (le FMI envisageait ainsi, dans son *World economic outlook* de septembre 2002, une croissance mondiale de 3,7 % pour 2003 après 2,8 % en 2002 et 2,2 % en 2001).

Dans ce contexte, naturellement, les grandes régions du monde devraient évoluer de manière différenciée en 2003 : au sein des pays les plus avancés, les Etats-Unis devraient connaître une croissance un peu supérieure à 2,5 %, les pays européens (à l'image de la France) se situer entre 1 et 1,5 , tandis que l'économie du Japon ne croîtrait que de l'ordre de 0,5 % ; au sein des pays émergents, les pays asiatiques, au premier rang desquels se place depuis plusieurs années la Chine (avec une croissance du PIB de l'ordre de 7 %), font décidément preuve du plus grand dynamisme, tandis que l'Amérique du Sud reprend doucement quelques couleurs avec des taux de progression du PIB de l'ordre de 2 % ; l'Afrique, enfin, souvent oubliée dans les panoramas mondiaux – tant il est vrai qu'elle ne contribue que très faiblement à déterminer la tendance mondiale – devrait connaître, quant à elle, une croissance économique de l'ordre de 3 à 4 % cette année. Encore faut-il mesurer ce que signifie en valeur absolue un tel taux de progression.

Tableau 5 : Le poids des grandes régions et des principaux pays dans l'économie mondiale et les prévisions de croissance du PIB pour 2003

(en %)

	Part dans le PIB mondial en 2002	Prévision du FMI (avril 2003)	Prévision de l'OCDE (printemps 2003)	Direction de la prévision (mars 2003)	Consensus forecasts (avril 2003)
<b>Monde</b>	100	3,2	-	3,0	2,1
<b>Economies avancées</b>	63	1,9	1,9	-	-
Dont G7	46	-	-	-	-
Dont Etats-Unis	22	2,2	2,5	2,2	2,3
Dont Japon	8	0,8	1,0	1,1	0,8
Dont UE 15	20	1,3	1,2	1,5	1,3
Dont Roy-Uni	3	2,0	2,1	2,1	1,9
Dont zone euro	16	1,1	1,0	1,1	1,0
Dont Allemagne	5	0,5	0,3	0,5	0,5
Dont France	3	1,2	1,2	1,3	1,2
Dont Italie	3	1,1	1,0	1,0	1,2
Dont Espagne	2	2,2	2,1	2,1	2,2
<b>Pays en développement</b>	31	5,0	-	-	-
Asie (hors Japon)	22	6,3	-	6,0	-
Dont Chine	12	7,5	7,7	7,5	-
Amérique Latine	6	1,5	-	1,6	1,3
Dont Brésil	3	2,8	2,0	1,6	-
Dont Argentine	1	3,0	-	1,1	-
Afrique	2	3,9	-	-	-
<b>Pays en transition</b>	6	4,0	-	3,9	3,8
Dont Russie	3	4,0	5,0	4,4	-

Source : FMI, OCDE, Direction de la prévision (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie), revue *Consensus forecasts* (Londres).

## Encadré 1 : Le marché mondial du pétrole

## 1. La production

La production mondiale de pétrole brut est stabilisée depuis l'an 2000 aux alentours de 76 millions de barils par jour (1 million de barils par jour = 50 millions de tonnes par an.). Si les onze pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) (Algérie, Indonésie, Iran, Irak, Koweit, Libye, Nigéria, Qatar, Arabie Saoudite, Emirats arabes unis, Vénézuela.) en contrôlent collectivement de l'ordre de 40 %, les Etats-Unis et la Russie occupent, selon les statistiques de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les deux premières places au sein des principaux pays producteurs avec une part de l'ordre de 10 % chacun.

## Les principaux pays producteurs de pétrole brut en 2002

(en millions de barils par jour et en %)

Pays	Quantités	Part
Etats-Unis	8,08	10,5
Russie	7,66	10,0
Arabie Saoudite	7,38	9,6
Mexique	3,58	4,7
Iran	3,42	4,5
Chine	3,40	4,4
Norvège	3,33	4,3
Canada	2,87	3,7
Royaume-Uni	2,48	3,2
Vénézuela	2,29	3,0
Autres	32,09	42,0
Total monde	76,58	100,0

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE).

## 2. L'exportation

C'est toutefois l'Arabie Saoudite qui domine au sein des pays exportateurs avec, en 2000, 320 millions de tonnes (16,2 % du total), loin devant la Norvège (146) et la Russie (144), dont le niveau de production s'est depuis très sensiblement relevé. Plus généralement, l'OPEP contrôle 55 % du pétrole échangé au plan international dont les pays membres sont fortement dépendants pour leur développement (60 % à 75 % du PIB des pays du Golfe).

## Les principaux pays exportateurs de pétrole brut en 2000

(en millions de tonnes et en %)

Pays	Quantités	Part
Arabie Saoudite	320	16,2
Norvège	146	7,4
Russie	144	7,3
Iran	116	5,9
Vénézuela	115	5,8
Nigéria	107	5,4
Irak	102	5,2
Royaume-Uni	93	4,7
Mexique	92	4,7
Emirats arabes unis	84	4,3
Autres	656	33,2
Monde	1 975	100,0

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE).

### 3. L'importation

En dépit de leur rôle en tant que premier pays producteur, les Etats-Unis représentent aussi le principal pays importateur de pétrole dans le monde avec, en 2002, 511 millions de tonnes (25,2 % du total), loin devant le Japon (214). Cette place prééminente est évidemment à rapprocher du poids également déterminant (22,5 %) des Etats-Unis dans la consommation mondiale de pétrole (marché intérieur + soutes + consommations des raffineries + pertes (source : *BP statistical review*)) qui engendre une dépendance structurelle à l'importation de plus en plus élevée. Depuis plusieurs mois, dans la perspective d'une guerre en Irak, les autorités américaines augmentent graduellement leurs réserves stratégiques, qui représentent au moins 584 millions de barils, soit l'équivalent de 120 jours d'importation de cinq pays de l'OPEP. Le pétrole importé par les Etats-Unis provient d'abord d'Arabie Saoudite (17 %), du Venezuela (16 %), du Mexique (14,5 %), du Nigéria (8,7 %) et de l'Irak (8,6 %).

#### Les principaux importateurs de pétrole brut en 2000

(en millions de tonnes et en %)

Pays	Quantités	Part
Etats-Unis	511	25,2
Japon	214	10,6
Corée	123	6,2
Allemagne	104	5,1
Italie	90	4,4
France	86	4,2
Chine	70	3,4
Inde	67	3,3
Pays-Bas	61	3,0
Espagne	59	2,9
Autres	642	31,7
Monde	2 027	100,0

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE).

### 4. Les réserves

Les réserves prouvées de pétrole brut – qui font l'objet de réévaluations régulières par différents organismes – se situeraient pour les trois-quarts environ dans les pays membres de l'OPEP. Elles représentent l'équivalent d'une cinquantaine d'années de consommation. Les plus importantes seraient localisées en Arabie Saoudite (21,6 % du total soit 93,8 années de production au rythme actuel), au Canada (14,8 % du total, 224,7 années de production) et en Irak (9,3 % du total 151,8 années de production). On notera que les Etats-Unis ne peuvent compter, de leur côté, que sur 10,7 années de production.

#### Les réserves prouvées de pétrole brut dans le monde en janvier 2003

(en millions de barils et en %)

Pays	Estimation	Part	Ratio réserves/production
Arabie Saoudite	261 800	21,6	93,8
Canada	180 021	14,8	224,7
Irak	112 500	9,3	151,8
Emirats arabes unis	97 800	8,1	135,0
Koweït	96 500	8,0	141,6
Iran	89 700	7,4	71,2
Vénézuela	77 800	6,4	88,3
Russie	60 000	4,9	22,3
Libye	29 500	2,4	62,2
Nigéria	24 000	2,0	34,1
Autres	183 260	15,1	nd
Total	1 212 881	100,0	50,3

Source : *Oil and gas journal*.

Sauf modification radicale du mode de développement des pays les plus industrialisés, qui ferait décroître sensiblement l'intensité énergétique de la croissance, la consommation annuelle mondiale de pétrole brut pourrait passer de 77 millions de barils par jour actuellement à 90 millions dans dix ans et à 120 millions à l'horizon 2030, soit une augmentation de plus de 40 millions de barils par jour en trente ans. Cela représente à peu près une fois et demie le total des capacités actuelles de production de l'OPEP et plus de quatre fois les capacités de production de l'Arabie Saoudite. Ce qui impliquerait un doublement de la production journalière du Moyen-Orient en trente ans, la faisant ainsi passer de 21 à 43 millions de barils par jour.

##### 5. Le cas irakien

Des marécages du Chott al-Arab aux contreforts montagneux de Mossoul en passant par Bagdad même, les gisements de pétrole irakiens s'étirent le long de la ceinture du Zagros : quatre-vingt-quatre gisements d'huile et cinq de gaz et de condensats, pour des réserves totales d'huile estimées de 113 milliards de barils (et de 2 916 milliards de m<sup>3</sup> de gaz). Sur ces réserves prouvées, le tiers seulement (35 milliards) est aujourd'hui développé. Les 78 milliards de réserves restant à exploiter représentent, à elles seules, plus que toutes celles des quatre plus grandes compagnies pétrolières occidentales. Dans nul autre pays au monde (hormis l'Arabie Saoudite) il n'existe une telle quantité de réserves prouvées, c'est-à-dire dont l'existence est quasiment certaine et qui n'ont pas été encore mises en production. De plus, les coûts de développement sont, en Irak, les plus bas du monde (entre 4 000 et 5 000 dollars d'investissement pour une capacité de production instantanée de 1 baril par jour contre 2 fois plus en Russie et 4 à 5 fois plus dans le golfe du Mexique).

Au-delà des réserves prouvées, quel est le potentiel de l'Irak ? Les réserves actuellement développées sont, pour la plupart, exploitées depuis plusieurs dizaines d'années : 50 % ont ainsi été découvertes avant 1958. Dès lors, les technologies modernes (sismique 3D, forage horizontal, etc...), qui peuvent améliorer considérablement la récupération, n'ont pas pu encore être appliquées. Par ailleurs, l'expérience montre que, au fur et à mesure du développement de la production d'un champ, les réserves prouvées augmentent en raison d'une meilleure connaissance tant de la géologie que des mécanismes de production. Il convient d'ajouter que l'arrêt ou tout au moins le net ralentissement de la production de ce pays pendant près d'une décennie aura été sans nul doute favorable à l'amélioration des taux de récupération. Tout ceci conduit à penser que les 35 milliards de barils de réserves développées pourraient être augmentés d'environ 20 %, soit 7 milliards.

Au surplus, dans ce bassin du Zagros, assez peu de puits producteurs ont été approfondis. De nouveaux réservoirs pourraient donc être découverts en-dessous de ceux qui sont actuellement reconnus. A l'Ouest de l'Irak, dans ce qu'il est convenu d'appeler « *le désert de l'Ouest* », sont aussi situés plusieurs bassins sédimentaires, qui n'ont pratiquement pas été explorés. Il est probable que ces bassins, localisés dans la zone géographique la plus riche du monde en hydrocarbures, sont également dotés d'un système pétrolier.

En conclusion, les experts estiment que les réserves restant à découvrir en Irak se situent entre 60 et 200 milliards de barils, ce qui conforte pour longtemps encore sa place dans la hiérarchie des détenteurs d'or noir et peut le conduire à rivaliser à l'avenir encore davantage avec l'Arabie Saoudite. Cela pose toutefois tout le problème des capacités de production du pays qui ne peut guère espérer produire aujourd'hui de façon soutenue plus de 2,4 millions de barils par jour (contre 3,7 millions en 1979) et des modalités d'exportation de cette éventuelle production additionnelle.

## II - LES PAYS DÉVELOPPÉS PEINENT À TROUVER UN NOUVEAU SOUFFLE

Dans ce contexte particulièrement troublé, les pays développés marquent le pas et éprouvent tous, à des degrés divers, des difficultés pour soutenir l'activité :

- les Etats-Unis, toujours profondément traumatisés par les attaques du 11 septembre 2001, retrouvent leur double déficit (budget et paiements courants) et semblent avoir abandonné le sentier de croissance des années 1990 ;
- le Japon est toujours aux prises avec une déflation tenace, en dépit des nombreux plans de relance budgétaire et des tentatives d'assainissement du système bancaire ;
- l'Union européenne n'a pas été en mesure de prendre le relais des Etats-Unis comme locomotive de l'économie mondiale et s'est installée sur une pente modérément croissante, au moment même où elle s'apprête à accueillir de nouveaux membres.

Il est vrai que la confiance dans la gestion des entreprises et plus généralement dans le capitalisme a été considérablement ébranlée par les scandales financiers et comptables qui ont concerné de grandes entreprises aux Etats-Unis d'abord puis en Europe, sapant un des fondements majeurs de l'économie de marché, la confiance.

### A - LE DÉSÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE AMÉRICAIN

La reprise de l'activité s'est nettement affaiblie à la fin 2002 aux Etats-Unis. Elle continue de s'opérer de façon heurtée, à un rythme moyen inférieur à la tendance longue. Elle ne crée pas encore d'emplois et ne permet pas aux entreprises de redresser leurs profits d'exploitation. Aussi doit-on s'interroger sur la tenue à venir des dépenses des ménages et sur la pérennité du redressement de l'investissement productif esquissé en toute fin d'année passée, d'autant que les incertitudes géopolitiques et militaires, loin d'être levées, ne font que croître.

Dans la mesure où la politique monétaire s'est encore assouplie (le taux directeur de la Réserve fédérale a été abaissé à 1,25 % en novembre 2002, son plus bas niveau depuis juillet 1961) et où la politique budgétaire va s'orienter dans un sens encore plus expansif – qui explique largement les performances enregistrées<sup>1</sup> – on peut parier sur la poursuite du redressement de l'activité. Celle-ci restera néanmoins bridée par le besoin toujours criant de réduire l'endettement des entreprises et des ménages. Dans ce schéma, le déficit extérieur paraît devoir croître encore, ce qui ne peut que menacer le dollar.

---

<sup>1</sup> En particulier, l'impulsion budgétaire a représenté 2,3 points de PIB en 2002 contre 0 dans la zone euro.

Tableau 6 : L'économie américaine en 2001 et 2002

	Variations trimestrielles				Variations annuelles		
	2002				2001	2002	2003 (acquis)
	1 <sup>er</sup> T.	2 <sup>ème</sup> T.	3 <sup>ème</sup> T.	4 <sup>ème</sup> T.			
<b>Etats-Unis</b>							
PIB	1,2	0,3	1,0	0,4	0,2	2,4	2,0
Importations	2,1	5,0	0,8	1,7	- 3,0	3,5	5,4
Consommation des ménages	0,8	0,4	1,0	0,4	2,5	3,1	1,8
Dépenses publiques <sup>(1)</sup>	1,4	0,4	0,7	1,2	3,6	4,4	2,8
FBCF privée <sup>(2)</sup>	- 0,1	- 0,2	- 0,1	1,1	- 3,9	- 3,1	2,9
Exportations	0,9	3,3	1,1	- 1,1	- 5,5	- 1,7	2,7
<i>Contributions :</i>							
<i>    Demande intérieure</i>							
<i>        hors stocks</i>	0,8	0,3	0,8	0,7	1,7	2,4	2,2
<i>        Variations de stocks</i>	0,8	0,4	0,1	0,1	- 1,4	0,7	0,3
<i>    Commerce extérieur</i>	- 0,2	- 0,3	0,0	- 0,4	- 0,2	- 0,6	- 0,5

<sup>(1)</sup> Consommation et investissements publics.

<sup>(2)</sup> Investissements des entreprises et des ménages.

NB : l'acquis au trimestre T est la croissance en moyenne annuelle que peut atteindre le PIB en supposant qu'il reste stable au niveau atteint au trimestre T (niveau moyen du PIB sur l'année en cours/niveau moyen sur l'année N - 1).

Source : INSEE, note de conjoncture, mars 2003.

### 1. Une reprise très hésitante

La croissance du volume du PIB (+ 2,4 % en moyenne annuelle) n'a pas dépassé 1,4 % l'an au quatrième trimestre 2002 après 4 % au troisième, 1,3 % au deuxième et 5 % au premier. La consommation, qui depuis près de trois ans, tire l'activité, s'est tassée mais le processus de re-stockage s'est confirmé, ce qui a contribué à la croissance à hauteur de 0,2 point au taux annuel. Les dépenses publiques (qui ont contribué pour un tiers à la croissance) et - surtout - l'investissement en logement des ménages ont fait preuve de dynamisme tandis que l'investissement productif a esquissé une timide remontée. Enfin, la demande extérieure nette s'est encore détériorée, ce qui a amputé la croissance de plus de 1,4 point (taux annuel).

Depuis le redémarrage de l'activité, la croissance ressort en moyenne à 2,8 % l'an, rythme inférieur à la tendance longue (3 % l'an de 1973 à 2002) de sorte que, *stricto sensu*, l'année 2002 n'a pas été une véritable année de reprise en dépit d'une politique économique résolument expansive. Ce rythme de croissance devrait être maintenu en 2003 selon le consensus des prévisions (2,3 %).

L'emploi salarié total ne se redresse pas encore (- 0,9 % dont - 1,3 % pour le secteur privé non agricole). La croissance de la production a donc résulté uniquement des gains de productivité<sup>1</sup>. Mais le chômage reste limité en termes relatifs (5,8 % en février 2003, soit 0,1 point de plus qu'en janvier 2002) même

<sup>1</sup> Celle-ci a crû de 5,5 % en 2002 mais de 2,2 % l'an seulement au premier trimestre 2003.

si, en termes absolus, il touche désormais plus de 8 millions de personnes<sup>1</sup>. Le taux d'activité global a tendance à diminuer en raison du retrait du marché du travail de catégories découragées de trouver un emploi, ce qui pose question quant au comportement à venir des dépenses des ménages.

## 2. Un investissement productif encore convalescent

Face à l'infexion conjoncturelle consécutive à l'éclatement de la bulle financière, les entreprises, dont les bilans étaient détériorés par le poids des dettes, les investissements peu ou pas rentables et les surcapacités, ont réagi violemment en contractant leurs dépenses en capital (l'investissement privé hors logement a diminué de 6 %) mais un surinvestissement demeure dans de nombreux secteurs. La question est désormais de savoir à quel rythme ces dépenses vont se redresser. Les contraintes de financement restent sévères compte tenu de la lourdeur de l'endettement des sociétés non financières (autour de 100 % de la valeur ajoutée). Malgré la vive contraction opérée depuis les attentats de l'automne 2001, qui ont durablement affecté les comportements, leur taux d'autofinancement atteignait encore 90 % au troisième trimestre (dernier point connu) et s'est probablement détérioré au quatrième trimestre avec la montée des tensions concernant l'Irak. La reprise de l'investissement devrait donc rester bridée, et serait même remise en cause en cas de retournement à la baisse de la consommation.

## 3. Vers un ralentissement de la demande des ménages ?

Fort dynamique jusqu'à présent, la demande des ménages ne peut, dans ces conditions, que ralentir : la baisse des taux hypothécaires (6 %), qui a dopé le marché de la construction résidentielle, étant désormais passée, la consommation (1,2 % l'an au quatrième trimestre 2002 après 4,2 % au troisième trimestre) devrait se modérer. Reste que la lourdeur de la dette des ménages (plus de 100 % de leur revenu disponible) fait toujours planer la menace d'un retournement plus brutal de la consommation, d'autant que le marché du travail ne s'améliore pas, que les salaires nominaux et réels ralentissent et que les indices de confiance se replient<sup>2</sup>. Mais leur patrimoine net représente encore 4,8 années de leur revenu disponible contre une moyenne historique de 4,5 années avant 1995 et l'envolée boursière de la fin des années 1990. Par ailleurs, aidés par les réductions d'impôts, ils ont déjà redressé leur taux d'épargne (4,3 % du revenu disponible).

Les ménages américains profitent, il est vrai, de taux d'intérêt réels historiquement faibles (l'inflation a retrouvé son plus bas niveau depuis 48 ans à 1,5 %) qui contribuent à réduire le poids des frais financiers et à combattre la peur, plus ou moins rationnelle, de la déflation, synonyme dans l'inconscient collectif de calamité, à l'image de la grande dépression des années 1930. Mais la

<sup>1</sup> Les données ne sont pas strictement comparables en raison des modifications tout récemment apportées à l'enquête « *emploi* » auprès des ménages assise désormais sur les résultats du recensement de 2000 et non plus de 1990.

<sup>2</sup> L'indice atteint en février son plus bas niveau depuis octobre 1993.

perte de confiance des consommateurs peut engendrer, avec un décalage estimé d'environ deux trimestres, une hausse du taux d'épargne qui, dans le contexte actuel, pourrait nuire à la croissance.

#### 4. L'augmentation des déficits publics est appelée à se poursuivre

Excédentaires à concurrence de 1,5 % du PIB en 2000, les comptes publics présentent un déficit qui représente 3,7 % du PIB en 2002 (soit bien au-dessus de ce que le pacte de stabilité et de croissance autorise pour les pays européens...). Non seulement les comptes de l'Etat fédéral sont déficitaires mais aussi ceux des Etats et des collectivités locales. Les mesures proposées pour l'exercice fiscal 2004 vont avoir une incidence négative sur les rentrées fiscales des Etats. Au total le déficit courant ressortirait à 295,2 milliards de dollars en 2003 contre 188,3 en 2002. En 2004, le déficit se stabilisera pratiquement à 300 milliards de dollars. La dette de l'Etat fédéral qui représentait 34,3 % du PIB au 30 septembre dernier contre 33,1 % un an auparavant s'élèverait à 36,1 % du PIB au 30 septembre prochain et 36,9 % au 30 septembre 2004. La dette publique totale resterait encore nettement en deçà des 49,5 % affichés en 1993 et 1994<sup>1</sup>.

Ces projections officielles sont toutefois fondées sur l'hypothèse optimiste d'une croissance de 2,9 % en moyenne annuelle en 2003, autour d'une pente intra-annuelle de 3,4 % et de 3,6 % en 2004. L'inflation des prix du PIB serait contenue à 1,3 % cette année et à 1,5 % l'année suivante et le taux de chômage refluerait lentement. Cette politique, on le sait, est contestée par le Président de la Réserve fédérale, M. Alan Greenspan, qui s'inquiète des conséquences de l'augmentation à venir du déficit du budget fédéral. Le moment approche sans doute où la politique monétaire, devenue plus restrictive, se combinerait avec une politique budgétaire expansionniste, c'est-à-dire une politique économique de même nature que celle des années Reagan (qui avait conduit à un maximum de la dette publique atteignant 68 % en 1993).

Pour le moyen terme, le Président Bush a présenté en décembre 2002 un plan de soutien à l'économie d'un montant de 674 milliards de dollars sur dix ans, dont près de la moitié (364 milliards) sera consacrée à la suppression de l'impôt sur les dividendes<sup>2</sup>. Cette orientation est notamment contestée par un grand nombre d'économistes américains, dont dix prix Nobel<sup>3</sup>. Ils relèvent que la croissance économique, bien que positive, n'a pas été suffisante pour créer des emplois et empêcher le chômage de croître. De fait, il y a maintenant deux millions d'emplois de moins dans le secteur privé qu'au début de la récession. Les surcapacités, les scandales d'entreprises et les incertitudes vont, selon eux, continuer à affaiblir l'économie.

<sup>1</sup> La dette publique est composée de 3 500 milliards de dollars de dette fédérale détenue par le public et de 1 500 milliards de dette émise par les Etats et les villes.

<sup>2</sup> Celui-ci concerne 35 millions de personnes possédant directement un portefeuille boursier, les détenteurs de fonds de pension étant déjà exemptés de cette taxe.

<sup>3</sup> « *Dix prix Nobel affirment que les réductions d'impôts annoncées par le Président Bush constituent une mauvaise approche* » - The New-York Times, mardi 11 février 2003.

Ils estiment d'ailleurs que l'objectif de ce plan est de parvenir à une modification durable de la structure des prélèvements et non de créer des emplois et de relancer la croissance à terme rapproché. Ils prévoient que cette baisse des recettes fiscales aggrava la situation budgétaire à long terme et réduira la capacité du gouvernement à financer les prestations sociales ainsi que les investissements pour l'éducation, la santé, les infrastructures et la recherche fondamentale. De plus, ils craignent qu'elle ne se traduise par des inégalités encore plus grandes pour les revenus disponibles après prélèvements. Leur sentiment est que, pour être efficace, un plan de relance devrait reposer sur des dépenses immédiates mais temporaires et sur des mesures fiscales pour accroître la demande et inciter à l'investissement. Cela permettrait de stimuler la croissance et l'emploi à court terme sans pour autant mettre en péril la situation budgétaire à long terme. Le Sénat américain a d'ailleurs fait sien ce raisonnement en réduisant de moitié ce plan de réduction d'impôt le 25 mars dernier.

### **5. La position extérieure nette est de plus en plus débitrice**

Avec une rechute au quatrième trimestre du volume des exportations de biens et de services au rythme de - 1,7 % l'an (principalement liée à l'atonie de la zone euro) et une hausse des importations au rythme de 3,7 % l'an, les comptes extérieurs se sont de nouveau dégradés en 2002, dans un contexte de détérioration des termes de l'échange : la hausse des prix à l'exportation est en effet estimée à 0,8 % l'an contre 1,4 % pour celle des prix à l'importation. Le déficit de la balance des paiements a atteint un nouveau record de l'ordre de 5 % du PIB (496 milliards de dollars), obligeant à des emprunts de près de 2 milliards de dollars par jour ouvrable des marchés financiers. Au-delà des prix du pétrole, deux phénomènes majeurs se conjuguent pour expliquer cette détérioration : d'une part, la disparité persistante entre le dynamisme de la demande interne et des demandes japonaise et européenne ; d'autre part, le poids croissant, dans les importations, de l'Asie émergente et notamment de la Chine qui a dépassé le Japon parmi les fournisseurs des Etats-Unis : la balance bilatérale fait désormais ressortir un déficit de 9 milliards de dollars par mois.

Les comptes financiers agrégés des ménages et des entreprises ont fait apparaître un besoin de financement équivalent à 4 % du PIB. Jamais, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, à l'exception de la période de la guerre de Corée, un déficit d'une aussi grande ampleur n'avait été constaté. En moyenne, ce solde financier agrégé a même été excédentaire dans le passé, à concurrence de 1,5 % du PIB. En tendance, il continue de se creuser, reflétant un manque croissant d'épargne domestique qui se retrouve, aux écarts statistiques près<sup>1</sup>, dans la dégradation de la balance des paiements courants. Pour y faire face, les Etats-Unis doivent importer de plus en plus d'épargne étrangère, ce qui se traduit

---

<sup>1</sup> On notera que ces écarts statistiques ne sont pas négligeables puisqu'ils fluctuent entre 1 et 1,5 % du PIB.

par une augmentation de leur endettement ou plus précisément par une dégradation de leur position extérieure nette : celle-ci, excédentaire au début des années 1970 à concurrence de 5 % du PIB, se détériore depuis de plus en plus nettement ; elle est aujourd’hui débitrice à concurrence de plus de 25 % du PIB.

On ne voit pas, à court terme, ce qui pourrait entraver ce processus de plus en plus lourd de menace pour le dollar, dans la mesure où la demande intérieure devrait rester plus dynamique que celle des autres pays développés. Le taux de change effectif du dollar vis-à-vis des principales monnaies s'est déjà déprécié de 11 % environ sur l'année 2002. Ce mouvement s'est poursuivi depuis le début de l'année 2003, y compris en particulier face au yen et surtout à l'euro et il est probable qu'une évolution défavorable de la situation géopolitique renforcerait encore cette tendance. Or, il faut savoir que, selon le modèle de la Réserve fédérale, une dépréciation de 10 % du taux de change effectif a un effet positif sur le PIB de 0,4 point la première année et de 1,6 point la deuxième année (en cumulé). L'impact haussier sur l'inflation a lieu principalement la première année et se monte à 0,4 point. D'aucuns n'hésitent pas, dans ce contexte, à évoquer l'hypothèse d'une stratégie délibérée de baisse du dollar des autorités américaines pour assurer le bouclage macroéconomique, consacrant l'abandon de la politique de dollar fort menée depuis 1994, ce qui comporterait, notamment si les marchés financiers en étaient définitivement convaincus, un risque non négligeable d'évolution incontrôlée et brutale.

Le creusement prévisible du déficit extérieur américain déjà excessif devra en tout état de cause être financé et il n'est pas certain que les investissements directs, les achats d'actions et d'obligations américaines par des non-résidents et surtout le mouvement massif de constitution de réserves en dollars des banques centrales asiatiques se confirment à l'avenir. Il y a là un danger réel pour la devise américaine, qui aurait des conséquences particulièrement négatives pour l'ensemble de l'économie mondiale et en particulier la zone euro. On veut croire que, dans cette hypothèse, les banques centrales (Réserve fédérale américaine et Banque centrale européenne - BCE - notamment) interviendraient de manière concertée pour stabiliser le marché des changes<sup>1</sup>.

#### B - LE MARASME PERSISTANT DE L'ÉCONOMIE JAPONAISE

En 2002, la croissance, majoritairement attribuable à la demande extérieure, a atteint 0,3 % au Japon (après 0,4 % en 2001), dans un environnement économique dégradé. Ce résultat s'accompagne d'une accélération de la déflation qui alimente la fragilité de l'économie encore accentuée par les conséquences de l'épidémie de pneumopathie atypique. Depuis l'éclatement de la bulle spéculative qui a montré que le modèle de développement des décennies 1960-1980 était à bout de souffle, les

---

<sup>1</sup> La question de la soutenabilité du déficit extérieur est notamment étudiée par Mme Hélène Baudchon, « *Dollar, dette, déficit : billard à trois bandes* », Lettre de l'OFCE n°235, 21 mars 2003.

gouvernements successifs ont répondu par des mesures purement conjoncturelles dont l'efficacité s'est avérée limitée. L'étalement des réformes dans le temps a pour contrepartie, temporaire ou plus durable, un déclin du rayonnement international de ce pays et une croissance faible.

### 1. 2002 : la croissance dans la déflation

L'activité en volume a augmenté au Japon de 0,5 % au 4<sup>ème</sup> trimestre 2002. Contrairement au trimestre précédent où la croissance était largement tirée par la demande domestique, la contribution de la demande extérieure nette (0,3 point) et celle de la demande interne (0,2 point) sont relativement équilibrées, les exportations s'inscrivant en net rebond. Mais cette croissance s'est réalisée dans un contexte de forte accélération de la déflation (le déflateur du PIB s'inscrit en recul de 2,2 % en glissement annuel) qui a été aggravée par les échanges extérieurs.

La détérioration du marché du travail se poursuit (le taux de chômage est remonté à 5,5 % en janvier 2003) et la précarité gagne : selon une étude gouvernementale, près de la moitié des demandeurs d'emploi ne dispose d'aucune ressource financière. La confiance des consommateurs s'est donc retournée au 4<sup>ème</sup> trimestre, en affectant simultanément les cinq composantes de l'indice (l'emploi, le niveau de vie en général, l'intention d'achat d'un bien durable, la croissance des revenus, les prix), la déflation pesant sur la confiance des ménages *via* la baisse des salaires (- 1 %). En décembre, l'indice national des prix s'est replié de 0,3 % en glissement annuel et sa composante sous-jacente de 0,7 %, portant la baisse des prix sur l'ensemble de 2002 à - 1,0 %.

Face à la baisse du niveau général des prix entamée voici près de quinze trimestres et dont le gouvernement prévoit la poursuite en 2003 et 2004, la politique monétaire reste impuissante en raison de l'enclenchement d'un phénomène de « *trappe à liquidités* »<sup>1</sup>. La nomination d'un nouveau gouverneur de la Banque du Japon en février 2003 a répondu au vœu que celle-ci, en théorie indépendante, s'accorde davantage avec la politique gouvernementale. La plus en vue des propositions pour contrer la déflation prévoitait de fixer un objectif de croissance nominale (croissance réelle plus inflation) autour de 3,5 %, la banque centrale finançant alors une politique de relance et de baisse du yen pilotée par le gouvernement. Les dépenses publiques supplémentaires seraient financées par des bons du Trésor souscrits par la banque centrale qui aurait un objectif d'inflation d'environ 3 %.

Mais les tensions se font de plus en plus pressantes sur le capital des banques tiraillées entre la chute de leur portefeuille en actions et les efforts

---

<sup>1</sup> Situation dans laquelle la politique monétaire s'avère inefficace, les agents économiques étant convaincus que les taux d'intérêt ont touché un plancher et ne peuvent que remonter. Les agents préfèrent donc conserver leurs liquidités. Dès lors, toute augmentation ultérieure de la masse monétaire amène les investisseurs à accroître leurs encaisses oisives et à se défaire des titres émis par les administrations publiques.

d'apurement de leur bilan. Néanmoins, elles semblent avoir enfin enclenché un processus crédible d'assainissement : leurs créances douteuses sont estimées officiellement à 40 trillions de yens (8 % du PIB) à la fin septembre 2002 (- 2,1 trillions par rapport au niveau de fin mars) mais leur montant exact pourrait être de deux à trois fois supérieur. Même si les projets de recapitalisation sont menés à bien en totalité, il est loin d'être acquis qu'ils seront suffisants pour prévenir une nationalisation, au moins partielle, des banques les plus fragiles dont la situation devient de plus en plus critique.

## 2. La crise japonaise : quelques éléments d'analyse

La stagnation de l'économie japonaise depuis 1990 reste à bien des égards une énigme : une bulle spéculative, l'insolvabilité de nombreux intermédiaires financiers et une récession ne sont pas, en effet, des phénomènes exceptionnels à l'échelle internationale, après une libéralisation précipitée du système bancaire. Le Japon traverse pourtant une longue crise qui s'auto-entretient désormais : une croissance moyenne de l'ordre de 1 % sur la période, confirmée par les prévisions moyennes pour 2003 (0,8 %) – et de 0,4 % seulement sur les cinq dernières années -, de fortes tendances déflationnistes, des pertes bancaires croissantes, des performances boursières amplifiant les pertes en capital. Dans ce contexte, les instruments macroéconomiques traditionnels ont montré une efficacité très limitée, bien qu'ils aient été mobilisés avec une vigueur exceptionnelle tout au long de la période : depuis 1995, les taux d'intérêt à court terme sont proche de 0 tandis que la succession de plans de relance a porté désormais la dette publique à 140 % du PIB.

En d'autres termes, la particularité de la crise au Japon tient moins à ses causes initiales qu'à sa durée et à la difficulté à lui apporter une réponse cohérente : tarder à identifier les pertes sous-jacentes, refuser de réformer les relations entre agents, tenter de sortir de la crise uniquement par des moyens macroéconomiques, telles sont, selon la plupart des observateurs, les erreurs les plus graves à partir desquelles la trajectoire japonaise a dérivé. Il est vrai que l'ouverture financière des années 1990 a remis en cause le modèle de développement qui faisait la force de l'économie japonaise et reposait notamment sur une coopération étroite entre les banques, les entreprises et l'Etat régulateur, dans un contexte de relative fermeture du marché domestique. Les autorités ont longtemps mené des politiques macroéconomiques de soutien à l'activité, en espérant que la progression des revenus permettrait de financer les ajustements microéconomiques au sein du système bancaire et de l'appareil productif. Mais il n'en fut rien et l'on peut considérer que l'intensification de la crise tient pour beaucoup à un mauvais dosage des politiques budgétaire et de change, à la fois sous-utilisées et insuffisamment lisibles pour stabiliser la demande globale et réduire l'incertitude liée à la permanence des problèmes bancaires :

- les enveloppes de relance ont été appliquées partiellement et orientées vers des secteurs sous-performants. En ciblant les travaux publics

traditionnels (routes, ponts...) et les secteurs en déclin, les gouvernements n'ont-ils pas cherché avant tout à conforter leur clientèle ? Ces relances sont surtout trop ponctuelles pour être expansives, quand elles ne sont pas compensées ultérieurement par des contre-mesures restrictives. D'ailleurs, depuis 1991, le déficit public résulte moins d'une politique de dépense active que du jeu des stabilisateurs automatiques ;

- en matière de change, le gouvernement s'est refusé, jusqu'à présent, pour diverses raisons, à affirmer la nécessité d'un yen plus faible, condition pourtant nécessaire pour que la demande extérieure devienne expansive et stable ;
- la politique monétaire, enfin, s'est adaptée avec retard à la dégradation de l'activité, au lieu de l'anticiper, la banque centrale étant l'otage, en tant que prêteur en dernier ressort, d'une crise bancaire auto-entretenue.

Le coût social de cette crise, dont nul ne sait, à ce jour, si et quand le Japon parviendra à la juguler, est, en tout état de cause, élevé. Le rôle des grandes entreprises japonaises dans le domaine de l'emploi (maintien des effectifs en surnombre, formation des salariés) devient de plus en plus difficile à assumer, d'autant plus que la pénétration des firmes étrangères s'intensifie et que le renforcement de la représentation des actionnaires extérieurs au sein des conseils d'administration pousse à relever la rentabilité. Le modèle social japonais dissuade du recours au licenciement. Cependant, l'augmentation des mises à la retraite anticipée, les embauches de professionnels spécialisés à mi-carrière, la montée de la part des contrats à durée déterminée attestent d'une évolution de la politique d'emploi des entreprises. C'est ainsi que les plus grandes d'entre elles remettent en question leur pratique de l'emploi à vie et, surtout, du « *salaire à l'ancienneté* » : en 2001, environ 25 % des salariés avaient un statut précaire contre 12 % en 1990.

#### C - DES PERSPECTIVES DE CROISSANCE RELATIVEMENT MÉDIOCRES POUR L'UNION EUROPÉENNE

Après avoir enregistré une croissance quasiment stable au troisième trimestre, l'activité dans la zone euro a semblé se maintenir en fin d'année dans l'industrie. L'investissement s'est stabilisé, mais les évolutions récentes en matière d'inflation et de chômage pèsent nettement sur le moral des ménages qui pourraient perdre leur rôle moteur dans la croissance. L'appréciation récente de l'euro commence par ailleurs à affecter la compétitivité des entreprises européennes.

Hors zone euro, les performances de l'économie britannique, soutenues par une consommation des ménages vigoureuses, tranchent avec celles observées chez ses principaux voisins européens. Cependant, l'activité a ralenti à la fin de

l'année 2002 dans un contexte d'incertitudes liées à l'endettement des ménages, aux tensions inflationnistes et à la constitution d'une bulle immobilière.

## 1. Une reprise retardée dans la zone euro

### 1.1. Attentisme des entreprises, ralentissement des dépenses des ménages

Selon les premières estimations, au quatrième trimestre 2002, la croissance du PIB de la zone euro s'est établie à 0,2 % par rapport au trimestre précédent (+ 1,3 % par rapport au troisième trimestre 2001). La reprise du processus de déstockage, en dépit d'une stabilisation des investissements et d'une certaine accélération de la consommation des ménages, n'a pas permis un renforcement de la croissance. Celle-ci s'est établie sur l'année 2002 à + 0,8 % (+ 1,4 % en 2001). Dans l'industrie, l'activité a baissé de 0,4 % (contre + 0,5 % au trimestre précédent), alors qu'elle a continué de se contracter dans la construction. C'est surtout son tassement progressif dans les services qui est inquiétant, aussi bien dans les activités de commerce, tourisme, transport, que dans les services financiers et aux entreprises.

Tableau 7 : L'économie de la zone euro en 2001 et 2002

	Variations trimestrielles				Variations annuelles		
	2002				2001	2002	2003 (acquis)
	1 <sup>er</sup> T.	2 <sup>ème</sup> T.	3 <sup>ème</sup> T.	4 <sup>ème</sup> T.			
PIB	0,4	0,3	0,4	0,2	1,4	0,8	0,6
Importations	- 1,0	1,5	1,8	0,6	1,5	- 0,3	2,4
Consommation des ménages	- 0,2	0,4	0,4	0,4	1,8	0,6	0,7
Consommation publique	0,7	0,9	0,3	0,5	2,1	2,5	1,5
FBCF totale	- 0,2	- 1,3	- 0,2	- 0,1	- 0,6	- 2,5	- 0,8
Exportations	0,2	1,7	2,1	0,0	2,8	1,2	2,1
<i>Contributions :</i>							
<i>    Demande intérieure</i>							
<i>        hors stocks</i>	0,0	0,1	0,3	0,3	1,3	0,3	0,6
<i>        Variations de stocks</i>	0,0	0,1	0,0	0,1	- 0,4	- 0,1	0,0
<i>        Commerce extérieur</i>	0,4	0,1	0,2	- 0,2	0,5	0,6	0,0

NB : l'acquis au trimestre T est la croissance en moyenne annuelle que peut atteindre le PIB en supposant qu'il reste stable au niveau atteint au trimestre T (niveau moyen du PIB sur l'année en cours/niveau moyen sur l'année N - 1).

Source : INSEE, note de conjoncture, mars 2003.

La formation brute de capital fixe (FBCF) a stagné en volume, la baisse atteignant 3 % sur un an, mais les indicateurs suggèrent que le point bas aurait été atteint. Du reste, la production de biens d'équipement s'est sensiblement redressée au cours des derniers mois. En novembre 2002, elle progressait de 3,7 % sur un an, soit le premier glissement annuel positif depuis plus de six mois. En dépit de situations de trésorerie dégradées compte tenu de la mollesse de l'activité, les dépenses pourraient être soutenues par des conditions de financement attractives. Pour autant, selon les enquêtes, les ressources financières et les perspectives de profit ne constituent pas actuellement le facteur décisif pour investir par opposition aux contraintes technologiques ou surtout à la

demande. Le taux relativement élevé d'utilisation des capacités de production (81,3 % au 4<sup>ème</sup> trimestre 2002) plaide toutefois dans le sens d'une relance de l'investissement.

Les entreprises ont aussi revu à la baisse leur politique d'embauche : sur un an, l'emploi total ne progresse que de 0,3 %, ce qui correspond à 372 000 créations nettes d'emplois. Dès lors, le chômage a crû d'un demi-point en un an (8,6 % en janvier 2003), une remontée certes modérée au vu du freinage de la croissance mais qui confirme le retourment dans ce domaine. Le chômage des jeunes s'élève à 16,5 % contre 15,8 % il y a un an. La zone compte désormais 12 millions de chômeurs, soit une hausse de 6,2 % par rapport à décembre 2001.

La consommation des ménages s'est accrue, comme au trimestre précédent, de 0,4 % au quatrième trimestre en variation trimestrielle, soit + 0,6 % seulement sur un an. Un des éléments d'explication de cette bonne résistance réside sans doute dans les gains de pouvoir d'achat : l'accroissement de la rémunération par tête, en termes nominaux, s'est redressé à + 2,8 % sur un an ; sur la même période, le taux d'inflation de la zone s'est établi à + 2,2 % en moyenne. Les dépenses des ménages ont également été stimulées par une accélération marquée des crédits à la consommation.

Pour la troisième année consécutive, l'inflation, en moyenne annuelle, dépasse l'objectif de 2 % fixé par la BCE tout en demeurant à un niveau très faible. Mais, le taux d'inflation sous-jacente (hors composantes volatiles) décélère aussi depuis le second semestre 2002, pour atteindre + 2,2 % en décembre contre + 2,5 % en juin 2002. Le glissement annuel des prix des services s'est stabilisé depuis juillet 2002 et l'augmentation des prix à la production reste contenue. De plus, la hausse des prix des produits alimentaires, qui avait atteint un pic en janvier 2002 à + 5,6 %, s'établissait à + 2,3 % sur un an en décembre 2002. Combinées à l'appréciation récente de l'euro, qui limite l'inflation importée, les perspectives de désinflation renforcée au sein de la zone apparaissent réelles, comme le reconnaît désormais la BCE, qui pourrait bénéficier de nouvelles marges de manœuvre.

#### *1.2. Des prévisions relativement sombres pour 2003 : l'impact du taux de change euro-dollar*

L'environnement international actuel n'est guère favorable à une reprise rapide de l'activité, d'autant que les difficultés structurelles de l'Allemagne continuent de pénaliser le dynamisme de la zone. Toutefois, si les espoirs d'éclaircissement de l'horizon se matérialisaient dans les prochains mois, une reprise progressive de l'investissement et du commerce mondial pourrait permettre de relancer la croissance. A ce stade, et sous cette réserve, le scénario le plus probable est celui d'une remontée, à partir du second semestre de l'année, du taux de croissance du PIB en volume vers un niveau de l'ordre de 1,5 %, encore sensiblement inférieur à son potentiel. Mais aucun analyste n'exclut aujourd'hui l'hypothèse d'un recul du PIB de la zone en cours d'année. Déjà le Portugal est entré en récession avec deux trimestres consécutifs de croissance

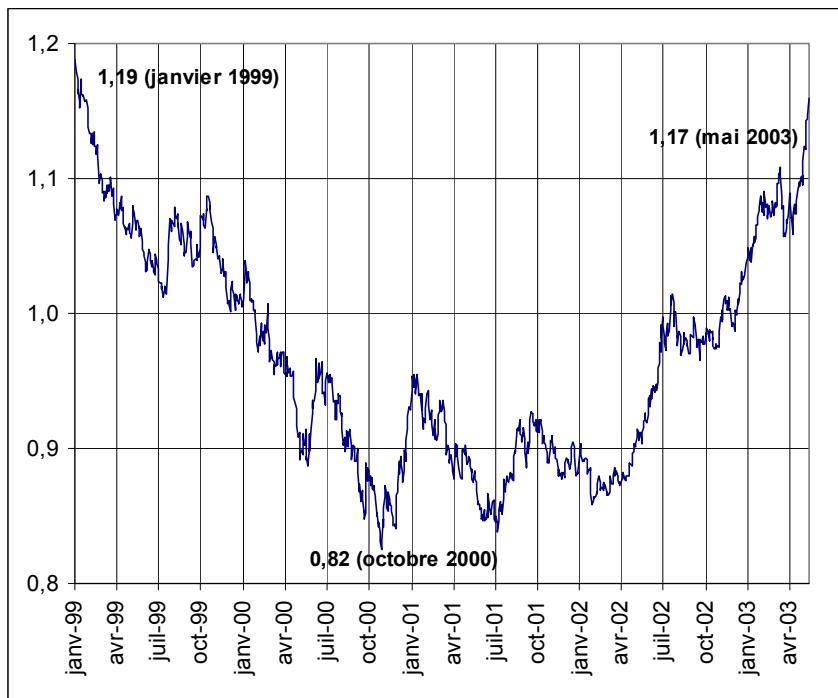
négative fin 2002 (- 2,7 % au troisième trimestre et - 0,8 % au quatrième) puis l'Allemagne (- 0,03 % au quatrième trimestre 2002 et - 0,2 % au premier trimestre 2003) et les Pays-Bas (respectivement - 0,2 % et - 0,3 %) à leur tour au début 2003, selon les premiers chiffres publiés par Eurostat.

En particulier, l'appréciation du cours de change de l'euro enregistrée au cours des derniers mois par rapport à la plupart des monnaies, peut freiner quelque peu la progression des exportations et donc limiter leur contribution à la croissance. Après avoir perdu plus de 26 % face au dollar lors de ses trois premières années d'existence, la monnaie unique s'est ré-appréciée d'autant depuis février 2002 pour se rapprocher de 1,10 dollar, niveau qui n'avait plus été atteint depuis mars 1999. Cette hausse de l'euro s'est effectuée également face au yen et à la livre, le taux de change effectif réel de la devise européenne augmentant au total de 12 % en 2002<sup>1</sup>. Ces évolutions reflètent surtout un rééquilibrage des monnaies sur le marché mondial des changes qui ne remet pas en cause le rôle dominant du dollar : à la fin 2001, l'euro représentait 13 % des réserves de change des banques centrales contre 68,3 % pour le dollar et 4,9 % seulement pour le yen ; le dollar captait aussi à la même date 45 % de part de marché des émissions de titres sur les marchés internationaux contre 39 % pour l'euro et 6 % pour le yen ; à juin 2002, la proportion de billets en euro circulant hors de la zone euro était d'environ 8 % contre les deux-tiers pour des billets en dollars.

---

<sup>1</sup> Le taux de change effectif réel correspond ici au taux de change des quarante principaux pays partenaires de la zone euro, pondérés en fonction des échanges commerciaux avec cette zone. Il est corrigé des écarts de prix entre la zone euro et ses partenaires.

Graphique 7 : Le taux de change euro-dollar depuis le lancement de l'euro



Source : Banque centrale européenne, graphique Conseil économique et social.

Le creusement du déficit courant des Etats-Unis a cependant fragilisé la devise américaine et posé le problème de son financement. La baisse du dollar pourrait permettre de résorber une partie des déséquilibres créés. Mais l'écart de rendement sur le marché obligataire en faveur de la zone euro constitue un facteur de soutien à la devise européenne. Les conséquences économiques de ce rebond pour la zone euro se décomposent en deux effets opposés : en premier lieu, la hausse de l'euro permet d'importer de la désinflation en limitant les effets de la hausse des prix du pétrole et donne davantage de marges de manœuvre à la BCE pour assouplir sa politique monétaire ; parallèlement, la zone subit une réduction de son avantage compétitif : d'après les simulations réalisées par la direction de la prévision, une dépréciation de 10 % du dollar tend à exercer un effet négatif de l'ordre de  $\frac{1}{2}$  point de PIB sur l'activité de la zone à l'horizon de deux ans, et un effet positif sur l'inflation de 0,4 point. Le niveau à partir duquel les entreprises européennes estiment perdre leur compétitivité-change est généralement évalué autour de 1,15 dollar (niveau égalisant les parités de pouvoir d'achat). C'est précisément ce niveau que l'euro a atteint le 8 mai 2003. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a cependant estimé que cette situation est encore supportable et que la hausse de la monnaie européenne

ne pénaliserait véritablement l'activité des entreprises qu'à partir de 1,20 ou 1,25 dollar. Mais au-delà du niveau, c'est aussi la rapidité avec laquelle s'effectuent ces évolutions depuis le début du mois de décembre qui pourrait poser problème, le risque de glissade incontrôlée du dollar n'étant pas à exclure.

L'Allemagne risque d'être avec l'Italie le pays le plus pénalisé puisque les exportations sont actuellement le principal moteur de sa croissance, d'autant plus que c'est un pays qui exporte majoritairement hors de l'Union monétaire (57,7%). L'Irlande, le Bénélux et la Finlande, par l'importance de leurs exportations dans le PIB, sont également plus sensibles aux mouvements de change que leurs autres partenaires européens<sup>1</sup>. Ces problèmes de compétitivité font peser une pression importante sur les entreprises, qui pourraient être amenées à comprimer leurs marges à l'exportation pour conserver des parts de marché. Les secteurs les plus concernés sont aussi les plus riches en emplois : textile, confection, matériel électrique, informatique, équipement de transport. Déjà malmenés par le ralentissement du commerce mondial, ils risquent de connaître un recul significatif de leur production du fait de la concurrence accrue des producteurs de la zone dollar. Une accélération de la dépréciation du dollar rendrait donc l'année 2003 encore plus difficile pour l'emploi. La récente réunion à Deauville des ministres de l'économie et des finances des pays du G 8 n'a pas débouché sur une initiative concertée pour maîtriser l'évolution des parités.

## 2. Hors zone euro : vers la fin de l'exception britannique ?

Au sein des pays de l'Union hors zone euro, le Danemark et la Suède affichent, en particulier, de bonnes performances en termes d'activité, grâce à la relative vigueur de leur demande intérieure (respectivement + 1,6 % et + 0,8 %). Mais c'est surtout le cas du Royaume-Uni qui mérite examen compte tenu de son poids dans le PIB communautaire (18 % de l'ensemble de l'Union européenne à 15 et 23 % de la zone euro à 12) et du débat toujours vif sur sa possible intégration dans la zone euro.

---

<sup>1</sup> Les exportations à destination de la zone dollar représentaient, en 2000, 16,5 % du total des exportations de l'Allemagne, 17,8 % de celles de l'Italie, 15,1 % de celles de la France et 11 % de celles de l'Espagne, pour une moyenne de la zone euro de 14,5 %.

Tableau 8 : L'économie britannique en 2001 et 2002

	Variations trimestrielles				Variations annuelles		
	2002				2001	2002	2003 (acquis)
	1 <sup>er</sup> T.	2 <sup>ème</sup> T.	3 <sup>ème</sup> T.	4 <sup>ème</sup> T.			
PIB	0,1	0,6	0,9	0,4	2,0	1,6	1,9
Importations	1,6	1,3	- 0,3	- 0,3	2,8	1,2	0,3
Consommation des ménages	0,6	1,1	0,8	1,0	4,1	3,9	2,3
Consommation publique	1,1	- 0,9	1,3	0,8	3,1	4,2	3,3
FBCF totale <sup>(1)</sup>	- 2,7	1,4	- 1,3	- 0,6	0,3	- 4,5	- 0,2
Exportations	0,4	3,8	- 0,9	- 3,4	1,2	- 1,4	- 2,1
<i>Contributions :</i>							
<i>Demande intérieure</i>							
<i>hors stocks</i>	0,1	0,8	0,6	0,7	3,3	2,7	2,7
<i>Variations de stocks</i>	0,4	- 0,9	0,4	0,7	0,0	- 0,1	0,1
<i>Commerce extérieur</i>	- 0,5	0,8	- 0,2	- 1,0	- 0,7	- 1,0	- 0,8

<sup>(1)</sup> investissements des entreprises, des ménages et investissement public.

Source : INSEE, note de conjoncture, mars 2003.

Avec une progression du PIB de 0,4 % au quatrième trimestre par rapport au trimestre précédent, l'économie britannique a connu un léger ralentissement de sa croissance après un troisième trimestre dynamique (+ 0,9 % par rapport au trimestre précédent). Sur l'année 2002, l'augmentation du PIB a atteint 1,6 % (2 % en 2001) soit 1 point de plus que la zone euro. Cette performance, obtenue notamment grâce à une politique budgétaire expansionniste, contraste avec l'atonie observée dans les autres pays du Vieux Continent. Si un rebond est en général attendu pour 2003 à 1,9 %, ce taux n'en demeure pas moins le plus faible pour l'économie britannique depuis 1992.

Alors que la hausse de la production dans le secteur des services a atteint 2,2 % l'an au quatrième trimestre par rapport au trimestre précédent, les incertitudes concernant le secteur industriel, aux prises avec une nouvelle récession, demeurent (- 2,6 % l'an après + 1,3 % en 2001). L'investissement était ainsi en recul de près de 4,5 % en 2002 (contre + 0,3 % en 2001). D'où la décision prise en février par la Banque d'Angleterre d'abaisser de 4 % à 3,75 % son taux directeur, avec l'objectif sous-jacent de lutter contre la surévaluation de la livre. Il était encore situé à 6 % au début 2001.

En forte augmentation par rapport au mois de novembre, les ventes au détail en volume ont progressé de 6,4 % sur un an en décembre, contre 4 % un mois plus tôt. La consommation privée reste ainsi, avec la dépense publique (+ 4,2 %, niveau jamais observé depuis 1975, dont + 18 % pour les investissements publics), le principal soutien de l'économie britannique (+ 3,9 %) alors que la demande extérieure pèse négativement sur la croissance. Cependant, elle repose sur un endettement croissant des ménages qui empruntent massivement à taux variable en hypothéquant leur logement, en bénéficiant ainsi du niveau particulièrement bas des taux d'intérêt (le taux directeur est, avec 3,75 %, à son plus bas niveau depuis 1955). Or, en décembre 2002, les prix de

l'immobilier se sont accrus de près de 25 % en glissement annuel. Ainsi, l'effet de richesse a-t-il favorisé la frénésie d'achat des ménages, dans un contexte où le taux de chômage est à son plus bas niveau depuis 1975 (3,1 %) et où les salaires moyens progressent toujours à un rythme proche de 4 % l'an. Dès lors, la dette totale des ménages, qui représentait 103 % du revenu disponible brut en 1997, atteint désormais près de 120 %. Cette spirale – qui est également perceptible en Espagne – pourrait être rapidement déstabilisée si la correction des prix de l'immobilier se révélait brutale.

#### D - LA CRISE DE CONFIANCE DANS LA GESTION DES ENTREPRISES

L'atonie de la croissance dans les pays industrialisés est d'autant plus préoccupante qu'un certain nombre de scandales financiers, d'abord aux Etats-Unis puis en Europe - tenue jusque-là pour prémunie contre de telles dérives -, ont durablement affecté la confiance envers les entreprises. La faillite d'Enron, en décembre 2001, avait révélé tout à la fois la soif d'enrichissement personnel de ses dirigeants, leur recours à des pratiques frauduleuses pour masquer la détérioration des performances de l'entreprise et la défaillance généralisée des acteurs du système financier américain, y compris des instances de contrôle et de régulation. Elle a été le prélude à une série de déconvenues qui pèsent fortement sur les anticipations des agents économiques.

##### **1. La faillite d'Enron a enclenché une spirale durable de défiance à l'égard des entreprises aux Etats-Unis**

Cette société avait été le symbole d'une double réussite revendiquée : celle de la libéralisation de l'énergie et de la « création de valeur » pour ses actionnaires. Trois mois avant sa faillite, seize des dix-sept analystes financiers américains spécialisés recommandaient encore à l'achat l'action de cette entreprise. Celle-ci, centrée à sa création (1985) sur le transport de gaz, était devenue, à partir de 1994, un géant mondial du commerce de l'énergie en s'appuyant sur une stratégie intensive de croissance externe. Il s'est avéré que le chiffre d'affaires et les résultats de la société avaient été artificiellement dopés par des pratiques frauduleuses, l'ampleur de l'endettement, résultant notamment des besoins de financement des opérations de croissance externe, ayant été dissimulée par des pratiques d'ingénierie financière contestables : « importations » fictives (des Etats-Unis) d'électricité pour contourner les prix plafonds imposés en Californie, ventes, elles aussi fictives, de pétrole, via des montages financiers, à des filiales *ad hoc* de banques, etc. Ainsi, en six ans, plus de 9 milliards de dollars ont été sortis du bilan et transférés dans des sociétés créées à cet effet.

Le cabinet Andersen, commissaire aux comptes d'Enron qui s'est vu reprocher d'avoir certifié ces opérations de dé-consolidation, a été condamné pour dissimulation de pièces comptables. Bien que certains des actionnaires d'Enron aient été dédommagés, le préjudice causé à la réputation d'Andersen l'a acculé à la disparition à travers sa vente par appartements à ses principaux

concurrents. Pour leur part, les administrateurs ont été accusés non seulement de n'avoir pas décelé ces pratiques frauduleuses (ou de les avoir couvertes), mais aussi de s'être montrés complaisants, notamment en permettant au directeur financier d'investir à titre personnel dans les sociétés *ad hoc* et en accordant aux 140 dirigeants de l'entreprise, quelques semaines seulement avant sa faillite, 744 millions de dollars en salaires, bonus et *stock options* (dont 73 millions de dollars pour le seul PDG), alors que les indemnités de licenciement versées aux salariés ne se sont élevées qu'à 29 millions de dollars.

Le comportement des banquiers d'Enron a également été contesté. Outre les faits déjà évoqués, il leur a été reproché d'avoir organisé le placement des titres de la société – dont ils ne pouvaient ignorer les difficultés – et d'avoir consenti des lignes de crédit non garanties. Neuf banques ont même fait l'objet d'une plainte de l'université de Californie pour avoir fait monter artificiellement le cours de l'action. Mais, il est évident aussi que, dans cette affaire, les diverses instances de régulation et d'information des marchés ont failli à leur mission : les analystes financiers auraient réitéré leurs recommandations favorables pour ne pas entraver les activités de banque d'affaires de leurs employeurs ; les agences de notation ont maintenu leur appréciation favorable jusqu'à l'annonce publique des pertes ; enfin, la *Securities and Exchange Commission* (SEC, équivalent à l'époque de la Commission des opérations de bourse – COB) n'avait pas inspecté la société depuis 1997 et les autorités de contrôle bancaire ne l'avaient pas contrainte à adopter un statut bancaire, ce qui l'aurait soumise à des obligations de couverture des risques et à une étroite surveillance.

Dans les mois qui suivirent, les affaires de même nature se sont multipliées<sup>1</sup>, culminant, en juillet 2002, avec la plus grosse faillite de l'histoire américaine (une dette de 41 milliards de dollars, 9 milliards de malversations comptables), celle de WorldCom (61 000 salariés, deuxième opérateur américain de télécommunications longues distances et premier opérateur mondial de services Internet), qui a reconnu avoir frauduleusement gonflé ses bénéfices. Au total, plus de 250 sociétés américaines (contre 92 en 1997) ont dû réviser leurs comptes en 2002, dont Microsoft, General Electric, Xerox... Encore plus dommageable pour la confiance des investisseurs, la mise en cause des analystes financiers, accusés de myopie ou de mauvaise foi, s'est élargie à travers la vaste enquête menée par le procureur de l'Etat de New-York, qui a révélé des pratiques contestables dans la plupart des grandes banques d'affaires américaines.

Le président de la Réserve fédérale américaine (Fed), M. Alan Greenspan, a été dès lors conduit à déclarer que « *le système (capitaliste américain) est fissuré, mais n'est pas cassé* ». Pour sa part, M. Robert Litan, responsable des

---

<sup>1</sup> Plusieurs autres scandales ont rapidement éclaté : du conglomérat Tyco, qui a dissimulé plusieurs milliards de dollars d'acquisitions, à l'opérateur de télécommunications Global Crossing, autre faillite retentissante, en passant par Imclone (soupçons de délits d'initiés) ou Adelphia (flux financiers douteux entre l'entreprise et ses dirigeants fondateurs).

études économiques de la Brookings Institution<sup>1</sup>, en conclut : « *Si les employés et les actionnaires d'une société ne sont pas raisonnablement sûrs que les bénéfices annoncés sont réels et que les dirigeants ne profitent pas de leur position pour s'enrichir à leur détriment, il n'y a tout simplement plus de capitalisme possible* ». En tout état de cause, les Etats-Unis ont vu s'ébranler quelques uns des piliers qui ont longtemps justifié leur discours sur l'entreprise : les principes d'équité et de transparence du capitalisme, la foi dans des institutions garantes des libertés et de la sécurité collective.

Les autorités américaines ont réagi très rapidement, prenant conscience notamment que l'autorégulation des acteurs et la pression du marché ne suffisaient pas à garantir la bonne information des investisseurs. Un vaste programme de réforme a dû être lancé (notamment avec l'adoption en juillet 2002 du *Corporate Auditing Accountability Act*) afin de mettre un terme au climat de défiance généralisée à l'origine du krach rampant de la bourse américaine. La réforme des normes comptables, le renforcement de l'action des autorités de contrôle et l'amélioration de l'intégrité des acteurs chargés de l'information publique sur les sociétés devraient contribuer à améliorer la transparence des entreprises. La Loi Sarbanes-Oxley, votée en juillet 2002, a mis fin à l'autorégulation des cabinets d'audit en créant un conseil de surveillance et en limitant les missions de conseil des auditeurs. Les PDG et directeurs financiers doivent désormais certifier sur l'honneur la sincérité des comptes de leur entreprise, encourant vingt ans de prison en cas de manquements. La participation de dirigeants, administrateurs, auditeurs, avocats et autres conseils à une opération visant à tromper les actionnaires est désormais considérée comme un crime, passible de dix ans de détention.

## 2. Une remise en cause dont l'Europe n'est pas restée à l'abri

L'Europe, dans un premier temps, s'est crue à l'abri de tels scandales, protégée par un système comptable à l'esprit différent de celui des Etats-Unis, avant d'être atteinte à son tour : en Belgique, le concepteur de logiciels de reconnaissance vocale Lernout & Hauspie a affiché des millions d'euros de ventes fictives ; Mytravel, le voyagiste britannique, a dû revoir ses comptes, après avoir changé d'auditeurs ; le cabinet d'audit KPMG a décidé de revoir les comptes de ses clients côtés sur le segment des valeurs technologiques de la Bourse de Francfort.

Mais le cas le plus important et le plus grave est sans conteste celui d'Ahold, groupe néerlandais de distribution occupant le troisième rang mondial, qui a reconnu en février 2003 avoir procédé à des malversations comptables d'envergure : le gonflement des recettes avoisineraient les 500 millions de dollars sur les exercices 2001 et 2002. Les irrégularités comptables sont multiples : elles ont tout d'abord pris la forme d'un gonflement des revenus opérationnels de la filiale *US food service* (qui représente plus du cinquième des ventes du groupe

---

<sup>1</sup> Le Monde, « *Bilan du monde* », édition 2003.

avec 17,41 milliards de dollars), dans le cadre d'opérations promotionnelles ; d'autres irrégularités sont également suspectées, notamment dans l'enregistrement comptable des résultats d'entreprises communes, ce qui devrait conduire à une révision des comptes pour l'année 2000 ; enfin, une enquête menée par des auditeurs externes sur la filiale argentine Disco aurait fait apparaître « *certaines transactions contestables* ».

Depuis le milieu des années 1990, la création artificielle de valeur dans la course au rendement financier maximum s'est traduite par une hausse de l'endettement avec parfois une accumulation d'engagements hors bilan. Partout dans le monde, les investisseurs auront, à n'en pas douter, besoin de temps pour retrouver leur sérénité, après plusieurs années d'une confiance parfois aveugle, qui, à sa manière, a contribué à la bulle financière et aux scandales. En guise de conclusion provisoire, il faut à tout le moins souhaiter que les affaires du type Enron provoquent un approfondissement du débat sur le modèle économique souhaitable en réévaluant l'efficacité économique et sociale des systèmes qui reposent davantage sur les financements bancaires, et en mettant en œuvre une gouvernance d'entreprise fondée non pas sur l'intérêt exclusif des dirigeants et des actionnaires, mais sur un compromis entre leur intérêt et celui des autres parties prenantes, ceux des salariés et des clients en particulier. La transparence des choix et la capacité de tous les acteurs concernés à y être associés font partie intégrante de cette nouvelle gouvernance. Le concept « *d'intérêt social de l'entreprise* », qui a survécu dans le droit commercial français, et celui de plus en plus de responsabilité sociale, fournissent de ce point de vue des pistes de réflexion particulièrement fécondes<sup>1</sup>.

Le cas de Métaleurop, dont l'actionnariat a décidé de fermer brutalement les portes de son usine du Pas-de-Calais après avoir pris les dispositions juridiques nécessaires pour laisser l'ardoise à la collectivité, illustre jusqu'au drame ce que peut donner une stratégie de groupe international étrangère au concept de responsabilité sociale des entreprises, aussi bien à l'égard de ses salariés qu'à l'égard de l'environnement. C'est le même mépris des personnes que l'on retrouve dans les gestions frauduleuses et dans l'irresponsabilité sociale.

---

<sup>1</sup> Cf. notamment l'avis adopté par notre Assemblée le 15 janvier 2003, sur le rapport de M. Jean-Pierre Moussy, intitulé « *Des autorités de régulation financières et de concurrence : pour quoi, comment ?* » (J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n°1 du 23 janvier 2003).

### III - LE DÉVELOPPEMENT MONDIAL PARTICULIÈREMENT INÉGALITAIRE ENTRETIENT LES TENSIONS

Le ralentissement de la croissance dans les pays riches intervient à un mauvais moment pour le monde en développement : ajouté à la crise qui touche l'Argentine et menace de déborder sur le Brésil (selon le FMI, l'Amérique du Sud a connu, en 2002, une récession de plus de 2 % après - 0,9 % en 2001 et - 1,4 en 1999, seule l'année 2000 ayant eu une croissance supérieure à 2,4 % au cours de la période récente), il vient compromettre sévèrement la timide reprise qui semblait se faire jour : en 2000, la croissance avait en effet atteint près de 6 % au Sud avant de revenir sous les 4 % en 2001 et sans doute à peine mieux en 2002. La zone la plus dynamique reste sans conteste les pays émergents d'Asie (près de 7 % en 2000, environ 6 % en 2001 et 2002), qui va devenir de plus en plus déterminante dans le commerce mondial, tandis que l'Afrique connaît une croissance de l'ordre de 3 % seulement par an en moyenne depuis le milieu des années 1990, tout juste suffisante pour accroître la richesse par habitant (+ 1 % par an en moyenne au cours de ces dix dernières années).

Ce freinage s'opère alors que, depuis vingt ans, les inégalités de niveau de vie enregistrées entre le Sud et le Nord ne cessent de s'accroître : au Nord, un habitant percevait en moyenne l'équivalent de quatre fois le revenu mondial moyen en 1980, il reçoit aujourd'hui plus de cinq fois ce revenu ; à l'inverse, le revenu moyen par habitant en Afrique est passé de 29 % à moins de 10 % du revenu moyen de la planète.

Au sein même des pays du Sud, les situations sont cependant très diverses : le revenu par tête des cinq milliards d'habitants du monde en développement, représente moins de 5 % de celui des pays les plus riches (1 milliard d'habitants), et la moitié d'entre eux (les 2,5 milliards d'habitants des pays aux plus bas revenus) dispose d'un revenu par tête équivalent à un peu moins de 1,5 % du niveau de vie moyen des plus aisés, alors que l'autre n'en perçoit que 8 % ; le revenu moyen de l'Asie de l'Est vaut deux fois celui de l'Asie du Sud et de l'Afrique ; et certains pays comme la Corée du Sud, Taïwan ou Hong-Kong ont d'ores et déjà atteint des niveaux de développement économique proches de ceux des pays historiquement développés.

Tableau 9 : Une richesse de plus en plus mal répartie

	Population, PIB et PIB par habitant, en dollars 2001			Rapport PIB par habitant/PIB par habitant mondial	
	Population en millions	PIB en milliards	PIB par habitant	1980	2001
Ensemble du monde	6 130	31 400	5 120	100,0	100,0
Pays à bas revenus	2 506	1 069	430	13,1	8,4 ↘
Pays à revenus moyens	2 667	4 957	1 860	82,9	36,3 ↘
Pays à hauts revenus	957	25 372	26 510	406,5	517,8 ↗
Dont :					
Etats-Unis	285	9 781	34 280	Nd	669,5
Zone euro	307	6 339	20 670	Nd	403,7
France	59	1 381	22 730	Nd	444,0
Asie de l'Est et Pacifique	1 823	1 640	900	14,6	17,6 ↗
Europe de l'Est et Asie centrale	475	935	1 970	Nd	38,5
Amérique latine et Caraïbes	524	1 876	3 580	88,4	70,0 ↘
Moyen-Orient et Afrique du Nord	301	669	2 220	95,2	43,4 ↘
Asie du Sud	1 378	618	450	10,6	8,8 ↘
Afrique subsaharienne	674	311		28,9	9,0 ↘

Nd : non déterminé.

Source : Banque mondiale, *world development indicators, 2003*.

Cette situation, inacceptable au plan humain, qui ne prend même pas en compte les inégalités internes à chaque grande région ou à chaque pays, prive l'économie mondiale d'une dynamique de croissance et contribue aux tensions internationales et locales.

#### A - CERTAINS PAYS ÉMERGENTS OU EN TRANSITION EN FORTE CROISSANCE

Parmi les pays en développement, l'Asie est une des rares zones du monde à ne pas avoir été affectée par la morosité de l'économie mondiale. Des rythmes de croissance relativement élevés y sont encore enregistrés, comme le montre l'exemple de la Chine, géant régional qui est toutefois confronté à l'accroissement des inégalités sociales et interrégionales. Mais les pays en transition situés à l'Est de l'Europe font aussi preuve d'un dynamisme particulier, à l'image de la Russie qui éprouve cependant des difficultés à sortir d'une pure logique de rente à l'égard de ses ressources pétrolières.

## 1. La dynamique confirmée de l'Asie émergente

La croissance asiatique (22 % du PIB mondial en 2000 hors Japon) a encore dépassé la croissance mondiale : en 2002, elle a été proche de 6 % dont 4,4 % hors Chine (1,7 % en 2001). La progression spectaculaire de la Chine et de la Corée du Sud (+ 8 % et 6 %) contraste avec une reprise plus modérée à Hong-Kong et à Singapour mais les performances d'ensemble confirment le déplacement progressif vers cette région du monde du centre de gravité du concert économique international. Les rythmes de croissance devraient se ralentir au 1<sup>er</sup> semestre 2003, mais la dynamique interne devrait offrir une bonne résistance de la région aux aléas extérieurs. La croissance devrait ré-accélérer en milieu d'année si l'amélioration espérée du contexte international se concrétise.

### 1.1. Une croissance équilibrée et plus autonome offrant un socle de résistance

La dynamique exportatrice de la zone, loin de s'être démentie, s'est même souvent accélérée fin 2002 malgré le ralentissement du commerce international. Les exportations ont progressé sur des rythmes annuels de 30 % en Chine et en Corée et au-delà de 10 % voire près de 20 % dans les principaux autres pays. Si la reprise des exportations a été enclenchée par le rebond américain fin 2001, elle s'est poursuivie au 2<sup>ème</sup> semestre 2002 grâce à une forte stimulation régionale : le commerce intra-zone représente 40 % des échanges asiatiques.

Mais l'activité est aussi tirée par une demande intérieure solide : faiblesse des taux d'intérêt, politiques budgétaires expansionnistes, stabilisation ou recul du chômage. La reprise de l'investissement est restée modérée mais celle de la consommation est soutenue. Elle a été particulièrement forte en Corée avec des signes de surchauffe mais reste atone à Hong-Kong et à Singapour. Face à la dégradation du contexte international, les rythmes d'activité industrielle plafonnent toutefois dans plusieurs pays pour des raisons diverses :

- la zone OCDE, en fort ralentissement économique, représente 47 % des exportations de la région ;
- hormis pour les quelques pays exportateurs nets de pétrole comme l'Indonésie et la Malaisie, la hausse du brut pénalise les économies asiatiques largement dépendantes sur le plan énergétique<sup>1</sup> ;
- la zone est directement touchée par les incertitudes géopolitiques (attentat de Bali)<sup>2</sup>.

Le rôle de la Chine dans cet ensemble est prépondérant : sa part dans le PIB mondial a été multipliée par 3 en 20 ans et par 2 en 10 ans ; la croissance économique a été annoncée à 8 % en 2002 et le pays absorbe 20 % des exportations intra-zone ; il a été responsable de 60 % de l'accroissement du

<sup>1</sup> Une progression de 20 % du cours du baril de pétrole se traduirait ainsi, toutes choses égales par ailleurs, par un prélèvement équivalent à 1,2 point de PIB dans le cas de l'économie Sud-Coréenne.

<sup>2</sup> Le tourisme représente ainsi 4 % du PIB en Indonésie et 11,5 % des emplois.

commerce mondial l'année dernière ; sa production d'acier dépasse celle combinée des Etats-Unis et du Japon.

### *1.2. Des mutations aux conséquences sociales parfois lourdes : le cas de la Chine*

Les réformes économiques et les restructurations comportent un coût que les dirigeants mesurent sans pour autant le maîtriser. La restructuration accélérée des secteurs d'activité étatiques (ne représentant plus que 40 % du paysage industriel) laisse sur le bord du chemin des dizaines de millions de personnes. De nombreux observateurs, aussi bien chinois qu'occidentaux, craignent l'explosion sociale. Le chômage urbain oscillait en 2001 dans une fourchette allant de 3 % (taux officiel) à 8 % selon certains économistes chinois. Mais d'autres estimations le situent à 15 % - 18 %, et même à 30 % en y incluant la population sans emploi fixe.

Des grèves majeures ont ainsi éclaté dans le Nord-Est, l'ancienne Mandchourie qui avait développé d'importants complexes sidérurgiques. La restructuration de la sidérurgie, secteur en faillite, a fait de Daqing et Liaoyang deux sites industriels sinistrés. La contestation sociale s'est développée de façon régulière sur tout le territoire : attentats ou crimes désespérés en ont été les expressions les plus violentes. Les autorités locales ont souvent dissimulé l'ampleur des difficultés et des manifestations aux autorités centrales par crainte de sanctions à leur égard. Au-delà de ces mouvements sociaux dans certains secteurs étatiques, l'accroissement criant des inégalités a également de quoi inquiéter : l'appauvrissement du monde paysan s'accélère, en effet, à mesure que les villes s'enrichissent, dans le sillage des zones économiques spéciales : seulement 10 à 15 % du budget de l'Etat est alloué à cette partie largement majoritaire de la population dont le revenu moyen a chuté de moitié depuis 1978 et est aujourd'hui trois fois inférieur à celui des urbains.

On assiste également au développement d'un nouveau marché du travail, celui du « *marché à bras* » par lequel les exclus de la croissance se vendent à la tâche, contrastant avec l'émergence d'une classe moyenne dynamique. Il accompagne l'augmentation du taux d'urbanisation qui, selon une étude officielle, devrait passer de 36 % actuellement à 50 % en 2020 puis à 70 % en 2050, ce qui conduira 10 à 12 millions de personnes à migrer vers les villes chaque année. Ce climat de tensions et de désespoirs sociaux se révèle propice à la floraison d'une nébuleuse mafieuse.

## **2. Les pays en transition, nouvelle frontière à l'Est de l'Union européenne**

Il était d'usage, jusqu'à une période récente, d'étudier au titre de notre environnement extérieur immédiat les « *Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO)* », anciennement liés à l'Union soviétique au plan politique et économique. La perspective proche de l'élargissement à huit d'entre eux de l'Union européenne ainsi que la réorientation économique, commerciale et

politique vers l'Ouest de ces derniers ne le justifient désormais plus. C'est pourquoi, leur situation économique sera examinée dans le chapitre II, dans le cadre de l'examen des enjeux de cet élargissement.

On voudrait toutefois ici dresser un bref bilan des mutations en cours en Russie compte tenu des doutes récurrents concernant la capacité de cette économie à maintenir durablement un taux de croissance dynamique.

### *2.1. La Russie peine à sortir d'un modèle de développement fondé sur la rente*

Après trois années de forte reprise, la croissance a commencé à montrer des signes d'essoufflement à partir du milieu de 2001. La progression du PIB, qui avait atteint 9 % en 2000, est tombée à 5 % en 2001 et 4,3 % en 2002. celle de la production industrielle est revenue parallèlement de 12 % en 2000 à 4,9 % en 2001 et 3,7 % en 2002. La part des échanges en troc est passée des deux tiers des transactions en 2000 à moins de 15 % fin 2002.

L'activité est toujours tirée par une progression régulière et soutenue de la consommation autour de + 10 % l'an, dans un contexte de hausse régulière des revenus réels de la population (+ 9 %). L'investissement est également reparti à la hausse depuis l'été, mais sa part dans le PIB est toujours limitée à 15 %, contre plus de 60 % pour la consommation. Dans ce cadre, l'interrogation principale porte sur la capacité de la demande interne à prendre durablement le relais des facteurs extérieurs qui ont été à l'origine de la reprise : dévaluation du rouble, puis bonne conjoncture pétrolière internationale. L'économie russe ne semble pas, en effet, parvenir à sortir du modèle de développement fondé sur la rente des matières premières (le pétrole représente 50 % des exportations), ce qui fragilise significativement la croissance et la rend très dépendante des marchés internationaux.

### *2.2. Les bases financières apparaissent désormais plus solides*

La reprise de l'activité est allée de pair avec une nette amélioration des fondamentaux financiers ; l'excédent primaire des finances publiques a ainsi atteint 4,9 % du PIB en 2000 et 5,7 % en 2001, l'excédent total étant respectivement de 2,5 et 3,1 % du PIB ; une baisse a certes été enregistrée en 2002, puisque l'excédent primaire est estimé à 3,5 % du PIB et l'excédent total à 1,7 %. Mais le budget russe demeure de taille très modeste (les recettes fédérales annuelles dépassent à peine 50 milliards de dollars dont 25 % provenant du pétrole) dans un pays où les besoins sociaux et en infrastructures sont immenses. La dette extérieure est désormais estimée à moins de 50 % du PIB et son service devrait être inférieur à 15 % du PIB au cours des prochaines années.

Après la forte dévaluation de 1998, le rouble est revenu à 90 % de son niveau d'avant la crise. Cette appréciation est parallèle avec le maintien d'une inflation relativement élevée (15,1 % en glissement annuel en 2002 après 18,6 % en 2001). Menace pour l'activité, en raison d'une détérioration de la compétitivité-prix des producteurs locaux, ce mouvement du change est aussi de

nature à renforcer la confiance des agents ainsi que les incitations à la restructuration et à l'amélioration de la productivité.

Les réformes progressent donc, sur fond, cependant, de montée des inégalités : ainsi, le revenu moyen à Moscou est-il quatre fois supérieur à celui du reste du pays (120 euros par mois) ; de plus, 10 % des plus riches ont perçu en 2002 32,7 % des revenus du pays contre 2,3 % pour les 10 % les plus pauvres ; enfin, 70 % des habitants de la région d'Ivanovo vivent en-dessous du seuil de pauvreté, mais ils ne sont que 16 % dans la région de Tioumen (grand Nord), riche en pétrole, et 27 % au niveau national. Cette situation, qui fait le siège de comportements délictueux, peut aussi entraver la réussite à moyen terme de la transition russe.

#### B - DES ZONES DU MONDE EN GRANDE DIFFICULTÉ OU QUI N'ARRIVENT PAS À DÉCOLLER

Le cas du Proche-Orient est, à cet égard, exemplaire de la dérive de certaines zones. C'est sans doute la région du monde la plus paradoxale : alors que le pétrole devrait lui fournir les capitaux indispensables au développement, sa croissance est l'une des plus faibles en raison de divers blocages parmi lesquels le conflit israélo-palestinien n'est pas le moindre. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a précisément rendu public, en 2002, un inquiétant état des lieux qui dénonce de graves disparités dans les secteurs de la santé, de l'enseignement, et une pauvreté persistante. Le retard pris est d'autant plus inquiétant que cette zone de 280 millions d'habitants s'est globalement enrichie et qu'elle ne manque pas d'atouts grâce à une population beaucoup plus jeune que la moyenne mondiale. Si des progrès ont été enregistrés pour les services sociaux de base (santé, logement et éducation), le rapport met en évidence des « *signaux d'alerte* » : le taux d'accroissement du revenu par tête d'habitant a été le plus bas du monde (Afrique subsaharienne exceptée) au cours de ces vingt dernières années, la productivité par tête est en baisse et la qualité de l'enseignement s'est détériorée.

Le rapport met en cause « *l'absence de liberté de choix, le défaut de promotion des femmes et les carences de connaissance* ». Le degré de liberté à la fin des années 1990 était le plus faible des sept régions du monde. La « *région arabe* » englobant les vingt-deux membres de la Ligue arabe est au niveau le plus bas pour la participation des femmes à la vie politique et économique en termes quantitatifs. Et le savoir pâtit de faibles niveaux de recherche et de développement scientifique, d'accès difficile aux technologies de la communication et de l'information.

Ces « *pannes* » du développement sont également perceptibles dans de vastes ensembles régionaux situés relativement en marge des grands courants d'échanges ou encore à la recherche du mode d'insertion le plus adapté à leurs spécificités : l'Amérique latine et l'Afrique.

### 1. L'Amérique latine en quête d'une nouvelle vigueur

L'Amérique latine aura connu une année 2002 très difficile avec une décroissance du PIB d'environ 1 %, qui ne peut évidemment apporter un répit aux 200 millions d'habitants qui vivent dans la pauvreté. Argentine, Brésil et Vénézuela ont concentré la plupart des inquiétudes. Les perspectives pour 2003 sont légèrement plus favorables au moins pour les deux premiers mais restent, elles aussi, dépendantes de l'environnement international.

La crise économique et financière que traverse l'Argentine depuis 1999 s'est intensifiée en 2002 avec l'abandon du *currency board*<sup>1</sup> et la forte dépréciation du peso qui en découla (perte de 75 % par rapport au dollar), le défaut de paiement sur la dette et la paupérisation croissante de la population : la part de la population urbaine sous le seuil de pauvreté (220 dollars par mois pour une famille de quatre personnes) est ainsi passée de 35,9 % en mai 2001 à 57,2 % en octobre 2002. Cependant, le pire a peut-être été évité avec une inflation relativement limitée dans un tel contexte (+ 35 %). Le peso s'est globalement stabilisé l'été dernier et s'est même depuis apprécier vis-à-vis du dollar. La levée du *corralito* (gel des dépôts bancaires) n'a pas provoqué de panique bancaire. Le secteur exportateur a profité de la chute du peso mais il ne représente que 10 % du PIB. En revanche, la dynamique interne (principal moteur de l'économie) n'est pas relancée avec un pouvoir d'achat des ménages fortement diminué et un taux (officiel) de chômage proche de 20 %. Cependant, un consensus semble se dégager pour voir l'Argentine retrouver une croissance supérieure à 1 % en 2003 (après - 11,6 % en 2002).

Au Brésil, le nouveau gouvernement de Luiz Inacio Lula da Silva s'est efforcé de rassurer les marchés financiers (ministres modérés, rigueur budgétaire et politique monétaire contre l'inflation maintenues). Cependant, ses marges de manœuvre sont étroites avec une situation encore fragile : finances publiques dégradées, endettement extérieur et conséquences de la crise de défiance en 2002. La dépréciation du real (baisse de 24 % du taux de change effectif réel entre fin 2001 et fin 2002) entraîne de fortes tensions inflationnistes (12,5 % en décembre) qui appellent une politique monétaire restrictive. La clé réside dans la capacité du gouvernement Brésilien à atteindre un compromis entre mesures sociales et accords internationaux qui pourrait relancer l'activité (cf. encadré ci-après).

Un troisième foyer d'inquiétudes s'est développé au Vénézuela : flottement du bolivar depuis février 2002, perte de plus de 60 % par rapport au dollar et inflation supérieure à 40 %, contestations d'Hugo Chavez de plus en plus fortes

---

<sup>1</sup> Un *currency board* est un régime de change fondé sur un engagement de convertibilité automatique de la monnaie nationale dans un autre étalon (devise étrangère ou or par exemple) et ce à un taux de change fixe. Une loi concrétise généralement cet engagement, ce qui oblige l'autorité émettrice de monnaie à couvrir la masse monétaire, entièrement ou en partie, par des réserves de change : les mouvements de la masse monétaire sont alors une fonction directe de ceux des avoirs de réserve. Dans le cas de l'Argentine, l'engagement de convertibilité portait sur le dollar, au taux de 1 peso pour 1 dollar.

avec un coup d'Etat raté en avril 2002 et une grève dans le secteur pétrolier jusqu'en janvier 2003. Le pays étant très dépendant du pétrole (25 % du PIB, 55 % des recettes fiscales et 80 % des exportations), cette grève aura un impact très négatif sur la croissance économique. Le produit intérieur brut s'est contracté de 8,9 %, après une croissance de 2,8 % en 2001. Cette forte récession a été accompagnée d'une hausse du chômage qui a atteint 20 % selon les économistes indépendants. Le secteur de la construction, le plus important après le pétrole, a chuté de 30 %. En raison du gel des investissements privés et de la réduction des dépenses publiques, plus de 12 000 chantiers ont été paralysés et 40 % des travailleurs de la construction ont perdu leur emploi. La paupérisation a accentué la malnutrition dont souffrent 4 millions de Vénézuéliens.

**Encadré 2 : La nouvelle donne au Brésil, un enjeu stratégique pour une mondialisation plus humaine**

5<sup>ème</sup> Etat le plus peuplé de la planète avec plus de 170 millions d'habitants, se situant au 10<sup>ème</sup> rang mondial par son poids économique (PIB mesuré en parité de pouvoir d'achat), le Brésil a connu depuis près de vingt ans maintenant une insertion dans l'économie mondiale aux résultats pour le moins contrastés. Ce pays présente aujourd'hui à la fois certaines caractéristiques des pays développés (urbanisation, industrialisation, développement des services) et des traits typiques de pays en développement (misère rurale et urbaine, sous-alimentation, économie informelle). Ainsi s'est-t-il doté au cours des années 1965-1980 d'une industrie très compétitive et connaît-il de relativement bons résultats en matière de commerce extérieur avec notamment la percée dans certains secteurs (véhicules, électronique...). La libéralisation des marchés financiers, le retrait de l'Etat des activités productives et une ouverture commerciale mettant en concurrence produits nationaux et étrangers ont été graduellement mais systématiquement mis en œuvre au cours des années 1990 qui ont également vu un accroissement spectaculaire des investissements directs étrangers dans le pays.

Il reste que le Brésil, même s'il fait mieux que ses voisins latino-américains, présente désormais des performances sensiblement inférieures à celles de l'ensemble des pays émergents. La demande intérieure – et notamment la consommation privée – reste médiocre en raison de taux d'intérêt réels longtemps très élevés qui expliquent aussi en partie le fait que les investissements productifs ont pris du retard dans les secteurs les plus dynamiques du marché mondial. Simultanément, le Brésil se situe au 73<sup>ème</sup> rang mondial seulement pour l'indice du développement humain calculé par le programme des Nations Unies pour le développement, l'espérance de vie moyenne à la naissance n'y est que de 68 ans (avec une mortalité infantile de près de 40 pour mille) et près de 15 % de ses habitants sont encore analphabètes.

Le Président sortant, Fernando Henrique Cardoso, arrivé au pouvoir en 1994 après le succès du programme de stabilisation qu'il avait impulsé auparavant en tant que ministre des finances pour faire face à une inflation galopante (le « *plan real* », du nom de la nouvelle monnaie nationale introduite à cette occasion), résumait lui-même ainsi la situation à la fin de son deuxième mandat : « *Le Brésil n'est pas pauvre mais inégal* » : 1 % des Brésiliens les plus riches disposent, en effet, de plus de 13 % de la richesse nationale, soit presque autant que les 50 % les plus pauvres.

Le nouveau Président de la République qui a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> janvier 2003, Luiz Inacio da Silva (« *Lula* »), s'est fixé comme objectif prioritaire de combattre la pauvreté et la misère absolue qui touchent des dizaines de millions de brésiliens et a lancé un plan « *faim zéro* » (plus de 50 millions d'habitants vivent actuellement avec moins de 2 euros par jour et la FAO estime à près de 17 millions, soit environ 10 % de la population, le nombre de personnes mal nourries). Il compte y parvenir en favorisant la croissance (celle-ci n'a été que de 1,7 % en 2001 et de 1,5 % en 2002) et la création d'emploi. Il affirme cependant être conscient qu'« *un changement de modèle économique ne s'accomplit pas en un jour* » et que « *pour cela, il faudra du temps notamment parce que nous voulons éviter le retour de l'inflation et que nous sommes fermement décidés à maintenir l'équilibre* »

*fiscal [...], à honorer nos engagements et à assurer des conditions qui encouragent les investissements productifs nationaux et internationaux*<sup>1</sup>. Il attend notamment de ce positionnement une augmentation des exportations. Dans ce cadre, l'ouverture du marché nord-américain aux produits brésiliens présente une importance capitale. Les barrières protectionnistes (essentiellement non tarifaires) instaurées par les Etats-Unis constitueront pour lui une difficulté de taille qu'il entend surmonter dans le cadre de l'OMC. Le renforcement du dialogue et des échanges avec l'Union européenne, sans pouvoir constituer une alternative, trouverait ici toute sa place.

Les prix ont augmenté en 2002 de 12,5 %, soit un niveau encore assez nettement supérieur à l'objectif affiché par le gouvernement de l'époque (3,5 %), mais heureusement bien loin de l'inflation à quatre chiffres du début des années 1990 (près de 2500 % en 1993 et même 5000 % en rythme annuel au moment de la réforme monétaire instituant le real comme nouvelle monnaie brésilienne en juillet 1994). Après une montée des taux d'intérêt dans la période précédant l'élection présidentielle d'octobre 2002 (plus de 30 %), essentiellement due aux craintes que la victoire du candidat du Parti des travailleurs inspiraient aux marchés financiers, les taux sont revenus aujourd'hui à un niveau moins déraisonnable. L'annonce d'un objectif d'excédent primaire (c'est-à-dire avant la charge de la dette) supérieur à celui qui avait été négocié avec le FMI par le précédent gouvernement y a été pour beaucoup (dernière aide en date, le Fonds a ainsi octroyé le 7 août 2002 un prêt de 30 milliards de dollars dont 6 ont déjà été versés, le reste devant l'être au cours de l'année 2003). En fait, le principal souci du nouveau gouvernement concerne désormais la dette publique qui ne semble pas, à première vue, catastrophique : avec 64 % du PIB, elle est du même ordre de grandeur que celle de la plupart des pays européens. Mais elle pose un problème très délicat dans la mesure notamment où elle est largement exigible à court terme et où sa plus grande partie est indexée sur le dollar (le real a perdu plus de 60 % de sa valeur entre avril et octobre 2002). Ceci montre l'importance de trouver des formes de financements internationaux qui ne mettent pas eux-mêmes en péril les objectifs qui les justifient.

Le chemin est étroit qui permettra de concilier les contraintes qui sont aujourd'hui celles de l'économie brésilienne et le respect des engagements de la nouvelle équipe au pouvoir. Nombreux pourtant sont celles et ceux qui regardent aujourd'hui vers le Brésil : de son succès ou de son échec dépendra non seulement la situation dans les autres pays d'Amérique latine (et tout particulièrement chez ceux qui lui sont liés au sein du Mercosur<sup>2</sup>) mais bien aussi l'espoir pour de nombreux autres pays émergents de s'insérer dans la mondialisation d'une façon qui soit moins brutale et plus favorable à l'ensemble des populations.

## 2. L'Afrique, toujours en marge du développement

L'année 2002 a confirmé, pour l'Afrique, une évidence : elle ne peut pas compter excessivement sur les promesses faites, en mars 2002, par les pays du Nord, puisque, à ce jour, les milliards de dollars annoncés lors de la conférence de Monterrey (Mexique) sur le financement du développement demeurent invisibles ; elle ne doit pas compter non plus sur une évolution favorable des cours des matières premières : si le cacao a retrouvé ses sommets d'il y a quinze ans (dans un contexte de guerre civile en Côte d'Ivoire) et si le coton a doublé ses prix en un an, la chute du café rappelle la fragilité et le caractère formidablement aléatoire des cours de ces denrées brutes.

<sup>1</sup> « *Le Monde* », 19 février 2003.

<sup>2</sup> Le Mercosur, marché commun du Sud de l'Amérique latine, réunit depuis 1991 le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay ainsi que, plus récemment et à titre d'associés seulement, la Bolivie et le Chili.

La croissance a marqué le pas et demeure insuffisante pour faire reculer la pauvreté et la famine (qui menaçait 38 millions de personnes fin 2002). En Afrique subsaharienne, le nombre de personnes disposant de moins de 1 dollar par jour devrait passer de 300 millions en 1999 à 345 millions d'ici à 2015. Un pays comme l'Afrique du Sud, dont le PIB par habitant est le plus élevé du continent, se caractérise par des écarts sociaux tout à fait considérables. Pour réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015, selon les objectifs de la communauté internationale, il faudrait que les économies africaines progressent à un rythme annuel moyen de 7 % (environ 5 % par habitant), soit plus du double que les 3,1 % enregistrés en 2002. Le fléau du sida est la principale cause de décès en Afrique, dans des proportions catastrophiques. La lutte contre la malaria, le paludisme et la tuberculose représente une véritable gageure au triple plan sanitaire, économique et social. L'Afrique est la région où le taux d'achèvement des études primaires est le plus faible (plus encore pour les filles), mais certains pays, tels que la Guinée et l'Erythrée par exemple, ont faits des progrès impressionnantes après être partis de niveaux très bas.

Pour mobiliser l'aide de la communauté internationale et drainer davantage d'investissements étrangers, les pays du continent comptent sur la crédibilité de leur Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad), proposé par les chefs d'Etat africains, qui insiste sur le rôle moteur du secteur privé. A ce jour, l'Afrique n'attire, il est vrai, que moins de 3 % du total des investissements directs étrangers. Le continent a pourtant un énorme besoin de capitaux frais afin de développer tant les infrastructures de transport, que le système éducatif et de santé, sans lesquels elle sera réduite à mendier des aides humanitaires, au gré des caprices climatiques ou des retournements des marchés<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il convient de signaler que la « *note de conjoncture internationale* » de mars 2003 établie par la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne comporte même plus de chapitre consacré à l'Afrique subsaharienne (ce qui était pourtant encore le cas lors de la précédente note d'octobre 2002).

### Encadré 3 : L'impact du Sida sur l'Afrique

Les plus récentes projections démographiques à l'horizon de 2050 qui viennent d'être publiées par l'ONU<sup>1</sup> modifient très sensiblement les précédentes estimations, principalement en raison de deux phénomènes sous-estimés jusqu'à présent : d'une part, pour la première fois, le taux de fécondité dans la plupart des pays en développement tomberait en dessous de 2,1 enfants par femme (c'est à dire le minimum requis pour assurer à long terme un renouvellement de la population) ; d'autre part, la pandémie du SIDA devrait avoir un impact beaucoup plus important que prévu pour les pays les plus touchés.

Ce dernier point concerne au premier chef l'Afrique puisque sur les 53 pays dans lesquels vivent plus de 90 % des quelque 40 millions de personnes aujourd'hui infectées par le virus VIH, 38 pays sont situés sur ce continent (contre 5 en Asie, 8 en Amérique latine et dans les Caraïbes, plus les Etats-Unis et la Russie). Les 7 pays les plus frappés dans le monde (ceux qui comprennent plus de 20 % de personnes séropositives entre 15 et 49 ans) sont tous situés en Afrique australe : l'Afrique du Sud, le Botswana (pays le plus touché avec plus d'un adulte séropositif sur trois), le Lesotho, la Namibie, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe. **75 % des 20 millions de décès liés à la maladie pour les années 2000-2005 auront lieu en Afrique** (15 millions de personnes) et 25 % (5 millions de personnes) pour les seuls 7 pays mentionnés ci-dessus.

Pour l'ensemble de la planète, cette maladie devrait causer près de 280 millions de décès prématurés entre 2000 et 2050 et, à cette échéance, la population mondiale devrait être inférieure d'environ 480 millions de personnes à ce qu'elle aurait sans doute été sinon (dont 320 millions pour les seuls pays africains, soit une population inférieure de près de 20 % à ce qu'elle aurait pu être sur ce continent sans le virus). Si la population continuera de croître tout au long de cette période dans la plupart de ces pays en raison d'un taux de fécondité encore élevé, elle devrait cependant commencer à diminuer dans certains pays du sud de l'Afrique dès 2005-2010. L'espérance de vie à la naissance dans ces pays est en train de s'effondrer : ainsi, exemple significatif, alors qu'elle avait presque atteint 60 ans dans les années 1990 pour l'Afrique du Sud, principal pays de la région, elle est aujourd'hui revenue à 48 ans et devrait descendre sous les 42 ans au cours de la décennie à venir (au lieu des 70 ans qu'elle pouvait espérer atteindre vers 2010-2015).

La propagation dramatique du VIH et du SIDA en Afrique sub-saharienne, région la plus pauvre de la Terre, peut sans doute en grande partie être mise sur le compte du sous-développement. Mais cette maladie, à son tour, remet en cause les maigres acquis des dernières décennies et devient une cause majeure des graves problèmes rencontrés par ces pays tant elle contribue à les déstructurer. Les systèmes nationaux de santé – souvent déjà défaillants avant l'apparition du virus – ne peuvent en aucune manière répondre à la nouvelle demande de soins due au SIDA et aux maladies dites « opportunistes » que celui-ci contribue à relancer dans l'ensemble de la population (tuberculose notamment). Si des campagnes de prévention commencent à donner des résultats encourageants dans certains pays (Ouganda, Ethiopie, Afrique du Sud, Zambie...), le coût des thérapies mises en œuvre dans les pays développés est sans commune mesure avec les moyens qui sont, aujourd'hui encore, mis à la disposition des malades dans les pays africains (la question des brevets dans ce domaine a d'ailleurs commencé à être posée au niveau international avec notamment, dans le cadre des négociations de l'OMC, la décision de principe prise en novembre 2001 à Doha – mais qui reste encore à traduire en actes – afin de permettre l'importation de médicaments génériques par les pays ne disposant pas de capacités de production pharmaceutique et confrontés à une situation d'urgence sanitaire).

Mais, au delà même de ce considérable problème de santé publique, le SIDA constitue **un redoutable problème de développement** : frappant d'abord des jeunes adultes « *dans la force de l'âge* », la maladie a aussi un impact négatif direct sur la productivité de l'ensemble de l'économie. Des secteurs aussi stratégiques que, par exemple, les industries exportatrices ne peuvent se permettre de perdre en grand nombre leurs travailleurs qualifiés et, avec eux, l'expertise et l'expérience parfois

<sup>1</sup> « *World Population Prospects – The 2002 Revision* » (Nations Unies, Division de la population du Département des affaires économiques et sociales, 26 février 2003).

difficilement acquises au cours des années passées. Or, dans certaines régions, la mortalité est telle que la relève des nouvelles générations n'a plus le temps de s'effectuer, ce qui bouleverse les recrutements et les programmes de formation puis les programmes d'investissement. Dans plusieurs pays, les taux d'infection dans les campagnes rattrapent les taux des villes, constituant une menace supplémentaire très sérieuse pour la sécurité alimentaire d'un continent qui n'en manque déjà pourtant pas (sécheresses, guerres...)<sup>1</sup>. Des économies affaiblies sont de moins en moins en mesure de financer l'infrastructure éducative tandis que les enseignants et les étudiants les plus âgés sont largement touchés par la maladie, que beaucoup d'enfants abandonnent l'école pour travailler et subvenir, si peu que ce soit, aux besoins de leur famille, et l'on compte désormais un nombre croissant d'orphelins traumatisés et insuffisamment pris en charge.

### C - LES MOYENS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

La question du développement reste aujourd'hui cruciale, en raison de sa dimension éthique. Elle concerne l'ensemble de la communauté internationale, ne serait-ce qu'en considération du surcroît de dynamisme qui pourrait résulter au plan mondial d'une politique volontariste en la matière, y compris à court terme.

Or, en Afrique sub-saharienne ou en Asie du Sud, plus de 40 % de la population vit encore en dessous du seuil de pauvreté. 800 millions de personnes dans le monde, dont 200 millions d'enfants, souffrent de malnutrition chronique. Si les femmes et les hommes de tous les continents voient, de plus en plus, leurs rapports régis par le même type de relations sociales, sous la poussée, notamment, de l'urbanisation et de la vitalité de l'économie mondiale, on guette encore les signes d'une rapprochement progressif des revenus monétaires des habitants de la planète. C'est même le contraire qui se produit : selon M. Angus Maddison<sup>2</sup>, le niveau de vie mesuré en standard de pouvoir d'achat des pays les plus riches est aujourd'hui plus de 60 fois supérieur à celui des pays les moins avancés. L'écart n'était que de 1 à 5 il y a trois siècles ; en termes absolus, un certain nombre de pays, parmi les plus pauvres (l'Algérie, l'Angola, le Bénin, etc...), ont même enregistré une régression du revenu par tête au cours des décennies les plus récentes ; au point que celui du pays le plus riche (le Luxembourg) est désormais plus de 100 fois plus élevé que celui du plus pauvre (Sierra Leone).

<sup>1</sup> « *L'impact du SIDA aggrave la famine africaine* » - Communiqué conjoint du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) et de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) du 26 novembre 2002 à l'occasion de la publication du rapport « *Le point sur l'épidémie de SIDA 2002* ».

<sup>2</sup> M. Angus Maddison, « *L'économie mondiale : une perspective millénaire* », Centre de développement économique de l'OCDE, 2001.

## 1. Inscrire l'aide publique au développement dans une vision ambitieuse et cohérente

Lors de la Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002, les dirigeants du monde ont réitéré leur adhésion aux objectifs de la Déclaration du millénaire des Nations Unies. Celle-ci exhorte à réduire la pauvreté monétaire d'ici à 2015, en incitant à la réalisation de progrès significatifs dans les domaines de l'éducation, de l'égalité des sexes, des soins de santé ainsi que sur le front de la lutte contre la faim et de la dégradation de l'environnement. Le but le plus souvent cité consiste à réduire de moitié par rapport à 1990 la proportion des habitants de la planète qui vivent avec moins de 1 dollar par jour d'ici à 2015, pour la ramener de une personne sur trois dans le monde en développement à une personne sur six<sup>1</sup>. Mais il convient de considérer les huit objectifs retenus globalement et non isolément dans la mesure où ils se renforcent mutuellement.

Encadré 4 : Objectifs de développement pour le Millénaire (1990-2015)

- |  |
|--|
| <b>1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ;</li> <li>• Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim.</li> </ul>   |
| <b>2. Assurer l'éducation primaire pour tous</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.</li> </ul>  |
| <b>3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminer les disparités entre les sexes à tous les niveaux d'enseignement.</li> </ul>   |
| <b>4. Réduire la mortalité infantile</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.</li> </ul>  |
| <b>5. Améliorer la santé maternelle</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle.</li> </ul>   |
| <b>6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inverser la propagation actuelle du VIH/SIDA.</li> </ul>  |
| <b>7. Assurer un développement écologiquement viable</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales ;</li> <li>• Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès à l'eau potable ;</li> <li>• Améliorer sensiblement les conditions de vie d'au moins 100 millions de personnes vivant dans des bidonvilles.</li> </ul> |
| <b>8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmenter l'aide publique au développement ;</li> <li>• Faciliter l'accès aux marchés ;</li> <li>• Encourager les mesures visant à ramener l'endettement à un niveau tolérable.</li> </ul>  |

Source : Banque mondiale.

<sup>1</sup> Le Bureau international du travail (BIT) estime à 550 millions le nombre d'habitants concernés par cet objectif, soit un niveau équivalent à celui observé en 1998, deux années de ralentissement économique ayant annulé les progrès réalisés en la matière à la fin de la décennie 1990.

Selon la Banque mondiale, il faudrait de 40 à 60 milliards de dollars par an, d'aide supplémentaire pendant les années à venir pour réaliser cet engagement. Cela souligne toute l'importance qui s'attache à la réalisation par les pays industrialisés de progrès significatifs en matière d'effort d'aide publique au développement (APD). A titre d'exemple et pour s'en tenir à la question de l'eau qui a été mise en relief ces derniers mois, l'effort d'investissement nécessaire pour installer à l'horizon 2015 des adductions d'eau pour plus d'un milliard de personnes, des égouts et des équipements de dépollution pour plus de 2 milliards, serait de 180 milliards de dollars par an (à comparer aux 80 milliards de dollars aujourd'hui dépensés à cette fin dans le monde). Selon un récent rapport des Nations-Unies, rendu public à la veille du troisième forum mondial de l'eau (mars 2003)<sup>1</sup>, la crise mondiale de l'eau prendra, dans les années à venir, une ampleur sans précédent avec une augmentation du déficit par tête dans de nombreux pays en développement. Il faut savoir qu'au-delà des conséquences directes sur l'hygiène et la santé, la pénurie d'eau a des conséquences très négative sur la scolarisation des enfants, et notamment des filles, qui consacrent de longues heures à la quête de l'eau. La crise de l'eau justifie la mobilisation internationale en cours en faveur d'une gestion ordonnée et plus solidaire des ressources en eau. Celle-ci demande toutefois à se traduire dans les faits. Vu l'ampleur et l'urgence de la tâche, il convient de garantir les conditions dans lesquelles les entreprises privées peuvent apporter leur concours aux programmes d'adduction d'eau, dans le respect des critères propres à ce qui doit être un service public.

Selon les statistiques de l'OCDE, la France était en 2001 le cinquième pays donateur du Comité d'aide au développement (CAD) en montant absolu (après les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni), et le septième en termes d'efforts en part du revenu national brut (RNB), devant le Royaume-Uni. Le quatuor de tête est composé de pays d'Europe du Nord (Danemark 1,01 %, Norvège 0,83 %, Pays-Bas 0,82 %, Luxembourg 0,8 %), et la moyenne pondérée des membres du CAD se situe à 0,22 %. Les pays membres du CAD et de l'Union européenne se révèlent plus généreux que ceux du G7 (au sein duquel nous sommes depuis deux ans premier ou second derrière le Royaume-Uni en termes d'effort<sup>2</sup>), qui pâtit largement de l'étau budgétaire au Japon et de l'effort assez mesuré des Etats-Unis en termes relatifs.

---

<sup>1</sup> Unesco, « *Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau* », 2003.

<sup>2</sup> Nous restons cependant le premier pays contributeur (25 %) au sein de l'aide européenne ce qui demeure toutefois relativement invisible pour les pays concernés.

Tableau 10 : L'aide publique au développement (APD)  
des principaux pays de l'OCDE membres du CAD

Pays	APD (millions d'€) 2001	APD/RNB en %	Progression réelle 2001/2000
Danemark	1 785	1,01 %	- 3,7 %
Suède	1 760	0,76 %	- 3,1 %
Norvège	1 503	0,83 %	+ 6,8 %
Pays-Bas	3 523	0,82 %	- 1,1 %
Belgique	967	0,37 %	+ 6,7 %
France	4 631	0,32 %	+ 5,9 %
Royaume-Uni	5 202	0,32 %	+ 6,2 %
Japon	10 807	0,23 %	- 18,1 %
Allemagne	5 448	0,27 %	- 1,5 %
Etats-Unis	12 153	0,11 %	+ 7,0 %
Etats de l'UE	29 037	0,33 %	+ 4,4 %
Total G7	41 826	0,18 %	- 3,2 %
Total CAD	51 354	0,22 %	- 1,4 %

Source : OCDE, données provisoires pour 2001.

En France, après cinq années de diminution, tant en volume qu'en part du PIB, l'APD amorce un redressement cette année et fait l'objet d'un traitement plus favorable dans la Loi de finances pour 2003, conformément aux engagements du Président de la République consistant à augmenter de 50 % en cinq ans le volume de cette aide, afin de parvenir à un taux de 0,5 % du PIB en 2005 et de 0,7 % en 2010, qui serait alors enfin conforme à l'objectif que s'étaient fixées les Nations Unies en 1970. Pour 2003, l'effort serait de 0,39 % du PIB, ce qui souligne le chemin encore à parcourir.

La présence de la France dans différentes régions du monde par ses départements et ses territoires d'Outre-Mer lui confère des capacités et des responsabilités de coopération en vue du développement dans ces régions.

En dépit du contexte budgétaire, il est évidemment souhaitable de mettre effectivement en œuvre cette perspective, en l'inscrivant autant que possible dans le cadre plus large de la politique de l'Union européenne avec laquelle une coordination est indispensable : les Quinze se sont d'ailleurs engagés en 2002 à augmenter leur aide de 7 milliards de dollars d'ici 2006 (26 milliards en 2001) ; l'Union est à l'origine de la moitié de l'aide publique aux pays en développement et est, pour bon nombre d'entre eux, le premier partenaire commercial ; elle intervient dans tous les régions du monde ; cet effort participe de l'indispensable solidarité qui constitue une dimension essentielle de son action sur la scène internationale et doit être considérée comme un enjeu politique majeur. Notre pays a un rôle essentiel à jouer pour conforter cette action et inciter nos partenaires à s'inscrire résolument dans cette logique dans le cadre du budget de l'Union, des autres efforts multilatéraux mais aussi au plan strictement bilatéral.

## 2. Promouvoir des régulations internationales en faveur d'un développement durable partagé

Cette action devrait viser, en particulier, à promouvoir toutes les initiatives favorisant la diffusion d'un développement durable<sup>1</sup> au bénéfice de tous. Il s'agit de faire en sorte que le Sud puisse se développer sans aggraver sérieusement les problèmes environnementaux de la planète, mais sans pour autant lui faire subir de contraintes économiques qui retardent ce développement ou le rendent impossible. Cela implique des échanges économiques équilibrés et des transferts de savoir-faire au bénéfice du développement durable des pays du Sud. Cette solidarité financière – qui ne se ferait pas forcément au détriment de l'économie des pays du Nord – suppose la mise en place de mécanismes institutionnels complexes et, surtout, l'émergence d'un sentiment de communauté de destin et d'intérêt qui fait encore largement défaut. C'est donc un problème politique autant qu'économique.

Le sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2002 sur des thèmes souvent révélateurs de l'incompréhension entre le Nord et le Sud, a débouché sur l'adoption d'une déclaration politique et d'un plan d'action décevants, en dépit d'un engagement très actif de la France, du fait de l'absence de réels objectifs chiffrés et d'un échéancier contraignant. Des résultats significatifs ont néanmoins été enregistrés dans les domaines de l'eau et de la lutte contre l'effet de serre (avec l'annonce par le Canada, la Russie, la Chine et l'Inde de leur intention de ratifier le protocole de Kyoto, toujours rejeté par les Etats-Unis qui produisent pourtant 36,1 % des émissions de référence)<sup>2</sup>. La France a continué de promouvoir la reconnaissance du concept de biens publics mondiaux<sup>3</sup> et le renforcement du rôle de la Commission du développement durable des Nations Unies, prélude éventuel à la création d'une Agence mondiale de l'environnement. Le sommet a été l'occasion pour de grandes entreprises de manifester leur engagement dans des actions de développement durable, avec des motivations plus ou moins convaincantes selon les cas, mais qu'il faut considérer d'une manière positive face à la tentation de désengagement des grandes sociétés dans les pays à risques. Il a également été marqué par une initiative franco-britannique visant à proposer, par un apport initial de 200 millions de dollars, un système de garantie des investissements privés dans les pays en développement. Le Président de la République a enfin repris une proposition déjà évoquée à

<sup>1</sup> Notre Assemblée s'est prononcée le 12 mars dernier sur ce thème dans le cadre d'un avis intitulé « *Environnement et développement durable : l'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux* », sur le rapport de M. Claude Martinand.

<sup>2</sup> Dans cette perspective, il convient de souligner l'importance de l'énergie renouvelable pour le développement durable, la diversification des sources d'énergie et la préservation de l'environnement, ainsi que la nécessité de développer les coopérations en la matière, en s'appuyant notamment sur l'expertise des producteurs.

<sup>3</sup> Outre le climat, la paix, la santé, la justice font partie de cette catégorie de biens dont tous les hommes tirent profit. D'où la nécessité de mettre en place des institutions spécialisées susceptibles de sanctionner les contrevenants.

Monterrey sur la création d'un « *prélèvement de solidarité sur les richesses engendrées par la mondialisation* ».

Plus généralement, les questions soulevées par la mondialisation mettent en jeu des arbitrages entre, d'une part, les intérêts immédiats des entreprises, souvent multinationales, ou les gains de certains agents, notamment les investisseurs financiers, et, d'autre part, des objectifs tels que la préservation de l'environnement et les droits sociaux fondamentaux. Autant de choix qui, au sein des économies nationales, relèvent de gouvernements légitimes et disposant d'instruments efficaces. La mobilisation de la France sur ces questions est à saluer. Dans l'économie mondiale, c'est aux institutions internationales – Organisation mondiale du commerce (OMC), Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, etc. – qu'il reviendrait de proposer des solutions, de les faire accepter, par compromis, par les gouvernements nationaux, et de se doter des instruments appropriés. A l'évidence, les insuffisances constatées en matière de régulation internationale sont source de désordres et de tensions qui appellent des réponses fortes et suscitent des interrogations sur les orientations et le fonctionnement de ces institutions. On se souvient que, parmi les quelques résultats très limités de la conférence de Doha, la décision prise d'ouvrir aux pays en développement l'accès à la production des médicaments vitaux est toujours bloquée par les Etats-Unis, qui défendent leurs intérêts comme ils le font sur le protocole de Kyoto.

C'est pourquoi, il faut souhaiter que les échanges auxquels, à l'initiative de la France, les dirigeants du G8 ont procédé lors du sommet d'Evian (1<sup>er</sup> au 3 juin 2003) seront suivis d'effets. Rappelons que notre pays avait notamment souhaité donner la priorité à la dimension sociale de la mondialisation et centrer les discussions autour de deux objectifs majeurs : la solidarité, et en particulier le partenariat pour le développement de l'Afrique et l'accès de tous à l'eau ; et l'esprit de responsabilité dont doivent faire preuve les Etats mais aussi l'ensemble des acteurs économiques, et notamment les entreprises, dans les domaines financier, social, environnemental et éthique.

Un effort tout particulier devrait être consenti dans ce cadre à l'égard des pays en développement les plus endettés. En dépit de prêts aux taux d'intérêt bas dont le remboursement s'étale sur plusieurs décennies, nombre des pays pauvres très endettés (PPTE) ne parviennent pas à rembourser leurs créanciers (essentiellement les pays du Nord et les institutions financières internationales, plutôt que les banques et les investisseurs financiers privés). Le FMI et la Banque mondiale ont fini par accepter l'idée que la dette extérieure des pays les plus pauvres représentait un fardeau insurmontable qui méritait d'être allégé, ont lancé en 1996 une initiative dite PPTE, qui a été renforcée en 1999<sup>1</sup>. Vingt-huit pays sont aujourd'hui engagés dans ce processus lent et complexe en vue d'une

---

<sup>1</sup> Lors du sommet du G7 de Cologne, en 1999, les principaux pays industrialisés ont promis de radier une somme totale de 100 milliards de dollars due par trente-quatre pays parmi les plus pauvres.

annulation potentielle de dette de 51 milliards de dollars au total. L'allégement de la charge qu'elle a permis jusqu'à maintenant va de 14 % dans le cas de la Bolivie à 80 % pour la Sierra Leone. Mais une évolution défavorable de la demande mondiale ou du prix des produits d'exportations suffit souvent à rendre les prêts de nouveau difficilement remboursables.

Il est clair cependant que la principale attente des pays en développement porte sur une participation plus équilibrée aux marchés occidentaux notamment dans les secteurs des denrées agricoles et du textile. La prochaine réunion de l'OMC qui se tiendra à l'automne prochain à Cancun (Mexique) devra permettre de mesurer le degré de prise de conscience de cette exigence au sein des pays riches<sup>1</sup> ainsi que leur volonté de résister à la tentation d'une dérégulation des services publics dans les pays du Sud, qui serait le pendant de leur éventuelle remise en question au Nord. Il reviendra à la Commission de veiller à cet équilibre conforme au modèle européen de société<sup>2</sup>. La préparation de cette réunion montre que la partie est loin d'être gagnée.

La politique internationale de développement pour tous doit prolonger les nombreuses actions locales qui valorisent le dynamisme économique. Il faut citer ici les initiatives en terme de commerce équitable qui sortent progressivement de l'anecdotique. La labellisation de produits dont un prix minimum est garanti au producteur est fortement symbolique d'une politique alternative de développement. Elle peut être progressivement portée par les sociétés civiles.

\*  
\* \* \*

L'économie mondiale est, on le voit, dominée par des incertitudes et des fragilités de natures diverses qui affectent la confiance des agents économiques et pèsent sur leurs comportements, au-delà même des évolutions cycliques de l'économie dont il serait vain de nier la réalité. Ces risques peuvent toutefois être surmontés à condition qu'une réponse coordonnée soit apportée au ralentissement de la croissance, aussi bien au plan monétaire et financier qu'au niveau budgétaire. Reste que le besoin de régulation de la mondialisation n'a sans doute jamais été aussi tangible aussi bien pour porter la croissance économique à des niveaux plus élevés que pour assurer un développement plus solidaire. L'Europe a certainement un rôle majeur à jouer – et la France en

---

<sup>1</sup> Notre Assemblée exerce un suivi permanent de ce dossier depuis son avis sur « *Les enjeux des négociations commerciales multilatérales du millénaire* », adopté le 24 novembre 1999, sur le rapport de M. Jean-Claude Pasty (J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n°19 du 29 novembre 1999). Elle a ainsi pris position le 11 juin dernier, dans la perspective de la réunion de Cancun, sur le rapport de M. Jean-Claude Pasty (« *De Doha à Cancun : la libéralisation des échanges au service du développement humain ?* »).

<sup>2</sup> Cette question a fait l'objet d'un avis de cette Assemblée, sur le rapport de M. François Ailleret, « *Les négociations commerciales multilatérales : le cas des services* » (J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n°23 du 5 décembre 2001).

particulier – pour faire les choix politiques et budgétaires qui y correspondent et impulser des évolutions qui iraient dans le sens de son projet de société humaniste.

La communauté internationale doit se donner comme priorité une stratégie de développement universel centrée sur le développement des personnes. Ce serait certainement la meilleure alternative à la montée des incompréhensions et des haines, tant il est vrai que le développement reste le nom moderne de la paix. Il faut souhaiter que des pas significatifs soient faits dans ce sens cette année où la France accueille de grands évènements internationaux comme le G8 ou le forum social européen et où se décide une nouvelle phase des négociations à l'OMC.

Les mutations auxquelles l'Union européenne doit faire face en s'élargissant à dix nouveaux membres ne sont pas étrangères à cette perspective. Bien au contraire, elles procèdent de cet esprit de solidarité et de développement. On mesure l'intérêt économique, culturel et politique d'une telle décision. Mais il ne faut pas sous-estimer le risque de perte de cohérence et de fractionnement, dans la construction européenne, ce qui serait nuisible à son affirmation comme pôle moteur de l'économie mondiale.

## **CHAPITRE II**

### **LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE EST À UN TOURNANT**

La construction européenne apparaît à la croisée des chemins : alors que les progrès de l'intégration n'ont pas fait disparaître totalement, contrairement aux attentes, certains éléments d'hétérogénéité entre les Etats membres, l'élargissement de l'Union à dix pays possédant des niveaux de développement et des caractéristiques structurelles sensiblement différents constitue un défi considérable pour la solidité et la cohérence du nouvel ensemble.

Dans ce contexte, la question du « *modèle* » européen est à nouveau posée avec acuité, ce qui n'est pas sans conséquences sur la nature et les modalités de mise en œuvre des politiques économiques et sociales en Europe : quelles solidarités, quelles régulations, quelle dimension sociale dans l'Europe élargie ?

#### **I - LES PROCESSUS DE CONVERGENCE ENTRE LES ACTUELS PAYS MEMBRES CONNAÎSSENT DES PROGRÈS ET DES RECULS**

Il était largement admis, lors des débats préparatoires à l'entrée en vigueur de l'Union économique et monétaire (UEM), que les progrès de l'intégration allaient progressivement réduire les éléments d'hétérogénéité entre pays membres en provoquant un rapprochement des conditions de la compétitivité et des performances économiques. S'il est sans doute trop tôt pour conclure de manière définitive, force est de constater que, quatre ans après la naissance effective de l'euro, les convergences nominale et réelle s'opèrent plus lentement qu'anticipé, laissant subsister des écarts parfois importants entre pays en termes de résultats.

Le cas de l'Allemagne est à cet égard symptomatique d'une crise affectant un pays en particulier mais dont les conséquences se font sentir dans l'ensemble de la zone, la langueur actuelle de cette économie menaçant ainsi de s'étendre à ses partenaires. Son poids au sein de l'économie européenne justifie que lui soient consacrés des développements particuliers, qui prennent une résonance particulière en cette année qui a marqué le 40<sup>ème</sup> anniversaire du Traité de l'Elysée (22 janvier 1963) entre nos deux pays.

#### **A - LES PROGRÈS MITIGÉS DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE**

Le deuxième rapport d'étape publié par la Commission le 30 janvier 2003 sur la cohésion économique et sociale permet de faire le point sur les progrès réalisés dans le sens d'un des objectifs majeurs de l'Union européenne. Il en ressort que la convergence économique se confirme, avec toutefois quelques nuances : au niveau national, les pays dits « *de la cohésion* » continuent de rattraper leur retard ; à l'échelle régionale, les disparités diminuent ; à l'intérieur

des Etats, elles se sont aggravées. D'où la nécessité de poursuivre une stratégie de développement régional équilibré pour l'ensemble des territoires de l'Union.

Les pays bénéficiant du fonds de cohésion ont continué à converger vers le revenu communautaire moyen : la Grèce a ainsi connu un taux de croissance réel supérieur à la moyenne communautaire depuis 1996, mais la réduction de l'écart au termes du revenu par tête a été atténuée, en partie en raison de la forte croissance de sa population ; en Irlande, une croissance assez forte a fait passer le PIB par habitant (en parité de pouvoir d'achat) à 118 % de la moyenne communautaire (contre 64 % seulement en 1988). Dans les régions de l'objectif 1<sup>1</sup>, le rattrapage est marqué si l'on examine la période de 5 ans allant de 1995 à 2000, l'écart de revenu se réduisant de 1,5 point. Il s'est réduit de 2 points pour les régions éligibles à l'Objectif 1 depuis 1989, ce qui reflète l'impact particulièrement positif des Fonds structurels sur longue période.

Tableau 11 : Croissance du PIB et de la population  
dans les pays de la cohésion, 1988-2003

	Variation annuelle moyenne du PIB en %		PIB par habitant (en parité de pouvoir d'achat)		
	1988-1998	1998-2003 estimations	1988	1998	2003 estimations
Grèce	1,9	3,9	58,3	66,9	70,4
Espagne	2,6	3,1	72,5	79,2	83,8
Irlande	6,5	6,8	63,8	106,1	119,9
Portugal	3,1	2,1	59,2	72,2	72,1
UE 3 <sup>(1)</sup>	2,6	3,1	67,8	75,9	79,5
UE 12 <sup>(2)</sup>	2,0	2,0	106,6	104,6	104,0
UE 15 <sup>(2)</sup>	2,0	2,1	100,0	100,0	100,0

(1) Grèce + Espagne + Portugal.

(2) Taux de croissance 1988-1998 et 1988-1993 : les nouveaux Länder allemands sont exclus.

Source : Eurostat (comptes nationaux) + calculs DGREGIO.

Ce processus de convergence trouve sa traduction au plan de l'emploi. Entre 1996 et 2001, 10 millions d'emplois ont été créés dans l'Union européenne. En 2001, 64 % de la population communautaire en âge de travailler avait un emploi. Des taux de plus de 70 % étaient enregistrés au Danemark, aux Pays-Bas, au Portugal, en Suède et au Royaume-Uni, alors qu'en Italie et en Grèce ils étaient nettement inférieurs à 60 %. Au niveau régional, les disparités ont certes continué à se réduire mais restent significatives : en 2001, le taux d'emploi dans les 10 % de régions les plus favorisées était en moyenne de 78,1 %, alors que dans les 10 % les moins favorisés il était de 48,6 %. Dans ce dernier groupe, composé essentiellement de régions caractérisées par un revenu faible, il n'y a eu qu'une évolution très modérée vers le taux d'emploi des autres régions. Les plus performantes dans ce domaine se caractérisent par des niveaux de revenu élevés, un rôle assez faible du secteur primaire (agriculture) dans

<sup>1</sup> Il s'agit des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

l'emploi total, un poids important du secteur tertiaire (services), ainsi qu'une population active hautement qualifiée. Leur taux de chômage était en moyenne de 2,3 %, contre 19,7 % dans celles aux taux d'emploi les plus faibles.

#### B - LES DIVERGENCES ÉCONOMIQUES AU SEIN DE LA ZONE EURO

L'intégration ne conduit pas nécessairement à une uniformisation des conditions de la croissance et des performances économiques. Pendant les quelques années qui ont précédé la création de la monnaie unique, personne ne s'est inquiété de l'hétérogénéité de la zone : il y avait convergence générale de la croissance, de l'inflation, des déficits publics dans la perspective de la qualification à l'euro, et certains taux d'imposition (la TVA par exemple) étaient harmonisés. Quelques théoriciens avaient certes souligné les effets de choc des asymétries structurelles dans une union monétaire et avaient évalué la possibilité que la concurrence fiscale ou sociale se substitue à celle par les taux de change, mais ils étaient peu écoutés dans un contexte où la tendance était à la convergence. Depuis 1999, toutefois, une certaine différenciation est réapparue, ce qui n'est pas sans poser des difficultés pour la conduite de la politique économique. Cette question sera examinée plus en détail par M. Dominique Taddei, dans le cadre de sa saisine intitulée « *Nouvelles politiques conjoncturelles et dialogue macroéconomique en France et en Europe* ». On ne trouvera donc ici que quelques éclairages qui trouveront leurs prolongements dans le cadre de ce travail ultérieur.

Avant l'unification monétaire, les chocs et les divergences entre les économies venaient notamment des crises de change, qui, périodiquement, provoquaient des mouvements brutaux des parités et des taux d'intérêt. Mais des mécanismes correcteurs tels que les dévaluations pouvaient restaurer la compétitivité et permettre de réduire les taux d'intérêt. Depuis l'unification, la divergence vient du fait que la politique monétaire est commune, ce qui aggrave les problèmes des économies les plus faibles et stimule au contraire les plus fortes. Les asymétries, qu'elles soient transitoires ou structurelles, sont donc amplifiées d'autant que les autres politiques sont peu coordonnées. L'évolution des quatre grands pays de la zone sur la période 1985-1995 en fournit une illustration :

- en Italie, la stabilité du change par rapport au mark de la fin 1987 à 1992 est contemporaine d'une hausse continue du taux d'intérêt, d'un recul de la croissance, d'une forte détérioration de la balance courante et du maintien d'un déficit public important. Après la crise de change de 1992, les taux d'intérêt baissent et la compétitivité s'améliore jusqu'en 1995. Initialement, la dépréciation fait reculer la production et l'emploi mais, à partir de 1994, la croissance revient et la balance des paiements dégage des excédents. La lire se ré-apprécie à partir de 1995, tandis que le déficit public se réduit ;

- en Espagne, le profil dynamique est similaire : stabilité du change (dans le SME) de 1988 à la crise de 1992, maintien de taux d'intérêt élevés, recul continu, jusqu'à la dévaluation de la croissance et des créations d'emplois et augmentation du déficit extérieur. L'appréciation réelle est forte de 1987 à 1992, puis est corrigée par les dévaluations. Comme en Italie, la crise et la dévaluation permettent le retour de la croissance et la disparition du déficit extérieur, sans effet visible sur l'inflation ;
- dans le cas de la France, la parité vis-à-vis du mark varie peu, même après la sortie du SME en 1993. Les baisses de taux d'intérêt sont liées à celles des taux allemands et non à une rupture du régime de change. La croissance ralentit aussi de 1988 à 1993 et la situation du marché du travail se dégrade, mais pas la compétitivité ni la balance courante puisque l'inflation était déjà faible à la fin des années 1980 (3 % contre 6 % en Italie ou en Espagne) ;
- en Allemagne, au contraire, la croissance est accélérée, surtout au moment de la réunification et les créations d'emplois sont fortes jusqu'à la fin 1990. La hausse du taux court est parallèle à celle des prix et provoque une récession en 1992. Après les crises du SME, la croissance reste faible, la balance courante et les finances publiques durablement dégradées, en raison en particulier d'une perte de compétitivité de 1992 à 1995.

L'hétérogénéité des situations économiques à cette époque est donc réelle mais inégale :

- dans le cadre du SME (de 1987-1988 à 1992), les écarts de taux de croissance sont importants : à la fin 1990, de 0 % (Italie) à 7 % (Allemagne) ; les écarts d'inflation (de 2 à 6-7 %) se réduisent peu ;
- après la crise de change (1994-1996) on observe une moindre divergence des taux de croissance et plutôt une convergence des taux d'inflation.

Dans le cadre de la zone euro, la politique monétaire est aujourd'hui un facteur de divergence entre pays membres à travers des mécaniques bien connues :

- une économie ayant une inflation relativement faible, subit un taux d'intérêt réel plus élevé puisque le taux nominal est commun, ce qui exerce un effet dépressif. C'est systématiquement le cas de l'Allemagne et de la France depuis 1998 ;
- une économie entrant dans une union monétaire avec une parité considérée généralement comme trop élevée (inversement dans le cas d'une monnaie sous-évaluée) ne peut corriger son insuffisance de compétitivité qu'en réduisant ses coûts unitaires de production, surtout dans l'industrie, et non en dévaluant. L'Allemagne a ainsi

connu presque systématiquement la hausse des coûts unitaires la plus faible des quatre pays, très souvent accompagnée des pertes d'emplois dans l'industrie les plus fortes. Il n'est pas étonnant que la demande intérieure y croisse aussi moins vite.

Les taux de croissance des pays de la zone euro s'étagent ainsi, en 2002, entre 0 et 5 %. Si on exclut le cas de l'Irlande, les évolutions des productions industrielles sont plus homogènes et la dispersion vient donc surtout de l'activité dans les secteurs non industriels. Les taux d'inflation s'étagent entre 1 % (Allemagne, Belgique) et 4 % ou plus (Espagne, Portugal, Irlande, Grèce). L'inflation sous jacente donne des indications similaires. La dispersion des taux de croissance ou des taux d'inflation entre les pays de la zone euro peut avoir plusieurs causes :

- des différences dans les canaux de transmission de la politique monétaire d'un pays à l'autre, dues aux modes différents de financement (intermédiaire/désintermédiaire ; taux fixe/taux variables), à l'organisation différente du secteur bancaire (degré de concentration, liquidité...) ;
- des différences tenant à l'économie réelle : effets Balassa Samuelson (écart de gains de productivité plus ou moins importants d'un pays à l'autre), écarts entre les préférences des consommateurs (demande plus ou moins forte de services par rapport aux produits industriels), structure sectorielle différente de l'économie.

Selon les études réalisées par CDC ixis<sup>1</sup>, on ne constaterait pas d'augmentation de l'hétérogénéité réelle de la zone euro depuis 1996 :

- la dispersion de la croissance de la production industrielle est décroissante en tendance ;
- la dispersion du taux d'utilisation des capacités est assez stable ;
- la dispersion des niveaux de taux de chômage diminue naturellement beaucoup, puisqu'il décroît fortement dans les pays où il était initialement élevé et la dispersion des variations des taux de chômage (sur un an) décroît légèrement depuis 1998 ;
- l'hétérogénéité de la croissance du PIB est très stable.

En revanche, la dispersion des taux d'inflation progresse nettement de la mi- 2000 à 2002, après avoir été stable en 1998 et 1999. De sorte que, aussi bien en ce qui concerne la croissance réelle que l'inflation, les données moyennes de la zone donnent une vision très réductrice de la situation économique de la zone. Cela ne facilite pas, en tout état de cause, la définition de politiques économiques cohérentes pour l'ensemble de la zone et chacun de ses membres, surtout en l'absence de mécanismes de transfert budgétaire entre Etats membres.

---

<sup>1</sup> Voir notamment « *Hétérogénéité et politique monétaire de la zone euro* », Flash n°2003-02, 8 janvier 2003 et « *Y-a-t-il plus ou moins de divergence économique entre les pays de la zone euro depuis l'unification monétaire ?* », Flash n°2003-37, 3 février 2003.

### C - LE RISQUE DE DÉFLATION ALLEMANDE, PRINCIPALE INQUIÉTUDE

La coopération franco-allemande est un des fondements de l'Union européenne. En cette année de quarantième anniversaire du traité de l'Elysée et à la veille de l'élargissement vers l'Est de l'Union, il est opportun de s'intéresser plus spécifiquement à la situation actuelle de notre principal partenaire économique, avec lequel la France se sent liée par une communauté de destin et entend renforcer sa coopération, consciente d'exercer une responsabilité commune au sein de l'Europe élargie. L'Allemagne a été fort longtemps une référence pour notre pays, tant au plan économique qu'au plan social. Lorsque l'on relit aujourd'hui, l'avis adopté par notre Assemblée sur « *La conjoncture économique au premier semestre 1983* », sur le rapport de M. Jacques Tessier<sup>1</sup>, on est frappé par la récurrence des comparaisons entre la France et l'Allemagne, comme si la République Fédérale incarnait alors le modèle à imiter pour notre pays. Vingt ans plus tard, le « *modèle allemand* » semble traverser une grave crise : non seulement, au moins provisoirement, l'efficacité du modèle allemand est sujette à controverses, mais celui-ci présente un bilan dont certains aspects apparaissent parmi les plus défavorables de toute l'Union européenne. Ces difficultés pèsent, en tout état de cause, fortement sur les performances d'ensemble, en accréditant, selon certains observateurs, la thèse du risque de récession et de déflation<sup>2</sup>.

#### 1. Une activité en quasi-stagnation

En 2002, l'Allemagne a connu une quasi-stagnation de son activité économique (+ 0,2 %), son plus mauvais résultat depuis la récession de 1993. Ce chiffre légèrement positif n'est dû qu'à la contribution extérieure, l'augmentation des exportations (+ 2,7 %) s'étant accompagnée d'un net repli des importations (- 1,8 %) en raison de la faiblesse de la demande intérieure (- 1,5 %)<sup>3</sup> : à défaut, le PIB aurait reculé de 1,3 %. La structure géographique et sectorielle des échanges (prépondérance des biens d'investissement et intermédiaires) ainsi que la compétitivité globale ont préservé certaines exportations : à destination des pays en transition (14 % du total), en plein rattrapage économique, elles ont progressé de 10 % et compensé le repli vers d'autres régions ; elles restent néanmoins sensibles aux termes de l'échange, que la ré-appréciation de l'euro peut contrarier.

Toutes les composantes de la demande intérieure sont marquées par une évolution défavorable : aggravation de la récession de l'investissement (- 9,4 % après - 5,3 % en 2001, soit une moyenne de - 0,4 % depuis 1992), recul de la consommation privée (- 0,6 %), pour la première fois en vingt ans<sup>4</sup>, et poursuite

<sup>1</sup> M. Jacques Tessier, « *La conjoncture économique au premier semestre 1983* », J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n°15 du 11 juillet 1983.

<sup>2</sup> Voir notamment le cahier n°1 du Cercle des économistes, « *Déflation : quel danger ? Quelles protections ?* », sous la direction de M. Jean-Paul Betbèze, mars 2003.

<sup>3</sup> L'excédent commercial a établi un nouveau record avec 127 milliards d'euros.

<sup>4</sup> A elle seule, la consommation a retiré 0,3 point à la croissance 2002.

des opérations de déstockage, qui pourraient toutefois avoir atteint leur point bas. Le secteur de la construction est en récession quasi-ininterrompue depuis 1995 (plus de 800 000 destructions d'emplois en huit ans) et sa restructuration n'est pas achevée.

Après s'être momentanément améliorée au printemps 2002, la confiance des entreprises s'est dégradée avec l'affaiblissement des anticipations relatives aux exportations, le renchérissement du prix du pétrole et la baisse brutale des actions (- 43,9 % pour l'indice DAX en 2002). Avec la chute de la Bourse et des institutions financières anémierées, qui tentent de récupérer au plus vite leurs créances, au risque de précipiter les entreprises concernées dans la faillite (+ 16,4 % en 2002), les deux sources de financement traditionnelles des entreprises allemandes sont en train de se tarir, accélérant du même coup le malaise économique.

De son côté, la confiance des consommateurs s'est effondrée à des niveaux inconnus depuis 1997 à cause de l'ampleur du chômage, qui a sensiblement augmenté l'année dernière malgré la croissance plus lente de la population active, pour atteindre aujourd'hui 4,7 millions de personnes, soit plus de 10 % (8 % à l'Ouest, 18 % à l'Est) : 450 000 emplois ont été détruits en dix-sept mois. Les instituts de conjoncture ne prévoient guère plus de 0,5 % de croissance en 2003, si bien que la montée du chômage ne peut que se poursuivre cette année.

Le déficit total des administrations publiques s'est établi à 3,7 % du PIB. Avec une prévision de croissance révisée à 1 % puis 0,75 %, qui va réduire de plus de 2,5 milliards d'euros les recettes fiscales, le gouvernement voit s'éloigner la perspective d'un déficit ramené à 2,8 % en 2003. Malgré la confirmation du programme de stabilité national (baisse annuelle de 0,5 % des dépenses fédérales et hausse limitée à 1 % pour les Länder), les restrictions sur les prestations sociales et la compression des effectifs publics (- 0,6 % en 2002), soit des économies estimées à 14 milliards d'euros (0,7 % en 2002), l'objectif sera en effet difficile à atteindre. Le ratio d'endettement public devrait lui aussi continuer à progresser, après avoir dépassé le plafond des 60 % du PIB. Le rééquilibrage des finances publiques en 2006 apparaît ainsi délicat compte tenu de l'absence de marges de manœuvre et de la persistance du coût de la réunification (transfert annuel de 4,5 % du PIB).

En dépit de la progression des salaires et de la décrue de l'inflation (autour de 1 %) qui accroissent les revenus disponibles réels, la consommation privée restera peu dynamique pendant une bonne partie de l'année 2003 du fait de la faiblesse de la confiance des consommateurs et de la tendance haussière du chômage. L'investissement dans le secteur de la construction sera momentanément stimulé au cours de ce premier semestre du fait des mesures d'aide aux victimes des inondations, qui auront des conséquences sur le budget public puisqu'elles seront financées par des allégements d'impôts temporaires.

Comme en 2002, la contribution extérieure sera le seul moteur de la croissance allemande en 2003. Celle-ci dépendra donc fortement du

redressement des échanges mondiaux et de son effet d'accélération sur les exportations nationales. En 2004 seulement, la reprise pourrait s'étendre à l'ensemble de l'économie pour atteindre un taux de croissance de l'ordre de 1,5 à 2 % après 0,5 % en 2003. Les risques qui entourent ces prévisions ne sont toutefois pas négligeables, car le temps nécessaire pour voir revenir la confiance des consommateurs et des investisseurs reste difficile à estimer. Ainsi, alors que nombre d'experts s'attendaient à une stabilisation voire à un léger rebond de l'activité au début 2003, l'Allemagne est officiellement entrée en récession puisque son PIB connaît un recul pour le second trimestre consécutif avec, en particulier, une contribution négative des échanges extérieurs. De plus, compte tenu du fort ralentissement récent de l'inflation allemande, qui est aujourd'hui l'une des plus basses de la zone euro, les taux d'intérêt réels à court terme risquent d'exercer sur le redressement de la demande un effet de freinage qu'il ne faut pas sous-estimer en l'absence d'un assouplissement plus prononcé de la politique monétaire. D'où le déblocage d'une enveloppe de 15 milliards d'euros annoncée en mars 2003 par le chancelier pour soutenir l'investissement et écarter le spectre de la récession.

## 2. Une panne aux origines diverses

Les analyses des origines de la conjoncture chroniquement maussade de l'économie allemande mettent traditionnellement en cause le vieillissement démographique ainsi que des réformes structurelles jugées nécessaires concernant aussi bien le secteur public, la santé, les retraites, que le marché du travail. C'est notamment la vision défendue par la Commission européenne, l'OCDE et les institutions internationales en général. Le Chancelier a d'ailleurs annoncé en mars 2003 son intention de remettre en cause certains éléments du modèle social allemand : possibilité pour les entreprises en difficulté de s'affranchir des accords salariaux de branche, assouplissement des règles relatives au licenciement, diminution des allocations chômage et des prestations d'assurance maladie.

Il faut toutefois souligner l'impact considérable de la réunification allemande et des conditions dans lesquelles celle-ci a été réalisée : il n'est pas possible de livrer des conclusions et des préconisations sur l'économie de ce pays sans mesurer le choc d'un tel bouleversement et les responsabilités qu'il entraîne. On voudrait ici insister sur le fait que, « *comme celle du Japon, l'économie allemande a subi les chocs du début des années 1990 de façon très passive* »<sup>1</sup>. Faute de politique conjoncturelle à la mesure des problèmes auxquels elle était confrontée, elle n'est toujours pas parvenue totalement à réaliser, dans les faits, la réunification et à surmonter les difficultés qu'elle a engendrées.

---

<sup>1</sup> Voir « *L'Allemagne sur les traces du Japon* », M. Anton Brender et Mme Florence Pisani, Alternatives économiques n°212, mars 2003.

Douze ans après, le contraste entre la situation économique de l'Ouest et celle de l'ex-RDA reste, en effet, considérable :

- près d'un cinquième de la population des Länder de l'Est est au chômage, soit un taux plus de deux fois supérieur à celui de l'Ouest, et les salaires moyens n'atteignent que 77 % seulement du niveau de ceux de l'Ouest. Cela incite la nouvelle génération à continuer de migrer, d'autant que le dispositif de formation, très lié aux entreprises, y est encore déficient, entretenant un déficit en personnel qualifié ;
- à l'exception d'une zone située au Sud de l'ex-RDA entre Erfurt et Dresde (où se regroupent quelques entreprises très performantes dans l'industrie automobile, l'électronique et les hautes technologies), le développement économique de l'Est reste décevant ;
- sur les 500 plus grandes entreprises, seules quatre avaient leur siège social dans les cinq nouveaux Länder en 2000 (et 13 à Berlin). Ceux-ci concentraient alors 16 % de la population allemande pour une part limitée à 11 % du PIB ;
- de plus, après une courte période de rattrapage, les Länder de l'Est ont connu, au milieu des années 1990, un brutal ralentissement de leur croissance, qui suit depuis 1995 un rythme deux fois plus lent que celle de l'Ouest, pourtant déjà peu dynamique. En 2001, les nouveaux Länder étaient même en récession avant de revenir à la stabilité en 2002.

Les sommes transférées chaque année sont importantes : au total, plus de 800 milliards d'euros ont été consacrés au décollage des Länder issus de l'ex-RDA et 156 milliards seront versés entre 2005 et 2019 pour relancer les investissements dans l'infrastructure à l'Est. Ces efforts considérables, dont la légitimité et la nécessité historique sont évidentes, ne peuvent produire leurs effets que très progressivement. Mais la modernisation des infrastructures qui a été ainsi réalisée est sans conteste un gage de croissance pour l'avenir.

L'effort engagé dès 1990 a représenté, à lui seul, un véritable choc macroéconomique : entre le début et le milieu de la dernière décennie, le poids de la construction dans le PIB allemand a augmenté de 50 %, passant de 10 % à 15 %<sup>1</sup>. Une fois cet effort passé, le retour à la normale dans ce secteur, en une dizaine d'années (le ratio s'est replié à 10 % depuis le deuxième trimestre 2002, la moyenne de longue période ressortant à 11,3 %), devait retirer environ un demi-point par an à la croissance de la demande intérieure. Jusqu'au milieu des années 1990, la croissance a été soutenue par la construction (+ 26,4 % entre 1990 et 1994) sans qu'aucune autre force ne vienne ensuite prendre le relais

---

<sup>1</sup> Le taux d'investissement en construction est resté stable en Allemagne de l'Ouest de 1985 à 1995, dans une fourchette de 11 à 12 %, tandis qu'il explosait à l'Est pour atteindre près de 43 % en 1994.

(l'activité dans ce secteur s'est contracté de 31,1 % entre 1995 et début 2003), de sorte que, sur une base 100 en février 1994, le niveau de la demande interne atteignant à peine l'indice 108 à la fin 2002.

Le dynamisme impulsé à la fin des années 1980 a fait monter l'inflation - si chargée de menaces dans la mémoire collective de ce pays - vers des niveaux depuis longtemps oubliés outre-Rhin. Cette évolution aurait pu être compensée par une dépréciation du mark, mais les tensions dans le SME se sont au contraire accompagnées d'une nette appréciation de celui-ci, d'ailleurs conforme aux traits caractéristiques de la psychologie nationale. Seule la forte baisse de l'euro à la fin de la dernière décennie a pu jouer en faveur de la croissance, mais en la rendant très vulnérable aux chocs extérieurs : en quelques années, la part de l'excédent extérieur dans le PIB est passée de 0 % à 5 %. Il s'avère, en effet, que les marchés de référence qui ont soutenu les exportations allemandes sont très concurrentiels, ce qui nécessite un ajustement permanent des coûts et du positionnement qualité (vers le haut de gamme). Le maintien d'un avantage comparatif sur ces marchés (voitures, chimie...) est insuffisant pour assurer à l'Allemagne une croissance forte parce que l'effet négatif qu'il génère sur l'économie exposée dans son ensemble n'est pas compensé par un dynamisme important des services et du secteur de la construction.

Au total, entre 1995 et 2002, la masse salariale, corrigée de l'inflation, a progressé de moins de 5 %, soit cinq fois moins qu'en France sur la même période, ce qui explique largement, en complément de l'effet du vieillissement de la population, l'atonie de la consommation. Face à un marasme toujours plus patent, certains, en Allemagne même mais aussi dans les institutions internationales, plaident en faveur de réformes structurelles visant notamment à rendre plus flexible le marché du travail. Pourtant, la préférence collective pour des conditions d'emploi satisfaisantes n'implique pas forcément un chômage élevé. Il appartient pour cela à la négociation de prendre en compte les réalités économiques et sociales et de dégager des équilibres propices à la croissance. Or, la négociation sociale n'a pas été en mesure de trouver la meilleure réponse à la conjoncture déprimée par le reflux de la demande de construction, alors que des taux d'intérêt plus bas auraient certainement pu stimuler l'investissement des entreprises et que la baisse du taux de change du mark aurait aussi pu compenser l'atonie de la demande intérieure.

Jusqu'en 1999 toutefois, l'Allemagne, soucieuse de stabilité monétaire, s'est interdit d'aller dans ces directions. Beaucoup d'observateurs estiment précisément que la parité d'entrée du mark dans l'euro a été trop forte puisque, après la réunification et les crises du SME entre 1992 et 1995, la devise allemande s'était beaucoup appréciée en termes réels par rapport aux autres monnaies européennes. La correction de ce handicap de compétitivité a déclenché un cercle vicieux : pertes d'emplois, de ce fait faiblesse des revenus et de la demande intérieure, dégradation de la situation financière des entreprises amplifiée par la hausse des taux d'intérêt réels (l'inflation est faible et les taux d'intérêt nominaux sont ceux de l'ensemble de la zone euro), hausse des défauts

et problèmes pour les banques, déficit budgétaire dans un contexte de faible croissance. Depuis l'avènement de l'euro, la décision en ces domaines n'a plus été de son seul ressort mais l'économie allemande souffre toujours de la surdétermination monétaire de sa politique économique.

\*  
\* \* \*

Troisième puissance économique mondiale, réalisant un tiers du PIB communautaire et premier contributeur de l'Union, l'Allemagne reste la principale puissance économique de l'Europe. Mais aujourd'hui, confronté à la stagnation, génératrice de difficultés budgétaires, et à des handicaps structurels, son modèle de développement est en crise. Il n'appartient pas au Conseil économique et social français de se prononcer sur les dispositions à prendre par l'Allemagne pour répondre à cette crise, mais il lui faut souligner que l'ensemble de la zone euro et de l'Union européenne sont concernées et doivent se donner des objectifs macroéconomiques favorables au redémarrage de la croissance allemande.

## **II - L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION À DIX NOUVEAUX PAYS CONSTITUE UNE CHANCE POUR L'EUROPE**

L'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays démontre une fois de plus le dynamisme d'un projet qui n'a pas d'équivalent dans l'histoire. A partir de mai 2004, l'Union européenne devra passer de 15 à 25 membres si toutes les procédures démocratiques de ratification des nouvelles adhésions sont menées à terme. Ce processus, à la dimension politique très forte, représente une chance à ne pas manquer mais aussi un défi pour la construction européenne dont le fonctionnement et l'efficacité peuvent, à cette occasion, être remis en cause. Au-delà des progrès qui seront le cas échéant rendus possibles au plan institutionnel à l'issue des travaux de la Convention, il est clair que l'enjeu économique et social est particulièrement important : il s'agit, pour l'Union européenne, de surmonter les disparités profondes entre ses membres actuels et futurs pour favoriser le succès d'une communauté forte de plus de 450 millions d'habitants unis autour d'un projet exigeant en termes d'intégration.

### **A - LA VAGUE D'ADHÉSION DE 2004 : UN IMPACT DE GRANDE AMPLÉUR METTANT EN LUMIÈRE DE FORTS CONTRASTES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX**

Le processus d'élargissement progressif appartient à l'histoire communautaire. Depuis « *l'Europe des six* » de 1958 jusqu'à aujourd'hui, neuf Etats (sans compter l'ex-RDA) ont en effet adhéré à la Communauté européenne par vagues successives, les deux dernières étant constituées par l'intégration de l'Espagne et du Portugal en 1986 et par celle de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995. Toutefois, par son ampleur et par le symbole politique qu'elle

représente en refermant le livre de l'après-guerre, l'adhésion de dix nouveaux Etats, dont huit d'Europe centrale et orientale au 1<sup>er</sup> mai 2004, revêt une importance historique sans précédent. Cet élargissement préfigure la vocation de l'Union européenne à incarner l'unité quasi-totale du continent, puisque de nouvelles adhésions pourraient avoir lieu dès 2007 (Roumanie, Bulgarie, mais aussi éventuellement Croatie)<sup>1</sup> tandis que d'autres pays ont déjà indiqué qu'ils étaient candidats (Turquie depuis longtemps, Ukraine avec l'espoir d'une adhésion pour 2011...).

A la veille du choc que constitue ce vaste mouvement, il importe de mesurer l'impact de l'adhésion de ces dix nouveaux membres, en évaluant les écarts de richesse avec les quinze actuels et en comparant les données structurelles, économiques et sociales, concernant ces deux groupes de pays.

### 1. Un impact de grande ampleur pour la cohésion de l'Union

Les 10 nouveaux entrants permettent ainsi d'augmenter la population de l'Union de 20 %. Grâce à l'apport de 75 millions d'habitants supplémentaires, dont plus de la moitié imputables à la seule Pologne (38,5 millions d'habitants), elle se chiffrera désormais à plus de 450 millions d'habitants. Cela contribuera à un léger rajeunissement puisque la proportion des moins de 15 ans s'y élève à 17,9 % du total contre 16,8 % parmi les quinze. Mais cette jeunesse statistique est à rapprocher de l'espérance de vie qui y est de 5 ans inférieure à celle des 15 chez les hommes (70,3 ans contre 75,3 ans) et de plus de 3 ans inférieure chez les femmes (78,1 ans contre 81,4 ans). Ces pays comptent aussi plus de femmes que d'hommes diplômées de l'enseignement supérieur (15,4 % de femmes pour 13,2 % d'hommes) à l'inverse de la situation qui prévaut parmi les quinze (20,1 % de femmes pour 23,0 % d'hommes).

Tableau 12 : Impacts comparés des élargissements de 1986 et de 2004

	Superficie totale	Superficie agricole utilisée	Population totale	Population active agricole	PIB/hab. en parité de pouvoir d'achat
Espagne-Portugal/CEE 10 (en 1986)	+ 36 %	nd	+ 17 %	+ 37 %	63
10 PEKO/UE 15 (en 2004)	+ 23 %	+ 29 %	+ 20 %	+ 54 %	50 (estim.)

Source : Eurostat.

Comparée à l'élargissement de 1986, la vague d'adhésion de 2004 semble principalement se distinguer sur deux points principaux :

- premièrement, jamais un écart de richesse aussi important n'avait séparé les pays entrants des pays déjà membres de l'Union : en parité

<sup>1</sup> Le deuxième rapport annuel de la Commission sur « *Le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est* » a été rendu public en mars 2003. Il confirme la perspective d'une relation de plus en plus étroite qui mènera, à terme non encore défini, à l'adhésion à l'Union des quatre Etats concernés : Bosnie et Herzegovine, Croatie, Ancienne République Yougoslave de Macédoine, Serbie et Montenegro.

de pouvoir d'achat, le PIB par habitant des dix s'élève ainsi exactement à la moitié de celui des quinze. Ce chiffre est inférieur de 13 points (50 contre 63) à l'indice de richesse caractérisant en 1986 l'Espagne et le Portugal par comparaison avec « *l'Europe des dix* » de l'époque<sup>1</sup>. Au total, le PIB cumulé de ces dix pays (403,9 milliards d'euros en 2001), ne représente que 4,6 % de celui des quinze ;

- deuxièmement, ces adhésions vont conduire à une augmentation de la population active agricole de l'Union de plus de moitié (+ 54 %) contre un peu plus d'un tiers (+ 37 %) lors de l'élargissement de 1986. Cette évolution entraîne à l'évidence des conséquences majeures sur le financement de la politique agricole commune (PAC). Le Conseil européen de Copenhague du 13 décembre 2002 a fixé le montant disponible pour les pays candidats à 5,1 milliards d'euros pour la période 2004-2006, soit un effort limité à 0,15 % du PIB des quinze. Les aides directes en faveur des nouveaux Etats membres, introduites progressivement pendant une période de dix ans, passeront de l'équivalent de 25 % du taux plein communautaire en 2004 à 30 % en 2005 et à 35 % en 2006, jusqu'à un alignement total en 2013. Tout en préservant ses principes fondateurs, à commencer par la préférence communautaire, le transfert d'une partie des soutiens de la régulation des marchés vers le développement rural et l'appui à une agriculture plus durable seront sans doute nécessaires<sup>2</sup>.

Par ailleurs, il convient de rappeler que des aides de pré-adhésion figurent déjà de longue date dans le budget communautaire, ce qui tend à relativiser l'ampleur de ce choc budgétaire. Elles passent par trois instruments distincts représentant au total, en 2002, 3,328 milliards d'euros, soit 3,3 % du budget de l'Union :

- SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*), programme de modernisation agricole, auquel est consacré un budget de 555 millions d'euros, dont 32,4 % attribués à la Pologne, 29 % à la Roumanie et 10 % à la Bulgarie ;
- PHARE (Pologne-Hongrie : Assistance à la Restructuration des Economies), programme de coopération financière et technique créé en 1989 pour soutenir le processus de réformes et la transition économique et politique en Pologne et en Hongrie, puis étendu aux autres PECS en 1994 (budget en 2002 : 1,664 milliards d'euros) ;

<sup>1</sup> Cet écart de 13 points peut être considéré comme doublement sous-estimé : en premier lieu, comparer les dix et les seuls dix pays membres de la Communauté européenne de 1986 apparaîtrait encore moins favorable aux premiers nommés ; en second lieu, un raisonnement non plus en pouvoir d'achat mais en valeur réelle de PIB par habitant minorerait encore les chiffres relatifs aux pays candidats.

<sup>2</sup> Sur ce thème, on pourra notamment se référer à l'étude que vient d'adopter notre Assemblée sur « *La PAC : bilan et perspectives* », sur le rapport de M. Joseph Giroud.

- ISPA (Instruments Structuels de Pré-Adhésion), programme créé en 1999 pour contribuer à la réalisation d'objectifs de cohésion sociale définis dans le partenariat pour l'adhésion de chaque pays bénéficiaire et des programmes nationaux correspondants en vue de l'amélioration de l'environnement et des infrastructures de transport (budget en 2002 : 1,109 milliards d'euros).

De 2004 à 2006, le montant total des transferts des quinze vers les dix restera limité (40 milliards d'euros soit 13 % du budget communautaire)<sup>1</sup>, les aides structurelles ne pouvant, en tout état de cause, dépasser le seuil de 4 % du PIB des nouveaux entrants considéré comme le maximum qu'un pays peut absorber pour sa modernisation, sauf à en gaspiller une partie. Toutefois, ce seuil pourrait rapidement être atteint pour la Roumanie et la Bulgarie, qui ont vocation à entrer dans l'Union européenne en 2007 et dont le niveau de richesse est encore inférieur à celui des dix.

Selon un récent rapport du CEPII consacré à « *L'impact économique et social de l'élargissement pour l'Union européenne et la France* »<sup>2</sup>, la dimension commerciale du processus aura, au total, un impact limité, en dehors de l'agriculture. Les vraies forces de l'intégration seront la convergence et la restructuration industrielle dans les secteurs à rendements croissants. Ce deuxième ensemble de mécanismes aura un impact globalement positif avec un renforcement des spécialisations acquises, pour l'ensemble de l'Europe comme pour la France, même si celle-ci peut enregistrer des pertes en cas de gel de la PAC.

## 2. Des écarts de richesse accrus entre les pays et les régions de l'Union

En valeur absolue, le PIB par habitant des 10 nouveaux entrants ne s'élevait en 2000 qu'à 5 400 euros, soit un niveau équivalent à 23 % de celui des quinze (23 300 euros). Même exprimé en standards de pouvoir d'achat, il ne représentait à cette même date que 47 % de celui des quinze et devrait atteindre 50 % en 2004. Aucun des nouveaux membres n'atteint donc la moyenne de l'Union. Un seul (Chypre) dépasse le niveau de richesse des deux Etats membres actuels les moins riches et un autre (Slovénie) se situe à un niveau équivalent. Les pays dont la situation économique est la plus favorable et qui sont faiblement agricoles (Chypre, Malte, Slovénie) pourraient ainsi devenir rapidement contributeurs nets au budget européen.

Tous les Etats issus de l'ancien bloc de l'Est se situent à un niveau de PIB par habitant inférieur à 60 % de celui de l'Union à quinze. Les situations restent cependant différenciées : l'indice de richesse de la République tchèque est

---

<sup>1</sup> Si l'on ne tient compte que de ce qui sera effectivement déboursé en leur faveur pendant la période et si l'on retranche leur contribution au budget de l'Union, les paiements nets à destination des candidats dépassent à peine 10 milliards d'euros, soit 10 euros par an et par habitant de l'actuelle Union.

<sup>2</sup> Revue élargissement de la DREE, dossier n°27, novembre 2002.

presque deux fois plus élevé que celui de la Lettonie, près de deux fois et demi supérieur à celui de la Roumanie. Le net différentiel existant d'ailleurs entre ce pays et la Bulgarie, d'une part, et les dix nouveaux entrants, d'autre part, explique largement le délai de trois ans supplémentaires au minimum qui sera nécessaire à leur intégration. Il convient enfin de noter que la Pologne se situe à un niveau assez nettement inférieur à la moyenne pondérée des neuf autres nouveaux entrants (43 contre 53).

Tableau 13 : PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat,  
Union européenne à 15 = indice 100

Actuels pays membres de l'Union	Indice PIB/hab. 2000	Nouveaux pays membres de l'Union en 2004 et pressentis pour 2007	Indice PIB/hab. 2000
Luxembourg	195	Chypre	76
Danemark	119	Slovénie	67
Irlande	115	République tchèque	56
Autriche	114	Malte	55
Pays-Bas	111	Slovaquie	51
Belgique	107	Hongrie	50
Suède	107	Pologne	43
Allemagne	106	Estonie	40
Finlande	104	Lituanie	36
Italie	102	Lettonie	31
France	101		
Royaume-Uni	100	Bulgarie	26
Espagne	82	Roumanie	23
Grèce	68		
Portugal	68		

Source : Eurostat.

Les écarts de richesse sont encore plus marqués à l'échelle infra-nationale : certaines régions des dix pays entrants, notamment celles qui englobent les capitales, se situent ainsi à un niveau supérieur à celui des régions les moins riches de l'actuelle Union à quinze. Toutefois, sur les 56 régions des nouveaux membres, seules 4 ont un PIB par habitant supérieur à 75 % de la moyenne de l'Union et 9 un PIB par habitant supérieur ou égal à 50 % de cette moyenne. Plus de 90 % se situent donc à un niveau inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union et plus de 80 % à un niveau inférieur à 50 %.

La vague d'adhésions de 2004 entraîne donc un changement géographique dans la répartition des disparités : dans une Europe à 25 membres, 116 millions d'habitants (soit environ 25 % de la population totale) vivront dans des régions où le PIB par habitant sera inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (contre 68 millions d'habitants, soit 18 % du total, dans l'Union à 15). Parmi ceux-ci, quatre citoyens sur dix résideront dans les régions des membres actuels, alors que les six autres seront des ressortissants des Etats qui entreront dans l'Union en 2004.

Tableau 14 : PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat des dix régions les moins riches des Quinze et des dix régions les plus riches des dix nouveaux entrants, Union européenne à 15 = indice 100

Régions les moins riches de l'actuelle Union à 15	Indice PIB/hab. 2000	Régions les plus riches des 10 nouveaux entrants	Indice PIB/hab. 2000
Epire (Grèce)	47	Prague (Rép. tchèque)	121
La Réunion (France)	50	Bratislava (Slovaquie)	98
Grèce de l'Ouest (Grèce)	51	Chypre	76
Açores (Portugal)	52	Kozep-Magyarorszag (Hongrie)	76
Estrémadure (Espagne)	53	Slovénie	67
Guyane (France)	54	Mazovie (Pologne)	59
Centre (Portugal)	54	Nyugat-Dunantul (Hong.)	57
Alentejo (Portugal)	54	Jihozapad (Rép. tchèque)	52
Macédoine de l'Est et Thrace (Grèce)	55	Kozep-Dunantul (Hongrie)	50
Nord (Portugal)	56	Jihovychod (R. tchèque)	49

Source : Eurostat.

## B - UN PANORAMA DES SITUATIONS CONJONCTURELLES

Il ne saurait être question, dans le cadre du présent rapport, de procéder à une analyse approfondie de la situation économique et sociale des pays candidats. Il s'agit seulement ici d'examiner de manière comparative l'évolution des principaux agrégats afin d'en tirer des enseignements du point de vue du pilotage macroéconomique de l'Union élargie.

### 1. La croissance

Globalement, les dix pays en passe de rentrer dans l'Union ont connu, entre 1997 et 2001, un taux de croissance de 1 point supérieur à celui des actuels membres (3,7 % contre 2,7 %). De plus, leurs économies semblent avoir un peu mieux résisté au ralentissement de l'an passé que celles des quinze puisque le différentiel entre les deux groupes de pays monte à 1,2 point en 2002 (2,1 % contre 0,9 %).

Cette vigueur de l'activité est notamment à relier au poids des investissements directs étrangers : ceux-ci représentent, en stock, plus de 40 % du PIB en Hongrie, République tchèque ou Estonie. Ils proviennent de l'Union européenne à raison de 79 % en moyenne, avec des pointes à 95 % dans certains pays (Pologne, Slovaquie) qui n'ont pas encore réussi à attirer des investisseurs extra-continentaux. Mais, depuis quelques années, la consommation privée a pris le relais de la demande extérieure, parfois très vivement (+ 40 % en Hongrie entre 1996 et 2002, + 25 % en Pologne). Après les ajustements douloureux du début des années 1990, l'ampleur de la reprise n'est pas la même partout : elle est particulièrement forte dans les pays baltes, à partir, il est vrai, d'une situation moins favorable que les autres nouveaux entrants ; la Pologne, en revanche,

connaît un net ralentissement conjoncturel depuis deux ans, mais demeure, parmi toutes les économies en transition, celle dont le PIB a le plus progressé par rapport à son niveau d'avant la transition (+ 28 % de 1989 à 2001, + 55 % par rapport à son point bas de 1991 à 2001), soit un taux de croissance annuel moyen de 4,5 % depuis 1992.

Tableau 15 : Croissance comparée des pays de l'Europe des Quinze et des dix candidats

Pays UE 15	Moyenne 1997/2001	Estimation 2002	Nouveaux entrants	Moyenne 1997/2001	Estimation 2002
Allemagne	+ 1,8 %	+ 0,4 %	Chypre	+ 4,2 %	+ 1,8 %
Autriche	+ 2,4 %	+ 0,7 %	Estonie	+ 5,2 %	+ 5,2 %
Belgique	+ 2,7 %	+ 0,7 %	Hongrie	+ 4,5 %	+ 3,1 %
Danemark	+ 2,4 %	+ 1,5 %	Lettonie	+ 6,1 %	+ 4,3 %
Espagne	+ 3,9 %	+ 1,8 %	Lituanie	+ 3,6 %	+ 5,5 %
Finlande	+ 4,5 %	+ 1,6 %	Malte	+ 3,4 %	+ 1,7 %
France	+ 2,9 %	+ 1,0 %	Pologne	+ 4,1 %	+ 1,0 %
Grèce	+ 3,8 %	+ 3,6 %	Rép. tchèque	+ 1,1 %	+ 2,5 %
Irlande	+ 9,5 %	+ 3,6 %	Slovaquie	+ 3,3 %	+ 3,9 %
Italie	+ 2,0 %	+ 0,3 %	Slovénie	+ 4,2 %	+ 2,7 %
Luxembourg	+ 6,2 %	+ 0,8 %			
Pays-Bas	+ 3,3 %	+ 0,1 %			
Portugal	+ 3,5 %	+ 0,4 %			
Royaume-Uni	+ 2,8 %	+ 1,5 %			
Suède	+ 3,0 %	+ 1,7 %			
<b>moyenne</b>	<b>+ 2,7 %</b>	<b>+ 0,9 %</b>	<b>moyenne</b>	<b>+ 3,7 %</b>	<b>+ 2,1 %</b>

Source : OCDE et Eurostat.

## 2. Le commerce extérieur

Les dix pays étudiés connaissent tous un déficit commercial et un déficit de leur balance courante. Bien qu'il faille apporter certaines nuances quant à la situation des échanges extérieurs de chacun de ces Etats (solde courant presque nul en Slovénie, très fortement négatif en Lettonie), ces déficits apparaissent globalement assez élevés mais se maintiennent à des niveaux supportables.

Tableau 16 : Commerce extérieur et balance courante des dix en 2001

	<b>Balance commerciale : taux de couverture en % (exportations/importations)</b>	<b>Balance courante (en % du PIB)</b>
Chypre	13,0	- 4,5
Estonie	77,0	- 6,1
Hongrie	90,5	- 2,2
Lettonie	57,1	- 9,7
Lituanie	72,1	- 4,8
Malte	71,8	- 4,8
Pologne	71,8	- 4,1
République tchèque	91,6	- 4,7
Slovaquie	85,5	- 8,8
Slovénie	91,2	- 0,4

Source : Eurostat.

Les échanges internationaux de ces pays s'effectuent déjà dans la plupart des cas à plus de 50 % avec l'Union européenne. Un redressement de la demande des quinze pourrait ainsi faire des exportations un moteur durable de leur croissance à moyen terme.

### 3. L'inflation

De 1997 à 2001, l'inflation a suivi une tendance à la baisse dans la plupart des dix pays, qui demandera à être confirmée dans les années qui suivront leur intégration. Cette tendance s'est maintenue en 2002, l'inflation se limitant partout à un seul chiffre. Bien que général, ce processus de désinflation ne résulte pas des mêmes causes dans tous les pays : il est parfois lié au ralentissement économique (Pologne depuis deux ans), à l'appréciation du change (Hongrie, République tchèque) ou à une pause dans le processus de libération des prix (Slovaquie). Quoi qu'il en soit, l'inflation en 2002 est partout inférieure à la moyenne de la période 1997-2001, à l'exception de Chypre où elle reste stable à un niveau d'ailleurs relativement faible. Le différentiel avec l'Europe des quinze se réduit donc fortement, en passant de 4,3 points en moyenne entre 1997 et 2001 à 1,1 point en 2002.

Tableau 17 : Inflation comparée des pays de l'Europe des Quinze et des dix nouveaux membres

Pays UE 15	Moyenne 1997/2001	Estimation 2002	Nouveaux entrants	Moyenne 1997/2001	Estimation 2002
Allemagne	+ 1,4 %	+ 1,6 %	Chypre	+ 2,7 %	+ 2,7 %
Autriche	+ 1,4 %	+ 1,7 %	Estonie	+ 6,1 %	+ 4,5 %
Belgique	+ 1,7 %	+ 1,6 %	Hongrie	+ 12,3 %	+ 5,4 %
Danemark	+ 2,4 %	+ 2,4 %	Lettonie	+ 3,9 %	+ 2,8 %
Espagne	+ 2,4 %	+ 3,5 %	Lituanie	+ 3,3 %	+ 1,8 %
Finlande	+ 1,9 %	+ 1,7 %	Malte	+ 3,6 %	n.d.
France	+ 1,2 %	+ 1,9 %	Pologne	+ 9,9 %	+ 3,1 %
Grèce	+ 3,7 %	+ 3,8 %	Rép. tchèque	+ 5,6 %	+ 3,2 %
Irlande	+ 3,0 %	+ 4,7 %	Slovaquie	+ 8,2 %	+ 2,0 %
Italie	+ 2,1 %	+ 2,5 %	Slovénie	+ 8,0 %	+ 7,8 %
Luxembourg	+ 1,9 %	+ 2,1 %			
Pays-Bas	+ 2,6 %	+ 4,0 %			
Portugal	+ 2,7 %	+ 3,5 %			
Royaume-Uni	+ 2,4 %	+ 2,0 %			
Suède	+ 0,8 %	+ 2,3 %			
<b>moyenne</b>	<b>+ 2,1 %</b>	<b>+ 2,6 %</b>	<b>moyenne</b>	<b>+ 6,4 %</b>	<b>+ 3,7 %</b>

Source : OCDE et Eurostat.

#### 4. Le solde budgétaire

En 2001, tous les pays qui entreront dans l'Union en 2004 ont fait état de déficits des administrations publiques, à l'exception de l'Estonie : le déficit moyen des dix pays est ainsi passé à 3,6 % du PIB, contre 3,2 % en 2000, en raison du ralentissement économique (Pologne), du desserrement de la politique budgétaire ou de dépenses exceptionnelles liées à la transition. En République tchèque, le déficit pourrait se détériorer fortement en 2003 en raison de la stagnation des recettes fiscales, mais aussi des conséquences budgétaires des inondations de l'été 2002. En Hongrie, à l'inverse, un programme économique destiné à préparer une entrée rapide dans la zone euro a été annoncé en août 2002, l'objectif étant de réduire le déficit budgétaire jusqu'à moins de 3 % d'ici à 2005.

Concernant les ratios de dette publique, les dix se trouvent globalement dans une situation plus favorable que celle des quinze (33 % du PIB en moyenne contre 59,6 % en 2001). A l'exception de Malte et, à un degré moindre, de la Hongrie, ils sont dans une situation au moins aussi favorable que les « meilleurs » sous ce critère parmi les quinze.

Tableau 18 : Solde des administrations publiques et dette publique des pays de l'Europe des Quinze et des dix candidats

Union à 15	Solde APU / PIB 2001	Solde APU / PIB est. 2002	Dette pub./ PIB 2001	Nouveaux entrants	Solde APU / PIB 2001	Solde APU / PIB est. 2002	Dette pub. / PIB 2001
Allemagne	- 2,8 %	- 3,7 %	59,5 %	Chypre	n.d.	n.d.	n.d.
Autriche	+ 0,0 %	- 1,6 %	63,2 %	Estonie	+ 0,2 %	n.d.	4,8 %
Belgique	+ 0,4 %	+ 0,0 %	107,6 %	Hongrie	- 4,1 %	n.d.	53,1 %
Danemark	+ 3,0 %	+ 2,2 %	43,5 %	Lettonie	- 1,6 %	n.d.	16,0 %
Espagne	- 0,1 %	+ 0,0 %	57,1 %	Lituanie	- 1,9 %	n.d.	23,1 %
Finlande	+ 4,9 %	+ 3,2 %	43,4 %	Malte	- 7,0 %	n.d.	65,7 %
France	- 1,4 %	- 3,0 %	57,3 %	Pologne	- 3,9 %	n.d.	39,3 %
Grèce	- 1,2 %	- 1,1 %	107,0 %	R. tchèque	- 5,5 %	n.d.	23,7 %
Irlande	+ 1,7 %	- 0,5 %	36,4 %	Slovaquie	- 5,6 %	n.d.	44,1 %
Italie	- 2,2 %	- 2,3 %	109,8 %	Slovénie	- 3,2 %	n.d.	27,5 %
Luxembourg	+ 6,1 %	+ 1,8 %	5,6 %				
Pays-Bas	+ 0,1 %	- 0,8 %	52,8 %				
Portugal	- 4,2 %	- 3,4 %	55,5 %				
Roy. Uni	+ 0,7 %	- 1,4 %	39,9 %				
Suède	+ 4,8 %	+ 1,7 %	55,9 %				
<b>moyenne</b>	<b>+ 0,6 %</b>	<b>- 0,6 %</b>	<b>59,6 %</b>	<b>moyenne</b>	<b>- 3,6 %</b>	n.d.	<b>33,0 %</b>

NB : les chiffres concernant les nouveaux entrants proviennent d'Eurostat ; ils diffèrent sensiblement de ceux qui sont fournis par l'OCDE.

Source : OCDE et Eurostat.

## 5. L'emploi

En raison du choc de la transition vers l'économie de marché, aucun des nouveaux entrants n'a retrouvé son niveau d'emploi de 1989. Même si l'ajustement a produit ses effets pour l'essentiel jusqu'en 1995, aucune de ces économies n'a démontré véritablement une capacité à recréer des emplois depuis lors : le taux d'emploi en 2001 (indice 100 en 1989) variait ainsi entre 74 (Estonie, Lettonie, Hongrie) et 85 (République tchèque, Pologne). De ce fait, le taux d'emploi moyen des dix restait, en 2001, nettement inférieur à celui des quinze (56,9 % contre 63,8 %). Seuls Chypre (67,9 %) et la République tchèque (65,0 %) se situent au-dessus de la moyenne des quinze, la Slovénie étant proche de cette moyenne (63,6 %) et la Pologne se caractérisant par le résultat le plus faible (53,8 %).

Tous les pays candidats ont été affectés par le ralentissement international en 2001. Dans toute la zone, le taux d'emploi a décliné pour la cinquième année de suite. Bien que les embauches dans le secteur des services aient substantiellement progressé, cela n'a pas compensé les pertes d'emploi causées par les restructurations mises en œuvre dans les secteurs industriel et agricole. Dans la plupart des pays candidats, le taux d'emploi a évolué plus favorablement chez les femmes que chez les hommes, soit en chutant moins vite, soit en progressant plus vite.

L'évolution des taux de chômage illustre une dégradation de la situation de l'emploi en 2002 par rapport à la moyenne de la période 1997-2001, contrairement à l'amélioration observable parmi les quinze, même si celle-ci dissimule généralement une forte amélioration au cours des années 1997 à 2000, puis une dégradation depuis 2001. Ce taux de chômage moyen élevé et son augmentation en 2002 sont fortement influencés par le poids de la Pologne qui représente la moitié de la population active des dix et connaît un fort ralentissement économique depuis deux ans.

Tableau 19 : Taux de chômage comparés des pays de l'Europe des Quinze et des dix candidats

Pays de l'Union à quinze	Moyenne 1997/2001	Décembre 2002	Nouveaux entrants	Moyenne 1997/2001	Décembre 2002
Allemagne	8,5 %	8,5 %	Chypre	4,3 %	3,8 %
Autriche	4,0 %	4,1 %	Estonie	11,5 %	8,5 %
Belgique	8,1 %	7,6 %	Hongrie	7,4 %	5,8 %
Danemark	4,7 %	4,7 %	Lettonie	14,0 %	12,5 %
Espagne	13,4 %	12,0 %	Lituanie	13,8 %	12,2 %
Finlande	10,6 %	9,0 %	Malte	6,0 %	7,5 %
France	10,3 %	8,9 %	Pologne	13,6 %	20,2 %
Grèce	10,4 %	9,9 %	Rép. tchèque	7,1 %	6,9 %
Irlande	6,2 %	4,4 %	Slovaquie	15,7 %	17,7 %
Italie	10,9 %	8,9 %	Slovénie	7,9 %	5,9 %
Luxembourg	2,4 %	2,7 %			
Pays-Bas	3,4 %	3,1 %			
Portugal	4,9 %	5,9 %			
Royaume-Uni	5,8 %	5,1 %			
Suède	7,2 %	5,1 %			
<b>Moyenne</b>	<b>8,7 %</b>	<b>7,8 %</b>	<b>Moyenne</b>	<b>11,7 %</b>	<b>14,8 %</b>

Source : OCDE et Eurostat.

Néanmoins, la situation de l'emploi des nouveaux entrants apparaît assez contrastée : certains pays connaissent des taux de chômage de moins de 6 %, donc nettement inférieurs à la moyenne des quinze (Hongrie, Slovénie) tandis que d'autres se situent autour de 18-20 % (Pologne, Slovaquie). Les contrastes ne sont pas moins forts en tendance : dans certains pays, le chômage progresse vite en 2002 (Pologne, Slovaquie encore) tandis que dans d'autres, il se situe à un niveau nettement plus bas qu'au cours de la période 1997-2001 (Estonie, Hongrie, Slovénie). De plus, ce ne sont pas forcément les pays qui partent du niveau de chômage le plus élevé qui enregistrent une diminution marquée des demandeurs d'emploi, bien au contraire (Pologne, Slovaquie toujours). En règle générale toutefois, la période de suppressions d'emplois découlant essentiellement de la restructuration des industries nationales semble devoir maintenant toucher à sa fin dans certains pays où l'on commence à observer une croissance de l'emploi. Il y aura lieu d'être attentif aux conséquences de l'intensification des échanges et de la concurrence sur le marché du travail.

## 6. Les salaires

Même si les statistiques doivent être interprétées avec prudence dans ce domaine, elles semblent indiquer que les coûts unitaires de main d'œuvre sont, en moyenne, cinq fois moins élevés au sein des dix que parmi les quinze. Seul Chypre connaît un coût du travail plus élevé qu'un pays de l'Europe des quinze (Portugal). A l'inverse, l'écart va de 1 à 10 entre la Lituanie et l'Autriche ou entre la Lettonie et la France. Même si les salaires augmentent plus vite que la productivité dans certains nouveaux adhérents, notamment en Hongrie, la marge de rattrapage avec les quinze restera encore très grande pendant de nombreuses années.

Tableau 20 : Coûts horaires de main d'oeuvre

(total des coûts annuels de la main d'œuvre en euros dans l'industrie et les services divisé par le nombre total d'heures travaillées)

Union à 15	1999	Nouveaux entrants	2000
Autriche	27,2	Chypre	10,74
Danemark	27,0	Slovénie	8,98
Allemagne	26,8	Pologne	4,48
Belgique	26,2	République tchèque	3,90
Suède	25,8	Hongrie	3,83
France	23,8	Slovaquie	3,06
Luxembourg	22,7	Estonie	3,03
Pays-Bas	21,7	Lituanie	2,71
Finlande	20,8	Lettonie	2,42
Royaume-Uni	19,3	Malte	n.d.
Italie	18,8		
Irlande	16,2		
Espagne	15,3		
Grèce	11,8		
Portugal	7,0		
<b>Moyenne</b>	<b>21,5</b>	<b>Moyenne</b>	<b>4,21</b>

NB : chiffres 2000 de l'Union à 15 malheureusement non disponibles ; les variations d'une année sur l'autre restant toujours inférieures à 1 euro, les deux colonnes de chiffres peuvent néanmoins être comparées.

Source : Eurostat.

Ainsi apparaissent certaines craintes liées au risque de délocalisations massives des quinze vers les dix pouvant entraîner une brutale restructuration de l'appareil productif dans chacune des deux zones. Mais l'intégration économique entre l'Est et l'Ouest est déjà très avancée et de nombreux investissements ont déjà été réalisés dans les différents pays candidats. Réciproquement, le spectre d'un déferlement vers l'Ouest de travailleurs attirés par des conditions de vie prometteuses a été également évoqué, en particulier en Allemagne (qui accueille les deux-tiers des ressortissants d'Europe de l'Est) et en Autriche<sup>1</sup>. Toutefois, le précédent de 1986 (intégration de l'Espagne et du Portugal, caractérisés par de bas coûts de main d'œuvre) montre que le mouvement de travailleurs vers le Nord n'a pas eu lieu, au point que les périodes de transition instaurées pour les

<sup>1</sup> A la demande de ces deux pays, des restrictions transitoires ont été apportées au principe de libre circulation des travailleurs, qui pourront se prolonger jusqu'à 7 ans après l'adhésion.

deux pays avaient été raccourcies de deux ans. Par ailleurs, le décalage entre les nouveaux adhérents et les quinze a vocation à se réduire sous le double effet d'un phénomène de rattrapage (taux de croissance plus élevés en partant d'un niveau de richesse moindre) et de l'appui communautaire à travers les fonds structurels et de cohésion auxquels des moyens supplémentaires seront nécessairement accordés après 2006.

En définitive, l'hypothèse de voir l'Union tirée vers le *dumping* social à l'occasion de l'élargissement ne retient pas très longtemps l'attention des experts, qui évoquent immédiatement « *l'acquis communautaire* » : les directives déjà adoptées constituent la base commune qui s'impose pour le respect des droits sociaux, indépendamment d'ailleurs de l'appréciation que l'on peut porter sur tel ou tel aspect de leur contenu. Mais il convient d'être vigilant sur l'évolution future de la législation européenne. A cet égard, comme le souligne M. Christian Bigaut dans une étude récente<sup>1</sup> de notre Assemblée, « *la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit devenir l'instrument juridique permettant de définir les standards de base communs d'un modèle social et sociétal de l'Europe élargie. L'identité européenne, faite de démocratie représentative, de suprématie du droit et de justice sociale, de respect des droits de l'Homme dans chacun des Etats membres et des Etats candidats, se retrouve en effet dans la Charte. Son intégration dans le traité constitutionnel, qui pourrait être proposée à la conférence intergouvernementale de 2004, permettrait de donner un socle juridique à un document rassemblant, d'une manière non exhaustive, une multitude de droits ou de principes destinés à servir à la constitution et au maintien d'un standard social européen, de lui donner une valeur juridique supra-constitutionnelle et de prévoir un mécanisme de suivi de son application effective. Elle aurait plusieurs conséquences : la justiciabilité des droits politiques entraînera celle des droits sociaux, obligera à établir des critères de convergence économiques et sociaux et également à mettre en place un comité de suivi des droits sociaux* ».

#### C - UNE VOLONTÉ COMMUNE DE RENDRE L'ÉLARGISSEMENT EFFECTIF DÈS 2004

En dépit des difficultés vécues par les uns et les autres dans la perspective de l'élargissement et des efforts qu'il implique de part et d'autre, ce défi a été relevé grâce à une volonté politique partagée. Il ne sera une réussite véritable que s'il se traduit par des gains pour l'Union actuelle comme pour les pays candidats, auxquels de lourds efforts sont demandés, au bénéfice des peuples européens.

---

<sup>1</sup> M. Christian Bigaut, « *La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, son intégration dans un traité constitutionnel : quelles implications pour les citoyens européens ?* », J.O. avis et rapports du Conseil économique social n°21 du 13 janvier 2003.

### 1. Les critères d'adhésion

Après 10 ans de douloureuse transition vers l'économie de marché, les pays d'Europe centrale et orientale ne pouvaient rester à l'écart de la construction communautaire et l'Union se devait de faire un geste fort de solidarité et d'ouverture en les accueillant en son sein. Le message de la Commission européenne consiste à proclamer que l'élargissement ne fera, *in fine*, que des gagnants et que la réunification de l'Europe étendra la zone de paix, de prospérité et de sécurité à l'ensemble du continent.

Dans les Etats membres, il est important de sensibiliser l'opinion, de développer sa connaissance des pays qui vont rejoindre l'Union sous peu et d'expliquer les résultats du processus d'élargissement. Il convient de veiller à mieux exposer les avantages d'une Union élargie, qu'il s'agisse de la stabilité politique accrue ou de la perspective d'une croissance économique soutenue. Ce sera l'occasion de souligner que les progrès considérables accomplis depuis 1989 dans les pays concernés sur le plan des réformes économiques et politiques, même s'il faut reconnaître aujourd'hui le degré inégal de préparation des candidats à l'adhésion.

Pour autant, la situation de chaque pays candidat a fait l'objet d'un examen particulièrement attentif de la Commission. Cet examen porte en premier lieu sur la capacité à répondre à des critères politiques ou « *critères de Copenhague* », définis en juin 1993. L'adhésion requiert ainsi de la part du pays candidat :

- « *qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection* » ;
- « *l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union* » ;
- « *la capacité d'en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire* ».

D'autres obligations découlent aussi de l'adhésion : efforts d'harmonisation des législations dans le secteur du marché intérieur, en matière de concurrence, dans les domaines de la politique des consommateurs, de l'environnement, des transports, de l'énergie, des télécommunications, de la protection sociale et de l'emploi, de la justice et des affaires intérieures, de la fiscalité ainsi qu'en matière douanière, agricole et financière. Mais l'environnement est sans doute le chapitre qui comporte le plus d'arrangements spéciaux reflétant l'énorme effort de rattrapage que la plupart des nouveaux adhérents vont devoir consentir et la dimension des investissements requis.

L'adoption récente par notre Assemblée d'un avis sur le rapport de Mme Michèle Monrique sur « *L'esclavage contemporain et ses réseaux* » rappelle la nécessité pour les pays candidats de s'engager à coopérer activement avec la France et les autres pays concernés par l'exploitation des enfants issus de ces pays, dans des conditions particulièrement révoltantes<sup>1</sup>.

A l'aune de tous ces critères, la Commission a considéré que seuls dix pays candidats avaient atteint un niveau d'alignement suffisant sur l'acquis communautaire (les 6000 pages du traité d'adhésion auxquelles s'ajoutent des milliers de directives, décisions, recommandations) pour pouvoir adhérer dès 2004. Elle a écarté, du moins jusqu'à 2007, la candidature de trois autres Etats (Bulgarie, Roumanie et Turquie) en considérant qu'ils ne remplissaient pas pleinement les critères liés à cet acquis.

## 2. La perspective de l'élargissement de la zone euro

Pour plusieurs PECO (Slovénie, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Lituanie), l'année 2002 a été marquée à la fois par leur « qualification » pour une adhésion à l'Union en 2004, mais aussi par la décision de leur intégration dans l'OTAN, également à compter de 2004, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie étant déjà membres depuis 1999. Cette évolution institutionnelle parachève ainsi leur arrimage occidental. On pourra mesurer tout au long de l'année 2003, au cours de laquelle les traités d'adhésion seront soumis à ratification, le degré d'attente et d'implication des populations concernées à l'égard de l'Union.

Conformément au traité sur l'Union européenne, les futurs Etats membres ne pourront adopter l'euro immédiatement après leur adhésion, même si la généralisation de la monnaie unique à l'ensemble des pays de l'Union est la perspective. Toutefois, comme pour tous les Etats membres, leurs politiques économiques deviendront une préoccupation commune et seront donc soumises aux procédures de coordination et de surveillance multilatérale. Ils devraient participer pendant deux ans au « *SME bis* » (marges de fluctuation de plus ou moins 15 % autour d'un cours pivot), la participation à la zone euro constituant l'objectif ultime : ils participeront, à ce moment-là, à la politique monétaire unique. Jusque-là, le traité prévoit que les Etats membres doivent s'efforcer d'atteindre le degré élevé de convergence durable requis pour l'adoption de l'euro mais ne précise pas le calendrier pour y parvenir. Ils doivent faire la preuve de la solidité et de l'efficience de leur système bancaire et financier, mais également garantir l'indépendance de leur banque centrale.

Pour autant, répondre à ces critères ne suffit pas à éloigner les risques liés à l'adoption de la monnaie européenne. En effet, en rejoignant l'euro, les nouveaux membres perdront la main sur leur politique monétaire et de change,

---

<sup>1</sup> J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n°5 du 6 mars 2003.

deux instruments qui pourraient s'avérer précieux dans la phase de rattrapage<sup>1</sup> et seront confrontés aux débats qui ont agité les membres actuels de la zone euro. Pour certains, un élargissement précipité menace aussi de fragiliser la zone : du fait d'une croissance forte et d'une inflation au-dessus de la moyenne même si elle a beaucoup baissé, les nouveaux membres pourraient compliquer le pilotage de la politique monétaire, aggravant les divergences déjà sensibles au sein de l'Union. D'autres font au contraire valoir que les dix représentant moins de 5 % du PIB de la zone, l'impact d'une adhésion, même rapide, serait minime. En définitive, la réussite de l'entrée dans l'euro reposera pour beaucoup sur la crédibilité des parités adoptées et sur la capacité de ces pays à appliquer les politiques orientées vers une convergence durable.

#### D - QUEL « MODÈLE EUROPÉEN » ?

La perspective de donner une nouvelle dimension à l'Union européenne correspond d'abord à une nécessité politique, celle d'accomplir la vocation de la construction européenne qui est de consolider la paix par le développement. L'actualité montre que ce n'est pas là une simple formule théorique. Les dimensions économiques de l'élargissement sont partie prenante de cette ambition. Celui-ci entraînera une augmentation sensible de l'hétérogénéité de l'Union qui remet à nouveau au premier plan la question de l'articulation nécessaire de l'élargissement et de l'approfondissement, gage de la préservation des spécificités du « *modèle européen* ». En réalité, contrairement aux idées reçues, non seulement il n'y a aucun antagonisme entre les deux logiques mais les réformes nécessaires pour les deux chantiers sont largement identiques<sup>2</sup>.

##### 1. L'ambition d'un espace économique et social intégré

Il convient de veiller à préserver et à consolider le projet d'une Europe solidaire, économiquement prospère et stable, en mesure de répondre aux préoccupations des citoyens et de peser sur la régulation des échanges mondiaux. Ces objectifs impliquent, compte tenu de la dimension de l'élargissement et des caractéristiques structurelles des pays candidats ci-dessus rappelés, tout à la fois de consolider la solidarité, de ne pas remettre en cause l'acquis communautaire et de répondre aux nouvelles problématiques que pose l'adhésion.

Le coût et les difficultés pour les pays concernés de se conformer aux règles communes pourraient laisser craindre un démantèlement de cet acquis et de certaines politiques communes, en particulier la PAC et la politique de cohésion économique et sociale. Or, il est évident qu'il ne saurait y avoir d'élargissement réussi sans application aux candidats des conditions d'accès comme des politiques communes : admettre qu'un pays, quel qu'il soit, puisse

<sup>1</sup> Ainsi, les trois pays qui semblent le plus près de remplir les critères de Maastricht en matière d'inflation, de déficit public ou de dette se trouvent paradoxalement être aussi les moins riches de l'Union élargie (Lituanie, Estonie, Lettonie).

<sup>2</sup> C'est le sens du message délivré par M. Wim Kok dans son rapport à la Commission européenne intitulé « *Elargissement de l'Union européenne – Résultats et défis* » (mars 2003).

devenir membre de l'Union sans en appliquer la législation, signifierait compromettre un demi-siècle de construction européenne. Le maintien et le renforcement des efforts de reprise de l'acquis revêtent donc une grande importance : ils sont notamment nécessaires pour éviter la fragmentation du marché unique élargi et crédibiliser aux yeux des investisseurs étrangers la transition économique des pays candidats. Cela revient à exclure toute « *Europe à la carte* », contraire aux principes du projet européen, mais n'invalider pas la possibilité pour certains pays d'aller plus loin dans l'intégration en utilisant la procédure des coopérations renforcées.

Il convient tout autant de conforter sa dimension sociale, sans laquelle l'Europe ne saurait constituer un projet mobilisateur pour les citoyens. L'Union européenne s'est donnée une architecture institutionnelle particulière en la matière – compétences attribuées à l'Union ; rôle reconnu des partenaires sociaux européens – en même temps qu'elle se dotait de normes communes. C'est en construisant ainsi l'Europe que les Etats membres ont découvert qu'ils avaient en commun un ensemble de valeurs et d'acquis, une spécificité qui, au-delà des différences, permet d'invoquer un « *modèle social européen* » : il consiste, comme l'a rappelé notre Assemblée dans son avis adopté le 23 octobre 2002, intitulé « *Quelles compétences sociales, quels acteurs dans une Union européenne élargie ?* », sur le rapport de Mme Evelyne Pichenot, « *à favoriser, dans un cadre démocratique, l'équilibre entre, d'un côté, les dynamiques nécessaires à la création compétitive de richesses et, de l'autre, la cohésion de la société, notamment grâce à des formes originales de solidarité, de redistribution ainsi que des services d'intérêt général* ». La mise en œuvre, à l'issue des travaux de la Convention, des propositions avancées dans ce cadre pour préserver, consolider et moderniser cet acquis, serait, à l'évidence, tout particulièrement opportune.

## 2. Un projet pour l'Europe

L'Union est en effet à la croisée des chemins, alors qu'elle envisage de doubler, à moyen terme, le nombre de ses membres et de s'étendre jusqu'aux frontières de la Russie : ce cinquième élargissement va-t-il faire de l'Europe une simple zone de libre-échange, un grand marché profitable à ses membres mais un « *objet politique non identifié* », incapable d'imprimer sa marque dans les affaires du monde ? L'Europe parviendra-t-elle, au contraire, conformément au projet originel, à fonder sa cohérence interne aussi bien que son indépendance sur une communauté de valeurs et un degré élevé d'intégration à travers des politiques communes diversifiées ?

En accomplissant la vocation pacificatrice de la construction européenne, en rapprochant des nations hier séparées, l'Europe politique obtiendra, en tout état de cause, par cet acte, la géographie d'une puissance continentale avec 4 millions de km<sup>2</sup> et 450 millions d'habitants. Reste toutefois à procéder aux adaptations nécessaires pour qu'elle s'affirme réellement sur la scène internationale en s'appuyant sur l'intégration des Etats membres.

Tel est bien l'enjeu central des travaux de la « *Convention sur l'avenir de l'Europe* », chargée d'élaborer le projet de constitution qui sera soumis à l'examen de la Conférence intergouvernementale de 2004. Réunir les conditions d'une Europe forte et cohérente suppose notamment de renforcer la légitimité et l'efficacité du processus de décision de l'Union, mais aussi de réduire le déficit démocratique souvent dénoncé en affirmant la citoyenneté européenne.

Selon le Fonds monétaire international (FMI), les Etats-Unis et l'Europe représentent chacun environ 20 % de l'économie mondiale, si l'on élimine l'effet des variations des taux de change. Pourtant, l'Europe accuse toujours un faible poids politique, mis particulièrement en relief par les divergences concernant la crise irakienne. Sa capacité d'influence sur les règles du jeu de la mondialisation reste largement inférieure aussi bien à celle des Etats-Unis qu'à celle des grandes entreprises multinationales.

Cette prépondérance américaine, liée notamment au fait que les principaux acteurs de cette mondialisation contemporaine sont largement originaires de ce pays, est aussi le fruit du pouvoir politique des Etats-Unis : le gouvernement américain a ainsi l'avantage, par rapport à l'Europe, de parler d'une seule voix, ses représentants pouvant s'appuyer sur la puissance de leur économie pour jouer un rôle essentiel dans les institutions internationales. Le commerce mondial est un des rares domaines où les rapports de force peuvent paraître plus équilibrés, précisément parce que c'est l'Union européenne en tant que telle, à travers la Commission, qui défend les intérêts collectifs des Etats membres. Il faut aussi souligner le poids économique croissant d'un pays comme la Chine, qui va contribuer à déplacer progressivement le centre de gravité de l'économie mondiale.

La perspective de l'élargissement offre à l'Europe politique l'occasion, en accroissant sa surface géographique et économique, de consacrer une ambition historique en pesant davantage sur l'équilibre mondial. Elle peut, ce faisant, démontrer qu'il est possible de combiner les libertés (de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux), le jeu du marché et les régulations nécessaires, de bénéficier de l'économie de marché tout en ayant des règles minimales pour remédier à ses insuffisances, à sa myopie, à son dédain des services collectifs, des biens publics, de la justice sociale et de l'environnement. Elle peut constituer un puissant levier pour réguler la mondialisation en faveur d'un ordre mondial fondé sur le droit international et la coopération, plus soucieux de l'égalité des chances pour tous les peuples, de lutter contre la faim, contre les maux liés à l'absence de soins sanitaires et contre les inégalités dans l'accès à l'éducation.

\*  
\* \* \*

L'Europe se situe à un moment crucial de son histoire. Elle vient de franchir un certain nombre d'étapes qui en ont fait un marché unifié avec une monnaie unique pour douze de ses membres. Elle se trouve dorénavant confrontée aux choix fondamentaux d'une construction à plus grande échelle, de projets à plus long terme dont l'élargissement est le révélateur : celui de l'Europe politique, de l'Europe sociale ou de l'Europe de la défense, l'option de l'intégration ou de la coopération.

Dans ce cadre, il appartient à la France d'orienter ses choix sur la base d'un projet mobilisateur. Il lui faut sans relâche faire preuve de la volonté politique de construire une Europe unie, forte et ambitieuse, riche de sa diversité culturelle, manifester son ambition de promouvoir un espace communautaire à l'intérieur duquel la paix et la compréhension mutuelle sont assurées, les droits de l'Homme garantis, les inégalités combattues, un développement soutenable et solidaire recherché. Ce serait-là, incontestablement, un puissant facteur de confiance et de dynamisme de son économie.

### **III - LES POLITIQUES EUROPÉENNES SE POSENT EN DES TERMES NOUVEAUX**

Lorsqu'on observe la réponse des politiques économiques de part et d'autre de l'Atlantique face au ralentissement de la croissance, on est frappé par le décalage manifeste entre la vigueur du soutien apporté à la croissance aux Etats-Unis et la relative passivité européenne : d'un côté, la politique monétaire et la politique budgétaire ont été massivement mobilisées, avec une certaine efficacité ; de l'autre, la banque centrale indépendante a démontré une réactivité insuffisante face aux chocs tandis que les règles du pacte de stabilité et de croissance ont exercé une contrainte excessive sur les finances publiques, alors même que seule l'annonce de mesures destinées à contrecarrer les effets négatifs du repli de la demande pouvait contribuer à redresser la croissance.

En réalité, ce sont les conditions d'élaboration de la politique économique en Europe qui sont en cause. La perspective de l'élargissement de l'Union, puis, à terme, de la zone euro rend nécessaire un réexamen des diverses procédures de coordination des politiques économiques en vue de leur rationalisation. C'est la condition d'une plus grande efficacité au bénéfice collectif des Etats membres, à laquelle ne pourraient que contribuer utilement des politiques structurelles rénovées.

#### **A - LES LIMITES DE LA COMBINAISON ACTUELLE ENTRE LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LES POLITIQUES BUDGÉTAIRES**

Face au ralentissement de la conjoncture, l'Europe peine à soutenir l'activité. Cette situation met en évidence les limites du gouvernement économique de la zone euro, qui découlent, au demeurant, du caractère incomplet ou déséquilibré de l'Union économique et monétaire : alors que la politique monétaire unique est placée sous la responsabilité de la Banque

centrale européenne (BCE), supranationale et indépendante, les autres instruments de politique économique, en particulier les politiques budgétaires, restent l'apanage des gouvernements nationaux. La combinaison (le *policy mix*) qui en découle, en dépit des procédures de coordination mises en place, s'avère insuffisamment efficace, la BCE se montrant d'autant plus réticente à assouplir les conditions monétaires face à un choc pourtant symétrique que les gouvernements, soucieux de ne pas aggraver le ralentissement et conscients du biais restrictif de la banque centrale, peinent à respecter la discipline budgétaire commune.

En réalité, les interdépendances créées par la monnaie unique impliquent une discipline collective ; mais la solidarité budgétaire limitée au niveau européen rend nécessaire une certaine différenciation des politiques budgétaires nationales qui, pour l'instant, sont excessivement contraintes dans les creux de cycle.

### 1. Une politique monétaire insuffisamment réactive

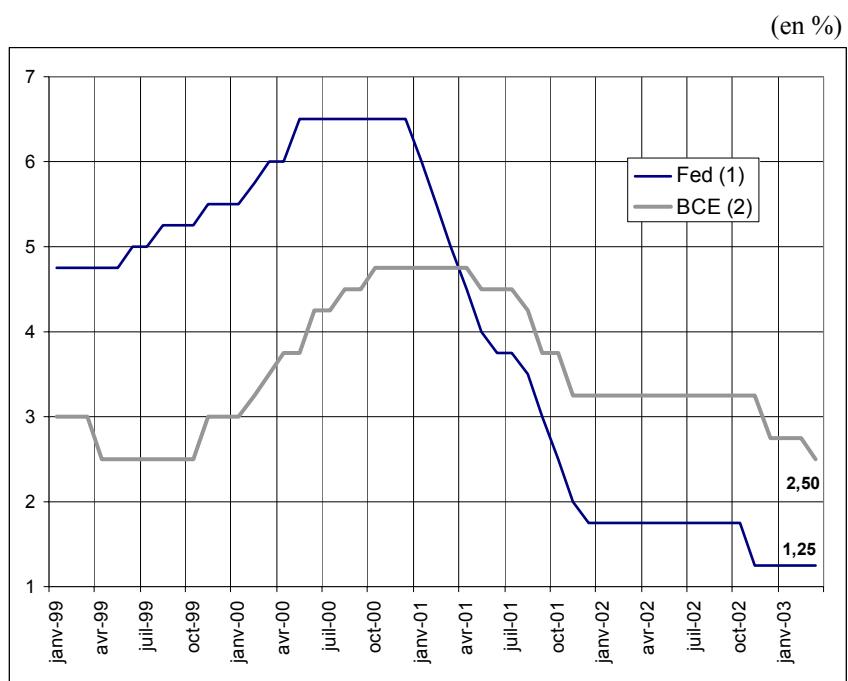
Face à la dégradation de la conjoncture en 2001, la BCE avait fait preuve d'une certaine réactivité, faisant passer son taux directeur de 4,75 % en début d'année à 3,25 % à partir du 9 novembre 2001. Le sentiment d'une banque centrale excessivement prudente, déjà présent en 2001, a été confirmé en 2002. Il a en effet fallu attendre le 5 décembre dernier pour voir la BCE ramener son principal taux directeur de 3,25 à 2,75 %. A l'appui de sa prudence voire de son attentisme, celle-ci peut certes invoquer plusieurs arguments : d'abord, presque tout au long de l'année, le taux d'inflation est resté au-dessus du seuil de 2 % retenu comme objectif ; ensuite, pendant la même période, la croissance de l'agréagat monétaire M3 a été nettement supérieure à la cible affichée (+ 4,5 % par an) et, à la fin 2002, était encore autour de 7 % en rythme annuel ; enfin, l'évolution des finances publiques dans certains pays de la zone, a certainement conforté les autorités monétaires dans cette attitude. Ce qui est en cause, c'est donc en partie un *policy mix* non coopératif dans la zone depuis les débuts de la monnaie unique. Cette situation comporte, en tout état de cause, un prix en termes de croissance et d'emplois qui devrait inciter à des évolutions en la matière.

Quoi qu'il en soit, compte tenu des fondamentaux dans la zone, en particulier de la croissance molle et d'une inflation globalement sous contrôle, il n'aurait pas été inopportun de terminer l'année 2002 avec un taux directeur à 2 % plutôt qu'à 2,75 % ; dans un contexte où les marges de manœuvre sont réduites, il ne faut, en effet, pas hésiter à utiliser toutes celles qui sont disponibles. Le niveau de 2 % serait d'ailleurs assez loin du seuil de la « *trappe à liquidité* » (dépassé depuis longtemps au Japon et dont les Etats-Unis sont aujourd'hui proches avec un taux court à 1,25 %). C'est pourquoi, il faut noter positivement la baisse à 2,5 % (- 0,25 point) du taux directeur réalisée par la banque centrale le 6 mars 2003 (la septième depuis le lancement de l'euro en

janvier 1999 et la première modification depuis le 5 décembre 2002), même si les observateurs et les marchés s'attendaient plutôt à une baisse d'un demi-point.

Cette décision a été motivée par le constat de l'amélioration des perspectives de stabilité des prix à moyen terme au cours des derniers mois en raison notamment de l'atonie de la croissance économique et de l'appréciation du taux de change de l'euro. Sans pour autant prétendre qu'une baisse supplémentaire des taux courts serait la solution-clé aux difficultés de la zone, en particulier pour faire redémarrer l'investissement productif (ce qui implique de s'intéresser à l'ensemble de la courbe des taux et de prendre en compte la crise de confiance), la BCE dispose encore, à l'évidence, comme l'a d'ailleurs laissé entendre son président, d'un potentiel de diminution de son taux directeur. Elle devra sans doute l'utiliser pour faciliter la reprise sans sacrifier la stabilité monétaire.

Graphique 8 : Les taux d'intérêt directeurs des banques centrales



(1) Taux interbancaire au jour le jour de la Réserve fédérale des Etats-Unis.

(2) Taux de refinancement de la Banque centrale européenne.

Source : presse économique et financière, graphique Conseil économique et social.

La politique suivie par la BCE et son comportement en tant que banque centrale de la zone euro suscitent toujours un certain nombre de réflexions et d'interrogations :

- L'avenir de l'approche par les deux piliers :
  - en vertu du premier pilier, la BCE suit la progression de l'agrégat M3 pour la zone euro, en affichant même publiquement une cible (+ 4,5 % par an) dont le statut est relativement ambigu : cette valeur de référence a-t-elle un contenu normatif, ou s'agit-il, au contraire, d'une simple indication ? En pratique, M3 a nettement dépassé sa valeur de référence en 2002 comme en 2000-2001, les investisseurs délaissant la bourse étant conduits à privilégier des produits financiers liquides ou à court terme intégrés dans M3 (SICAV monétaires, livrets A, livrets bleus, etc...). Il a fallu attendre le printemps 2002 pour que la BCE reconnaisse le rôle prépondérant du phénomène de « *report vers la liquidité* » (commencé en 2000) dans le dérapage de M3. A la lumière de l'expérience acquise depuis 1999, le sentiment prévaut, par conséquent, que ce pilier, tout en continuant à être surveillé, pourrait vraisemblablement être officiellement délaissé sans dommage pour la politique monétaire ;
  - le second pilier paraît plus décisif et plus pertinent, mais aussi plus vague : il s'agit de l'ensemble des éléments qui concourent à la détermination du taux d'inflation dans la zone (conditions monétaires au sens strict, taux de change, coûts salariaux, productivité...). La bulle financière puis son dégonflement à partir de mars 2000 ayant amplement démontré le rôle des prix d'actifs (financiers, immobiliers...) comme canaux de transmission de la politique monétaire, il serait inadapté, pour la BCE comme pour la réserve fédérale américaine, de s'en tenir à une définition étroite de l'inflation en ne s'intéressant qu'aux seuls biens et services.
- Le débat sur le mandat de la BCE et l'objectif d'inflation : il n'est sans doute pas nécessaire de modifier l'article 105 du traité instituant la communauté européenne, qui pose que la stabilité des prix est « *l'objectif principal* » de la politique monétaire européenne, dès lors que la suite de cet article précise que la BCE doit aussi apporter son « *soutien* » aux politiques mises en oeuvre au sein de l'Union et contribuer ainsi à la réalisation de ses objectifs, à savoir en particulier : promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé et parvenir à un développement équilibré et durable par le renforcement de la cohésion économique et sociale. La mise en œuvre de l'objectif en terme d'inflation doit prendre en compte ce nécessaire soutien. Le plafond actuel à 2 % d'inflation permet-il la conciliation de ces deux objectifs ? Il apparaît aujourd'hui que dans certaines circonstances un dépassement de ce plafond pourrait

constituer un moindre mal. Il est d'ailleurs important de se tenir à l'abri des situations déflationnistes qui pourraient menacer au moins certains pays. L'objectif d'inflation pourrait donc être exprimé sous forme de fourchette comme notre Assemblée a eu l'occasion de le suggérer dans ses précédents avis de conjoncture. Une telle réforme non pas du mandat de la banque centrale mais de son interprétation éviterait certaines incohérences relevées dans les explications fournies *a posteriori* et introduirait un peu plus de souplesse face aux chocs difficilement prévisibles, sans pour autant verser dans la facilité et le laxisme monétaire.

- Améliorer la transparence et la communication de la BCE : on ne peut que regretter les difficultés qu'a rencontrées la jeune institution à communiquer de manière transparente et claire sur sa politique, alors qu'elle représente certainement le lieu de pouvoir le plus fort et le plus nettement fédéral de l'Union. En progressant sur ce terrain, comme elle l'a fait dans ses relations avec le parlement européen, elle renforcera l'autorité qui assoit son indépendance.

A l'issue de sa réunion du 8 mai 2003, tout en laissant inchangé son principal taux directeur à 2,50 %, **la BCE a annoncé une inflexion de sa stratégie** : celle-ci visera désormais « *à maintenir les taux d'inflation à des niveaux proches de 2 % à moyen terme. Cette clarification souligne l'engagement de la BCE à aménager une marge de sécurité suffisante pour se prémunir contre les risques de déflation* » (communiqué de la BCE). Simultanément, tout en conservant les deux piliers rappelés ci-dessus, la Banque centrale affiche un nouvel ordre de priorité entre les éléments de nature économique et les données purement monétaires (M3), ces dernières n'étant plus désormais considérées que comme « *un élément de recouplement, dans une perspective à moyen et à long terme, des indications à court et à moyen terme ressortant de l'analyse économique* ». Cette évolution va dans le sens de nombreuses attentes mais sa portée réelle reste encore à vérifier. Il reviendra aux prochains rapports du Conseil économique et social sur la conjoncture d'en apprécier plus précisément l'importance.

Les conséquences de l'élargissement du point de vue de la conduite institutionnelle de la politique monétaire ne doivent pas être négligées : on peut raisonnablement penser que, pour les plus avancés des dix nouveaux membres, l'adhésion à l'euro et à l'Union économique et monétaire (UEM) interviendra à compter de 2006-2007. D'ici là, il convenait, en particulier, de modifier la composition du conseil des gouverneurs, qui combine actuellement deux catégories de participants : les membres du directoire (six dont le Président et le Vice-président), et tous les gouverneurs des banques centrales nationales membres de l'UEM (12 actuellement).

C'est le sens de la décision du Conseil européen du 21 mars 2003 en vertu de laquelle le nombre de gouverneurs disposant du droit de vote sera inférieur au nombre total des gouverneurs siégeant au sein du conseil<sup>1</sup>.

Le risque de déflation dans la zone euro ou dans certains pays qui le composent conduit à préconiser enfin d'enrayer toute dynamique éventuelle de rationnement du crédit en modulant les ratios bancaires dits Cooke et bientôt McDonough en fonction de la conjoncture. A défaut, leur application risquerait d'être pro-cyclique et donc de réduire la capacité du système bancaire à offrir des crédits lors du ralentissement, précipitant alors des difficultés accrues pour les entreprises<sup>2</sup>.

## 2. Un pacte de stabilité et de croissance à réviser

Peu contraints en matière budgétaire au cours des trois premières années d'existence de l'Union monétaire, certains pays membres de la zone euro rencontrent désormais de grandes difficultés pour respecter les engagements résultant du pacte de stabilité et de croissance dans un contexte de croissance ralentie. La Commission a engagé des procédures pour déficit excessif à l'encontre de plusieurs d'entre eux, en l'occurrence, outre le Portugal, les plus « grands » (Allemagne et France), l'Italie n'y échappant que grâce à des trésors de « créativité comptable ».

Les moyens coercitifs prévus peuvent à cette occasion sembler relativement inadaptés : si la sanction était appliquée, elle prendrait la forme d'un dépôt de 0,2 % du PIB du pays concerné et d'une partie variable calculée en fonction de l'ampleur du dépassement ; le dépôt total n'excéderait pas 0,5 % du PIB ; si aucune amélioration n'était constatée au bout de deux ans, il serait transformé en amende dont la somme serait répartie entre les autres membres de la zone. La mise en œuvre de ces dispositions aurait donc un effet pro-cyclique qui accentuerait la déprime ambiante. Le plafond de 3 % est, par ailleurs, un indicateur insuffisant pour définir le tableau de marche de la politique économique : les gouvernements nationaux peuvent se croire autorisés à relâcher leurs efforts en période de croissance soutenue, en laissant croître les dépenses

<sup>1</sup> « A compter de la date à laquelle le nombre de gouverneurs est supérieur à quinze et jusqu'à ce qu'il s'élève à vingt-deux, les gouverneurs sont répartis en deux groupes. Le premier groupe est composé de cinq gouverneurs des Etats membres ayant les parts les plus importantes dans le total de la zone euro en fonction de leur PIB et de leur activité bancaire, et le deuxième est composé de tous les autres gouverneurs. Les cinq gouverneurs appartenant au premier groupe partagent quatre droits de vote et les autres gouverneurs appartenant au deuxième groupe en partagent onze. A compter de la date à laquelle le nombre de gouverneurs s'élève à vingt-deux, les gouverneurs sont répartis en trois groupes. Le premier groupe est composé des cinq gouverneurs des Etats membres ayant les parts les plus importantes dans la zone euro. Le deuxième groupe est composé de la moitié du nombre total des gouverneurs. Les gouverneurs de ce groupe proviennent des Etats membres occupant les places suivantes dans le classement des pays. Le troisième groupe est composé des autres gouverneurs. Quatre droits de vote sont attribués au premier groupe, huit au deuxième et trois au troisième ».

<sup>2</sup> C'est une des propositions avancées par le cercle des économistes dans son cahier n°1 déjà cité.

publiques et en réduisant les impôts alors que, lorsque l'activité ralentit, ils sont contraints de freiner voire de réduire les premières – à commencer par les investissements – et de maintenir voire d'augmenter les seconds.

Au demeurant, il apparaît de plus en plus clairement que le pacte ne peut être appliqué à la lettre et le Conseil européen a d'ailleurs admis qu'il convenait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, ce qui ne peut que creuser les déficits et éloigner encore un peu plus les résultats des engagements contenus dans les programmes de stabilité. Cela remet en question le bien-fondé des procédures engagées pour déficit excessif. Dans la mesure où le PIB ne croît que très lentement, où l'inflation est très basse, où la balance courante est excédentaire et où l'euro est fort, il serait inopportun de ralentir encore la croissance en pesant sur les budgets publics<sup>1</sup>.

Il ne s'agit pas de nier la nécessité d'une discipline commune en matière budgétaire<sup>2</sup>, bien au contraire, ne serait-ce que pour tenir compte des intérêts des générations futures. Mais si la coordination se justifie dans ce domaine, c'est aussi qu'elle est la condition de mise en œuvre du *policy mix* le plus efficace du point de vue de la croissance et de l'emploi dans la zone euro. Ce qui suppose d'aller au-delà de sa seule dimension « *négative* », aujourd'hui privilégiée, pour l'envisager dans sa globalité : si les compétences budgétaires majeures – le niveau de l'impôt et son usage – relèvent des instances parlementaires nationales, les conditions de l'équilibre budgétaire devraient être fixées au niveau communautaire à l'issue d'un vrai débat démocratique devant l'opinion européenne afin d'élaborer de justes compromis entre l'intérêt commun de l'Union et celui de chaque Etat membre ; en outre, l'hypothèse de politiques budgétaires différencierées selon les pays devrait être explorée pour compenser les différences de situations économiques et les effets eux-mêmes différenciés de la politique monétaire unique, qui se traduit par des taux d'intérêt réels plus ou moins contraignants selon le niveau de l'inflation ; cela permettrait de « récompenser » les pays les plus vertueux en la matière à travers une manœuvrabilité plus grande de leur politique budgétaire et non de les pénaliser, comme c'est le cas aujourd'hui.

Face aux critiques suscitées par l'application du pacte dans sa forme actuelle, qui sont encore renforcées par cette considération, la Commission a donc proposé quelques aménagements tendant notamment à mieux prendre en compte le cycle économique :

- axer l'analyse sur le solde structurel calculé en fonction des recettes et dépenses publiques générées par la croissance potentielle de l'économie ;

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet Odile Chagny, Gaël Dupont et Paola Monperrus-Veroni, « *Politiques budgétaires en Europe : l'heure de vérité* », Lettre de l'OFCE n°234, 14 mars 2003.

<sup>2</sup> On trouvera un panorama des propositions de réforme du pacte et plus généralement un point sur l'état du débat sur celui-ci dans l'article de Mme Catherine Mathieu et M. Henri Sterdyniak, « *Réformer le pacte de stabilité : l'état du débat* », Revue de l'OFCE, n°84, janvier 2003.

- pour les pays en déséquilibre structurel, une réduction de 0,5 point de PIB par an de leur déficit sous-jacent serait la règle générale, une baisse plus élevée pouvant toutefois être demandée selon l'ampleur du déficit ou de la dette publique ;
- éviter des politiques budgétaires pro-cycliques en période de conjoncture favorable, les stabilisateurs automatiques devant fonctionner de manière symétrique sur l'ensemble du cycle ;
- si la mise en œuvre de réformes structurelles contribuant à la croissance et à l'emploi entraîne une dérive budgétaire, celle-ci peut être tolérée dans la limite des 3 % du PIB et sous certaines conditions (le ratio de dette doit déjà être inférieur à 60 % du PIB, la stratégie menée clairement expliquée...) ;
- renforcer le poids du ratio de dette publique afin de mesurer davantage la viabilité des finances publiques.

Notre Assemblée a, pour sa part, proposé, dans son avis adopté le 29 janvier 2003 sur « *La conjoncture au second semestre 2002* », sur le rapport de M. Pierre Duharcourt, d'aller dans le sens d'un véritable « *pacte de croissance dans la stabilité* », ce qui suppose notamment de :

- retenir une batterie plus large de critères, le niveau relatif de la dette et son évolution étant ainsi plus significatifs que le déficit instantané ;
- apprécier le respect de ces critères sur des périodes tenant compte des fluctuations conjoncturelles et assortir celui-ci d'un système de sanction crédible et légitime ;
- accepter que les assouplissements prévus soient applicables à titre préventif et non plus seulement une fois la récession confirmée.

De même, il convient d'examiner la possibilité de distinguer, dans le calcul du déficit public au regard du pacte de stabilité et de croissance, ce qui relève de la gestion courante et ce qui relève de l'investissement public, matériel et immatériel. Ceci permettrait une appréciation plus précise de la santé économique réelle des pays.

Mais il importe aussi, comme le recommande d'ailleurs le groupe de travail sur « *l'Europe sociale* » de la Convention, de rationaliser ces divers processus, en confiant au Conseil européen de printemps le soin de veiller à leur cohérence et en reconnaissant explicitement la consultation des partenaires sociaux en ces matières.

#### B - LA NÉCESSITÉ D'UN DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE EUROPÉEN

Les limites du *policy mix* actuel sont d'autant plus criantes que la mise en place de mécanismes d'ajustement alternatifs à l'utilisation du taux de change ou des taux d'intérêt pour faire face à un choc asymétrique, c'est à dire affectant un pays en particulier, est encore embryonnaire. Conformément à la théorie des zones monétaires optimales, la disparition de cet instrument peut être notamment

compensée par la mobilité de la main d'œuvre et la flexibilité des prix relatifs (et notamment des salaires). Cela signifierait que les travailleurs constituent la variable de régulation du grand marché européen, alors que l'économie est faite pour les hommes et les femmes, et non l'inverse. La juste rémunération du travail et le respect des droits sociaux constituent des éléments majeurs du modèle social européen, et on sait par ailleurs qu'au sein de la zone euro, la mobilité de la main d'œuvre a jusqu'ici été très limitée par rapport à ce qu'elle est aux Etats-Unis notamment. Il est donc indispensable que les grandes orientations macroéconomiques européennes s'élaborent dans une concertation approfondie et efficiente avec les partenaires sociaux – dans le respect de leur autonomie.

Il existe aujourd'hui une multiplicité de processus macroéconomiques qui se sont ajoutés au fil du temps les uns aux autres :

- certaines ont un fondement dans le traité : grandes orientations de politiques économiques (GOPE) ; discipline budgétaire ; lignes directrices pour l'emploi ;
- d'autres ont été initiées par un Conseil européen sans recevoir de fondement ou de traduction ultérieure dans le traité : il s'agit notamment des processus de Luxembourg (stratégie européenne pour l'emploi, juin 1997)<sup>1</sup>, Cardiff (réforme des marchés des produits et des capitaux, juin 1998), Lisbonne (économie de la connaissance, mars 2000) et Göteborg (développement durable, 2001).

Mais il existe aussi un processus spécifiquement consacré au dialogue macroéconomique : c'est le processus de Cologne, qui a été institué en juin 1999. Il associe les Etats membres, la Commission, les partenaires sociaux et la BCE en permettant, de confronter périodiquement les points de vue sur la politique économique en Europe. Un premier bilan de l'expérience en cours est à l'évidence nécessaire afin d'en tirer les enseignements pour l'avenir et de remédier ainsi à l'une des faiblesses de la gouvernance économique européenne. Tel est précisément l'objet d'une saisine élaborée au sein de notre Assemblée, pour un rapport confié à M. Dominique Taddei et intitulé « *Nouvelles politiques conjoncturelles et dialogue macroéconomique en France et en Europe* ».

---

<sup>1</sup> En application des conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 20 et 21 mars 2003, une *task force* présidée par M. Wim Kok est chargée de « *procéder à un examen indépendant approfondi des principales difficultés auxquelles se heurtent les politiques liées à l'emploi et d'identifier les mesures de réforme pratiques susceptibles d'avoir l'effet le plus direct et le plus immédiat sur la capacité des Etats membres à mettre en oeuvre la stratégie européenne pour l'emploi révisée et à atteindre ses objectifs* ». Ses travaux doivent permettre d'établir le rapport conjoint sur l'emploi qui sera soumis au Conseil européen du printemps 2004.

### C - QUELLES POLITIQUES STRUCTURELLES POUR L'EUROPE DE DEMAIN ?

Des avancées s'imposent pour faire en sorte que les instruments communautaires à la disposition des Etats membres soient à la mesure de l'Europe élargie et des enjeux auxquels elle sera confrontée. Cela renvoie, en réalité, à une triple question, dont les fondements et les aboutissants ne peuvent être ici qu'esquissés.

D'abord la question est posée des moyens de la politique de cohésion économique et sociale qui représente aujourd'hui le deuxième secteur de dépenses après la PAC. Il faut notamment souhaiter que la programmation budgétaire pour 2007-2013 organisera de manière efficace la solidarité entre les 25 membres afin de favoriser les rattrapages qu'impose la recherche d'une certaine homogénéité. Une saisine élaborée au sein de notre Assemblée, sur un rapport de M. Charles Bonissol, fait précisément le point sur cette question en s'intéressant, en particulier, aux «*fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire*».

Ensuite, il est nécessaire que les décideurs politiques donnent une nouvelle impulsion à la politique industrielle et de l'innovation pour la compétitivité de l'Union européenne. Le Conseil économique et social ne cesse, dans ses avis de conjoncture, d'appeler à une vraie ambition industrielle pour l'Europe dans laquelle pourraient s'investir les entreprises, alors que l'on observe, par exemple, dans la zone euro, selon l'OCDE, un ralentissement de la croissance de la productivité depuis le milieu des années 1990, oscillant autour d'une moyenne de 1 % l'an.. Une telle volonté devrait se réaliser à l'appui d'un renforcement du dialogue social, par exemple dans les institutions représentatives des grands groupes. Un accord semble se dessiner parmi les spécialistes du sujet pour considérer qu'en dépit de l'objectif ambitieux défini à Lisbonne et consistant à faire de l'Europe «*l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique dans le monde*», les Européens s'en remettent trop à la seule pression exercée par le marché et la monnaie uniques. Au minimum, un renouveau des politiques horizontales qui rééquilibrerait le triangle de la compétitivité en renforçant les politiques commerciales et technologiques, serait certainement préférable.

Mais l'on pourrait conjuguer aussi un accroissement de l'effort communautaire de R&D (qui représente moins de 5 % de l'effort de recherche des quinze) et une amélioration de son efficacité (éitant tout saupoudrage), une conception plus systémique de la compétitivité intégrant notamment les relations universités-entreprises-territoires, un renforcement des incitations à l'innovation et la mise en place d'agences européennes de régulation des grands services publics, aujourd'hui excessivement cloisonnés d'un Etat membre à l'autre. C'est une condition nécessaire du rattrapage du retard européen à l'égard des Etats-Unis<sup>1</sup>, qui est clairement perceptible en termes de spécialisation industrielle et de

---

<sup>1</sup> L'écart d'investissement en recherche entre l'Europe et les Etats-Unis dépasse 120 milliards d'euros par an.

renouvellement du tissu productif. Notre Assemblée a déjà abordé cette question en plaident en faveur d'une Europe jouant réellement un rôle d'acteur à part entière en matière d'investissement public, dans le cadre d'un avis intitulé « *L'investissement public en France : bilan et perspectives* », adopté le 12 novembre 2002, sur le rapport de M. Charles Demons<sup>1</sup>.

Enfin, reste la question des moyens financiers que peut mobiliser l'Union européenne, pour l'heure limités à 1,27 % du PNB. L'effet de levier exercé par les politiques mises en œuvre à partir de Bruxelles est donc particulièrement faible, d'autant que ce plafond n'est pas atteint, alors même que le caractère irrévocabile de la fixation des parités rend nécessaire la mise en place de mécanismes d'ajustements alternatifs à l'utilisation du taux de change. En complément des politiques budgétaires nationales, dans l'attente d'une augmentation des finances de l'Union toujours possible à moyen terme, la création d'un fonds européen de stabilisation conjoncturelle auquel contribueraient les Etats membres et/ou d'un fonds européen d'indemnisation du chômage répondrait à cet objectif. Mais on pourrait aussi, comme l'a suggéré récemment M. Patrick Artus<sup>2</sup>, financer par endettement au niveau européen des dépenses publiques d'investissement (télécommunications, transports, Internet rapide, aéronautique, câblage...), voire même des programme militaires. Cela présenterait, à ses yeux, plusieurs avantages parmi lesquels :

- déclencher des investissements technologiques dans les entreprises qui profiteraient de ces programmes et générer des externalités ;
- accroître l'autonomie de la croissance et les gains de productivité ;
- soutenir la croissance pour rendre plus faciles les réformes structurelles éventuellement nécessaires.

En amont de ces objectifs, reste la question de la qualité des services d'intérêt général auxquels notre pays est particulièrement attaché. Cette question va elle aussi prendre une nouvelle tournure avec l'élargissement. Elle est très débattue actuellement au sein de l'Union et il pourrait être intéressant que notre Assemblée se saisisse d'un tel dossier.

\*  
\* \* \*

Alors que le ralentissement économique en cours se traduit dans les statistiques relatives au marché du travail, l'Union européenne mais aussi plus spécialement la zone euro semblent ne pas disposer des moyens qui, à l'image des Etats-Unis, pourraient leur permettre de rebondir. La crainte de la récession commence même à être évoquée. Cela pose la question de l'efficacité des

<sup>1</sup> Un point sur cette question figure dans le troisième rapport européen sur les indicateurs en science et technologie que la Commission a rendu public en mars 2003.

<sup>2</sup> « *Une initiative européenne de croissance ?* », « Flash » n°2003-66 du 10 mars 2003.

théories qui dominent la conduite de la politique économique de l'Union. Il est nécessaire que les pays de la zone Euro recherchent ensemble les moyens de mettre en œuvre une politique économique plus stimulante pour la croissance et socialement plus juste. Cela est d'autant plus souhaitable qu'il y a aujourd'hui un enjeu géopolitique à affirmer l'unité de l'Europe et que l'Union s'apprête à opérer un changement d'échelle dans une hétérogénéité susceptible de la mettre en difficulté.

Le défi de l'élargissement constitue une chance pour l'Europe de revenir aux sources de son projet en créant les conditions d'une existence autonome et puissante sur la scène économique internationale, dans un monde en pleine évolution (cf. encadré ci-après). Notre pays ne peut tirer que des avantages de l'affirmation d'une volonté collective à la faveur de la promotion de la coordination des politiques économiques et du renforcement des politiques communes. Il doit, dès lors, tout faire pour en favoriser l'émergence et exploiter toutes les marges de manœuvre dont il dispose encore au niveau national.

## Encadré 5 : La place de l'Europe dans le monde à l'horizon 2050

Au terme de son étude réalisée pour le compte de la Commission européenne sur « *Le commerce mondial au XXI<sup>ème</sup> siècle* » (octobre 2002), l'IFRI met en évidence deux scénarios extrêmes quant à la place de l'Europe dans le commerce mondial au XXI<sup>ème</sup> siècle : « *Ou bien l'Europe laisse les tendances actuelles se poursuivre et celle-ci connaîtra un déclin prononcé de sa puissance économique et par conséquent de sa position dans le commerce mondial ; ou bien l'Europe adopte une démarche volontariste pour réinventer sa puissance économique et commerciale et celle-ci demeurera au premier rang des puissances mondiales* ».

Dans le premier scénario intitulé « *Chronique d'un déclin annoncé* », le centre de gravité de l'économie mondiale s'est déplacé en 2050 vers l'aire Asie-Pacifique. La Grande Chine représente près d'un quart du PIB mondial et l'Asie un peu moins de la moitié. L'ASEAN est devenue la première puissance exportatrice. Le poids commercial de l'Union européenne à 30 a fortement décliné et fait désormais seulement jeu égal avec la Grande Chine. La région Japon-Corée a subi une érosion plus prononcée encore. En revanche, l'ALENA a maintenu sa part de marché.

Le deuxième scénario intitulé « *La puissance européenne réinventée* » repose sur l'hypothèse que l'Union à 30 entreprend une politique dite de « *développement intégré* » avec la rive Sud de la Méditerranée et la Russie, comportant plusieurs volets (économique, technique, politique). Dans ce scénario, elle parvient à maintenir son poids dans l'économie mondiale (près de 20 %) en faisant jeu égal avec l'ALENA et la Grande Chine. Le monde demeure tripolaire : l'ensemble Europe-Russie-Méditerranée représente un tiers de l'économie mondiale, l'Amérique un quart, et l'Asie n'atteint pas 40 %. L'Union a conforté sa position de première puissance commerciale du monde (35 % du total des exportations), loin devant l'ASEAN (15 %), la Grande Chine (12 %) et l'ALENA (10 %). La région Japon-Corée a été dépassée par le Tiers Méditerranée. L'Union constitue également le premier pôle de demande internationale avec environ 30 % du total des importations, suivie par l'ALENA (22 %) et le Tiers Méditerranée (14 %).

Selon cette étude, l'Europe au XXI<sup>ème</sup> siècle sera donc confrontée à deux défis majeurs :

- Un risque de décrochage vis-à-vis des Etats-Unis dans les quatre secteurs clés de la puissance (économique, technologique, culturel et militaire), qui induirait inévitablement un recul dans le commerce mondial et une spécialisation plus ou moins contrainte par une dépendance technologique accrue ;
- Le deuxième défi est relatif au décrochage des régions en développement vis-à-vis des régions développées (pays ACP, Tiers Méditerranée, Mercosur élargi, OPEP, certains pays asiatiques). Ce décrochage pourrait être source de maux et d'instabilité internationale dont l'Europe pourrait être la plus affectée : explosion (ou implosion) démographique et paupérisation accrue, migrations massives de population, replis identitaires ou religieux, montée des discours xénophobes.

Les avantages absolus et comparatifs devant être conçus de manière dynamique comme des avantages acquis ou conquis, cela conduit cette étude à préconiser une vision de long terme comportant quatre piliers principaux.

#### 1. Un pilier démographique : le nécessaire redressement de la démographie européenne

La régulation des flux migratoires et l'intégration des immigrés constitueront des questions majeures pour le XXI<sup>ème</sup> siècle. D'un point de vue économique, leur contribution à la prospérité européenne dépendront pour beaucoup de la capacité du système éducatif (école, université) à former les nouveaux arrivants. Du point de vue socioculturel, la réussite de leur intégration dépendra en partie de l'état de la démographie européenne. Pour les ressources humaines les plus qualifiées des régions les moins développées, la vitalité, la créativité et le dynamisme de l'économie européenne détermineront le choix du pays d'accueil. On notera que la question démographique ne saurait se résoudre à une politique de migrations et que le redressement de la démographie européenne passe également par une politique familiale favorable à l'accueil des enfants.

## 2. Un pilier technologique : la formation d'un système européen d'innovation

L'Europe doit mener un effort financier considérable pour rester dans la course voire combler son retard vis-à-vis des Etats-Unis qui possèdent une avance significative dans la plupart des technologies qui détermineront la division internationale du travail au XXI<sup>ème</sup> siècle (information, biotechnologies, nanotechnologies...). Elle doit aussi améliorer l'efficacité de son système d'innovation et s'efforcer de dissiper le « *paradoxe européen* » de la R&D : excellence scientifique mais faiblesse de l'innovation. Une meilleure articulation entre le système de R&D et le système productif passe par une révision des fondements de la politique industrielle européenne. L'histoire économique montre que les Etats, y compris aux Etats-Unis, ont souvent durablement influencé leur système productif et façonné la spécialisation de leur pays. L'Europe ne doit donc nullement renoncer à une politique volontariste de structuration de son appareil productif.

## 3. Un pilier institutionnel : formuler le modèle européen de l'économie de marché

L'Union européenne doit également être en mesure d'édicter ses propres normes (propriété intellectuelle, brevet européen, droit des affaires, normes sociales, environnementales, bioéthiques...), ce qui passe par une plus forte convergence institutionnelle et une intégration politique. Les deux premiers piliers permettraient à l'Europe d'être une puissance de premier plan et de défendre et promouvoir le modèle institutionnel européen sur la scène internationale. Une Europe forte serait également garante d'un monde multipolaire reposant sur un équilibre des puissances et d'une gouvernance mondiale fondée sur le droit et le multilatéralisme.

## 4. Un pilier de politique commerciale

### 4.1. L'ancre Europe-Russie-Méditerranée

Une Europe forte et intégrée politiquement serait davantage en mesure de contribuer à la modernisation des régions en développement et notamment de la Russie et des pays méditerranéens. Un partenariat stratégique renforcé avec ces derniers (y compris la Turquie), sous des formes commerciales, culturelles, scientifiques, techniques et éducatives, devrait constituer une priorité.

### 4.2. Promouvoir un système international de savoir ouvert

Deux domaines paraissent particulièrement importants pour éviter une fracture Nord-Sud intenable :

- Les biotechnologies : la quasi appropriation par quelques grandes firmes d'une partie du patrimoine génétique mondial n'est pas acceptable. Ce patrimoine devrait être élevé au rang de bien public global et son utilisation à des fins privées rigoureusement encadrée ;
- Les technologies de l'information et Internet : l'accès universel aux biens informationnels et à Internet, le maintien d'un domaine public riche et gratuit devrait constituer un autre objectif prioritaire et donner lieu à la définition d'un nouveau bien public global.

### 4.3. Favoriser une hiérarchisation claire des normes internationales

Les législations nationales risquent d'être de plus en plus soumises à l'examen de l'OMC dans des domaines aussi divers que le droit environnemental, le droit de la santé ou le droit des consommateurs voire à terme le droit du travail et la protection sociale. Cet élargissement du domaine de compétence de cette institution pose la question de la cohérence des normes juridiques internationales de sources différentes. Dès lors que les préférences collectives sont en cause, l'Europe devrait veiller au respect du principe de spécialité des compétences des organisations internationales et à la subordination des normes commerciales aux sources de règles non-marchandes (normes sanitaires, sociales et environnementales).

### **CHAPITRE III**

### **LES MARGES DE MANŒUVRE DE LA FRANCE**

### **DANS L'EUROPE**

La France est pleinement intégrée à l'Union européenne. Son économie s'insère dans une conjoncture d'ensemble qui, on l'a vu, est relativement déprimée, et la politique économique conduite au niveau européen n'a pas permis à ce jour d'apporter les réponses adaptées pour une croissance durable sinon autonome. Notre pays n'est pas pour autant condamné à l'inaction. Encore faut-il qu'il fasse les bons choix dans l'intérêt de la croissance et de l'emploi.

Alors que l'évolution des indicateurs économiques et sociaux est de plus en plus préoccupante, tous les instruments de la politique conjoncturelle doivent être mobilisés pour soutenir l'activité. Le souci du moyen terme ne saurait, pour autant, être occulté, ce qui conduit à préconiser une action diversifiée tendant à renforcer le potentiel de croissance de notre économie, seul moyen de promouvoir durablement le bien être des femmes et des hommes de notre pays.

#### **I - L'EVOLUTION DES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX EST TRÈS PRÉOCCUPANTE**

Les indicateurs économiques et sociaux actuellement disponibles pour la France sont particulièrement préoccupants. Avec le régime de croissance lente dans lequel notre pays semble installé se multiplient les difficultés des entreprises et les annonces de plans sociaux, qui recourent un mouvement plus large de licenciements et de dégradation de l'emploi. Il serait nécessaire d'en évaluer de manière approfondie les conséquences économiques et sociales. Une nouvelle aggravation de la pauvreté et des inégalités est à redouter, alors même que leur niveau est déjà difficilement tolérable et n'avait été que légèrement atténué durant la phase de croissance forte. Pour faire face à ces difficultés, une intensification du dialogue social serait certainement de nature à faire émerger des solutions répondant le plus fidèlement possible aux besoins qui s'expriment, et favoriser ainsi l'action propre des pouvoirs publics.

##### **A - UN FAIBLE DYNAMISME DE L'ACTIVITÉ**

On se souvient que le projet de loi de finances pour 2003 était fondé sur l'hypothèse que la croissance économique devait se raffermir au second semestre 2002 pour revenir à un rythme annualisé proche de 2,5 %. En moyenne annuelle, la croissance anticipée était de 1,2 % pour 2002 et 2,5 % pour 2003. Dès le début de cette année, faisant écho au sentiment de la plupart des observateurs, notre Assemblée, dans son avis sur « *La conjoncture au second semestre 2002* », émettait des doutes sur la crédibilité de l'hypothèse retenue pour 2003 pour

éclairer suffisamment les choix et les débats de politique économique : elle tablait, pour sa part, sur un taux faible, « *vraisemblablement autour de 1 %* ».

Les éléments dont on dispose pour le début de cette année vont dans le sens de cette analyse : après une baisse de 0,1 % au quatrième trimestre 2002, l'activité connaît un rythme de croissance lent (l'INSEE table sur + 0,3 % au premier comme au deuxième trimestre 2003) laissant subsister la dichotomie déjà présente en 2002 entre l'atonie de l'industrie (22,1 % de la valeur ajoutée) et la relative vigueur du tertiaire (plus de 70 % de la valeur ajoutée). Mais ni les exportations, ni l'investissement, ni les stocks ne marquent de signe évident de reprise, alors que la consommation des ménages, qui expliquait jusqu'à présent, à elle seule, la hausse du PIB semble menacée d'un fléchissement à l'image des ventes d'automobiles récemment. Les anticipations des agents économiques, de plus en plus fragilisés, se dégradent, en lien avec la multiplication des annonces de plans sociaux et la dégradation sensible du marché du travail. Le gouvernement a finalement dû reconnaître cet état de fait en présentant, en mars 2003, ses nouvelles perspectives macroéconomiques pour 2003 (et même 2004 malgré les nombreux facteurs d'incertitudes subsistants pour une telle prévision).

Tableau 21 : La croissance française et ses facteurs (2002-2004)

	(en %)		
	2002	2003 (prévision)	2004 (prévision)
PIB	1,2	1,3	2,5
Consommation des ménages	1,8	1,7	2,2
Consommation publique	3,7	1,9	1,7
Investissement des entreprises	- 1,3	- 0,2	3,5
Variation de stocks	- 0,6	0,0	0,4
Exportations nettes	0,1	- 0,2	- 0,1
Exportations	1,5	2,6	5,7
Importations	1,2	3,4	6,4
Indice des prix à la consommation	1,9	1,8	1,4

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *Perspectives économiques 2003-2004* », mars 2003.

Encore en baisse par rapport à la prévision affichée fin février par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (1,5 %), la nouvelle prévision officielle pour 2003 s'inscrit en baisse de moitié par rapport à celle associée à la loi de finances pour 2003. Le scénario central du gouvernement repose sur un dénouement assez rapide de la crise irakienne suivi d'une baisse sensible du prix du pétrole, l'activité retrouvant alors un rythme annuel de 2,5 % dès cet été sans pour autant avoir d'effets significatifs immédiats sur le marché du travail. Le taux de chômage risque donc d'atteindre 9,5 % en fin d'année, l'économie française ne devant créer que 79 000 emplois cette année dans le secteur marchand (avant de retrouver un rythme de 245 000 créations en 2004).

S'il en est ainsi, c'est que tous les moteurs de la demande interne devraient tourner au ralenti :

- l'investissement des entreprises devrait encore stagner en moyenne, (avant de revenir sur un rythme de progression de 3,5 % en 2004) ;
- le mouvement de déstockage serait en voie de résorption sous des hypothèses très prudentes à l'égard de l'ampleur du sur-ajustement récent à la baisse. Les variations de stocks ne devraient toutefois pas contribuer à la croissance (en 2003 et ne la ré-hausseraient que de 0,4 point en 2004) ;
- le pouvoir d'achat des ménages (+ 1,5 % après + 2,8 % en 2002 et + 3,6 % en 2001) suivrait le profil aplati des revenus d'activité (mais se redresserait à + 2 % en 2004). Dès lors, la consommation augmenterait de 1,7 % en 2003 (puis de 2,2 % en 2004).

Cette révision forte de la prévision, qui s'explique par la dégradation du commerce mondial, l'appréciation de l'euro mais aussi par l'infléchissement de la demande des ménages (- 0,4 point chacun) et plus largement de l'ensemble de la demande intérieure, situe désormais la cible du gouvernement à un niveau qui a rejoint celui du consensus en 2003. Mais le risque existe, en réalité, que le contexte géopolitique et les incertitudes diverses ne se dissipent pas aussi rapidement que prévu (cf. chapitre I) et que la dégradation de l'emploi se prolonge (d'autant que les dispositifs destinés à « enrichir » la croissance en emplois ont été en partie remis en cause), entraînant une atonie prononcée de la consommation et de l'investissement. D'où les décisions récentes prises par le gouvernement en faveur d'une réactivation de certaines mesures dites de « *traitement social du chômage* » et la convocation d'une conférence tripartite sur l'emploi, décisions qui peuvent toutefois s'avérer insuffisantes pour exercer un réel effet contra-cyclique. Dans ces conditions, le déficit public aurait toutes les chances d'être encore plus élevé qu'annoncé en 2003 (et de dépasser encore la barre des 3 % du PIB en 2004).

Mais cette montée attendue des déficits publics est plus le reflet mécanique du ralentissement de l'activité qu'un moyen utilisé pour en limiter l'évolution. Le résultat est un *policy mix* déséquilibré dans la mesure où le niveau de déficit public de la France (et d'autres pays de la zone euro) incite la BCE à ne pas baisser franchement ses taux d'intérêt. Le gouvernement y répond en gelant, puis en coupant - de sa seule initiative - dans les dépenses publiques pour respecter le pacte de stabilité et de croissance et éviter une augmentation jugée excessive des déficits, renonçant ainsi à une politique budgétaire franchement contra-cyclique. Les pouvoirs publics sont donc désormais clairement confrontés à un choix particulièrement délicat de politique économique. Au moment où commence à se préparer le budget 2004, le choix d'une priorité donnée à la réduction du déficit public semble avoir été fait avec l'objectif affiché par le gouvernement d'une croissance nulle en volume des dépenses de l'Etat l'année prochaine. Compte

tenu de ce que les baisses d'impôts et de charges devraient être poursuivies et de l'effort maintenu dans certains secteurs (police, justice), le Premier ministre a demandé une réduction des crédits dans la plupart des ministères devant notamment se traduire par le non-remplacement d'un nombre significatif de fonctionnaires.

Cette situation mérite d'autant plus d'être débattue que la France ne manque pas d'atouts : en dépit de l'appréciation de l'euro, son excédent commercial a atteint 10 milliards d'euros en 2002 contre 2,9 seulement en 2001, son excédent des paiements courants s'élève à 29,9 milliards d'euros (23,7 en 2001 et 17,7 en 2000), ce qui témoigne du fait que la France demeure compétitive même en période de croissance atone. Un pays connaissant un excédent extérieur conséquent (2 % du PIB) et disposant d'un volant de main-d'œuvre qualifiée est en position de pouvoir relancer son économie. Il s'agit de prendre les moyens les plus appropriés, et cela suppose aussi une concertation avec nos partenaires européens et entre les acteurs de la politique économique.

#### Encadré 6 : Le commerce extérieur de la France en 2002

La France a connu, durant l'année 2002, une forte augmentation de l'excédent de ses échanges de biens, puisque le solde cumulé des échanges FAB-FAB s'établit à près de 10 milliards d'euros, contre 2,9 milliards d'euros en 2001. Ce résultat s'inscrit cependant dans un contexte de contraction nette des importations et, dans une moindre mesure, des exportations. Le second semestre 2002 n'a pas confirmé la reprise des échanges du début d'année, l'activité économique internationale se dégradant dès l'été. Les échanges de biens d'équipement et de biens intermédiaires ont été les plus pénalisés par ce ralentissement, l'automobile et les biens de consommation bénéficiant d'une consommation encore soutenue des ménages.

##### Echanges par branche en 2002 et évolution par rapport à 2001

(en millions d'euros)

	Imports	Exports	Solde	Evolution Imports	Evolution Exports	Taux de couverture
Industrie civile	260 896	274 949	14 053	- 3,8 %	- 2,3 %	105,4
<i>Dont biens de consommation.</i>	<i>54 431</i>	<i>49 458</i>	<i>- 4 973</i>	<i>+ 2,0 %</i>	<i>- 3,1 %</i>	<i>90,9</i>
<i>Dont industrie automobile</i>	<i>36 627</i>	<i>47 750</i>	<i>11 123</i>	<i>+ 3,7 %</i>	<i>+ 2,8 %</i>	<i>130,4</i>
<i>Dont biens d'équipement</i>	<i>69 328</i>	<i>78 154</i>	<i>8 826</i>	<i>- 9,2 %</i>	<i>- 6,9 %</i>	<i>112,7</i>
<i>Dont biens intermédiaires</i>	<i>98 854</i>	<i>98 213</i>	<i>- 641</i>	<i>- 5,3 %</i>	<i>- 3,2 %</i>	<i>99,4</i>
<i>Dont divers</i>	<i>1 656</i>	<i>1 374</i>	<i>- 282</i>	<i>- 4,0 %</i>	<i>- 7,0 %</i>	<i>83,0</i>
Matériel militaire	676	3 230	2 554	+ 4,4 %	+ 56,1 %	477,8
Secteur agroalimentaire	30 587	38 972	8 385	+ 1,1 %	+ 3,3 %	127,4
Energie	30 488	9 029	- 21 459	- 5,8 %	- 4,8 %	29,6
<b>Total</b>	<b>322 647</b>	<b>326 180</b>	<b>3 533</b>	<b>- 3,5 %</b>	<b>- 1,3 %</b>	<b>101,1</b>

Source : Douanes, chiffres CAF-FAB.

Au plan géographique, le commerce extérieur de la France est traditionnellement tourné vers les pays de l'Union européenne. De ce fait, l'évolution des exportations est étroitement liée à la conjoncture économique de ces pays partenaires. En 2002, les ventes à destination de l'Union européenne se replient légèrement (- 0,9 %). Le recul est net vis-à-vis de l'Allemagne (- 3,0 %), notre principal partenaire commercial, dont l'activité économique s'est nettement dégradée au cours de l'année. Nos exportations vers l'Espagne se sont contractées (- 1,0 %) tandis qu'elles ont légèrement augmenté vers l'Italie (+ 0,7 %). Les ventes vers la zone euro sont en recul de 1,6 %. En revanche,

les ventes vers le Royaume-Uni (+ 2,6 %) ont été dynamiques.

Les importations en provenance de l'Union européenne marquent un repli plus important (- 2,1 %). Contrairement aux exportations, c'est avec les pays de la zone euro que le repli est le moins prononcé (- 1,4 %). Ainsi, nos achats en provenance de l'Allemagne ne baissent que de 0,8 % et sont même en progression avec l'Espagne (+ 1,8 %). En revanche, les évolutions sont nettement à la baisse avec le Royaume-Uni (- 6,3 %) et l'Italie (- 4,4 %). Au total, l'excédent commercial avec l'Union européenne progresse de 2,2 milliards d'euros et s'établit à 8,3 milliards.

Les échanges avec l'Amérique sont tous en baisse. Cette contraction des échanges résulte de plusieurs chocs : le contre-coup des événements du 11 septembre 2001 qui affecte le dernier trimestre 2001 et le premier trimestre 2002, et les secousses économiques et politiques qui ont touché l'Amérique latine (nos exportations vers l'Argentine chutent en effet de 57,7 % !). En particulier, les exportations françaises vers les Etats-Unis diminuent de 8,7 % et les importations de 13,0 %. Outre le non-renouvellement de grands contrats dans l'aéronautique et le matériel ferroviaire, la baisse des échanges avec les Etats-Unis est d'abord le résultat d'une demande inter-industrielle ralentie et d'une atonie de l'investissement de part et d'autre de l'Atlantique. Au moment où des menaces orchestrées par certains médias américains pèsent sur les exportations de produits français à destination des Etats-Unis, il est utile de rappeler que la principale puissance mondiale (dont nous sommes le 9ème fournisseur) importe en provenance de notre pays essentiellement des biens d'équipement et du matériel de transport (46 % du total), notamment dans le domaine aéronautique et spatial. Viennent ensuite les produits de consommation manufacturés (22 %), les produits chimiques et pharmaceutiques (18 %). Les produits agricoles et alimentaires, souvent présentés comme étant en première ligne d'un éventuel boycott, constituent un débouché certes significatif pour les secteurs concernés mais ne pèsent que 8 % des exportations françaises outre-Atlantique. Il convient aussi de souligner que les 2 371 entreprises françaises implantées aux Etats-Unis emploient 500 000 personnes pour un chiffre d'affaires d'environ 150 milliards de dollars (à comparer aux 26 milliards d'exportations).

L'évolution de nos échanges avec l'Asie est mieux orientée : les exportations vers la Chine (hors Hong Kong), qui confirme chaque année sa place de moteur économique en Extrême-Orient, augmentent fortement et les exportations vers le Japon progressent de 1,9 %, alors que ce pays reste confronté à des difficultés financières importantes. Le montant des ventes au Proche et Moyen-Orient a progressé en 2002, du fait d'importantes livraisons d'Airbus, tandis que les achats d'hydrocarbures ont diminué malgré le maintien des cours du brut.

Echanges par pays et par zone en 2002 et évolution par rapport à 2001 (en millions d'euros)

	Imports	Exports	Solde	Evolution Imports	Evolution Exports	Taux de couverture
EUROPE	224 912	232 054	7 141	- 1,9 %	- 0,2 %	103,2
Union européenne	191 989	200 256	8 267	- 2,1 %	- 0,9 %	104,3
dont Allemagne	55 341	46 835	- 8 506	- 0,8 %	- 3,0 %	84,6
Italie	29 033	29 240	207	- 4,4 %	+ 0,7 %	100,7
Royaume-Uni	23 524	33 186	9 662	- 6,3 %	+ 2,6 %	141,1
Espagne	23 126	31 316	8 190	+ 1,8 %	- 1,0 %	135,4
Belgique et Lux	22 530	25 061	2 531	- 3,8 %	- 0,1 %	111,2
10 pays en voie d'adhésion	8 404	11 050	2 646	+ 6,6 %	+ 7,5 %	131,5
AMERIQUE	33 264	36 573	3 309	- 12,4 %	- 8,7 %	109,9
dont Etats-Unis	25 708	26 117	409	- 13,0 %	- 8,7 %	101,6
Mercosur	2 854	3 134	280	- 8,6 %	- 15,6 %	109,8
ASIE	38 520	23 756	- 14 764	- 3,4 %	- 7,6 %	61,7
dont Chine (hors H. K.)	11 332	3 466	- 7 866	+ 3,5 %	+ 5,2 %	30,6
Japon	10 453	5 555	- 4 898	- 6,8 %	+ 1,9 %	53,1
AFRIQUE	14 599	18 636	4 037	- 4,2 %	+ 1,2 %	127,7
P. ET M. Orient	6 157	9 730	3 573	- 9,8 %	+ 1,5 %	158,0
DIVERS	4 518	2 202	- 2 316	- 1,1 %	- 2,0 %	48,7
<b>Total</b>	<b>321 970</b>	<b>322 951</b>	<b>3 533</b>	<b>- 3,5 %</b>	<b>- 1,3 %</b>	<b>100,3</b>

Source : Douanes, chiffres CAF-FAB hors matériel militaire.

## B - CROISSANCE MOLLE, LICENCIEMENTS ÉCONOMIQUES, DÉGRADATION DE L'EMPLOI

Entre 1997 et 2001, notre pays a connu une période faste du point de vue de l'emploi, marquée par des créations nettes massives et une décrue de 3,5 points du chômage (de 12,4 % à 8,9 % de la population active) soit la baisse la plus forte et la plus rapide de toute l'Union européenne, au point que la perspective du « *plein emploi à moyen terme* » redevenait un objectif crédible. Ces résultats ont été obtenus grâce à un contexte de croissance favorable dans lequel les pouvoirs publics ont pu inscrire leurs choix économiques et sociaux : réduction de la durée du travail (génératrice de plus de 300 000 créations nettes d'emplois selon l'INSEE)<sup>1</sup> et baisse des cotisations sociales sur les bas salaires (200 à 300 000 créations selon l'OFCE)<sup>2</sup>. Il apparaît clairement que cette époque est bien derrière nous. La croissance molle se traduit déjà dans une remontée inquiétante du chômage et du sous-emploi et rien n'indique que la tendance actuelle pourra s'inverser spontanément à court terme.

### 1. Une remontée rapide du chômage

La dégradation de l'activité a contribué à l'infléchissement des créations d'emplois : l'emploi total n'a progressé que de 0,2 % en 2002 (+ 95 000 postes) après + 1 % en 2001 (+ 280 000). Toutefois, dans ce contexte conjoncturel, la progression de l'emploi salarié des secteurs concurrentiels s'est montrée, sur l'ensemble de l'année, relativement robuste (+ 60 000 emplois, soit + 0,4 %). Celle du dernier trimestre (+ 38 000 emplois) apparaît même plutôt élevée, sensiblement supérieure à celle des trimestres précédents. Mais, au total, on est loin des créations d'emplois constatées en 2001 (210 000) et 2000 (570 000)<sup>3</sup>.

Cette évolution contraste quelque peu avec le ralentissement du PIB en cours d'année, mais il est habituel que l'évolution de l'emploi reproduise avec un décalage temporaire les inflexions du PIB : cela refléterait ainsi l'embellie relative de l'activité lors des deux premiers trimestres, après la contraction enregistrée à la fin 2001. Dans ces conditions, la croissance annuelle de l'emploi des secteurs concurrentiels coïnciderait avec la progression moyenne du PIB, tout en reflétant un contenu en emplois encore élevé et un certain attentisme des entreprises confrontées à une conjoncture particulièrement incertaine.

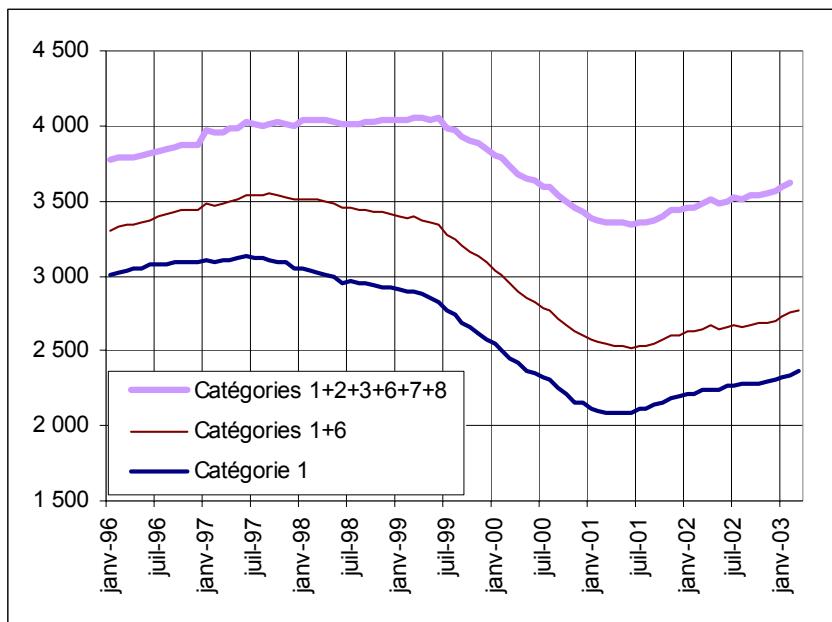
<sup>1</sup> M. Stéphane Jugnot, « *Combien d'emplois créés par la réduction du temps de travail* », in *Données sociales 2002-2003*, INSEE, novembre 2002.

<sup>2</sup> MM. Gérard Cornilleau et Eric Heyer, chapitre « *L'emploi* » in Gérard Vesperini, « *Les problèmes actuels de l'économie française* », PUF, 2001. Deux articles parus dans la revue économique (n°3, 2000) convergent à un effet compris entre 100 et 400 000 emplois.

<sup>3</sup> Sur le champ UNEDIC, l'emploi salarié s'est accru de 0,8 %, soit une création nette de 132 500 postes en un an. Cela porte à 15 956 500 le nombre de salariés concernés au 31 décembre 2002, grâce à 2 millions de postes créés en 6 ans de croissance interrompue de l'emploi. A l'exception de l'Île-de-France (- 0,3 %) et du Centre (- 0,1 %), toutes les régions présentent encore une croissance de l'emploi salarié dont plus particulièrement la Corse (+ 3,2 %), Midi-Pyrénées (+ 2,8 %), Languedoc-Roussillon (+ 2,6 %), Aquitaine (+ 2,3 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 2,2 %).

Le secteur des services, qui compte plus de 65 % des effectifs salariés, est resté le plus dynamique (+ 1,5 % sur un an après + 3,3 % soit + 145 000 emplois y compris l'intérim)<sup>1</sup>, notamment les services aux particuliers, la construction enregistrant pour sa part une nouvelle année de hausse (+ 0,2 %) malgré un dernier trimestre en léger repli. Comme depuis le début du cycle, l'industrie (15,7 % de l'emploi total) a concentré les destructions de postes, l'emploi (hors intérim) y reculant de 2,1 % (- 90 000 postes) après - 0,4 % en 2001. Si les « autres emplois » (salariés de l'agriculture, emplois non aidés de l'éducation et de la santé et de l'action sociale, non salariés) sont en légère croissance (+ 0,2 %), les emplois aidés du secteur non-marchand ont prolongé la baisse constatée en 2001 (- 2,6 % après - 3,5 %).

Graphique 9 : Le chômage par catégories



Demandeurs d'emploi de catégorie 1 : personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée.

Demandeurs d'emploi de catégorie 1+6 : personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, y compris celles qui ont exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois (catégorie 6).

Demandeurs d'emploi de catégorie 1+2+3+6+7+8 : personnes n'ayant pas exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois et qui souhaitent un CDI à temps plein (cat. 1), un CDI à temps partiel (cat. 2) ou un CDD (cat. 3), ainsi que les personnes ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois et qui souhaitent un CDI à temps plein (cat. 6), un CDI à temps partiel (cat. 7) ou un CDD (cat. 8).

Source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

<sup>1</sup> Au premier trimestre 2003, les effectifs du secteur tertiaire ont toutefois reculé de 0,2 %.

Compte tenu de l'augmentation de la population active (qui progresse de 150 000 à 180 000 personnes par an), l'augmentation du chômage est restée, en apparence, contenue : + 108 000 DEFM<sup>1</sup>, mesure officielle du chômage, et + 89 000 au sens du Bureau international du travail ((BIT)<sup>2</sup>. Le taux de chômage BIT atteint 9,1 % fin 2002 (+ 0,1 point au 4<sup>ème</sup> trimestre), soit une progression de + 0,3 point sur l'année<sup>3</sup>. Un fait marquant reste l'inégalité entre hommes et femmes face au ralentissement de l'activité : si la situation demeure moins favorable pour les femmes en termes de taux de chômage (10,1 % contre 8,2 % pour les hommes), le nombre d'hommes en catégorie 1 a dépassé celui des femmes dès le début de l'année 2002. L'écart était supérieur à 80 000 au dernier trimestre, suite à une augmentation soutenue et régulière chez les hommes (+ 8,2 %) contre une quasi-stabilité chez les femmes (+ 1,3 %). Ces dynamiques contrastées reflètent en grande partie l'évolution sectorielle de l'emploi, les secteurs les plus touchés par le ralentissement étant les secteurs industriels, riches en emplois masculins, les secteurs des services et du commerce, plus féminisés, étant moins affectés.

<sup>1</sup> Les demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie 1 sont les personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, ayant éventuellement exercé une activité occasionnelle ou réduite d'au plus 78 heures dans le mois.

<sup>2</sup> D'après la définition internationale, trois conditions sont nécessaires pour être classé comme chômeur : être sans travail, c'est-à-dire pourvu ni d'un emploi salarié ni d'un emploi non salarié ; être disponible pour un emploi salarié ou non salarié ; être à la recherche d'un travail. Les catégories 1 à 3 de l'ANPE, c'est-à-dire hors activités réduites (activités n'excédant pas 78 heures par mois), approchent le concept de chômage BIT. Les données sont établies une fois par an à partir des résultats de l'enquête annuelle sur l'emploi effectuée par l'INSEE et sont estimées à l'aide d'un modèle économétrique pour les mois intermédiaires.

<sup>3</sup> Il s'élève à 2 505 000 personnes en mars 2003, soit un taux de 9,3 %.

Tableau 22 : Evolution et niveaux de l'emploi

(en milliers, cvs)

	Glissements annuels – Taux d'évolution en %		Créations nettes		Niveau de fin d'année	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
<b>Salariés des secteurs essentiellement marchands</b>	<b>1,5</b>	<b>0,4</b>	<b>+ 240</b>	<b>+ 61</b>	<b>15 348</b>	<b>15 409</b>
Industrie (y compris construction)	0,2	- 1,6	+ 11	- 87	5 394	5 307
Industries agro-alimentaires	1,0	0,6	+ 6	+ 3	580	583
Energie	- 1,0	- 1,6	- 2	- 4	245	241
Construction	1,9	0,2	+ 24	+ 3	1 255	1 258
Industrie manufacturière	- 0,6	- 2,7	- 17	- 89	3 314	3 225
<i>dont :</i>						
Biens de consommation	- 1,7	- 2,2	- 12	- 15	700	685
Automobile	1,1	- 2,2	+ 4	- 7	297	290
Biens d'équipement	0,1	- 2,7	+ 1	- 23	836	813
Biens intermédiaires	- 0,7	- 2,9	- 10	- 44	1 481	1 437
<b>Tertiaire essentiellement marchand</b>	<b>2,3</b>	<b>1,5</b>	<b>+ 229</b>	<b>+ 148</b>	<b>9 954</b>	<b>10 102</b>
<i>dont :</i>						
Commerces	2,6	1,3	+ 77	+ 40	2 959	2 999
Transports	2,3	0,4	+ 24	+ 4	1 062	1 066
Services marchands (y compris intérim)	2,0	1,9	+ 106	+ 104	5 238	5 342
Activités financières	0,9	- 0,3	+ 22	0	695	695
<b>Tertiaire essentiellement non marchand (y compris CES, CEC...)</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>+ 62</b>	<b>+ 63</b>	<b>6 661</b>	<b>6 724</b>
<b>Emploi total (y compris salariés agricoles et non-salariés)</b>	<b>1,1</b>	<b>0,4</b>	<b>+ 283</b>	<b>+ 95</b>	<b>24 509</b>	<b>24 604</b>

Source : INSEE, note de conjoncture, mars 2003.

Comme d'habitude lors d'un ralentissement, les jeunes ont été les premiers concernés par la remontée du chômage : le taux de chômage des moins de 25 ans progresse de 0,8 point en un an (+ 1,2 point pour les jeunes hommes). Prépondérant dans les secteurs traditionnels de l'industrie, l'emploi des 25-49 ans est également très affecté. C'est aussi dans cette tranche d'âge que les évolutions sont les plus contrastées : le taux de chômage des hommes y progresse de 0,5 point tandis que celui des femmes recule de - 0,2 point sur l'année. Pour les plus de 50 ans, le taux de chômage est en hausse de 0,3 point. Dans cette tranche d'âge, l'évolution est aussi plus défavorable pour les hommes que pour les femmes. Il reste que les taux de chômage des femmes sont toujours plus élevés que ceux des hommes quelle que soit la classe d'âge considérée.

Les écarts de taux de chômage entre régions se sont également réduits : fin 2000, un écart de près de 9 points séparait le taux le plus faible du taux le plus fort ; fin 2002, il était de 7 points (Limousin : 6,7 % ; Languedoc-Roussillon : 13,7 %). Mais si, dans la majorité des régions, notamment en Ile-de-France, en Alsace ou en Franche-Comté, un moindre dynamisme de l'emploi entraîne une hausse du chômage, dans 9 autres il continue de reculer grâce à une bonne tenue de l'emploi, comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Corse. Cette explication, conjuguée à des flux migratoires négatifs, vaudrait pour le Nord-Pas-de-Calais. Enfin, en Languedoc-Roussillon, le taux de chômage reste stable car le dynamisme de l'emploi est insuffisant pour absorber l'arrivée de population en âge de travailler. Les régions les plus touchées restent le Nord-Pas-de-Calais et les trois régions méditerranéennes ; les moins touchées sont le Limousin et l'Alsace<sup>1</sup>.

Par ailleurs, cette remontée du chômage ne doit pas faire oublier la persistance de réelles difficultés de recrutement dans certains secteurs, ce qui peut poser le problème du niveau des rémunérations et des conditions de travail mais incite aussi à s'interroger sur les nouveaux comportements face au travail<sup>2</sup>.

## 2. De réelles inquiétudes pour les trimestres à venir

Selon les statistiques de l'ANPE, la hausse des entrées en catégorie 1 (qui exclut de son champ près de 1,3 million de demandeurs d'emploi appartenant aux catégories 2 à 8<sup>3</sup> contre 773 000 en 1996) constatée en 2002 (+ 8,4 % en données CVS) a correspondu d'abord aux « premières entrées » des jeunes sur le marché du travail (+ 21,7 %), avant les licenciements autres qu'économiques (+ 14,3 %), les fins de contrats à durée déterminée (+ 8,3 %) et de mission d'intérim (+ 6,6 %). En revanche, les licenciements pour cause économique se sont inscrits en baisse de 16,9 %.

<sup>1</sup> Voir Ludovic Bourlès, « *Seules neuf régions résistent à la hausse du chômage* », INSEE première, n°888, mars 2003.

<sup>2</sup> Notre Assemblée se prononcera prochainement sur un projet d'avis élaboré à la demande du Premier ministre sur « *La place du travail* », dont le rapporteur est M. Bernard Vivier.

<sup>3</sup> Catégorie 2 : personnes sans emploi immédiatement disponible, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps partiel ; catégorie 3 : personnes sans emploi immédiatement disponibles, à la recherche d'un emploi à durée déterminée, temporaire ou saisonnier ; catégorie 4 : personnes sans emploi non immédiatement disponibles, à la recherche d'un emploi ; catégorie 5 : personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi ; catégorie 6 : personnes sans emploi, ayant exercé au cours du mois une activité occasionnelle ou réduite de plus de 78 heures, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein. Cette catégorie faisait partie, jusqu'en 1995, des chômeurs « officiels » ; catégorie 7 : personnes sans emploi, ayant exercé au cours du mois un activité occasionnelle ou réduite de plus de 78 heures, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps partiel ; catégorie 8 : personnes sans emploi, ayant exercé au cours du mois une activité occasionnelle ou réduite de plus de 78 heures, à la recherche d'un emploi à durée déterminée, temporaire ou saisonnier.

Du côté des sorties, on doit noter que le nombre de radiations administratives effectuées par l'ANPE a atteint 370 000 personnes depuis un an, soit 140 000 de plus qu'en 2001. Ces radiations résultent généralement de l'absence à une convocation<sup>1</sup> : le programme d'action personnalisée mis en place dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) nécessite en effet que le demandeur d'emploi soit reçu au moins chaque semestre pour faire le point sur ses démarches et ses difficultés. L'expérience montre que, si la moitié des non-réponses aux convocations sont liées à une reprise d'emploi non signalée, l'autre moitié correspond à des situations plus confuses : maladie, absence de boîte à lettres, crainte du demandeur d'emploi de se voir imposer un emploi qui ne lui conviendrait pas, etc. Eu égard à ces situations, il peut donc exister une relative sous estimation de la réalité du chômage.

Par ailleurs, les services de l'emploi ont proposé beaucoup plus de stages rémunérés (+ 60 000) et procédé à davantage de dispenses de recherche d'emploi (+ 10 000), une procédure destinée à permettre aux travailleurs âgés de percevoir leurs indemnités de chômage sans être soumis aux obligations du PARE. Dans les reprises d'emploi, un nombre plus important concernait aussi des contrats emploi solidarité (CES), le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité ayant obtenu de pouvoir en financer davantage, alors qu'il était prévu initialement que leur nombre diminuer.

La question est toujours, avec de pareilles mesures apparentées au traitement social du chômage, de savoir si elles ont un effet durable pour l'emploi des personnes concernées, surtout lorsque le ralentissement de l'activité et les incertitudes sur l'avenir vont avoir un effet négatif sur les créations d'emplois, déjà faiblement positives en 2002, et qui seront très probablement en diminution nette en 2003. Le niveau atteint par le total des demandeurs d'emploi, toutes catégories confondues, y compris ceux cumulant recherche d'emploi et travail occasionnel, soit plus de 3,5 millions de personnes, n'a que très faiblement diminué depuis janvier 1996 (3,8 millions), et a toutes chances d'augmenter en 2003, et avec lui la part du chômage de longue durée : plus de 30 % des chômeurs de catégorie 1, soit près de 700 000 personnes, sont inscrits depuis un an ou plus, la durée moyenne des sortants approchant 230 jours dont 409 pour les 50 ans et plus. Or, il est clair que le chômage cessera d'être une calamité lorsque chacun pourra avoir la certitude de ne pas y stagner des années durant, en risquant de devoir vivre dans la précarité : il faut rappeler que seuls 60 % environ des demandeurs d'emploi sont indemnisés au titre de l'assurance chômage.

---

<sup>1</sup> Un demandeur d'emploi qui ne s'est pas présenté à une convocation reçoit une lettre lui demandant d'indiquer les raisons de son absence. Si aucune réponse n'est fournie dans les quinze jours, la radiation est effectuée d'office, avec suspension des indemnités éventuelles. Cette suspension est d'au moins deux mois, même en cas de réinscription ultérieure, mais ce « délai de carence » n'est pas comptabilisé dans l'ancienneté de chômage.

Si l'on veut vraiment évaluer le drame humain de la défaillance actuelle de l'emploi dans notre pays, il faut se souvenir qu'à côté du chômage clairement mesurable il existe une zone d'ombre dans laquelle on trouve des personnes dans l'incapacité de rechercher un emploi ou découragées de le faire, des personnes retirées prématûrement de la vie active ou travaillant involontairement à temps partiel. On se souvient qu'en 1997, dans leur rapport intitulé « *Chômage : le cas français* »<sup>1</sup>, MM. Robert Castel, Jean-Paul Fitoussi, Jacques Freyssinet et Henri Guaino avaient stigmatisé ce gâchis. Il suffit de rappeler que la proportion de personnes à temps partiel souhaitant travailler davantage était égale à 31,6 % du total en mars 2002 (contre 39,5 % en 1997), soit plus de 1,2 million de personnes ; le nombre d'emplois précaires (contrats aidés à durée limitée, intérim, contrats à durée déterminée) est, par ailleurs, passé de 516 000 (2,8 % de la population salariée ayant un emploi) en 1982 à 1 832 000 (8,6 %) en 2002, soit une multiplication par plus de 3,5 en vingt ans.

Si l'amélioration générale de l'emploi, remise en cause depuis près de deux ans du fait du ralentissement économique, est indéniable, en particulier au regard des chiffres de la première partie des années 1990, cette amélioration s'est effectuée en partie au détriment de la qualité de l'emploi. Depuis sa formation à la mi 2002, le gouvernement a choisi de centrer son action sur un renforcement de la baisse des charges, assorti de la fin des emplois-jeunes, la réduction des CES de 260 000 à 80 000, l'assouplissement de la loi sur les 35 heures alors que 6 millions de salariés sont toujours employés sur la base de 39 heures, la suppression du volet anti-licenciements de la loi de modernisation sociale, la disparition de la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes... Mais il s'est heurté au retournement de la conjoncture.

La phase actuelle d'atonie de la croissance ne peut que jouer dans le sens d'un nouveau glissement vers davantage de précarité et de formes d'emploi ne correspondant ni aux aspirations, ni aux capacités des personnes concernées. Cette perspective est naturellement intolérable et doit être combattue. Cette menace pour la cohésion sociale a motivé l'organisation par le gouvernement d'une conférence sur l'emploi le 18 mars 2003. Au cours de celle-ci ont été annoncées ou confirmées aux partenaires sociaux différentes dispositions qualifiées d'« *urgentes* », dans une enveloppe de 300 millions d'euros, qui sont cependant loin de répondre à leurs attentes :

- destiné à « *favoriser le retour à l'emploi des plus exclus* », le revenu minimum d'activité (RMA) est conçu pour permettre à ceux qui vivent du RMI depuis plus de deux ans de retrouver un travail, principalement dans le secteur non marchand, voire en entreprise. Pour une période de six mois renouvelable trois fois, l'Etat continuera de prendre en charge le montant de ce minimum social (411,70 euros mensuels pour une personne seule) et l'employeur n'acquittera que la différence avec le SMIC (sur la base de 20 heures hebdomadaires).

---

<sup>1</sup> La Documentation française, mai 1997.

Dans le même temps, l'obligation pour les départements de consacrer au moins 17 % de leurs crédits à l'insertion est supprimée. Le gouvernement s'attend à un coût annuel inférieur à 100 millions d'euros. Cette mesure, qui nécessite un vote du Parlement, ne devrait pas entrer en application avant le début 2004. Environ 57 % du million d'allocataires du RMI sont inscrits depuis plus de deux ans et devraient relever du RMA. La création du RMA suscite des interrogations sur l'objectif à moyen terme du gouvernement concernant le RMI ;

- lancé en 1995, le contrat initiative emploi (CIE) concerne les chômeurs de longue durée. Les entreprises qui les embauchent reçoivent une aide forfaitaire assez importante. Alors que plus de 400 000 personnes étaient passées dans le dispositif en 1997, ce nombre a décliné peu à peu. Pour relancer le CIE, le gouvernement réduit la condition d'inscription au chômage de deux ans à dix-huit mois, allonge de deux à cinq ans le bénéfice de l'aide pour l'embauche des plus de 50 ans et prévoit un versement trimestriel et non plus annuel de l'aide, soit un coût de 60 à 80 millions d'euros en 2003 ;
- le nombre de contrats emploi-solidarité (CES), qui s'adressent à des « *publics très éloignées de l'emploi* », est revu de 160 000 dans le budget 2003 à 240 000. L'Etat continuera à prendre en charge 95 % du coût des CES pour les jeunes en grande difficulté (environ 100 millions d'euros au total) ;
- promis durant la campagne présidentielle, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) a eu du mal à naître, principalement pour des raisons budgétaires et de partage des rôles entre l'Etat et les régions. Ce contrat concernera les jeunes de 16 à 25 ans les moins formés, qui pourront occuper des « *emplois d'utilité sociale* ». L'Etat financera 25 000 CIVIS pour les associations sur trois ans, dont un peu moins de 5 000 dès cette année, soit beaucoup moins que l'objectif initial (100 000). D'autres CIVIS sont prévus, notamment à destination des créateurs d'entreprise ou pour remplacer les parcours TRACE, pour un coût de 50 millions d'euros ;
- le gouvernement a assoupli le dispositif Delalande en vertu duquel les entreprises paient, depuis 1992, des pénalités quand elles se séparent des travailleurs les plus âgés. La contribution ne sera plus due quand l'entreprise licencie un salarié de plus de 50 ans qu'elle a embauché quand il avait plus de 45 ans (50 ans actuellement) ;
- enfin, un nouveau financement d'aide à la création d'entreprise est mis en place tandis que le « *plafond de la participation de l'Etat au financement des cellules de reclassement dans les entreprises touchées par un plan social* » est doublé.

Le retour vers la panoplie classique des contrats aidés rappelle l'insuffisance de la politique initiale de l'emploi au regard de la dégradation du marché du travail. Pour le moment, la politique gouvernementale ne semble pas avoir provoqué les effets escomptés et les perspectives pour l'année en cours sont, dans ces conditions, particulièrement moroses.

#### Encadré 7 : Le PARE face au retournement de la conjoncture

Accélérer et consolider l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi, tel était le dessein affiché du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), disposition-phare de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage<sup>1</sup>, issue de l'accord de juillet 2000. Cet objectif est évidemment essentiel si l'on veut éviter l'alternative entre un chômage excluant et des activités précaires. Or, on sait, grâce à l'enquête « sortants de l'ANPE »<sup>2</sup>, que, quand un chômeur quitte les listes, c'est une fois sur deux pour prendre un emploi. Les emplois trouvés sont majoritairement à durée limitée. Une fois sur quatre, le chômeur rejoint une entreprise pour laquelle il a déjà travaillé. Les femmes sont plus souvent que les hommes recrutées sur des contrats aidés à temps partiel, dont la durée est en général supérieure à six mois, tandis que les hommes effectuent bien plus fréquemment des missions d'intérim à temps plein. Parmi les nouveaux embauchés, les deux tiers ont des horaires atypiques. La journée de travail des femmes comporte plus de coupures que celle des hommes, ce type d'organisation étant largement associé à du temps partiel. Les hommes travaillant par ailleurs plus souvent le soir ou la nuit, les différences de rémunérations entre sexes restent marquées. Pour les trois quarts des anciens chômeurs, l'emploi retrouvé donne satisfaction mais, au bout de trois mois, une personne sur cinq se met en quête d'un autre emploi.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, les demandeurs d'emploi indemnisés signent avec l'assurance-chômage un plan d'aide au retour à l'emploi, qui se concrétise par un projet d'action personnalisé (PAP). Un entretien approfondi renouvelé tous les six mois est destiné à établir le profil du demandeur, à définir la liste des emplois qu'il est en mesure d'occuper, et à étudier les différentes formations qu'il peut suivre. Le financement<sup>3</sup> et le suivi sont assurés par l'UNEDIC. Annoncé d'abord pour octobre 2002, puis le 15 novembre, désormais attendu pour le 30 juin, un bilan de son efficacité s'avère particulièrement difficile à établir en raison notamment du retournement brutal de la conjoncture qui fausse toute comparaison. Cette situation a d'ailleurs conduit récemment à une révision douloureuse du dispositif (baisse des allocations, durcissement des conditions d'indemnisation et augmentation des cotisations) tout en préservant la non-dégressivité des allocations et l'effort financier destiné à appuyer les chômeurs dans leur recherche d'emploi.

De fait, les résultats du PARE, à l'issue de sa première année de fonctionnement, sont bien inférieurs aux objectifs fixés. Les signataires de la convention tablaient, alors, sur une croissance de 3,1 % et sur 381 000 emplois supplémentaires à la fin de 2001. Ils s'étaient donnés comme critère principal de réussite une baisse de la durée moyenne d'indemnisation de 21 jours. Or, cet objectif n'est pas atteint, en raison du retournement de la conjoncture, puisque la réduction observée n'est que de 7 jours entre décembre 2000 et décembre 2002. Au demeurant, mesurer l'incidence propre du PARE dans cette diminution de la durée d'indemnisation n'est pas aisé.

Le PARE représente des mesures concrètes en faveur des demandeurs d'emploi. L'UNEDIC finance l'emploi de 3 650 agents supplémentaires à l'ANPE pour une bonne mise en œuvre du PARE. Mais il faut rappeler que, malgré cela, l'ANPE compte un agent pour 95 demandeurs d'emploi, contre 27 en Suède, 50 en Grande-Bretagne et 69 en Allemagne, le service public de l'emploi devant recourir aux contrats à durée déterminée (CDD) et aux emplois dits « temporaires » afin d'ajuster ses effectifs, ainsi qu'à des contrats emploi-solidarité et à des emplois-jeunes<sup>4</sup>. Il faut aussi souligner que six offres d'emploi sur dix passent par d'autres canaux que l'ANPE et que celles-ci sont mal connues, ce qui en période de pénurie de l'offre est particulièrement dommageable.

En pratique, les ASSEDIC dressent l'inventaire des emplois prioritaires à partir d'éléments statistiques et d'enquêtes menées auprès des chefs d'entreprise. Les emplois retenus sont ceux « *en tension* », c'est-à-dire se caractérisant par moins de trois demandes pour une offre. Les candidats à ces métiers peuvent bénéficier d'une formation prise en charge par les ASSEDIC, à condition toutefois qu'elle ne dépasse pas six mois. Ce mode de sélection peut conduire à une orientation inadaptée tant aux besoins des individus qu'aux caractéristiques spécifiques des bassins d'emplois. Un indice de ces difficultés doit certainement être relevé dans l'augmentation des radiations pour non-réponse à des convocations, qui sont passées de 5,7 % en 2001 à 8,6 % en 2002.

<sup>1</sup> CGPME, MEDEF, UPA, d'une part, CFDT, CFE-CGC, CFTC, d'autre part.

<sup>2</sup> « *Les sorties du chômage vers l'emploi* », DARES, Premières informations et première synthèses, n°11.1, mars 2003.

<sup>3</sup> En 2002, l'UNEDIC a débloqué 1,2 milliard d'euros au titre du PARE dont 350 millions pour les bilans de compétences.

<sup>4</sup> En 2002, sur un effectif de 22 665 personnes, on dénombrait 1 190 CDD, 486 emplois-jeunes et 1 340 contrats emploi-solidarité.

### C - LES INÉGALITÉS ET LA PAUVRETÉ

On dispose, grâce au BIP<sup>1</sup> 40 élaboré par le réseau d'alerte sur les inégalités (RAI), d'un baromètre utile sur la question des inégalités et de la pauvreté en France. Celui-ci est né de l'insatisfaction liée au fait que les indicateurs usuels se limitent le plus souvent au champ du revenu, laissant de côté d'autres dimensions importantes des inégalités. Il rassemble ainsi une soixantaine d'indicateurs consultables par tous et couvrant six domaines : l'emploi, le chômage, les conditions de travail ; les revenus, les salaires et la pauvreté ; la santé ; l'éducation ; le logement ; la justice.

Cet indice, qui peut varier de 0 (plus bas niveau des inégalités) à 10 (plus haut niveau), a augmenté rapidement à partir de 1983 (3,6) avant de marquer une pause entre la fin des années 1980 (4,8 en 1988) et 1992 (5,1). Il est reparti franchement à la hausse jusqu'en 1998 (6) avant de redescendre à 5,3 en 2001. Au total, sur la période, les inégalités ont donc, selon cet indicateur, augmenté de moitié en dépit d'un infléchissement en fin de période. Quasiment tous les thèmes retenus ont contribué à la croissance du BIP 40 (à l'exception de l'éducation) parmi lesquels les questions d'emploi et de chômage et les conditions de logement qui expliquent plus de 55 % de l'évolution sur la période. Ensuite viennent les questions liées aux revenus et à la santé (33 % des facteurs de hausse) et la justice (10 %). La baisse enregistrée en 2001 était surtout liée au recul du temps partiel subi, à la reprise de la construction de logements sociaux et à la baisse du taux d'incarcérations.

Le ralentissement de la croissance, la remontée du chômage, le temps partiel contraint, les choix opérés en matière d'allègement de l'impôt sur le revenu ont plutôt joué dans le sens d'une nouvelle aggravation des inégalités. Les premières données sur le début 2003 et les perspectives pour l'année ne conduisent pas à l'optimisme. La dégradation de la conjoncture sociale est aussi clairement visible dans la remontée du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) qui concerne plus d'un million de personnes. Cette pauvreté touche, en particulier, un nombre considérable d'enfants : selon l'Insee, environ un million d'enfants vivent ainsi dans un ménage dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté (552 euros par mois et par unité de consommation) soit 8 % de la population âgée de moins de 18 ans ; ils sont deux millions si, au lieu du seuil de 50 % du revenu médian généralement utilisé, on retient celui de 60 % ; dans un cas sur deux, les parents de ces enfants n'ont pas d'emploi ; par ailleurs, le taux de pauvreté des enfants est d'autant plus élevé que le niveau d'instruction des parents est faible ; à Paris et dans le monde rural, cet indicateur est inférieur à la moyenne (respectivement 5 % et 7 %) alors que dans les villes de plus de 200 000 habitants (à l'exception de Paris), ce taux atteint son maximum (11 %), surtout dans le Nord, autour de la Méditerranée, en Corse et en Midi-Pyrénées ; plus du quart des enfants pauvres sont issus de familles dont la personne de référence n'est pas ressortissante d'un pays membre de l'Union

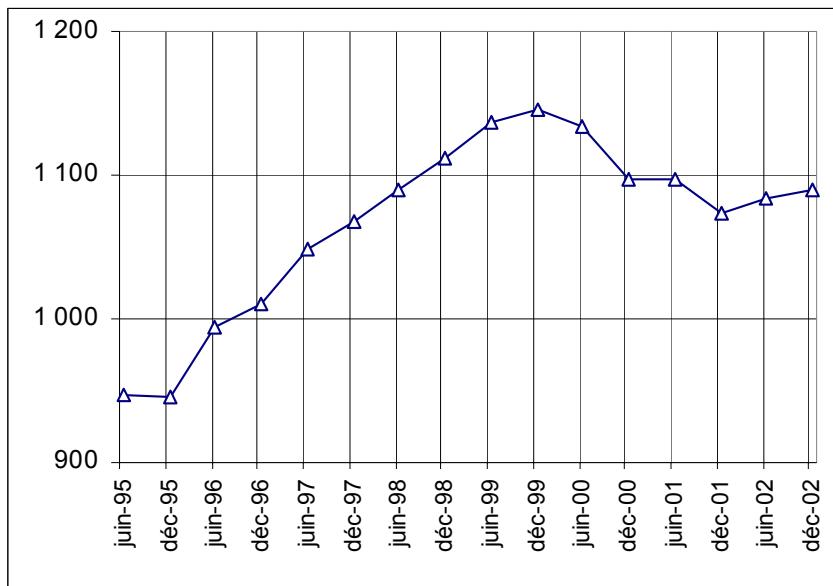
---

<sup>1</sup> Baromètre des inégalités et de la pauvreté.

européenne. Cela montre que la question de l'immigration ne s'arrête pas à celle des mouvements migratoires et se pose plus fondamentalement en terme d'intégration sociale dans la durée des familles migrantes<sup>1</sup>.

Graphique 10 : Les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI)

(en milliers)



Champ : métropole et Outre-mer.

Source : Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et Mutualité sociale agricole (MSA), graphique Conseil économique et social.

La cohésion de la société française a tout particulièrement été mise à mal par l'accroissement des inégalités dans une compétition économique marquée par la déréglementation et un quart de siècle de chômage de masse. Celui-ci a tiré vers le bas les revenus des exclus et multiplié les emplois à durée très limitée, à temps partiel contraint ou temporaires : la part des salariés – surtout des femmes - dont le revenu est inférieur aux deux-tiers du salaire net médian est ainsi passée de 11 % au début des années 1980 à 18,4 % en 1995 et 16,6 % en 2001. Environ une personne sur douze vit aujourd'hui dans un ménage dont le revenu est situé en dessous du seuil de pauvreté (50 % du revenu médian). Or, les pays de l'Union européenne se sont fixé pour objectif de faire très sensiblement régresser ce ratio dans les cinq années à venir. Cela implique que les revenus d'activité ou sociaux des pauvres progressent plus vite que

<sup>1</sup> Notre Assemblée a eu l'occasion de s'exprimer sur ce thème dans le cadre d'une étude présentée par Mme Mouna Viprey sur « *L'insertion des jeunes d'origine étrangère* » (J.O.avis et rapports du Conseil économique et social n°12 du 26 septembre 2002) et se prononcera prochainement sur « *Les défis de l'immigration future* », projet d'avis présenté par M. Michel Gevrey.

l'ensemble des autres revenus, ce qui suppose une politique volontariste de correction ou de compensation des inégalités. Il convient notamment d'inciter les branches qui occupent beaucoup de salariés à temps partiel faiblement rémunérés à négocier des conventions collectives apportant de meilleures garanties d'emploi, de salaire et d'évolution de carrière, et qui donnent, comme aux Pays-Bas, une priorité à ces salariés pour accéder à un emploi à temps plein de même qualification dès qu'un poste se libère dans l'entreprise.

Il faut aussi garantir le droit à un logement décent, condition de base de toute lutte contre la précarité d'existence<sup>1</sup> : le mal-logement frappe encore largement les catégories populaires et moyennes, notamment les familles dont le niveau de vie est tout juste supérieur au plafond des allocations logement ; il affecte tous ceux pour qui l'absence de stabilité professionnelle (CDD, intérim notamment) ne permet pas d'apporter des garanties suffisantes à un bailleur et qui paient souvent cher l'accès à des logements exigus ; il conduit à des situations d'extrême dénuement pour les trop nombreux « *sans domicile fixe* » dont 90 000 sont, selon l'INSEE, secourus par les services d'hébergement ou de distribution de repas sur l'ensemble du territoire. Il importe enfin de revaloriser les aides aux familles ayant des ressources modestes et de s'attaquer véritablement à l'échec scolaire, source première des difficultés d'insertion durable sur le marché du travail. Le plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion que le gouvernement compte mettre en œuvre dans une enveloppe d'un milliard d'euros d'ici 2005 marque une volonté politique opportune de s'attaquer, à travers une quarantaine d'objectifs, aux diverses dimensions de l'exclusion. Il n'est pas sûr toutefois qu'il soit à la hauteur des enjeux, d'autant que certaines décisions de régulation budgétaire (annulation de crédits pour le logement et l'urbanisme notamment) s'inscrivent déjà en contradiction<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le « *rapport 2002 sur l'état du mal-logement en France* » publié par la Fondation Abbé-Pierre évalue à plus de 3 millions de personnes les mal-logés en France et la production annuelle nécessaire pour faire face aux besoins à 80 000 logements sociaux au moins (contre une production de 30 000 en 2003).

<sup>2</sup> Sur ce thème, on pourra consulter l'avis adopté par notre Assemblée le 18 juin 2003, intitulé « *L'accès de tous aux droits de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous* », sur le rapport de M. Didier Robert.

Les inégalités sociales se doublent, au demeurant, d'inégalités spatiales comme on le voit avec la situation de nos départements et territoires d'Outre-mer. Le projet de loi de programme élaborée par le gouvernement est conçu pour apporter des solutions aux problèmes d'urgences qui ont trait à l'emploi et à l'investissement mais sans, pour autant, résoudre la question essentielle des perspectives et des moyens de développement de ces territoires par l'intermédiaire desquels l'influence de notre pays peut rayonner bien au-delà du continent européen<sup>1</sup>.

#### Encadré 8 : L'évolution récente des revenus et des patrimoines

Des études récentes de l'INSEE publiées dans le n°65 de la série « *Synthèses* » sur « *revenus et patrimoine des ménages* » permettent de faire le point sur l'évolution des revenus entre 1996 et 1999 et sur l'évolution des inégalités de patrimoine entre 1986 et 2000.

##### 1. L'évolution des revenus individuels entre 1996 et 1999

De 1996 à 1999, les revenus individuels déclarés au fisc (salaires, indemnités de chômage, pensions) ont progressé en moyenne de 1,5 % par an en euros constants. Cependant, le revenu individuel moyen des salariés (en emploi ou au chômage) a davantage progressé (+ 1,7 %) que celui des retraités (+ 0,9 %) contrairement à ce qui était le cas depuis 1970<sup>2</sup>.

La période 1996-1999 a été marquée par la reprise de l'emploi à partir de la mi-1997. Le retour de la croissance s'est accompagné d'une progression sensible du revenu moyen de l'ensemble des salariés ou chômeurs (population active salariée) : leur pouvoir d'achat moyen a progressé de 2,2 % par an entre 1997 et 1999, alors qu'il n'a progressé que de 0,8 % entre 1996 et 1997. L'augmentation du volume d'emploi (nombre de mois passés en emplois, part des emplois à temps partiel) en expliquerait + 0,5 point par an contre - 0,2 point de 1996 à 1997, le solde étant lié à l'augmentation des salaires mensuels et indemnités de chômage.

Parmi les salariés ou chômeurs, ce sont les jeunes – et plus particulièrement les jeunes diplômés – qui ont été les principaux bénéficiaires de l'amélioration conjoncturelle : le revenu moyen des moins de 30 ans a progressé de 4,0 % par an entre 1997 et 1999 (+ 4,8 % pour les diplômés supérieurs au bac). Cela est surtout dû à l'effet du volume d'emploi qui explique plus de 2 points de hausse par an entre 1997 et 1999.

C'est essentiellement le renouvellement des générations qui explique la légère progression des revenus individuels des retraités : les nouveaux retraités ont en moyenne des droits à pension supérieurs à ceux des plus anciens. Ce sont aussi les revenus des retraités les plus modestes qui ont le plus augmenté, notamment pour les agriculteurs (+ 3 %) et les autres anciens indépendants (+ 2,4 %).

<sup>1</sup> Notre Assemblée s'est prononcée sur ce texte dans un avis adopté le 12 février 2003, sur le rapport de Mme Marlène Mélisso (J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n°4 du 17 février 2003), en soulignant notamment la nécessité d'un « *véritable dispositif dynamique et nouveau, redéployant et augmentant les moyens dans la perspective de renouveler les conditions du développement de l'Outre-mer* ». Elle a, par ailleurs, avancé des propositions plus spécifiques dans son avis intitulé « *Quels enjeux et quels développements pour les agricultures des départements d'Outre-mer* », adopté le 26 février 2003, sur le rapport de Mme Chantal Berthelot (J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n°6 du 7 mars 2003).

<sup>2</sup> La progression du revenu des retraités a en effet été réduite par des modifications de la législation sociale : alors que depuis plusieurs décennies l'accroissement des prélèvements sociaux pesait surtout sur les salariés, les modifications de cotisations sociales et CSG intervenues en 1997 puis en 1998 ont opéré un rééquilibrage (gain de + 0,9 % pour les salariés et perte de 1,2 % pour les retraités).

Les retraités les plus aisés ont vu quant à eux leur revenu moyen diminuer : ainsi, ceux des titulaires d'un diplôme supérieur ou des retraités résidant dans l'agglomération parisienne se sont réduits de 1,3 % par an.

Au total, en 1999, le revenu individuel mensuel médian – au-dessus duquel se situent 50 % des salariés – était de 1 210 euros alors que les 10 % dont les revenus étaient les plus élevés en percevaient au minimum le double et les 1 % les mieux rémunérés plus de 5 180 euros. En bas de l'échelle, les 10 % les moins rémunérés percevaient au maximum 320 euros. De 1996 à 1999, pour l'ensemble des salariés et chômeurs, les écarts se sont réduits entre le bas de la distribution et le revenu médian, les bas revenus progressant davantage que ce dernier. Toutefois, les inégalités de revenus sont globalement restées stables, le revenu au-delà duquel se situent les 5 % les plus aisés progressant également plus vite que le revenu médian. Pendant ce temps, on assistait à une légère réduction des inégalités dans la répartition des revenus des retraités.

## 2. Evolution des inégalités de patrimoine entre 1986 et 2000

Le patrimoine des ménages a augmenté depuis 1986 à un rythme de plus de 5 % jusqu'en 1992. Le patrimoine médian, au-dessus duquel se situe plus de la moitié des ménages, a progressé plus lentement à partir de 1992. En mai 2000, il atteignait environ 78 000 euros pour l'ensemble des ménages et 67 000 euros pour les ménages salariés.

Compte tenu du processus d'accumulation, les inégalités de patrimoine sont toujours supérieures à celles des revenus : les 10 % de ménages les plus riches possédaient un patrimoine de 267 000 euros, soit au total 46 % du patrimoine global, les 50 % les moins riches n'en possédaient que 9 % et le patrimoine des 10 % les moins riches était égal à moins de 4 200 euros. Le rapport inter-déciles est de 1 à 64 contre 1 à 87 en 1986. Toutefois, ces inégalités ont globalement diminué entre 1986 et 2000. En particulier, la distribution du patrimoine des ménages d'indépendants apparaît moins inégalitaire qu'auparavant, grâce notamment à une forte progression des petits patrimoines. Mais, chez les salariés, il semble plus difficile de conclure à une réduction des inégalités : certes, les écarts entre les petits patrimoines et les patrimoines plutôt élevés se sont réduits ; en revanche, les très hauts patrimoines contribuent à maintenir une forte concentration de la richesse en haut de la distribution. C'est le renouvellement des générations qui expliquerait la réduction observée des inégalités patrimoniales (si on laisse de côté les très hauts patrimoines), les générations les plus âgées ayant, en effet, été remplacées par des générations dans lesquelles le patrimoine est moins inégalitairement réparti.

Entre 1992 et 1998, la démocratisation de l'accès à la propriété et la forte baisse des prix à l'achat des logements ont rendu la répartition du patrimoine immobilier moins inégalitaire. A l'inverse, le patrimoine financier, qui occupe une place croissante dans la richesse des ménages salariés (21 % en 1992, 30 % en 1998) s'est nettement concentré parmi les ménages les plus aisés ; les 10 % des ménages les mieux pourvus détenaient 59 % des actifs financiers des ménages en 1998 contre 54 % en 1992.

## D - L'ÉTAT DES LIEUX DU DIALOGUE ET DES RELATIONS SOCIALES

Lors de la rencontre entre les organisations syndicales et d'employeurs du 19 décembre 2000, huit thèmes de négociation avaient été retenus : voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective ; assurance chômage, lutte contre la précarité, insertion des jeunes ; santé au travail, prévention des risques professionnels et accidents du travail ; évolution des régimes de retraite complémentaires ; adaptation de la formation professionnelle ; égalité professionnelle ; place et rôle de l'encadrement ; protection sociale. Plus de deux ans après le lancement de ce vaste chantier, le bilan apparaît controversé : si certaines discussions ont abouti à des accords,

d'autres ont été suspendues ou sont toujours en attente. Compte tenu de la dégradation de la situation économique, le gouvernement a appelé les partenaires sociaux à « *aller plus vite* » dans la négociation sur la formation professionnelle lors de la conférence sur l'emploi du 18 mars 2003, dans la perspective de l'élaboration d'un projet de loi. Un autre accord interprofessionnel est escompté sur les restructurations industrielles et les branches professionnelles sont invitées à négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois des salariés les plus âgés.

D'autres dossiers sociaux très lourds sont en pleine discussion. Celui des retraites est le plus emblématique, mais les questions relatives aux autres volets de la protection sociale ou à la modernisation des services publics sont également d'importance. Le dialogue social et la négociation ne sont pas étrangers aux questions conjoncturelles, bien au contraire. Nous avons identifié que l'année 2002 avait été, en bien des domaines dans notre monde, une année de la défiance. Restaurer la confiance à tous les niveaux apparaît comme une des principales clés du dynamisme de l'économie. Cela est vrai aussi sur le terrain social, à tous les niveaux, de l'unité de travail à l'échelon international. Mais le dialogue n'est pas seulement une formalité à remplir pour marquer la considération que l'on porte à l'interlocuteur. C'est créer les conditions d'une négociation en pleine connaissance de cause et accepter la possibilité de prendre en compte tel ou tel aspect des propositions formulées. Cela doit se vérifier dans les négociations entre employeurs et salariés, mais aussi dans les relations entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

La négociation doit faire émerger des solutions et des pratiques originales et il n'y a pas de fatalité à s'aligner sur le modèle libéral anglo-saxon. Le présent rapport n'a certes pas pour objet d'intervenir dans le contenu du dialogue social et des négociations en cours. Il peut toutefois souligner la nécessité d'aboutir à des accords équilibrés, qui permettent au monde du travail d'être partie prenante des évolutions nécessaires et d'en tirer des bénéfices équitablement répartis. C'est une condition nécessaire au renforcement de la confiance sans laquelle l'amélioration de la conjoncture est problématique.

A cet égard, la situation a beaucoup évolué au sein des entreprises : d'une part la négociation s'y est développée, y compris ces dernières années pour la mise en œuvre des 35 heures ; mais, d'autre part, les contraintes économiques et un certain blocage du système de relations sociales ont eu tendance à restreindre fortement les marges réelles de négociation. On risque donc de retrouver une intensité du dialogue beaucoup plus faible alors même que le contexte exigerait le mouvement inverse pour élaborer des solutions aptes à anticiper et affronter efficacement les mutations.

Dans cette perspective, il est utile de souligner l'expérience de la réforme des dispositifs de participation dans l'entreprise opérée par la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale. Suite à cette nouvelle législation plusieurs centrales syndicales se sont accordées pour mettre en place un comité intersyndical apte à éclairer le choix des institutions d'épargne retenues par les partenaires sociaux

dans les entreprises, et ce grâce à une procédure d'agrément. Il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur une telle initiative, car différentes conceptions se sont manifestées à cette occasion et la question de la « participation » a toujours été un sujet en débat. On retiendra toutefois que des organisations représentatives des salariés viennent ainsi sur le terrain de la gestion financière, élargissant le champ de leur action traditionnelle, dans une économie où les financiers pèsent de plus en plus lourd. Il en est de même, d'une certaine manière, si les salariés actionnaires pèsent par leurs initiatives sur les tractations dans les tentatives de prises de contrôle entre groupes. Ce type d'expérience montre que les domaines d'action du syndicalisme peuvent évoluer pour tenir compte des nouvelles réalités de l'entreprise.

D'autres relations sociales dans l'entreprise seraient sans doute possibles si l'idée de participation dépassait le champ limité, et légitime, de la participation financière, qui autorise une plus juste répartition des résultats dégagés. La possibilité, pour les salariés, de dire leur mot sur les orientations de l'entreprise, les conditions et l'organisation du travail est autrement importante au quotidien. Les débats sur la représentativité syndicale, le mode de conclusion des accords et la complémentarité entre la loi et la négociation collective, doivent être conduits dans cette perspective. Au-delà même de la question de savoir qui est habilité à négocier et à signer les accords, la consultation plus systématique des partenaires sociaux autour d'objectifs précis de politique économique et sociale serait un gage précieux d'efficacité et de réussite des choix économiques et des réformes à élaborer et à mettre en oeuvre.

**Encadré 9 : L'épargne salariale (participation, intéressement, plans d'épargne d'entreprise et actionnariat salarié)**

La participation et l'intéressement sont deux dispositifs permettant à l'entreprise d'associer collectivement ses salariés à ses résultats. La participation est obligatoire pour toutes les entreprises qui emploient au moins cinquante salariés et dont les résultats sont suffisants ; sa formule de calcul est fixée par la loi en fonction du bénéfice réalisé. L'intéressement est facultatif, quelle que soit la taille de l'entreprise, et est déterminé en fonction d'indicateurs de gestion propres.

En 2000, les entreprises des secteurs marchands non agricoles ont distribué 7,6 milliards d'euros au titre de la participation ou de l'intéressement à près de 5,6 millions de salariés (37,6 % des salariés)<sup>1</sup>. Les développements ci-dessous concernent en priorité ces deux formes d'épargne salariale mais ils abordent aussi le thème des plans d'épargne d'entreprise (PEE) et l'actionnariat salarié.

**1. La participation : 40 % des salariés, près de 1 000 euros en moyenne**

Fin 1999, 3 % des entreprises appliquaient un accord de participation et près de 40 % des salariés étaient ainsi couverts. Peu répandue (1,5 %) dans les entreprises de moins de 50 salariés (où elle est facultative), la participation a fait l'objet d'un accord dans 54 % des entreprises entre 50 et 99 salariés et 75 % dans les plus grandes. Les salariés de l'industrie sont, en moyenne, plus souvent couverts que ceux du tertiaire (la moitié contre un tiers). En tête figurent l'industrie pharmaceutique, l'automobile, l'industrie des composants électriques et électroniques et les activités financières,

<sup>1</sup> Dares, premières synthèses n°17.1, avril 2002.

qui ont globalement entre 74 % et 86 % de leurs salariés couverts.

En 2000, parmi les entreprises dotées d'un accord en vigueur, 60 % ont pu attribuer une prime, mais seulement une sur deux parmi les très petites entreprises. Ces entreprises ont attribué 4,1 milliards d'euros à 4,2 millions de salariés (4,1 % de la masse salariale et 12,5 % des bénéfices). La prime par salarié s'élève en moyenne à 976 euros, son montant décroît avec la taille : un salarié d'une très petite entreprise bénéficiera d'une prime plus de deux fois plus importante que celui d'une grande. L'écart est aussi très marqué entre secteurs d'activité, de 148 euros dans la production de combustibles et de carburants à 2 967 euros dans les activités récréatives, culturelles et sportives.

#### **2. L'intéressement : près de 1 000 euros en moyenne pour plus du quart des salariés**

4,5 % des entreprises disposent d'un accord d'intéressement et 28 % des salariés sont ainsi couverts. Ces proportions augmentent avec la taille de l'entreprise, mais l'intéressement est beaucoup plus répandu que la participation dans les entreprises de moins de 50 salariés. Il existe de grandes disparités par secteur d'activité : énergie (plus de 90 % des salariés couverts) ; industrie automobile (78 %) ; services personnels et domestiques (moins de 2 %). Plus de sept entreprises sur dix dotées d'un accord ont pu distribuer des primes et près de 85 % des salariés couverts en ont perçues. Ainsi, 3,5 milliards d'euros ont été versés à 3,5 millions de salariés, soit une prime moyenne de 990 euros.

#### **3. Les plans d'épargne d'entreprise reçoivent des versements volontaires**

Le PEE peut recevoir des fonds provenant de la participation, de l'intéressement ou d'autres sommes déposées par les salariés, sous forme de « *versements volontaires* ». Les fonds issus de la participation, (obligatoirement bloqués) peuvent transiter par le PEE, mais ne peuvent donner lieu à abondement de la part de l'entreprise, contrairement aux primes d'intéressement et aux autres versements du salarié. Fin 1999, 3 % des entreprises disposent d'un PEE, couvrant potentiellement 30 % des salariés. Au-delà de 500 salariés, plus d'une entreprise sur deux est concernée. Dans les services aux particuliers à peine 10 % des salariés ont cette possibilité contre la presque totalité des salariés de l'énergie. Les fonds versés proviennent majoritairement d'une démarche délibérée du salarié, par affectation de tout ou partie de sa prime d'intéressement (40 %) ou par des versements volontaires (24 %).

#### **4. L'actionnariat des salariés concerne une entreprise sur dix**

9 % des entreprises ont déclaré compter parmi leurs salariés (ou ceux du groupe auquel elles appartiennent) des actionnaires (de leur entreprise ou d'une autre société de leur groupe). Ce taux peut atteindre 13 % dans les entreprises de plus de 500 salariés ou celles de 10 à 49 salariés. Il varie entre plus d'une entreprise sur cinq dans les composants électriques et électroniques ou les équipements mécaniques et à peine une sur dix dans les transports ou les activités financières. En 1999, seules 1,4 % des entreprises ont vu des salariés se porter acquéreurs d'actions d'une des sociétés de leur groupe. Au-dessus de 250 salariés, plus de la moitié des achats sont encouragés par l'entreprise (PEE ou *stock options*).

\*

\* \*

Le caractère inquiétant de l'évolution des indicateurs sociaux correspond à une période de marasme économique dont nul ne peut prédire avec certitude le terme et qui se traduit déjà par une aggravation des difficultés sociales vécues par nombre de nos concitoyens. Cette situation, liée notamment à des événements extérieurs, ne permet pas de tolérer une quelconque passivité des pouvoirs publics et des acteurs sociaux. Ceux-ci doivent, au contraire, utiliser tous les moyens dont ils disposent, au niveau national comme au niveau

européen, pour exercer une action contra-cyclique et limiter, en particulier, la hausse du chômage.

## II - LA POLITIQUE ECONOMIQUE DOIT SOUTENIR L'ACTIVITÉ

L'installation de l'économie française sur un sentier de croissance ralenti se traduit déjà dans la montée du chômage, alimentée par la recrudescence des licenciements économiques et des plans sociaux. Dans ce contexte, le soutien nécessaire de l'activité doit « *conjuger efficacement « politique de l'offre » et « politique de la demande »* », comme le préconisait notre Assemblée dans son avis sur « *La conjoncture au second semestre 2002* ». Il n'y a, en effet, pas de contradiction irréductible entre ces deux types de politiques : les gouvernements combinent toujours les deux volets pour accélérer durablement la croissance, soutenant la consommation des ménages tout en prêtant une grande attention à la situation financière des entreprises et aux facteurs structurels de la compétitivité. S'il en est ainsi, c'est que, contrairement à une idée reçue, leur objectif macroéconomique est identique : il s'agit, *in fine*, pour l'un comme pour l'autre, d'inciter les entreprises à augmenter leurs dépenses d'investissement, véritable moteur de la croissance économique.

Dès lors, la question essentielle posée par les politiques conjoncturelles est plutôt celle des modalités de conciliation entre l'exigence d'équité (par exemple, quelles catégories sociales bénéficient en priorité du soutien de la consommation ?) et la recherche de l'efficacité des mesures adaptées pour relancer la dynamique de croissance. Ce qui renvoie au débat récurrent sur les prélèvements obligatoires mais aussi, de manière plus ponctuelle, sur les orientations souhaitables de la politique budgétaire dans un contexte de croissance molle.

### A - L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES, CLÉ D'UNE REPRISE DURABLE

L'investissement des entreprises a baissé de 1,3 % en volume en 2002, mettant ainsi un terme à la hausse constatée en 2000 (8,9 %) et 2001 (3,3 %). Les achats en biens manufacturés (64 % du total) ont reculé de 2,2 %, les dépenses de construction (20 %) ont stagné (- 0,6 %), tandis que la formation brute de capital fixe en services (16 %) s'est légèrement accélérée (+ 1,5 %). Si l'ajustement à la baisse – d'une ampleur quasiment identique au repli constaté en 1996 – s'est effectué avec un certain retard par rapport à nos voisins européens, il s'est donc nettement engagé et l'on ne perçoit pas, à court terme, dans le climat actuel d'incertitude, sur fond de conjoncture anémie, les signes d'un redressement :

- la croissance économique devrait à peine dépasser 1,0 % en 2003 et les perspectives du même ordre de grandeur pour la consommation des ménages ne laissent pas présager une augmentation des débouchés suffisamment incitative pour investir, dans un contexte marqué, par ailleurs, par la faiblesse des exportations ; le taux

d'utilisation des capacités de production (82,8 % en janvier 2003) est légèrement inférieur à sa moyenne de longue période, les tensions sur les équipements ont progressivement disparu (les goulets dus à une insuffisance en la matière ne concernaient plus que 15 % des entreprises) et la durée d'utilisation des équipements s'est établie à 54,1 heures en 2002 contre 54,6 en 2001 (- 0,9 %) ;

- si un point bas a probablement été touché fin 2001, les comptes des sociétés non financières n'ont pas marqué depuis un rebond significatif : au troisième trimestre 2002, le taux de marge<sup>1</sup> (30,4 %) était situé deux points en-dessous de son niveau de l'année 2000 et le taux d'autofinancement (autour de 66,4 %) était certes cinq points au-dessus du record à la baisse atteint au quatrième trimestre 2001 mais encore loin des 70 % atteints en moyenne cette année-là ; l'endettement s'est aussi accéléré à partir de 1999, passant de moins de 120 % de la valeur ajoutée à près de 140 % l'année dernière. Il en est résulté une forte remontée des charges financières à 21 % de la marge brute (contre 17 % en 2000), c'est-à-dire autant qu'au début des années 1990 malgré des taux d'intérêt plus bas. Ce contexte économique et financier très perturbé, qui explique en partie la priorité donnée par les grandes entreprises au désendettement, s'est accompagné d'une réorientation à la hausse des défaillances d'entreprises (43 000) qui ont concerné des filiales de grands groupes mais aussi, à raison de 40 %, des entreprises ayant une vingtaine d'années d'existence<sup>2</sup> ;
- certes, les conditions de financement sont attractives, ce qui est favorable à la profitabilité : depuis deux ans, le coût du crédit aux entreprises n'a cessé de baisser et les taux longs réels sont au plus bas depuis dix ans. Mais il faut rappeler que les entreprises sont confrontées, en France comme dans la zone euro et aux Etats-Unis, à de fortes contraintes structurelles qui se traduisent par une difficulté généralisée de financement dont l'origine remonte à la crise des marchés financiers du printemps 2000. Cette chute, dont les causes sont relativement bien identifiées (dégonflement de la bulle

---

<sup>1</sup> Le taux de marge des entreprises non financières est défini comme le ratio entre l'excédent brut d'exploitation et la valeur ajoutée. Il évolue comme l'opposé de la part des salaires dans la valeur ajoutée, en fonction principalement de deux termes qui expliquent chacun la moitié de ses fluctuations sur les dix dernières années : la productivité du travail, qui contribue positivement à cette variation, et la croissance du coût salarial réel, qui a un impact négatif. Ainsi, lorsque la productivité du travail augmente plus vite que le coût salarial réel, le taux de marge s'améliore ou, autrement dit, la part des salaires dans la valeur ajoutée diminue. Cette décomposition peut être affinée en séparant par exemple la contribution négative du coût salarial réel en contribution négative du coût salarial nominal et positive du prix de la valeur ajoutée.

<sup>2</sup> Dans le même temps, les avances versées par l'Association pour la garantie des salaires (AGS) ont augmenté de 34 % et le taux de créances douteuses (en pourcentage des crédits totaux), en baisse continue depuis 1995, tendrait à remonter très légèrement depuis le printemps 2001.

technologique et apurement des écarts d'acquisition, perspectives de croissance dégradées associées à une aversion au risque, crise de confiance dans la transparence des comptes des entreprises) a renchéri le coût de financement tout en pesant sur la rentabilité économique (excédent net d'exploitation/stock de capital net des sociétés non financières). En particulier, le durcissement des critères de notation par les agences spécialisées a pesé sur le marché obligataire et les entreprises, face à des besoins en fonds de roulement et de trésorerie, ont été contraintes (surtout les petites et moyennes) de recourir au financement bancaire dans un contexte de plus grande sélectivité<sup>1</sup>. Tout laisse supposer une dérive des conditions de paiement, notamment au détriment des entreprises de la sous-traitance qui représentent la moitié de l'activité industrielle (rallongement des délais, pression sur les prix, abandon pur et simple par des donneurs d'ordre en difficulté ...).

Les industriels ont certes déclaré, en janvier 2003, s'attendre à une progression de 7 % des investissements (après – 11 % en 2002) dont 10 % pour le seul secteur manufacturier mais on sait que ces données sont sujettes à d'amples variations et ne possèdent qu'un caractère prédictif limité : au cours des douze dernières années, la prévision effectuée en janvier a dépassé en moyenne l'investissement effectivement réalisé en fin d'année de 4,8 points. Les vicissitudes de la conjoncture en ce début d'année vont sans doute conduire à des reports de projets même si le potentiel de reprise reste indéniable.

Pour que ces prévisions se réalisent, il serait sans doute opportun, comme le préconisait notre Assemblée dans son précédent avis sur la conjoncture, de réfléchir aux mesures notamment fiscales susceptibles d'être adoptées pour encourager les investissements productifs des entreprises ainsi que leurs efforts de recherche et d'innovation. Mais il faudrait surtout que la consommation des ménages, qui porte la croissance, retrouve une vigueur plus prononcée : si l'on en croit les différentes enquêtes menées auprès des chefs d'entreprises, il n'y aura, en effet, une vraie reprise de l'investissement, dès lors que les conditions de financement et de profitabilité sont réunies, que si ceux-ci anticipent une demande plus soutenue, c'est-à-dire un raffermissement des carnets de commande. Or, tandis que les perspectives à l'exportation sont particulièrement négatives, la consommation se tasse pour la cinquième année consécutive tout en expliquant la totalité de la progression du PIB. Cela pose évidemment le problème de l'évolution du revenu disponible des ménages.

---

<sup>1</sup> Les signes d'attitudes plus restrictives des banques se multiplient concernant essentiellement les crédits d'exploitation pour les petites et moyennes entreprises.

## B - LE RÔLE DÉTERMINANT DES SALAIRES ET DU POUVOIR D'ACHAT POUR LE SOUTIEN DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES

Selon l'INSEE (note de conjoncture de mars 2003), malgré l'atonie du marché du travail, la croissance du pouvoir d'achat des revenus des ménages est encore demeurée globalement élevée en 2002 (+ 3,2 % contre + 3,5 % en 2001) essentiellement en raison des nouvelles baisses d'impôt qui sont intervenues cette année là.

En revanche, l'année 2003 risque, sur ce point également, d'être moins brillante : certes, la progression du salaire mensuel de base dans le secteur privé (SMB)<sup>1</sup> devrait se maintenir en raison, notamment, de la sortie progressive des accords de modération salariale liés à la réduction du temps de travail ou encore du fait des nouvelles dispositions sur les heures supplémentaires introduites par la loi sur « l'assouplissement » des 35 heures. Le SMB devrait ainsi croître de 2,7 % en glissement annuel au premier semestre 2003 (parallèlement à une inflation qui approcherait les 2 %) après une croissance de 2,5 % du SMB en 2002 (pour une inflation de 2,3 % la même année). Mais, avec un très faible niveau des créations nettes d'emploi (voir plus haut), la masse salariale du secteur marchand non agricole se maintiendrait simplement au cours de la première moitié de l'année 2003 : + 1,6 % en glissement semestriel soit une progression identique à celle du second semestre 2002 (après + 1,3 % au premier semestre 2002 et + 2,1 % au second semestre 2001).

Sachant qu'aucune revalorisation n'est envisagée avant l'automne 2003 concernant l'indice de traitement de la Fonction publique et compte-tenu de l'évolution, également moins favorable, d'autres éléments participant à la formation du revenu des ménages (infléchissement des prestations sociales telles que les pensions de retraite ou les allocations chômage, hausse de la cotisation d'assurance chômage, impôts retrouvant en partie leur niveau après la baisse concentrée à la fin de 2002, recul des revenus de la propriété tels que les dividendes versés...), leur revenu disponible après impôts connaîtrait un léger recul au premier semestre de 2003 (- 0,3 %). Comme, pendant la même période, le rythme de l'inflation devrait se situer aux alentours de 2 %, **la baisse du pouvoir d'achat des ménages semble inévitable dans la première moitié de l'année 2003 (- 1,2 %)**, même si la croissance des transferts sociaux en nature – qui ne sont pas comptabilisés dans le revenu disponible – est supposée la compenser pour moitié<sup>2</sup>.

Si, comme l'affirme également l'INSEE dans ce même document, « *l'évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible reste, de loin, le principal*

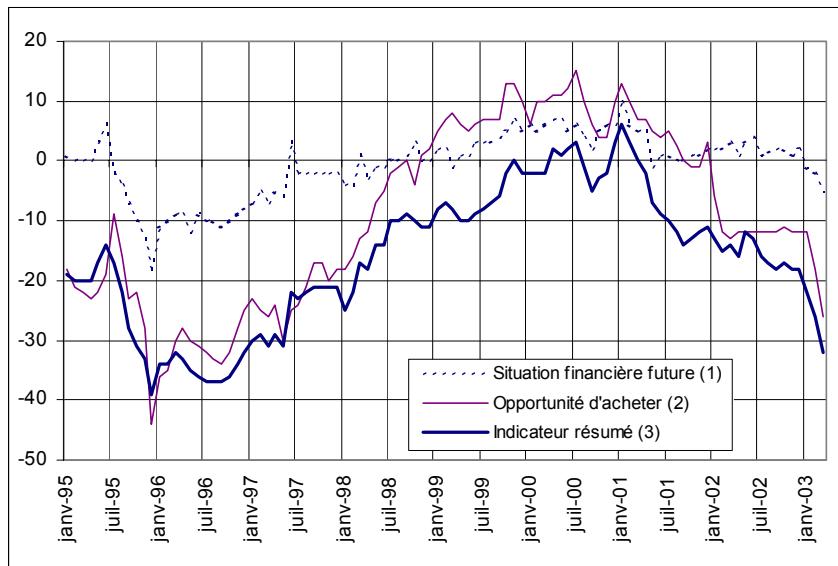
<sup>1</sup> Salaire mensuel de base (SMB) dans les entreprises d'au moins 10 salariés des secteurs concurrentiels non agricoles – Enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main d'œuvre (ACEMO) réalisée par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

<sup>2</sup> A l'inverse, l'augmentation des tarifs des services publics (telle que ceux du gaz naturel domestique qui ont progressé de 4 % le 2 mai 2003 après + 3 % au premier novembre 2002) se répercute nécessairement sur le pouvoir d'achat des ménages.

déterminant de la consommation », cette baisse devrait se répercuter négativement sur la consommation d'autant qu'elle se combine avec, d'une part, un surcroît de prudence souligné par les enquêtes sur l'opinion des ménages (anticipation d'une progression du chômage, situation internationale...) et, d'autre part, un haut niveau d'épargne : celui-ci reviendrait à 16,9 % du revenu disponible brut au premier semestre 2003, c'est-à-dire en léger recul seulement par rapport à l'année 2002 (17,3 %)<sup>1</sup> et encore très sensiblement au dessus des chiffres de 2001 (16,1 %) et 2000 (15,4 %).

Graphique 11 : L'opinion des ménages en France

Solde (% des réponses positives moins % des réponses négatives), CVS



(1) Réponses « amélioration » moins réponses « dégradations ».

(2) Intérêt à faire des achats importants (meubles, machines à laver, télévision...), réponses « favorables » moins réponses « défavorable ».

(3) Moyenne arithmétique de cinq indicateurs : situation financière personnelle (évolution passée et perspectives d'évolution), opportunité d'acheter, niveau de vie (évolution passée et perspectives d'évolution).

Source : INSEE, graphique Conseil économique et social.

Il y a, par ailleurs, peu à attendre de la progression de l'endettement des ménages, qui est à son maximum depuis dix ans (56 % du revenu disponible) et engendre des difficultés croissantes pour honorer les engagements sans même

<sup>1</sup> Un pic a été atteint au second semestre 2002, au moment le plus fort de la baisse des impôts : taux d'épargne de 17,7 % et taux d'épargne financière (c'est à dire hors logement) de 9,4 %. Il serait donc sans doute souhaitable de disposer d'analyses plus fines quant à l'impact réel de ces réductions fiscales sur la consommation des ménages.

parler des situations dramatiques de surendettement, le plus souvent consécutives à des accidents de la vie<sup>1</sup>.

C'est dire l'importance qui s'attache notamment à la mise en œuvre d'une politique dynamique d'emploi et de soutien de la consommation pour redresser les perspectives des chefs d'entreprises et les inciter à mettre en œuvre leurs projets d'équipement et de modernisation.

#### C - LA DÉLICATE SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

En 2002, le déficit public notifié s'élève à 46,1 milliards d'euros, soit 3,0 % du PIB<sup>2</sup>. Cet accroissement du déficit (25 milliards d'euros) résulte conjointement d'une accélération des dépenses publiques (+ 4,5 % après + 3,7 % en 2001) et d'un moindre dynamisme des recettes (+ 1,3 % après + 3,5 % en 2001)<sup>3</sup>. La part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté, notamment en raison d'une forte progression des dépenses sociales, et s'est établie à 53,6 % du PIB.

L'accroissement du besoin de financement des administrations publiques (+ 25,2 milliards d'euros) a été principalement lié à la dégradation des comptes de l'Etat (- 23 milliards d'euros) et des comptes sociaux (- 8,7 milliards d'euros), lesquels sont redevenus déficitaires après trois années consécutives d'excédents. La forte progression des dépenses d'assurance maladie et des indemnités de chômage a, en effet, pesé sur le solde des administrations de Sécurité sociale. La capacité de financement des organismes divers d'administration centrale a augmenté de 4,7 milliards d'euros sous l'effet notamment de l'accroissement des versements au Fonds de réserve des retraites. Pour la septième année consécutive, les administrations publiques locales ont été excédentaires : leur capacité de financement s'est élevée à 3,8 milliards d'euros, en hausse de 1,7 milliard par rapport à 2001.

La croissance des prélèvements obligatoires s'est ralentie pour la troisième année consécutive (+ 1,2 % après + 3,2 % en 2001) sous l'effet de la poursuite des mesures d'allègements fiscaux et de la dégradation conjoncturelle qui a affecté le rendement de certains impôts et les rentrées de cotisations sociales. Le taux de prélèvements obligatoires, en baisse depuis 2000, a reculé de 0,7 point de PIB par rapport à 2001, et s'est établi à 43,9 % du PIB. La dette publique notifiée a augmenté vivement (+ 6,9 % après + 3,3 % en 2001) et s'est élevée à 896,6 milliards d'euros. Son poids s'est accru pour atteindre 59 % du PIB.

<sup>1</sup> Notre Assemblée s'est prononcée sur ce thème dans le cadre de son avis sur le « *projet de loi d'orientation et de programmation sur la ville et la rénovation urbaine* », adopté le 11 juin 2003 (rapporteuses : Mmes Pierrette Crosemarie et Frédérique Rastoll).

<sup>2</sup> Le déficit a finalement été évalué à 3,1 % par Eurostat.

<sup>3</sup> Dans son rapport rédigé dans le cadre de la procédure pour déficit excessif engagé contre la France pour 2002, la Commission attribue la dégradation du déficit à une dérive des dépenses publiques pour 0,6 point de PIB, aux dépenses de santé pour 0,25 point et aux baisses d'impôt pour 0,5 point. Le déficit structurel s'est accru de 1,2 point pour atteindre 3,2 % du PIB (contre 5 % en 1995, 2,2 % en 1999 et 2,3 % en 2000).

Tableau 23 : Ratios de finances publiques

Taux en % du PIB	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Déficit public notifié*	- 5,5	- 4,1	- 3,0	- 2,7	- 1,8	- 1,4	- 1,5	- 3,1	- 3,4
Dette publique notifiée	54,6	57,1	59,3	59,5	58,5	57,2	56,8	59,0	60,5
Dépenses publiques	55,2	55,5	55,0	53,9	53,6	52,7	52,6	53,6	53,6
Prélèvements obligatoires	43,7	44,8	45,0	44,8	45,5	45,0	44,7	43,9	43,8

\* le déficit public notifié se distingue du besoin de financement par la prise en compte des flux d'intérêts liés aux opérations de swaps effectuées par les administrations publiques.

Source : INSEE, direction générale de la comptabilité publique, direction de la prévision, Banque de France.

Le gouvernement a été conduit à réviser à 1,3 % sa prévision de croissance pour 2003, initialement fixée à 2,5 %. Elle est désormais associée à un déficit anticipé de 3,4 % du PIB en 2003 et de 2,9 % en 2004 (le ratio dette publique/PIB devant atteindre 60,5 % en 2003 et 61 % en 2004)<sup>1</sup>. Cela signifie que la France ne respectera pas ce critère du pacte de stabilité et de croissance en 2003, pour la deuxième année consécutive, et ne pourrait tout juste y satisfaire en 2004 qu'à la condition que la croissance retrouve un rythme de 2,5 % l'an, ce qui semble très problématique à ce jour. Notre pays est donc exposé à des sanctions économiques de la part de ses pairs au niveau européen.

Et pourtant, il n'apparaît pas opportun de porter tout l'effort de la politique économique sur la baisse du déficit et le retour à l'équilibre budgétaire via la réduction des dépenses et/ou l'augmentation des impôts. Ce serait, en effet, exercer un effet récessif qui agraverait les difficultés, et courir le risque d'enclencher une spirale dépressive. Concrètement, c'est la question de la pertinence du pacte de stabilité et de croissance, tout spécialement en période de crise, qui se trouve posée. D'où l'urgence de proposer une négociation pour une révision des règles du jeu, sous peine de fragiliser encore un peu plus la construction européenne.

En réalité, les déficits publics sont légitimes lorsqu'ils servent, par exemple, à financer des biens et des équipements publics indispensables, dont l'effet positif sur la croissance suscitera, à terme, les rentrées fiscales permettant de rembourser les crédits contractés. En revanche, l'endettement public devient vite dangereux s'il n'apporte pas ce supplément de croissance.

Les objectifs de réforme que s'est donné le gouvernement, aussi bien dans la fonction publique que dans les régimes sociaux, méritent évidemment un dialogue social particulièrement nourri, mais elles méritent aussi un examen budgétaire lucide. Il convient, en tout état de cause, de faire en sorte que les choix budgétaires permettent les actions nécessaires à une réelle dynamique de développement. On pense aux investissements dans les domaines de l'éducation

<sup>1</sup> La Commission table sur un déficit de 3,7 % en 2003 (sous réserve d'une croissance de 1,1 %) et de 3,6 % en 2004.

et de la formation, des infrastructures et des services publics, de la recherche fondamentale et de la recherche-développement, tout en ayant le souci constant du renforcement de l'efficacité des dépenses publiques en général.

#### D - QUELS PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES JUSTES ET EFFICACES ?

Dans son avis intitulé « *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* », adopté le 22 janvier 2003 sur le rapport de M. Henri de Benoist, notre Assemblée a insisté sur la nécessité de ne pas analyser le niveau des prélèvements obligatoires (P.O.) indépendamment des prestations de service public et de solidarité qu'ils financent – en particulier dans une optique de comparaison internationale qui soulève, on le sait, de sérieux problèmes méthodologiques. Tout en soulignant l'absence de corrélation forte entre P.O. et dynamique de croissance, elle constatait que les entreprises sont en priorité sensibles au rapport coût-efficacité offert par les différents territoires éventuellement en compétition pour l'accueil des investissements directs étrangers. Un rapport récent du Conseil d'analyse économique a largement confirmé cette analyse<sup>1</sup>

Au moment où les pouvoirs publics envisagent de compléter les allègements fiscaux déjà réalisés dans le passé, on voudrait ici prolonger cette démarche en tentant d'éclairer la question ancienne et controversée des critères de justice et d'efficacité d'un système de prélèvement, adapté à notre pays. Elle justifierait certainement une étude spécifique approfondie du Conseil économique et social. Il conviendrait en tout cas d'évaluer les effets économiques et sociaux de l'IR et des baisses de charges sociales.

Pour clarifier cette question, la méthode la plus adaptée est sans doute de faire la lumière sur la nature des recettes publiques, qui manquent trop souvent de transparence pour les citoyens<sup>2</sup>. On se limitera ici à quelques rappels essentiels.

##### 1. Les prélèvements obligatoires en France : de quoi parle-t-on ?

En 2001, pour financer ses dépenses et les prestations qu'elle redistribue, la collectivité (Etat, collectivités locales et Sécurité sociale) a perçu 751 milliards d'euros de recettes, soit plus de la moitié du produit intérieur brut (PIB). L'analyse de ces recettes en reste souvent au niveau des masses les plus significatives : cotisations sociales, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou impôt sur le revenu. Or, en la matière tout particulièrement, les détails peuvent avoir une grande importance puisque 1 % des recettes représente 7,5 milliards d'euros, soit l'équivalent de deux fois les fonds consacrés au revenu minimum d'insertion (RMI). Analyser la répartition de l'effort fiscal suppose, par conséquent, de ne

<sup>1</sup> Michèle Debonneuil et Lionel Fontagné, « *Compétitivité* », rapport au Conseil d'analyse économique, La Documentation Française, 2003.

<sup>2</sup> Les développements qui suivent s'inspirent d'assez près du dossier réalisé sur cette question par « *Alternatives économiques* », n°211, février 2003.

pas laisser dans l'ombre des recettes dont l'impact peut être considérable. D'où l'intérêt du tableau ci-dessous qui permet précisément de mettre à plat l'ensemble des prélèvements réalisés par la collectivité en 2001.

Sont exclus de l'analyse quelques ressources qui ne sont pas considérées de manière conventionnelle comme des P.O. : c'est le cas des sommes payées par les usagers en échange de biens ou de services offerts par les administrations (53 milliards d'euros en 2001). Cela concerne, par exemple, les frais de séjour hospitaliers ou le paiement des cantines scolaires. C'est aussi le cas de la redevance télévision et des taxes sur l'enlèvement des ordures ménagères qui sont considérées comme une recette de production. Or, le produit de ces deux taxes – qui ne tiennent pas compte du niveau de vie des ménages (sauf pour les personnes âgées démunies, exonérées de la redevance télévision) – atteint près de 6 milliards d'euros (respectivement 2,5 et 3,3 milliards), soit 2,3 fois le montant de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

D'autres types de recettes de moindre importance – mais dont le niveau absolu n'est pas négligeable – ne sont pas non plus considérés comme des prélèvements : produits de gestion (9,5 milliards d'euros), produits de la trésorerie publique (4,6 milliards), dividendes perçus des sociétés sous contrôle public (4,9 milliards). De l'ordre de 12 milliards d'euros proviennent d'*« autres transferts courants »*, poste qui recouvre des fonds qui ne peuvent être classés ailleurs (amendes et pénalités – presque un milliard d'euros –, sommes retirées des recours en justice opérés par les organismes de Sécurité sociale, versements divers d'entreprises du secteur public).

Cet ensemble de recettes mis à part, les P.O. ont représenté en France 655,5 milliards d'euros en 2001.

## **2. La nature des prélèvements : mode de calcul et agents économiques concernés**

Un gros tiers des prélèvements est acquitté par les entreprises si l'on considère - ce qui peut prêter à débat - que sont à leur charge les cotisations sociales employeurs (un quart des prélèvements), l'impôt sur les sociétés ne représentant que 6,7 % de l'ensemble. Il faut ajouter à ce total la taxe sur les salaires, versée par les entreprises non assujetties à la TVA (1,2 % des prélèvements) et surtout la taxe professionnelle, impôt local assis sur les biens durables des entreprises (immeubles, machines, matériel informatique) qui fait l'objet d'un processus de réforme. Le financement par les entreprises des dépenses collectives est essentiellement proportionnel au coût du travail, aux profits et, dans une moindre mesure, aux immobilisations.

Les deux autres tiers des prélèvements concernent les personnes physiques :

- il s'agit surtout d'impôts proportionnels, que la base soit constituée de la consommation, des revenus bruts perçus ou du patrimoine. Les impôts sur la consommation, qui en constituent le volet le plus

important, sont dits « indirects » parce que acquittés au moment des achats. Ils sont proportionnels à la valeur des biens acquis ou des services utilisés, les taux étant variables selon les produits. Il s'agit de la TVA, de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et d'autres taxes sur la consommation, pour un total de 159,7 milliards d'euros (un quart des prélèvements) ;

- le second volet est composé de prélèvements essentiellement proportionnels aux revenus d'activité ou de remplacement bruts : cotisations sociales salariales, contribution sociale généralisée (CSG) qui engendrent respectivement 9,1 % et 9,5 % des prélèvements (près d'un cinquième du total). Ces prélèvements financent un risque défini (maladie, vieillesse, famille ou chômage), à la différence des impôts qui respectent le principe de l'universalité budgétaire<sup>1</sup> ;
- le troisième volet est progressif et ne représente qu'un dixième des P.O. Il comprend trois grands impôts : les droits de succession, dont le taux augmente avec la valeur de l'héritage et le degré d'éloignement entre le défunt et ses héritiers (1,1 % des prélèvements) ; l'ISF, dont le taux s'accroît avec le niveau de patrimoine (0,4 %) ; et surtout l'impôt sur le revenu (IR), dont le taux progresse avec le niveau des ressources du foyer fiscal (7,3 %).

---

<sup>1</sup> Universalité budgétaire : principe qui veut que les impôts alimentent le budget de la collectivité dans son ensemble, sans être affectés à une dépense particulière.

Tableau 24 : Prélèvements obligatoires - qui paie et selon quels critères ?

(en milliards d'euros et en %)

Type d'impôt	Mode de calcul	Qui paie	Montant	En %
<b>Impôts sur la consommation</b>			<b>159,7</b>	<b>24,4 %</b>
Dont notamment				
TVA	Proportionnel à la consommation	Consommateurs	101,8	15,5 %
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	Proportionnel à la consommation	Consommateurs	22,8	3,5 %
Droits sur les tabacs	Proportionnel à la consommation	Consommateurs	8,2	1,3 %
Taxe sur les conventions d'assurance	Proportionnel au montant de l'assurance	Consommateurs	4,4	0,7 %
Droits sur les alcools	Proportionnel à la consommation	Consommateurs	2,6	0,4 %
<b>Impôts sur les revenus et les bénéfices</b>			<b>166,3</b>	<b>25,4 %</b>
Dont notamment				
CSG	Proportionnel aux revenus du travail et du capital	Personnes physiques*	62,6	9,5 %
Impôt sur le revenu	Progressif sur les revenus	Personnes physiques	47,9	7,3 %
Contribution au remboursement de la dette sociale	Proportionnel aux revenus du travail et du capital	Personnes physiques*	4,6	0,7 %
Impôt sur les capitaux mobiliers <sup>(1)</sup>	Proportionnel aux revenus du capital	Personnes physiques	2,0	0,3 %
Impôt sur les sociétés	Proportionnel aux profits <sup>(2)</sup>	Entreprises	43,9	6,7 %
<b>Impôts sur le patrimoine</b>			<b>31,4</b>	<b>4,8 %</b>
Dont				
Taxes foncières	Proportionnel à la valeur locative du patrimoine immobilier	Propriétaires de biens immobiliers	16,0	2,4 %
Droits de mutation	Progressif sur les successions et les donations	Héritiers	7,2	1,1 %
Droits d'enregistrement (enregistrement, hypothèques, cadastre)	Proportionnel à la valeur du bien cédé	Acheteurs	5,6	0,9 %
Impôt de solidarité sur la fortune	Progressif sur le patrimoine	Personnes physiques	2,6	0,4 %
<b>Cotisations sociales</b>			<b>240,9</b>	<b>36,7 %</b>
Dont				
A la charge des employeurs	Proportionnel au salaire brut	Entreprises	165,5	25,3 %
A la charge des salariés	Proportionnel au salaire brut	Salariés	59,5	9,1 %
A la charge des non-salariés	Proportionnel au revenu d'activité brut	Non-salariés	15,5	2,4 %
<b>Divers</b>			<b>57,2</b>	<b>8,7 %</b>
Dont notamment				
Taxe professionnelle (entreprises non agricoles)	Proportionnel aux immobilisations	Entreprises	19,0	2,9 %
Taxe d'habitation	Proportionnel à la valeur locative	Occupant du logement	8,9	1,4 %
Taxe sur les salaires	Progressif sur les salaires	Entreprises non assujetties à la TVA	8,0	1,2 %
Versement transport <sup>(3)</sup>	Proportionnel aux salaires	entreprises	3,9	0,6 %
<b>Total</b>			<b>655,5</b>	<b>100,0 %</b>

<sup>(1)</sup> Part qui n'est pas imposée sur le revenu. <sup>(2)</sup> Il existe deux taux selon le niveau des profits et un taux pour les plus-values de cession. <sup>(3)</sup> Taux variable selon les communes. \* Les entreprises sont également assujetties à ces contributions. N.B. : ces données ne comprennent pas les impôts et cotisation dus non-recouvrables (5,6 milliards d'euros à déduire), la TVA perçue pour l'Union européenne et les droits d'importation (8,9 milliards d'euros à ajouter). Elles ne comprennent pas non plus les recettes de la collectivité non considérées comme des prélèvements.

Source : « Alternatives économiques », n°211, février 2003.

Reste un ensemble de prélèvements divers difficilement classables, dont notamment la fiscalité immobilière : la taxe d'habitation est proportionnelle à la valeur locative et acquittée par l'occupant du logement (1,4 % du total des prélèvements) ; la taxe foncière est proportionnelle à la valeur des biens immobiliers et payée par le propriétaire (2,4 %). Si l'on regroupe cette dernière taxe avec les droits d'enregistrement (versés par les acquéreurs d'un bien immobilier ou « *frais de notaire* », 0,9 % des prélèvements), les droits de succession et l'ISF, on constate qu'un peu moins de 5 % des prélèvements portent sur le patrimoine (les revenus du patrimoine étant taxés via la CSG et l'IR).

### 3. Quelques éléments d'appréciation : proportionnalité *versus* progressivité

La première exigence de justice que l'on peut attendre d'un système fiscal est qu'il s'applique effectivement à tout le monde et à tous les revenus, à hauteur de la capacité contributive de chacun, selon le principe défini dès 1789 dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, qui stipule dans son article 13 : « *Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés* ». Reste toutefois à déterminer - et ce n'est évidemment pas nécessairement consensuel - la façon de mettre en œuvre ce principe.

#### 3.1. La contribution forfaitaire

Le plus simple est de faire payer un impôt identique à chacun. Cela présente l'inconvénient de ne pas tenir compte des « facultés » contributives des assujettis : de sorte que non seulement un tel impôt ne change en rien les inégalités de revenu, mais il accroît même les inégalités relatives. Ce type d'imposition est donc en voie de disparition. Reste principalement la redevance pour la télévision qui préleve 2,1 milliards d'euros sans tenir compte des niveaux de vie (même si les personnes âgées démunies en sont exemptées). Le mode de calcul de la taxe d'habitation pèse aussi lourdement sur le budget des familles les moins aisées.

#### 3.2. La contribution proportionnelle

La deuxième forme de prélèvement est proportionnelle aux revenus ou à la consommation. Les deux tiers de notre fiscalité fonctionnent ainsi, qu'il s'agisse des cotisations sociales, de la CSG ou des impôts indirects (TVA, TIPP). Si elle réduit les inégalités absolues, elle ne change rien aux inégalités relatives. Ce n'est d'ailleurs pas son objectif.

#### 3.3. La contribution progressive

La troisième forme de prélèvement est dite « progressive », les taux augmentant avec le niveau de l'assiette. C'est essentiellement le cas de l'IR, dont les taux croissent avec le revenu, jusqu'à atteindre 49,58 % pour la tranche supérieure. L'ISF, comme l'impôt sur les successions, relèvent aussi de cette catégorie. Avec 18 % de l'ensemble des recettes fiscales (et un peu plus de 7 % seulement de l'ensemble des PO), le poids relatif de l'impôt sur le revenu est en

France nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE (26 %), et beaucoup plus faible qu'aux Etats-Unis (42,4 %).

L'affirmation de la légitimité de ce type d'impôt est ancienne et constitue la réponse à la contradiction entre l'égalité politique entre les citoyens et leur inégalité économique. Dans son bilan de l'impôt sur le revenu au XX<sup>ème</sup> siècle<sup>1</sup>, M. Thomas Piketty a montré qu'en pesant sur les revenus élevés, l'IR a réduit la concentration du capital et a diminué en retour la concentration des revenus. Ce processus de réduction des inégalités a été amplifié par l'émergence de la protection sociale, de sorte que la fiscalité des revenus et la Sécurité sociale ont été les deux piliers de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui frappaient encore des couches importantes de la population au lendemain de la Seconde guerre mondiale.

De fait, dans tous les pays démocratiques développés, la fiscalité combine une pression progressive sur le revenu et des prélèvements proportionnels. La part des deux formules dans chaque pays est difficile à apprécier : dans certains cas, l'impôt progressif s'applique à une assiette large avec des taux relativement réduits, ce qui le rapproche d'un prélèvement proportionnel ; dans d'autres, comme en France, il affiche des taux marginaux relativement élevés, mais sa progressivité est limitée par des mesures permettant de réduire le revenu réellement imposable et son assiette est de plus en plus étroite : ainsi, en 1980, deux ménages sur trois acquittaient l'IR, alors qu'ils ne seraient plus qu'un sur deux en 2002.

#### 4. Le cas du système français de prélèvement

Globalement, le système fiscal français est constitué pour l'essentiel de prélèvements proportionnels au revenu et à la consommation ; il comprend aussi, mais dans une moindre mesure (10 % du total), des impôts progressifs sur le revenu et sur le patrimoine. Faut-il donc, dans une évolution éventuelle de la fiscalité française, minorer encore la part des impôts progressifs, qui sont les impôts redistributifs ? Notre Assemblée a déjà exprimé ses réserves sur la polarisation d'une grande partie de la baisse de la fiscalité sur l'impôt sur le revenu, seul prélèvement progressif dont le rendement est déjà très limité. Les baisses qui ont été décidées sont proportionnelles à l'impôt et profitent donc plus aux revenus du haut de l'échelle. Ainsi, elles sont d'une moindre efficacité sur la demande de consommation et ne vont pas dans le sens de la justice sociale. Le Conseil économique et social rappelle donc son souhait que l'accent soit plutôt mis sur « *la diminution des impôts indirects, tout particulièrement la TVA, qui pèse lourd sur les ménages modestes et les familles* » (avis sur « *La conjoncture au second semestre 2001* », présenté par M. Edouard Salustro<sup>2</sup>).

En réalité, une grande partie du caractère inégalitaire du système français tient à son manque de transparence, avec de nombreux dispositifs de minoration ou d'exonération. Le premier chantier de justice fiscale, indispensable à la clarté du débat démocratique, serait certainement de la rendre plus compréhensible par chacun. Ce qui passe notamment par une révision des bases de calcul des impôts

<sup>1</sup> M. Thomas Piketty « *Les hauts revenus en France au XXème siècle. Inégalités et redistribution, 1901-1998* », Grasset, 2001.

<sup>2</sup> J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n°24 du 19 décembre 2001.

locaux et la réduction des « *niches fiscales* » (les exonérations et autres avantages). La progressivité du système de prélèvements pourrait alors être réellement mesurée et la « pression » fiscale apparaîtrait sans doute plus faible qu'on ne le croît habituellement. Il reste que notre système fiscal remplit sa mission s'il permet de financer des régimes sociaux et des services publics de qualité et de proximité accessibles à tous, aussi bien en matière de santé, d'éducation que de sécurité, par exemple. C'est au regard de cette mission que doit être fixé le niveau de prélèvements fiscaux et sociaux ; ce qui souligne l'enjeu central de l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique.

\*  
\* \* \*

Le soutien de la croissance est nécessaire pour des raisons purement conjoncturelles : il importe de faire face au ralentissement en cours et d'en limiter les effets du point de vue de l'emploi. Mais il convient d'aller au-delà du court terme pour faire en sorte d'élever le potentiel de croissance de notre économie afin de répondre au mieux aux exigences d'un développement durable respectueux des valeurs humanistes qui fondent notre société.

### **III - LE RENFORCEMENT DU POTENTIEL DE CROISSANCE DE NOTRE PAYS EST CONDITIONNÉ PAR LA RECHERCHE D'UN DÉVELOPPEMENT AUTHENTIQUEMENT HUMAIN**

Au-delà du court terme, le potentiel de croissance de l'économie française peut certainement être optimisé afin de développer l'emploi et d'améliorer le bien être de nos concitoyens. Ainsi, la Commission européenne reprenait-elle ses propositions traditionnelles concernant notre pays dans ses recommandations du mois d'avril sur les grandes orientations des politiques économiques : « *faire baisser rapidement le déficit des administrations publiques sous le seuil de 3 % du PIB et maintenir les finances publiques sur la voie de l'assainissement ; encourager la participation à la vie active et réduire le chômage structurel ; assurer la viabilité à long terme des finances publiques face au vieillissement démographique ; assurer une concurrence effective dans les industries de réseaux et accélérer l'adoption des mesures relatives au marché intérieur afin de créer des conditions de concurrence légales*

 ».

Au-delà même du débat nécessaire sur ces propositions, il convient en tout cas de mettre en place un environnement favorable à l'activité économique, en tenant compte des spécificités trop souvent négligées du secteur non-marchand. Mais il faut aussi faire en sorte que l'épanouissement des personnes au travail soit mieux assuré, ce qui implique notamment d'intensifier les efforts en matière de formation et de conditions de travail. Plus largement, une dynamique positive et durable ne peut reposer que sur un climat de confiance entretenu avec soin afin de limiter les comportements de précaution ou l'attentisme des agents économiques.

#### A - CRÉER UN ENVIRONNEMENT QUI FAVORISE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE Y COMPRIS DU SECTEUR NON-MARCHAND

Dans son avis adopté en janvier 2003 intitulé « *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* », sur un rapport de M. Henri de Benoist, notre Assemblée a notamment souligné la nécessité de remédier à deux faiblesses nationales :

- Il convient d'abord de rendre le droit du travail plus lisible pour tous les acteurs concernés. Cela passe par une consultation et des négociations plus systématiques des partenaires sociaux sur les projets législatifs et réglementaires dans le cadre d'un dialogue régulier avec leurs futurs utilisateurs. Le rôle et l'articulation des acteurs et des niveaux dans la production de la législation du travail devraient aussi être repensés, dans le respect de l'ordre public social, en s'interrogeant sur la place respective de la loi et du contrat, ainsi que sur leur contenu normatif. Il serait également souhaitable de limiter les effets rétroactifs de la jurisprudence, de confier aux partenaires sociaux la capacité juridique d'interpréter les conventions qu'ils concluent et d'inviter le juge à prendre connaissance de l'avis des commissions de suivi ainsi que les signataires des conventions mises en cause avant d'arrêter leurs décisions. Les réflexions conduites par le groupe d'experts désigné par le gouvernement pour « *développer la place du droit conventionnel* » devrait s'inspirer largement de ces propositions ;
- Mais il faut aussi garantir une véritable stabilité juridique et agir dans le sens de la simplification administrative en matière économique :
  - d'une manière générale, il conviendrait de s'en tenir au droit français classique, simple et peu onéreux, tout en développant les modes alternatifs de règlement des litiges. Mais un effort d'amélioration du travail parlementaire doit conduire à une plus grande clarté des textes adoptés. De même, la création d'une instance chargée spécifiquement d'assurer la cohérence des différentes branches du droit (droit des sociétés et droit du travail notamment) et la spécialisation de certains magistrats en matière économique pourraient être envisagées. Il serait sans doute opportun de développer les procédures qui se traduisent par un engagement préalable de l'administration sur la portée d'un contrat ;
  - de son côté, la simplification administrative passe par la mise en place d'un véritable interlocuteur unique et par la diminution de toutes les lourdeurs administratives qui peuvent constituer des freins à l'activité : à cet égard, le remplacement de certains justificatifs par des attestations sur l'honneur, le renversement de la règle selon laquelle le silence d'un organisme public au bout de quatre mois vaut rejet ou encore la création d'un véritable Code de l'entreprise pourraient être envisagés. Les récentes mesures adoptées par le gouvernement vont évidemment dans le bon sens mais elles pourraient encore être complétées.

Dans ce cadre, il est nécessaire de ne pas réduire nos économies à, d'une part, un secteur non-marchand où opéreraient, seuls, des acteurs publics et, d'autre part, un secteur marchand où concurrence, offre et demande régleraient les rapports entre des acteurs privés en quête de profit. La réalité est bien plus complexe : public et privé, lucratif et non lucratif, régulations publiques et régulations marchandes concourent à l'activité économique dans l'interdépendance.

En particulier, une partie significative des services fournis hors marché, notamment dans le domaine sanitaire et social (hospitalisation privée, prise en charge des personnes handicapées, action sociale), est assurée par des organisations privées financées par la collectivité. Ces biens publics sont donc produits par des acteurs privés. Ceux-ci sont souvent à but non lucratif, essentiellement sous la forme d'associations. De multiples activités, dans les secteurs sportif, touristique, culturel ou formation, bénéficient aussi d'un soutien de la collectivité, parallèlement aux revenus tirés de la vente de leurs prestations. Ainsi, les associations sportives utilisent des installations mises à leur disposition par les municipalités. De multiples structures sont donc situées à la limite du marchand et du non-marchand, sachant que leur utilité sociale justifie les subventions dont elles bénéficient.

*A contrario*, économie marchande ne rime pas nécessairement avec entreprises privées : dans certains secteurs, d'autres formes d'organisations non capitalistes comme les coopératives, les mutuelles ou les associations jouent un rôle non négligeable. C'est le cas dans les secteurs bancaire et de l'assurance, où les mutuelles occupent une place importante sur le marché. Les coopératives jouent également un grand rôle dans la transformation des produits agricoles. Les mutuelles santé dominent le secteur de l'assurance complémentaire maladie, en remboursant à leurs adhérents tout ou partie des dépenses non prises en charge par la Sécurité sociale.

C'est l'ensemble de ces acteurs de l'économie, marchands et non marchands, privés et publics, qui doit être encouragé de manière équitable. Comme l'a bien montré notre Assemblée dans son avis déjà cité intitulé « *L'investissement public en France : bilan et perspectives* », le champ de la sphère publique, qui s'est notamment réduit depuis deux décennies, conserve une légitimité forte pour la production des biens publics indispensables au bon fonctionnement de la société : sécurité intérieure et extérieure, éducation, santé publique, collecte de l'impôt, gestion de la protection sociale, biens publics locaux. Si le mode de financement et de gestion des investissements publics a connu une véritable mutation au cours de la dernière période, leur contribution à la croissance de l'économie n'est pas contestée mais leur efficacité socio-économique suppose qu'une maîtrise publique fondée sur la tradition républicaine de l'égalité de traitement et de l'universalité soit convenablement assurée.

## B - LE DÉVELOPPEMENT DES PERSONNES EST À LA SOURCE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

L'activité économique représente l'addition des activités des personnes, des familles, des communautés de travail. L'épanouissement personnel dans la vie professionnelle constitue donc le premier déterminant du développement économique. De plus en plus d'entreprises perçoivent cela et s'efforcent de le mettre en œuvre dans la gestion humaine de leur personnel. Et pourtant, les contraintes de la compétition économique, aussi bien que la recherche de résultats financiers importants et rapides, conduisent aussi fréquemment à des pratiques divergentes ou contraires.

Il y a fort à parier que l'insuffisante croissance actuelle de notre pays résulte pour une part appréciable du manque d'importance accordée au facteur humain dans l'entreprise. C'est d'ailleurs le sens des recommandations de la Commission européenne faites en avril 2003 concernant la mise en œuvre de la politique de l'emploi en France (prévention du chômage et incitations efficaces à la recherche d'un emploi, éducation et formation tout au long de la vie, encouragement au maintien des travailleurs les plus âgés sur le marché du travail, stimulation et renforcement du dialogue social notamment sur ces thèmes). Il faut donc souligner le rôle des politiques actives du marché du travail<sup>1</sup> mais aussi les efforts qui restent à accomplir pour améliorer la vie au travail des salariés à tous les âges. S'il est clair que l'adaptation entre l'offre et la demande de travail doit être recherchée en priorité dans le cadre des bassins d'emploi et de vie, les conditions de travail et l'image de certains secteurs d'activité de même que l'absence des compétences requises expliquent aussi que 15 % des offres reçues par l'ANPE demeurent sans suite, laissant subsister des « difficultés de recrutement » dans un contexte pourtant de chômage de masse.

### 1. La formation tout au long de la vie : un investissement immatériel à valoriser

Ainsi, chacun s'accorde à reconnaître que la formation continue, aujourd'hui qualifiée de « *formation tout au long de la vie* », est un déterminant essentiel du parcours professionnel. Non seulement elle peut compenser des échecs scolaires et valoriser l'expérience professionnelle, mais elle rend aussi possible les mutations qui correspondent aux aspirations des personnes comme aux évolutions de l'activité. Toutefois, alors que notre pays est celui qui dépense le plus en matière de formation continue en Europe (avec le Royaume-Uni), il est aussi celui où l'accès à cette formation est le plus inégalitaire, en termes de qualification, d'âge et de genre, mais aussi de taille d'entreprise.

---

<sup>1</sup> Selon la définition retenue par la DARES, la dépense pour l'emploi comprend l'ensemble des efforts consentis par la collectivité dans la lutte contre le chômage, y compris les dépenses de formation professionnelle continue des entreprises, et à l'exclusion des mesures d'abaissement général du coût du travail en vigueur depuis 1993. L'OCDE distingue les dépenses actives, qui visent à exercer un effet sur l'emploi, des dépenses passives, qui atténuent les effets du chômage à travers les dispositifs d'indemnisation ou de retrait du marché du travail.

Les 3,5 % de la masse salariale consacrés en moyenne chaque année à la formation des salariés sont surtout le fait des grandes entreprises qui dépensent environ quatre fois plus que les petites. Ce même ratio est de deux aux Pays-Bas et est égal à un en Allemagne et au Danemark. Les inégalités se cumulant, les personnes occupant des emplois à bas salaires, à temps partiel ou précaires (le plus souvent des femmes), notamment dans les petites entreprises des services recourant fortement aux emplois atypiques, sont pratiquement exclues des actions de formation. Il en est de même des plus de 50 ans peu qualifiés du fait du recours massif aux préretraites.

D'où la déception engendrée par l'échec des négociations menées en 2001 par les partenaires sociaux pour réformer le système français de formation continue. Celui-ci est né avec la loi de 1971, adoptée après un accord interprofessionnel entre patronat et syndicats l'année précédente. Cette loi a créé une obligation de financement de la formation continue de la part des entreprises et introduit la possibilité pour les salariés de partir en congé individuel de formation (CIF). Mais la loi de 1971 n'a pas tenu toutes ses promesses. Les départs en CIF - un moyen pour les salariés de se développer professionnellement, librement, mais aussi personnellement - n'ont pas connu le développement souhaitable. De plus, avec le chômage de masse, la priorité a été donnée aux projets permettant d'éviter la perte de son emploi ou assurant une reconversion professionnelle. Quant aux plans de formation des entreprises, ils n'offrent le plus souvent que des formations courtes d'adaptation aux postes de travail et peu de formations qualifiantes. En outre, la France est un des pays d'Europe où le suivi d'une formation postscolaire débouche le moins sur une certification reconnue.

Outre une implication à renforcer des partenaires sociaux dans la définition de contenus de formation et de référentiels d'emplois, les politiques publiques ont aussi leur part de responsabilité dans la dérive inégalitaire du système de formation continue. Les stages ont longtemps été utilisés faute de mieux, comme solution d'attente pour des chômeurs, sans que l'on s'assure suffisamment de la validité du projet personnel. En revanche, l'expérience des conventions de conversion a montré que les actions de formation ou d'adaptation à l'emploi en milieu de travail sont performantes lorsqu'elles sont fondées sur un projet personnel solidement constitué, et cela avec des budgets raisonnables. Ceux alloués à la formation dans les dispositifs de la politique de l'emploi (contrat emploi-solidarité notamment) sont demeurés trop faibles et ne permettent pas de construire des actions de qualité. Parallèlement, les contrôles et la régulation de l'offre de formation font encore défaut, alors que l'ensemble des dépenses de formation représente la moitié du budget de l'Education nationale. Enfin, les régions, responsables de la formation des jeunes depuis 1993, ont été insuffisamment enclines, à l'origine, à s'occuper des moins qualifiés.

Cependant, le problème n'est pas seulement de reconnaître à tous un droit à la formation. Encore faut-il que l'exercice de ce droit se traduise concrètement par une reconnaissance de la qualification acquise, et donc par une réelle prise en compte professionnelle, y compris dans la mobilité. Pour cela, il ne suffit pas de faire valider ses acquis, il faut que se nouent des négociations collectives sur la reconnaissance, en situation de travail, des qualifications acquises. Incrire le

droit individuel à la formation dans des garanties collectives, c'est le rendre transférable d'une entreprise à l'autre.

Cela est d'autant plus nécessaire, au-delà des contraintes technologiques, en raison du choc démographique à venir. En effet, le flux annuel moyen de départs en retraite devrait passer de 480 000 personnes entre 2000 et 2005 à 650 000 entre 2005 et 2010. Tous les secteurs ne seront cependant pas confrontés de la même manière à ce phénomène. Si les métiers de l'enseignement et de la fonction publique, de la formation, de la santé, des banques et des assurances, des professions juridiques connaîtront des besoins de recrutement importants, les métiers de l'hôtellerie-restauration, de l'alimentation, du bâtiment et des travaux publics enregistreront des départs à la retraite situés dans la moyenne. En revanche, d'autres secteurs, comme les métiers des études et de la recherche, de l'informatique, des services aux particuliers connaîtront des tensions sur le marché du travail dues essentiellement à leur dynamique propre de développement. Malgré la diversité des situations, des tensions ne manqueront donc pas d'apparaître dans les années qui viennent.

A l'hétérogénéité des professions s'ajoutera celle des territoires, en termes de dynamisme économique, de vieillissement ou d'attractivité. Des régions, comme l'Auvergne et le Limousin, qui ont des populations actives âgées et un déficit d'attractivité, seront particulièrement exposées. D'autres comme Midi-Pyrénées ou l'Aquitaine n'échappent à ce schéma que grâce au dynamisme de quelques départements (Haute-Garonne et Gironde), qui « tirent » le reste de leur territoire. A l'opposé, Rhônes-Alpes et Alsace se différencient par un taux d'emploi élevé et une forte attraction vis-à-vis des jeunes venus d'ailleurs. Face à cette perspective de polarisation extrême des territoires, les politiques d'aménagement du territoire ou de formation professionnelle seront-elles en mesure d'apporter des remèdes ?

Une mobilisation de tous les acteurs est donc nécessaire :

- les employeurs doivent redéfinir leurs organisations du travail et leurs modes de gestion des ressources humaines afin que leur système productif fonctionne avec des salariés plus âgés qu'à présent, et ceci sans pénaliser ni exclure les salariés eux-mêmes. Dans ce contexte, la formation tout au long de la vie est plus que jamais nécessaire. Dans certaines branches moins attractives, l'amélioration des conditions de travail et de rémunération seront les réponses appropriées aux risques de pénurie de main-d'œuvre ;
- il est urgent qu'une prise de conscience du vieillissement de la population active soit faite au niveau régional et local. Si les plans régionaux de développement de la formation (PRDF) sont désormais étendus à tous les âges et toutes les voies de formation, il faudra envisager une convergence entre eux et les contrats d'objectifs négociés avec les branches professionnelles afin qu'une gestion harmonisée des âges puisse se développer ;
- le service public de l'emploi, dont la mission vise justement à rapprocher offre et demande d'emploi, devrait orienter prioritairement son action vers les travailleurs de plus de quarante ans qui trouvent difficilement un emploi en cas de chômage : il joue en

effet un rôle essentiel pour le retour à l'emploi de plus de deux millions de chômeurs. Il peut aider les employeurs à mieux définir leurs besoins en qualifications, en compétences et les accompagner dans leurs politiques de recrutement. Il peut favoriser l'émergence de formations qualifiantes et la validation des acquis de l'expérience<sup>1</sup>.

## 2. Améliorer la vie au travail des salariés

Contrairement à une opinion répandue, le taylorisme et ses travers n'ont pas disparu : ils existent encore, dans des formes d'organisation du travail qui ne sont pas radicalement différentes de ce qu'elles étaient dans l'ère industrielle ; ils réapparaissent, en s'adaptant, sous des organisations plus modernes, y compris dans des secteurs technologiquement avancés, pour s'étendre du commerce de grande distribution aux centres d'appel en passant par des pans entiers de services. De surcroît, il est demandé aux salariés l'écoute des clients, tandis que les logiques de la qualité totale, du zéro stock et des flux tendus imposent des modes de contrôle de plus en plus stricts sur les conditions de production, sur les niveaux d'excellence des prestations. Cela se traduit, pour les travailleurs, par des contraintes et des maux, mais aussi par une fréquence encore beaucoup trop élevée d'accidents.

Au fil des enquêtes menées par le ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité, entre 1978 et 1998, les salariés répercutent la perception d'une dégradation de leurs conditions de travail<sup>2</sup>. Une proportion beaucoup plus forte d'entre eux déclarent ainsi faire des efforts physiques (rester longtemps debout, porter des charges lourdes...) ou subir des risques (respirer des poussières, risquer des blessures avec des outils ou des matériaux...) : 37 % déclarent ainsi travailler dans une posture pénible en 1998 contre 29 % en 1991 et 16 % en 1984. Ce sont les ouvriers à qui est demandé le plus d'efforts mais les salariés des bureaux, employés, professions intermédiaires ou cadres, moins concernés par les pénibilités physiques, sont néanmoins de plus en plus nombreux à citer au moins un effort physique ou un risque.

De plus, les horaires apparaissent plus diversifiés et moins réguliers que dans le passé, les rythmes de travail deviennent plus exigeants et l'urgence réduit tant la prévisibilité des tâches que les marges de manœuvre pour les exécuter. La charge mentale s'accroît également (ne pas quitter son travail des yeux, devoir se débrouiller seul face à un incident...) ainsi que la pénibilité. A cet égard, la réduction du temps de travail (RTT) s'est, en général, accompagnée de fortes réorganisations des rythmes de travail. Ceux-ci sont devenus plus variables, plus imprévisibles pour les salariés non qualifiés, en particulier pour les femmes. Ce faisant, les conditions de mise en œuvre de la RTT ont accentué les différences entre salariés, la régularité étant confirmée par quatre salariés à temps complet

<sup>1</sup> Cf *infra*, 4. Sur cette question, on pourra notamment consulter le rapport du groupe du Commissariat général du Plan « *Prospective des métiers et des qualifications* », présidé par M. Claude Seibel, ainsi que celui du groupe présidé par M. Michel Amar intitulé « *2005 : le choc démographique, défi pour les professions, les branches et les territoires* » (décembre 2002).

<sup>2</sup> Voir l'article de Jennifer Bue, Nicole Guignon, Sylvie Hamon-Cholet, Lydie Vinck, « *Vingt ans de conditions de travail* », in *Données sociales 2002-2003*, INSEE 2002. Sur ce thème, on pourra aussi consulter l'ouvrage de MM. Christian Baudelot et Michel Gollac, « *Travailler pour être heureux ?* », Fayard, 2002.

sur dix alors que la variabilité s'accroît pour deux salariés sur dix, surtout dans le cas où cette réduction s'est effectuée par la voie de la modulation.

Il en résulte un véritable problème de santé publique, maux de tête, insomnies, troubles cardio-vasculaires voire même musculo-squelettiques servant ainsi d'alertes avant des évolutions parfois plus dramatiques. Cette dégradation des conditions de travail n'est, en effet, pas sans lien avec la fréquence des accidents du travail si l'on sait que le devoir de respecter des normes qualitatives augmente de près de 30 % le risque d'accident. Chaque année en France, « *plus de 50 000 salariés victimes d'accidents du travail présentent des séquelles définitives* », souligne une étude consacrée aux « *causes médicales d'incapacité permanente des accidents du travail* », rendue publique en mars 2003 par la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). Elle confirme « *les carences du système actuel* » et la nécessité d'une « *réparation du préjudice professionnel plus proche des préjudices réels* ».

En 1999, 1 499 000 accidents du travail ont été reconnus dont 1 384 ont été mortels (662 d'entre eux sont liés à des accidents de trajet) et 814 000 ont entraîné un arrêt de travail de plus de 24 heures. Parmi ces derniers, 54 710 victimes ont présenté une incapacité permanente (- 38 % depuis 1990) dont le taux moyen, qui varie sur une échelle de 1 à 100, est de 8,6. Les victimes sont majoritairement des hommes (74,8 %) âgés en moyenne de 41 ans. 27 % d'entre elles se sont vues attribuer des taux d'incapacité permanente de 10 à 66. Pour indemniser ces incapacités permanentes, l'Assurance maladie a versé, sous la forme de rente ou de capital 3,2 milliards d'euros.

Parmi les causes médicales, les « *lésions traumatiques du membre supérieur* » (essentiellement main et poignet) représentent 41,6 % des incapacités et celles du membre inférieur 23 %. « *Les amputations traumatiques (2 200 en 1999) restent relativement fréquentes et touchent des personnes jeunes, ce qui suggère une part d'inexpérience des victimes dans les métiers à risque pour la main* », précise l'étude. Viennent ensuite les maladies du dos (lombalgies, cervicalgies, dorsalgies), à l'origine de 12,5 % des incapacités de travail, dont certaines sont liées « *aux soulèvements et manipulations d'objets lourds* ». Enfin, les accidents les plus graves, concernant les lésions traumatiques de la tête, restent rares : ils n'ont touché que 384 personnes en 1999.

Globalement, les secteurs professionnels les plus concernés sont le BTP, la métallurgie et les métiers de l'alimentaire. A l'heure actuelle, le système de réparation tente de concilier deux logiques différentes, qui peuvent s'avérer incompatibles : celle du préjudice corporel selon un barème médical et celle du préjudice économique. « *Ces carences peuvent aboutir, en cas de perte d'emploi imputable aux séquelles, mais avec un préjudice fonctionnel modeste, à une rente minime par rapport au salaire perdu* », indique l'étude, ce qui pose le problème de la prise en charge « forfaitaire » actuelle, qui n'évalue pas à sa juste valeur le préjudice subi par l'accidenté du travail.

On sent bien que, sur ces deux thèmes, des avancées sont sans doute possibles et que le dialogue social doit continuer de trouver là un point d'application particulièrement utile pour l'entreprise comme pour ses salariés.

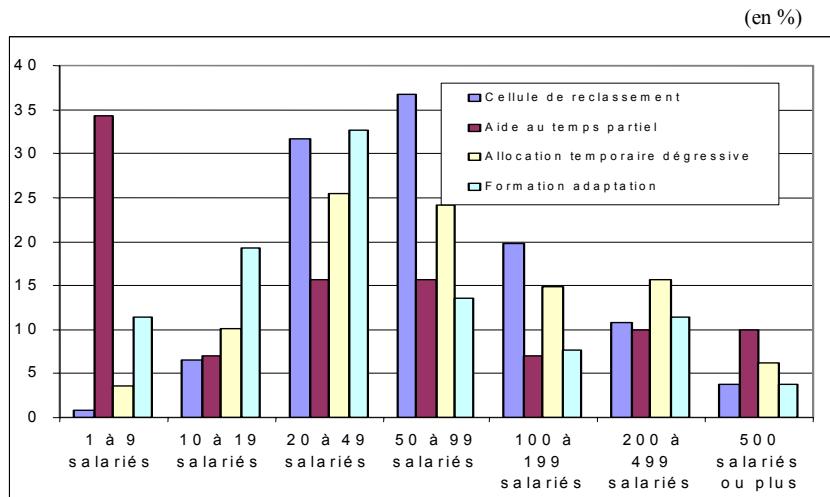
### 3. Affronter les mutations économiques

Les négociations qui se sont ouvertes le 3 mars 2003 sur le traitement social des restructurations – et qui devraient s’achever à l’automne – ont mis en avant un accord assez général des partenaires sociaux sur la nécessité de traiter le plus en amont possible les évolutions des effectifs. Il est vrai que la multiplication des plans sociaux et des licenciements économiques exige de prendre en compte les conséquences sociales et humaines de ces décisions pour faire en sorte que ces situations dramatiques soient autant que possible limitées.

C'est pour répondre à cette préoccupation que le gouvernement a nommé M. Claude Viet en qualité de responsable de la mission interministérielle sur l'accompagnement des restructurations économiques (MIME). Dans son rapport exploratoire remis en janvier, au ministre des Affaires sociales, de l'emploi et de la solidarité, il dresse six constats :

- les mutations économiques sont le plus généralement traitées à chaud ;
- la réglementation continue de prédominer au détriment de la négociation entre les partenaires sociaux, les obstacles législatifs, aggravés par la jurisprudence, empêchant les entreprises et les représentants du personnel de se saisir en amont des problèmes d'emploi ;
- la gestion des restructurations est très inégalitaire, les salariés de faible qualification étant doublement pénalisés : 45 % des licenciés pour motif économique sont des ouvriers et 20 % des employés et ce sont ces deux catégories qui rencontrent le plus de difficultés à retrouver un emploi ;
- le taux de reclassement est de 50 % en douze mois en cas de dispositif élaboré de reclassement ; d'une manière générale, un an après un licenciement économique, 60 % des salariés sont encore au chômage, 15 % occupent un emploi précaire et seulement 15 % ont retrouvé un CDI ; 36 % des salariés n'ont pas retrouvé d'emploi après cinq ans ;
- le vécu des salariés soumis à une restructuration « *est souvent catastrophique et les traumatismes se fédèrent dans le refus collectif* » ;
- les restructurations « *sont essentiellement abordées comme des accidents* ».

Graphique 12 : Distribution en 2001 des entreprises adhérentes  
à certains dispositifs, suivant leur taille



Source : DARES.

Ce ne sont pas les moyens financiers qui font défaut : les divers fonds dévolus à la reconversion des territoires ont, en effet, disposé de plus d'un milliard d'euros en dix ans, sans compter les aides destinées à attirer les entreprises (plus d'un milliard d'euros par an) ou les fonds structurels européens. Si les résultats sont si peu satisfaisants, c'est notamment parce que beaucoup d'entreprises se contentent de mettre en place le minimum légal, sans s'intéresser à la ré-industrialisation des sites<sup>1</sup>, et font peu d'efforts pour reconvertis leur personnel<sup>2</sup>. D'où un plaidoyer en faveur d'une « *culture du changement partagée* » en avançant six clés de la réussite :

- donner la priorité à l'anticipation, à travers la création d'un observatoire des mutations économiques (ayant un horizon de 7 ans) et un tableau de bord des mutations économiques (horizon 1 à 2 ans) : « *il faut considérer la mutation économique non pas comme une rupture ou un accident mais comme un facteur de dynamisme, de modernisation et une opportunité de développement* » ;
- mobiliser les acteurs « *dans une attitude proactive et non défensive* », cette responsabilité élargie et partagée concernant au premier chef l'entreprise qui doit participer à la reconversion du territoire ;
- déplorant une certaine « *dispersion des moyens* », il souhaite « *concentrer l'action des pouvoirs publics sur les zones en reconversion et les filières fragiles* » ;

<sup>1</sup> L'article 118 de la Loi de la modernisation sociale, non suspendu, prévoit toutefois que les entreprises d'au moins 1 000 salariés doivent participer à la revitalisation du bassin d'emplois touché par un plan social.

<sup>2</sup> Le développement de la pratique du « chèque-valise » offert aux salariés qui n'adhèrent pas à la cellule de reclassement en est l'illustration.

- développer de nouvelles solidarités, par exemple en développant les mobilités professionnelles à l'intérieur d'un bassin d'emplois ou établir des liens plus étroits entre sous-traitants et donneurs d'ordre ;
- soutenir les acteurs vivant ou pouvant vivre une restructuration, par le biais des cellules de reclassement ou de la gestion prévisionnelle des emplois ;
- donner toute sa place à la négociation.

Il faut souhaiter que l'action de la MIME se traduise rapidement dans les faits, en introduisant une rupture avec la pratique consistant à considérer l'emploi comme la variable d'ajustement la plus rentable et la plus rapide pour les entreprises. La réduction des effectifs est tenue – à tort – pour susceptible d'améliorer à court terme les résultats de l'entreprise et son cours boursier. C'est négliger aussi les coûts externalisés, tels que les aides publiques et les allocations chômage, ainsi que l'impact des plans sociaux sur le personnel épargné (démotivation, absentéisme, baisse de productivité...) comme sur l'image de l'entreprise.

Certes, dans une économie de marché, il serait irréaliste et contre-productif d'interdire aux entreprises de licencier. Mais l'Etat peut néanmoins influer sur les licenciements en légiférant de façon plus ou moins stricte sur la manière dont ils doivent se dérouler. Le reclassement des salariés licenciés pour raison économique est recherché par l'imposition d'un prélèvement obligatoire en Allemagne, après accord des partenaires sociaux, ou à travers un prélèvement décidé par la négociation collective en Suède, selon une démarche anticipatrice. Le précédent gouvernement avait souhaité renforcer l'obligation de moyen pesant sur l'entreprise avec la loi de modernisation sociale dont certaines dispositions ont été depuis suspendues pour dix huit mois. Les partenaires sociaux ont été invités, dans cet intervalle, à négocier à titre expérimental des « accords de méthode » portant sur la procédure d'information-consultation des représentants du personnel en cas de restructuration. Mais l'autre piste complémentaire explorée par les pouvoirs publics n'est autre que la réforme de la formation professionnelle continue, qui doit permettre aux salariés de faire face, dans de bonnes conditions, aux restructurations potentielles et de retrouver un emploi. C'est tout l'enjeu de la formation tout au long de la vie et de la validation des acquis de l'expérience qui font aussi l'objet de négociations entre les partenaires sociaux<sup>1</sup>.

Il faut rappeler, pour conclure, que les plans sociaux, auxquels est consacrée la Loi du 2 août 1989, ne concernent que les entreprises de plus de cinquante salariés qui en congédient plus de 10 à la fois. Au nombre de 880 en 2000, 1 053 en 2001 et 873 de janvier à septembre 2002, ils ne sont mis en œuvre que dans 15 à 20 % des cas de licenciements économiques. Ceux-ci (de l'ordre de 20 000 par mois actuellement) ne représentent eux-mêmes que 5 % des entrées dans le chômage, qui correspondent, pour l'essentiel, à des fins de contrat déterminé et de mission d'intérim. Ce sont autant de catégories de salariés qui subissent durement les conséquences sociales et humaines des

---

<sup>1</sup> Cf *supra*.

difficultés du marché du travail, courant le risque que la perte d'emploi soit vécue comme une véritable perte de soi<sup>1</sup>.

**Encadré 10 : Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2001**

Pour prévenir les licenciements économiques ou en modérer les effets, les entreprises mobilisent les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations aidés par l'Etat. Les entreprises signataires n'ont pas nécessairement élaboré un plan social dont l'objet est précisément d'éviter les licenciements ou d'en limiter le nombre et de faciliter le reclassement du personnel concerné. En effet, un tel plan n'est obligatoire que pour les entreprises de plus de 50 salariés licenciant au moins 10 salariés sur une même période de 30 jours. Les salariés menacés de licenciement peuvent adhérer ou non aux dispositifs engagés par l'entreprise.

En 2001<sup>2</sup>, 84 600 salariés ont adhéré à un des dispositifs publics d'accompagnement des restructurations, soit une baisse de 17 % par rapport à 2000 due pour une large part à l'extinction de la convention de conversion qui ne concernait plus que 10 200 allocataires à fin décembre 2001 contre 29 500 un an auparavant (- 65 %)<sup>3</sup>. Celle-ci demeure toutefois la mesure la plus utilisée avec 74 % des entrées : en 2001, 55 500 personnes ont ainsi adhéré à une convention de conversion, soit une baisse de 26 % par rapport à 2000 liée notamment aux conditions d'éligibilité (licenciement antérieur à juillet 2001). Le taux de reclassement atteint 57,8 % si l'on tient compte des créations d'entreprise.

Les adhésions aux conventions d'aide au passage au temps partiel<sup>4</sup> ont continué, de leur côté, de chuter, cette désaffection étant en partie due à la concurrence exercée par le mouvement législatif de réduction du temps de travail. Seules 110 ont été recensées (contre 156 en 2000) qui ont concerné 307 personnes, en majorité des femmes, les deux-tiers des entrants ayant moins de 45 ans. L'industrie a représenté 40 % des signatures et le tertiaire la moitié. C'était le moyen privilégié de restructuration des très petites entreprises, celles de moins de 10 salariés représentant plus du tiers du total et celles de un à trois salariés un quart. Au total, 37 % des conventions étaient relatives à un seul salarié et 84 % à moins de 6 salariés. Compte tenu de sa relative désaffection, cette mesure est toutefois vouée à disparaître.

En dépit de la progression sensible (18 %) du nombre de plans sociaux (1 053 en 2001), les entrées dans les autres mesures ont peu augmenté, le retourment conjoncturel intervenu en cours d'année ne se traduisant pas encore en fin de période par des mesures effectives auprès des salariés potentiellement touchés :

plus de 10 000 personnes ont été prises en charge par une cellule de reclassement<sup>5</sup>. Les entreprises ont signé 474 conventions, soit autant que l'année précédente, et parmi les 22 800 bénéficiaires potentiels, 44 % ont adhéré contre 52 % en 2000. le reclassement des

<sup>1</sup> Selon le titre de l'ouvrage de Mme Danièle Linhart, « *Perte d'emploi, perte de soi* », éditions Erès, 2002.

<sup>2</sup> Voir premières informations et premières synthèses n°05.1, janvier 2003.

<sup>3</sup> Le dispositif des conventions de conversion a été mis en place en 1987 par un accord interprofessionnel qui a été renouvelé en 1993. Les entreprises, quelle que soit leur taille, doivent proposer à l'ensemble des salariés compris dans une procédure de licenciement économique la possibilité d'adhérer à une convention de conversion afin de les aider à se reclasser. Cette mesure a été adaptée et intégrée dans le dispositif du PARE en juillet 2001.

<sup>4</sup> Instaurées par la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993, elles ont remplacé les conventions d'aide au passage à mi-temps. Le salarié adhérant doit avoir au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise et avoir travaillé à temps complet l'année précédent son adhésion. L'allocation complémentaire perçue par le salarié est égale à 40 % de la perte brute de rémunération la première année et à 20 % la deuxième année. Le taux de participation moyen de l'Etat est de 57,2 %.

<sup>5</sup> Ce dispositif concerne les entreprises de moins de 2000 salariés n'appartenant pas à des groupes d'importance nationale. La cellule a pour fonction d'assurer l'accueil, l'évaluation, l'orientation et le conseil des bénéficiaires licenciés économiques ou menacés de licenciement économique. Le taux moyen de participation de l'Etat est de 82,5 %.

- salariés a été assuré dans 60 % des cas (contre 43,2 % en 1990), avec un taux de réussite particulier s'agissant des hommes, des salariés qualifiés et les plus jeunes, le retour à l'emploi se faisant pour 56 % sur CDI, 28 % sur CDD et 13 % en intérim, les 4 % restant correspondant à des créations d'entreprises. Mais 24 % des bénéficiaires se retrouvent au chômage après leur passage par une cellule de reclassement ;
- 769 conventions d'allocation temporaire dégressive<sup>1</sup> ont également été signées, auxquelles n'ont adhéré que 3 095 personnes (autant qu'en 2000) sur 21 000 bénéficiaires potentiels). Les hommes représentent 67 % des adhérents qui sont aussi, à raison de 49 %, des ouvriers. Les conventions étudiées en 2001 ont été conclues pour 58 % par des entreprises industrielles, les secteurs faisant le plus souvent appel à la mesure étant les industries de biens intermédiaires et de biens de consommation (20 % chacune). La moitié des entreprises adhérentes comportent entre 20 et 100 salariés ;
- le dispositif des conventions de formation et d'adaptation du FNE<sup>2</sup> a suscité la signature de 168 conventions (131 en 2000) dont 77 % relevant de la conversion, 19 % du recrutement et 2 % de l'aménagement du temps de travail. Environ 1 500 salariés étaient potentiellement concernés pour près de 300 000 heures-stagiaires. Près des deux-tiers sont signées par des entreprises de moins de 50 salariés appartenant en grande majorité au secteur industriel ;
- enfin, 692 salariés ont enfin adhéré à une convention de congé de conversion<sup>3</sup>, en diminution de 35 % par rapport à 2000. Cette mesure se concentre dans les Ardennes, le Nord, le Finistère et l'Aude.

#### 4. En finir avec l'exclusion de l'emploi des salariés de plus de 50 ans

Depuis des décennies, la France a eu massivement recours aux cessations anticipées d'activité des plus âgés pour résorber le chômage. Ce choix a été un moindre mal dans un contexte de pénurie d'emploi durable. Mais notre pays se trouve dans une situation délicate : la préretraite et les formules assimilées sont devenues un mode de gestion sociale dont il est fait encore grand usage, malgré la prise de conscience du coût économique et humain de ces pratiques. Nulle part dans les pays de l'OCDE, le taux d'activité des plus de 55 ans n'est aussi faible qu'en France, alors que se profile le choc démographique où les ressources en main-d'œuvre vont venir à manquer, et alors même qu'il est question de réformer le régime des retraites et que, parmi les solutions évoquées, figurent, au contraire, l'allongement de la durée de cotisation et le relèvement de l'âge effectif de départ en retraite.

Sans entrer dans ce débat, il ne saurait être question ici de remettre en cause la possibilité de la cessation d'activité dans des conditions satisfaisantes à

<sup>1</sup> Une allocation de compensation financière peut être accordée au salarié licencié économique qui s'est reclassé dans un emploi à durée indéterminée avec un salaire moindre. Le taux moyen de participation de l'Etat est de 56,8 %.

<sup>2</sup> Ces conventions peuvent être mobilisées au titre de la conversion (licenciement économique ou menace sur l'emploi), de l'accompagnement des réductions de l'horaire de travail (chômage partiel, aide au passage au temps partiel, réduction collective du temps de travail) ou du recrutement. En contrepartie, l'entreprise doit s'engager à maintenir dans leur emploi les salariés formés pendant la durée de la convention et, au-delà, pendant une période d'un an minimum. Le taux de contribution de l'Etat est, en moyenne, de 42,9 %.

<sup>3</sup> Les congés de conversion, instaurés par la loi du 5 août 1985 et non supprimés par la mise en place du PARE, permettent d'aider les entreprises à mettre en œuvre un dispositif d'aide au reclassement externe offrant aux salariés licenciés l'appui d'une cellule emploi et la possibilité de bénéficier d'actions de formation en vue d'une réinsertion professionnelle rapide.

60 ans et même avant pour les salariés ayant, par exemple, commencé à travailler très jeunes ou ayant exercé des métiers exposés à des contraintes fortes, ne serait-ce que parce qu'il convient de respecter les choix de vie des personnes. Mais ce n'est nullement contradictoire avec la nécessité de mettre en œuvre les solutions pour éviter la perte d'emploi prématuée. Elles passent par la formation, l'amélioration des conditions de travail et, surtout, par un changement dans les politiques de ressources humaines pour que chaque salarié puisse poursuivre son activité professionnelle jusqu'à son terme normal, comme l'a bien montré notre Assemblée, dans son avis intitulé « *Agés et emploi à l'horizon 2010* », sur le rapport de M. Bernard Quintreau<sup>1</sup>. Il faut souhaiter que les séminaires organisés sur ce thème par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle début 2003 soient le point de départ d'une vraie mobilisation sur cette question.

#### Encadré 11 : Les dispositifs de cessation anticipée d'activité en 2001

A la fin 2001<sup>2</sup>, 204 532 personnes étaient allocataires d'un des dispositifs de préretraite publics ou conventionnels en vigueur dans notre pays. Cela traduit une baisse de 5,3 % par rapport au résultat enregistré l'année précédente et surtout par rapport au pic constaté en 1997 (- 14,3 %). Cela correspond aussi au total le moins élevé sur la période 1994-2001, juste avant celui de 1995, mais sans pour autant égaler les niveaux atteints en 1992 et 1993.

##### 1. Les différents dispositifs

Par leur accord du 6 septembre 1995 instituant **l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)**, les partenaires sociaux ont entériné un dispositif permettant aux salariés volontaires remplissant certaines conditions d'âge et de durée de cotisation au titre de l'assurance vieillesse de mettre fin à leur activité professionnelle tout en percevant, jusqu'à la liquidation de leur pension de retraite, un revenu de remplacement dont le montant s'élève à 65 % du salaire antérieur de référence. En 2001, le dispositif était ouvert aux salariés nés en 1942 ou avant et justifiant de 160 trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse. Il s'éteindra complètement fin 2003 lorsque toutes les personnes concernées auront dépassé l'âge de 60 ans et accédé à la retraite.

**Les conventions d'ASFNE** conclues par les entreprises avec l'Etat, généralement dans le cadre d'un plan social, permettent à certains de leurs salariés âgés (au moins 57 ans, 56 ans par dérogation, ancienneté au moins égale à un an, dix ans d'appartenance à un ou plusieurs régimes de sécurité sociale), de bénéficier d'un retrait anticipé volontaire du marché du travail tout en percevant, jusqu'à la liquidation de leur pension de retraite, une allocation spécifique. Elles évitent à ceux-ci d'être licenciés pour motif économique.

**La préretraite progressive** peut être mobilisée soit par des entreprises engagées dans un processus de réduction d'effectifs et qui peuvent ainsi proposer à certains de leurs salariés, sous certaines conditions (être âgé de 55 ans ou plus, occuper un emploi à temps plein, un an d'ancienneté dans l'entreprise, dix années d'appartenance à un régime de sécurité sociale), de passer à temps partiel, soit par des entreprises ayant une capacité d'embauche, la réduction du volume global d'heures travaillées due au passage à temps partiel des salariés âgés étant alors partiellement ou totalement compensée par des embauches.

**Le congé de fin d'activité (CFA)**, institué en 1997 pour les agents des trois fonctions publiques, permet à des personnes ayant un certain nombre d'annuités de cotisation et ayant atteint un certain âge de quitter leur activité avant 60 ans. Ce dispositif a été restreint pour l'année 2003 et son extinction progressive est programmée.

**La cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)** peut être utilisée depuis national définissant les caractéristiques générales de cette cessation d'activité. L'entreprise désireuse

<sup>1</sup> J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°20 du 31 octobre 2001.

<sup>2</sup> Voir premières informations et premières synthèses, n°03.1, janvier 2003.

février 2000 par des entreprises appartenant à une branche ayant conclu un accord professionnel de signer une convention CATS avec l'Etat doit avoir conclu un accord d'entreprise fixant le nombre de salariés concernés et comportant des dispositions concernant la gestion prévisionnelle de l'emploi, le développement des compétences des salariés et leur adaptation à l'évolution de leur emploi, sous réserve d'une durée collective du travail de 35 heures hebdomadaires au plus ou de 1600 heures annuelles. Les bénéficiaires, âgés de 55 ans au moins, doivent en particulier soit avoir travaillé durant quinze ans en équipes successives ou à la chaîne, soit avoir travaillé habituellement 200 nuits et plus par an pendant quinze ans, soit avoir la qualité de travailleur handicapé à la date de l'accord de branche et compter au moins 10 ans d'affiliation à un régime salarié de sécurité sociale.

**La cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA)** concerne des salariés et anciens salariés d'établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, de ports (dockers professionnels et personnels assurant la manutention), ainsi que d'établissements de construction et de réparation navales.

## 2. Les effectifs concernés

Au sein de ces dispositifs, c'est l'ARPE qui comptait le nombre d'allocataires le plus élevé (35,7 % du total) devant l'ASFNE, dont les allocataires représentaient 23,5 % du total, et la Préretraite progressive qui pesait pour 20,9 % dans le total. Venaient ensuite le CFA, qui représentait 10,6 % des allocataires, la CATS, avec 4,8 % du total, et la CAATA avec 4,5 %.

En termes de flux, 64 500 personnes ont accédé, en 2001, à l'un de ces dispositifs, soit 25,9 % de moins qu'en 2000. L'ARPE a certes généré encore le tiers des entrées totales (majoritairement issue du tertiaire) mais le nombre de nouveaux allocataires a été en baisse de 43 % par rapport à 2000, très loin du maximum de l'année 1996. A l'inverse, le nombre de bénéficiaires de la CATS (qui provienne exclusivement de l'industrie, en particulier de l'automobile) et de la CAATA, dont l'entrée en vigueur est il est vrai récente, est en nette progression. De son côté, l'ASFNE atteint un niveau plancher avec moins de 7000 entrées (à comparer avec le maximum de 56 345 personnes en 1993). Ces évolutions sont le fruit du recentrage des préretraites sur les salariés ayant connu des conditions de travail difficiles au cours de leur carrière.

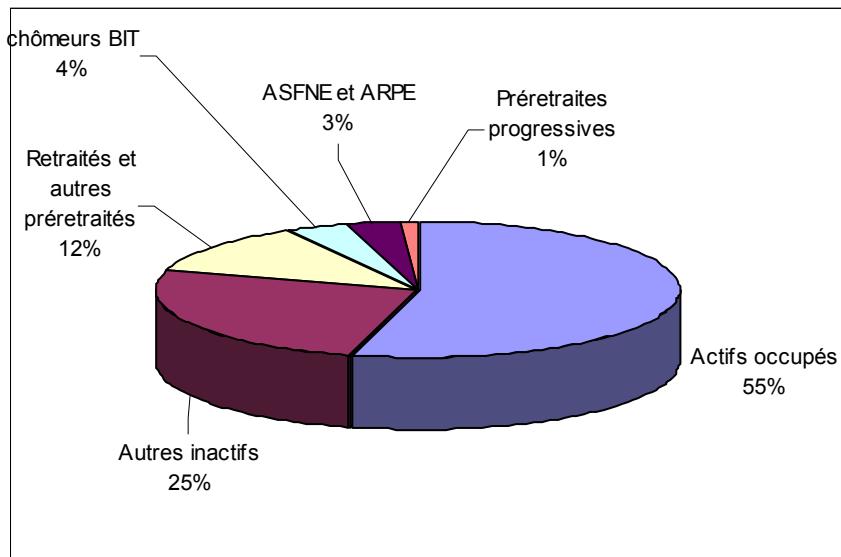
Il convient par ailleurs de noter que, si les effectifs de préretraités sont en diminution ces dernières années, les chômeurs indemnisés de 55 ans ou plus sont en contrepartie plus nombreux : pour la première fois depuis six ans, les travailleurs de 55 à 59 ans – dont le taux d'activité atteignait 55,4 % en mars 2001 – sont ainsi davantage entrés en chômage indemnisé qu'en préretraite publique. La dégradation de la situation de l'emploi constatée en 2002 et la vague actuelle de restructurations se traduira, selon toute vraisemblance, à la fois dans une nouvelle poussée du recours aux préretraites et dans une augmentation du chômage des travailleurs âgés. Ces constats ne rendent que plus nécessaire la mise en application des préconisations avancées par notre Assemblée dans son avis intitulé « *âges et emploi à l'horizon 2010* », adopté le 24 octobre 2001 sur le rapport de M. Bernard Quintreau.

Tableau 25 : Les dispositifs de préretraite (1992-2001)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Allocation spéciale du fonds national de l'emploi (ASFNE)</b>										
Nombre d'entrées annuelles	45 837	56 345	49 462	23 683	21 015	21 669	18 672	11 993	7 920	6 740
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre	162 558	174 662	179 219	152 409	128 442	107 789	90 654	73 411	59 939	48 045
<b>Préretraite progressive</b>										
Nombre d'entrées annuelles	4 517	10 616	22 282	26 858	24 262	20 870	16 717	13 372	11 117	12 357
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre	13 114	17 145	30 910	52 520	54 672	55 032	52 112	44 675	42 045	42 764
<b>Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)</b>										
Nombre d'entrées annuelles				2 650	52 211	35 353	43 438	45 170	37 461	21 354
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre				2 622	49 523	65 795	76 917	84 519	86 580	73 121
<b>Congé de fin d'activité (CFA)</b>										
Nombre d'entrées annuelles						19 168	10 782	15 564	11 888	12 965
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre						10 061	12 117	15 142	18 407	21 579
<b>Cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)</b>										
Nombre d'entrées annuelles									5 218	5 313
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre									5 218	9 871
<b>Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA)</b>										
Nombre d'entrées annuelles									3 894	5 803
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre									3 785	9 152
<b>TOTAL</b>										
Nombre d'entrées annuelles	50 354	66 961	71 744	53 191	97 488	97 060	89 609	86 609	77 498	64 532
Nombre d'allocataires en cours à la fin décembre	175 672	191 807	210 129	207 551	232 637	238 677	231 800	217 747	215 974	204 532

Sources : UNÉDIC, ministère de la fonction publique, CNAM, exploitation DARES.

Graphique 13 : Situation sur le marché du travail  
des personnes âgées de 55 à 59 ans en mars 2001



Source : INSEE, UNEDIC, estimations DARES.

\*  
\*      \*

Alors que l'épanouissement personnel dans la vie professionnelle est un des déterminants fondamentaux du développement économique, les limites du système de formation professionnelle, les problèmes de condition de travail, l'instabilité croissante de l'emploi et la mobilité contrainte contribuent à un climat de précarité qui pèse sur les personnes vulnérables et de ce fait affaiblit le potentiel de croissance de notre pays.

#### C - FAVORISER UNE DYNAMIQUE DE LA CONFIANCE : INVESTIR DANS LE LONG TERME

On n'insistera jamais assez sur le rôle de la confiance en économie : selon que les anticipations sont portées à l'optimisme ou sont au contraire frileuses, l'activité sera dynamique ou ralentie voire récessive ; or, celles-ci dépendent certes des « fondamentaux » de l'économie mais aussi, dans une proportion variable mais qui peut être déterminante, de l'état d'esprit des agents économiques, ménages et entreprises, et donc de leur degré de confiance dans l'avenir. Cet élément impalpable est influencé par un certain nombre de facteurs parmi lesquels la clarté des orientations politiques mises en œuvre et le sentiment

qu'elles sont équitables et transparentes, le dynamisme du dialogue social, l'action contre la précarité et la pauvreté...

Il est utile de rappeler ici deux aspects très différents mais fondamentaux d'une politique permettant à notre société d'avoir confiance en elle-même, parce qu'ils concernent, chacun dans leur domaine, un véritable investissement dans l'avenir, à savoir la politique familiale et la politique de recherche et de développement.

### **1. Répondre aux attentes des familles**

Ainsi, la vie familiale est généralement ce qu'il y a de plus précieux aux yeux de nos concitoyens. Elle est au premier rang de leurs préoccupations. Et pourtant, nombre de parents reconnaissent que leurs conditions matérielles de vie, de logement, de travail, leurs ressources, leurs possibilités de garde, ne leur permettent pas, ou ne leur ont pas permis, d'éduquer leurs enfants dans les meilleures conditions ni même d'accueillir le nombre d'enfants qu'ils auraient souhaité. Si cette question dépasse de beaucoup et fort heureusement les aspects économiques, force est de reconnaître qu'une politique dynamique de prestations familiales et de réponse sociale aux besoins des familles est de nature à permettre aux parents d'espérer davantage dans l'avenir. Nos concitoyens doivent savoir qu'ils peuvent compter sur une politique familiale forte et durable, de la venue de leur enfant à leur retraite. Le conseil économique et social est par exemple particulièrement attentif en ce moment au sort réservé aux pères et mères de famille dans la réforme des retraites.

Au-delà de la question légitime du niveau de vie des familles, remis en cause par une évolution le plus souvent *a minima* de la base de calcul des allocations familiales, les parents souhaitent pour leur famille une reconnaissance et une vie décente dans la sécurité, afin d'assurer l'éducation de leurs enfants dans de bonnes conditions et de bâtir des projets. Or, une large partie de la population continue de « s'user » au travail dans des conditions très difficiles et le développement de la précarité empêche des milliers de personnes de planifier leur vie au-delà de quelques mois, voire de quelques semaines. Le cas des salariés dont la rémunération est inférieure aux deux-tiers du salaire net médian, qui représentaient 16,6 % du total en 2001 contre 11 % au début des années 1980, est, à cet égard, symptomatique. Il faut aussi souligner la situation particulièrement difficile des parents qui se retrouvent seuls en charge de leurs enfants et qui méritent une attention prioritaire. Les difficultés des familles issues de l'immigration doivent être également prises en compte.

Chaque année, la conférence de la famille est l'occasion de faire le point sur ces questions et de dégager des priorités. Ainsi, la conférence du 29 avril 2003 a été marquée par l'annonce de la prestation d'accueil du jeune enfant, la PAJE, qui simplifie, élargit et renforce les différentes aides qu'elle remplace,

destinées aux familles pour leurs enfants de moins de trois ans<sup>1</sup>. Les réflexions et les avancées réalisées en matière de prestation de libre choix, de services à la famille et de soutien à la parentalité, de lien entre les familles et l'entreprise se doivent de répondre à la profondeur des attentes dans les domaines les plus divers : lutte pour l'emploi, pour l'intégration sociale, pour la modernisation de l'éducation et, plus généralement, toutes les dimensions de la vie quotidienne. Répondre au mieux à ces attentes est, à l'évidence, une nécessité pour assurer le succès de la politique économique et sociale. Encore faut-il, à tout le moins, que les moyens de la politique familiale ne se trouvent pas amputés pour les besoins d'autres volets de la protection sociale, comme cela a si souvent été le cas dans le passé.

## 2. Ne pas sacrifier la recherche aux impératifs financiers de court terme

De même, préparer l'avenir, c'est, comme l'a montré notre Assemblée dans son avis déjà cité intitulé « *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* », s'appuyer sur nos pôles d'excellence scientifiques et technologiques qui constituent des points forts dans la compétition internationale. Toutefois, avec le 4<sup>ème</sup> rang dans le monde pour le montant des dépenses de recherche et développement, cet effort ne représente que 5,3 % des dépenses de l'OCDE en la matière contre 44 % pour les Etats-Unis. Par ailleurs, son intensité n'a que faiblement progressé au cours des dernières années, ce qui ne peut que limiter à terme la capacité d'innovation de notre pays. Cela ne rend que plus nécessaire une politique incitant les différents acteurs de la recherche –développement à développer, voire à coordonner, leurs actions notamment dans l'ensemble des secteurs de haute technologie. Il convient aussi d'améliorer l'efficacité des dépenses, qu'elles soient publiques ou privées, domaine dans lequel notre pays doit être attentif en raison d'une difficulté fréquente à articuler recherche fondamentale et innovation.

Il ne s'agit donc pas d'opposer la nécessaire amélioration de la qualité et de l'efficacité de la recherche française, en particulier dans le secteur public, et l'augmentation des moyens qui lui sont consacrés. Les récentes décisions budgétaires du gouvernement émettent, de ce point de vue, un signal franchement négatif : alors que les Etats-Unis continuent d'investir massivement dans ce domaine (en particulier par le biais des dépenses militaires) et que le Japon – pourtant en grande difficulté économique – reste l'un des pays qui compte le plus sur la recherche fondamentale (notamment dans les sciences de la vie et de la biotechnologie) pour préparer son avenir, notre pays a amputé de manière très significative les crédits de paiements alloués aux différents organismes publics de recherche.

---

<sup>1</sup> Le coût estimé de cette mesure est de 850 millions d'euros en année pleine. Le développement de l'offre de garde est également encouragé avec l'amélioration du statut des assistantes maternelles (50 millions d'euros sur deux ans en 2004 et 2005) et un plan de création de 200 000 places de crèche sur cinq ans (200 millions d'euros à partir de 2004).

Le 14 mars 2003 a ainsi été décidée, par voie de décret, l'annulation de 10 % des crédits scientifiques du ministère de la recherche et des nouvelles technologies dont le montant prévu dans le budget 2003 était déjà en retrait par rapport à celui de 2002. L'annonce, le 9 avril dernier, par la ministre déléguée que « *les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ne connaîtront en 2003 aucune nouvelle annulation de crédits de paiement et d'autorisations de programme* » ne retire rien aux décisions déjà prises (ni aux retards pris dans le versement des dotations 2002 qui vont jusqu'à six mois dans le cas de certains organismes) et ne concerne pas les établissements à caractère industriel et commercial (EPIC). Ces restrictions combinées se traduisent, en moyenne et au moment où ce rapport est rédigé, par **un recul de plus de 15 % des crédits des organismes de recherche d'une année sur l'autre**.

Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est tout particulièrement concerné avec une réduction de plus d'un tiers de sa dotation (de 412 à 273 millions d'euros) entre 2002 et 2003, ce qui entraîne inévitablement, entre autres, l'annulation ou le report de certaines dépenses d'équipement. D'autres organismes de taille plus modeste sont encore plus touchés : c'est ainsi le cas de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) dont les crédits de recherche sont presque divisés par deux (de 19 à 10 millions d'euros).

Cette orientation est d'autant plus étonnante que simultanément, dans le cadre de son 6<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche et de développement (17,5 milliards d'euros sur la période 2003-2006 pour financer des projets communs), l'Union européenne tente de contribuer à combler le retard pris sur les Etats-Unis dans des domaines considérés comme stratégiques (génomique, nanotechnologies...) et à porter l'effort de recherche européen à 3 % du PIB (contre moins de 2 % actuellement) conformément à la décision prise par les Quinze au sommet de Barcelone en mars 2002.

Il y a là un signe d'un défaut de prise de conscience des enjeux du long terme et des risques associés aux choix de la politique budgétaire. De tels choix apparaissent en contradiction avec la stratégie définie au Conseil européen de Lisbonne pour faire de l'Union la région du monde la plus avancée au plan de la connaissance et du développement technologique.

\*  
\* \* \*

L'économie française fait face à une conjoncture particulièrement troublée. C'est l'occasion, pour les responsables de la politique économique et sociale, de faire preuve du volontarisme nécessaire pour traverser cette phase de turbulences en surmontant les difficultés. Ils peuvent s'appuyer sur les partenaires sociaux comme sur la coopération européenne pour préparer les conditions du rebond.



## CONCLUSION

Le gouvernement français doit faire face à une conjoncture difficile qui ne laisse pas prévoir une reprise significative de l'économie mondiale cette année. L'incertitude et l'inquiétude accrues par l'évolution de la situation géopolitique. Au-delà même des fluctuations des cycles économiques, l'économie de marché a manifesté ces derniers temps des signes de fragilité qui justifient une analyse vigilante, d'autant plus que cette fragilité s'accompagne de graves inégalités que la mondialisation ne résout pas en elle-même, bien au contraire.

Dans ce contexte, particulièrement insaisissable, il est d'autant plus nécessaire que le gouvernement fasse des choix clairs pour sa politique économique et sociale afin de rendre son action plus lisible par chacun des acteurs. Son axe central devrait être la recherche du taux de croissance le plus élevé possible pour inverser la tendance actuelle du chômage et retrouver le chemin vers le plein emploi à moyen terme. Les ravages créés dans le tissu social par des décennies de chômage de masse ont été seulement atténués par le mouvement de création d'emplois de la fin des années 1990 et ils risquent d'être aujourd'hui aggravés par la nouvelle phase de ralentissement qui se traduit par une envolée des licenciements et des plans sociaux tout en dissuadant les entreprises d'embaucher. Cette situation ne doit évidemment pas être vécue passivement mais au contraire combattue avec détermination, fort des succès enregistrés précisément au cours de la période antérieure. Cela implique des choix volontaristes en matière d'investissements publics et de politique sociale qui supposent aussi des avancées au niveau européen.

Une telle ambition ne peut produire pleinement ses effets que si elle repose sur l'adhésion de nos concitoyens. Elle doit donc orienter l'action sur une dynamique de la confiance, ce qui suppose un dialogue social intense et productif pour la conduite des réformes que les perspectives économiques et sociales rendent nécessaires. Ceci est d'autant plus indispensable que la croissance économique dépend directement de la valorisation des capacités et des compétences professionnelles des personnes, laquelle passe par l'amélioration des conditions de l'emploi.

La France doit promouvoir cette même dynamique de la confiance au niveau international. L'Union européenne apparaît, à bien des égards, à la croisée des chemins, à la veille de son élargissement vers l'Est. Elle doit adapter sa stratégie pour une croissance plus forte et s'affirmer sur la scène internationale pour un projet de développement qui ne laisse à l'écart aucune région du monde. Les objectifs économiques de la France et de l'Union européenne doivent, en définitive, être mis au service de la promotion de la paix dans le monde par un développement authentiquement humain.



## LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : La croissance mondiale en 2001 et 2002 .....	7
Tableau 2 : La production et les exportations mondiales (1951-2001).....	18
Tableau 3 : Structure et évolution du commerce mondial .....	19
Tableau 4 : Evolution pour les principaux pays en 2002 .....	20
Tableau 5 : Le poids des grandes régions et des principaux pays dans l'économie mondiale et les prévisions de croissance du PIB pour 2003 .....	25
Tableau 6 : L'économie américaine en 2001 et 2002.....	30
Tableau 7 : L'économie de la zone euro en 2001 et 2002 .....	38
Tableau 8 : L'économie britannique en 2001 et 2002 .....	43
Tableau 9 : Une richesse de plus en plus mal répartie .....	49
Tableau 10 : L'aide publique au développement (APD) des principaux pays de l'OCDE membres du CAD .....	62
Tableau 11 : Croissance du PIB et de la population dans les pays de la cohésion, 1988-2003 .....	68
Tableau 12 : Impacts comparés des élargissements de 1986 et de 2004.....	78
Tableau 13 : PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat, Union européenne à 15 = indice 100 .....	81
Tableau 14 : PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat des dix régions les moins riches des Quinze et des dix régions les plus riches des dix nouveaux entrants, Union européenne à 15 = indice 100.....	82
Tableau 15 : Croissance comparée des pays de l'Europe des Quinze et des dix candidats .....	83
Tableau 16 : Commerce extérieur et balance courante des dix en 2001 .....	84
Tableau 17 : Inflation comparée des pays de l'Europe des Quinze et des dix nouveaux membres .....	85
Tableau 18 : Solde des administrations publiques et dette publique des pays de l'Europe des Quinze et des dix candidats .....	86
Tableau 19 : Taux de chômage comparés des pays de l'Europe des Quinze et des dix candidats .....	87
Tableau 20 : Coûts horaires de main d'oeuvre .....	88
Tableau 21 : La croissance française et ses facteurs (2002-2004).....	110
Tableau 22 : Evolution et niveaux de l'emploi .....	117
Tableau 23 : Ratios de finances publiques.....	137
Tableau 24 : Prélèvements obligatoires - qui paie et selon quels critères ? .....	141
Tableau 25 : Les dispositifs de préretraite (1992-2001) .....	159
Graphique 1 : Le prix du pétrole et des autres matières premières importées .....	12
Graphique 2 : L'évolution des indices boursiers.....	14
Graphique 3 : Les indices de confiance des consommateurs aux Etats-Unis .....	15

Graphique 4 : La confiance des consommateurs en Europe .....	15
Graphique 5 : L'opinion des chefs d'entreprises aux Etats-Unis .....	16
Graphique 6 : L'opinion des chefs d'entreprise européens sur les perspectives de production .....	17
Graphique 7 : Le taux de change euro-dollar depuis le lancement de l'euro .....	41
Graphique 8 : Les taux d'intérêt directeurs des banques centrales .....	97
Graphique 9 : Le chômage par catégories .....	115
Graphique 10 : Les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) .....	124
Graphique 11 : L'opinion des ménages en France .....	135
Graphique 12 : Distribution en 2001 des entreprises adhérentes à certains dispositifs, suivant leur taille .....	153
Graphique 13 : Situation sur le marché du travail des personnes âgées de 55 à 59 ans en mars 2001 .....	160
Encadré 1 : Le marché mondial du pétrole .....	26
Encadré 2 : La nouvelle donne au Brésil, un enjeu stratégique pour une mondialisation plus humaine .....	55
Encadré 3 : L'impact du Sida sur l'Afrique .....	58
Encadré 4 : Objectifs de développement pour le Millénaire (1990-2015) .....	60
Encadré 5 : La place de l'Europe dans le monde à l'horizon 2050 .....	107
Encadré 6 : Le commerce extérieur de la France en 2002 .....	112
Encadré 7 : Le PARE face au retournement de la conjoncture .....	122
Encadré 8 : L'évolution récente des revenus et des patrimoines .....	126
Encadré 9 : L'épargne salariale (participation, intéressement, plans d'épargne d'entreprise et actionnariat salarié) .....	129
Encadré 10 : Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2001 .....	155
Encadré 11 : Les dispositifs de cessation anticipée d'activité en 2001 .....	157