

SOMMAIRE

	Pages
AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 29 avril 1998.....	1
I - LE CONSTAT : UNE REPRISE ÉCONOMIQUE SUR FOND DE PROBLÈMES SOCIAUX PRÉOCCUPANTS	4
A - LA REPRISE DU PRINTEMPS 1997.....	4
1. 1997, année de reprise économique	4
1.1. LA REPRISE INDUSTRIELLE S'EST PROGRESSIVEMENT DIFFUSÉE À L'ENSEMBLE DES SECTEURS	4
1.2. LE CONTENU EN EMPLOIS DE LA CROISSANCE A PERMIS UNE BAISSE RELATIVE DU CHÔMAGE.....	5
1.3. UN REDÉMARRAGE DE LA CONSOMMATION.....	5
1.4. UNE REPRISE TIMIDE ET TARDIVE DE L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF	6
1.5. UNE REPRISE NON INFLATIONNISTE	6
2. Les perspectives pour 1998	6
2.1. UN CONTEXTE INTERNATIONAL MOINS PORTEUR	7
2.2. UNE DEMANDE INTÉRIEURE PLUS DYNAMIQUE.....	8
2.3. UN REDRESSEMENT CONTINU DE L'EMPLOI, GAGE D'UN REGAIN DE LA CONSOMMATION	9
B - CETTE AMÉLIORATION SENSIBLE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE N'APPARAÎT CEPENDANT PAS SUFFISANTE POUR FAIRE FACE AUX PROBLÈMES SOCIAUX QUE CONNAÎT NOTRE PAYS	9
1. L'importance de la « fracture sociale ».....	9
1.1. CHÔMAGE DE MASSE ET SOUS EMPLOI.....	10
1.2. LES SALARIÉS AU SMIC ET LA MONTÉE DES BAS SALAIRES	10
1.3. LA PAUVRETÉ ET SON ÉVOLUTION	11
1.4. LES MINIMA SOCIAUX.....	11
1.5. AUTRES INDICATEURS DE PRÉCARITÉ (SURENDETTEMENT, ACCÈS AU LOGEMENT, SITUATION SANITAIRE)	12
2. Une régulation sociale en panne	12
2.1. DES INTERLOCUTEURS SOCIAUX EN QUÊTE DE RESPONSABILITÉ	13

2.2. UNE ACTIVITÉ CONTRACTUELLE AU RALENTI	13
2.3. LE PARITARISME EN QUESTION	13
II - PROPOSITIONS POUR DYNAMISER LA CROISSANCE ET LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE	
A - RENOUER AVEC UNE CROISSANCE DURABLE	14
1. Assurer un environnement favorable à l'investissement	15
2. Assurer un soutien sélectif à certains secteurs créateurs d'emplois.....	16
3. Stimuler la consommation	17
4. Assurer un développement global de l'outre-mer	19
B - ENRICHIR LE CONTENU EN EMPLOIS DE LA CROISSANCE	19
1. Favoriser les créations d'emplois.....	20
2. Faciliter l'embauche des jeunes	21
3. S'engager dans la voie de la réduction et de l'aménagement du temps de travail	22
4. Faire vivre la négociation collective	23
C - METTRE L'EUROPE AU SERVICE DE LA CROISSANCE ET DE L'EMPLOI	23
D - ASSUMER LES INDISPENSABLES SOLIDARITÉS	24
ANNEXE A L'AVIS.....	29
SCRUTIN	29
DÉCLARATIONS DES GROUPES	31
RAPPORT présenté au nom de la section des Problèmes économiques généraux et de la Conjoncture par Monsieur André ROULET.....1	
INTRODUCTION L'ÉCONOMIQUE AU SERVICE DU SOCIAL	5
TITRE I NATURE, DIMENSION ET GRAVITÉ DE LA «FRACTURE SOCIALE».....	7
CHAPITRE I L'ÉLÉMENT DÉCLENCHEUR : LE CHÔMAGE	11
I - UN CHÔMAGE DE MASSE DONT IL EST PLUS DIFFICILE DE SORTIR QU'AILLEURS	
A - LA MASSIFICATION DU CHÔMAGE	12
1. En vingt ans, le chômage français est devenu un chômage de masse.....	14
2. Un chômage qui concerne, à des degrés divers, toutes les catégories de la population.....	15
B - UN CHÔMAGE PLUS MASSIF QUE DANS LA PLUPART DES PAYS DÉVELOPPÉS	18

1. La France se caractérise par un taux de chômage plus élevé que dans les autres pays du G7, à l'exception de l'Italie.....	18
2. Un taux d'activité et un taux d'emploi stabilisés à un bas niveau depuis le début des années 1990	19
C - UN DÉPLACEMENT DES FRONTIÈRES DU CHÔMAGE.....	22
1. La France est le pays de l'OCDE qui fait le moins travailler les jeunes	23
2. Le taux d'activité des plus de 55 ans est particulièrement faible en France	23
D - LA MOBILITÉ DE L'EMPLOI EST COMPARABLE À CELLE DES GRANDS PAYS DÉVELOPPÉS	24
E - UN CHÔMAGE DONT ON SORT AVEC DIFFICULTÉ.....	25
F - LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI TEMPORAIRE ET LA TRANSFORMATION DE LA RELATION D'EMPLOI	26
II - DE L'ANALYSE DU CHÔMAGE À L'EXAMEN DE LA SITUATION DES CHÔMEURS.....	29
A - UNE SITUATION QUI A AFFECTÉ UN TIERS DES FRANÇAIS AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES	29
B - LE CHÔMAGE PÈSE DE PLUS EN PLUS DURABLEMENT SUR LE NIVEAU DE VIE DES MÉNAGES.....	31
III - LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE FACE AU CHÔMAGE DE MASSE .35	35
A - UNE PRESSION À LA BAISSE SUR L'ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT DES SALAIRES	35
B - LES TRANSFERTS INTERGÉNÉRATIONNELS.....	36
C - L'ADAPTATION DU MODE DE VIE DES JEUNES AUX CONDITIONS DE LEUR INSERTION	38
D - DES CONSÉQUENCES PSYCHOLOGIQUES NON NÉGLIGEABLES	38
E - CHÔMAGE ET ÉCONOMIE PARALLÈLE.....	38
CHAPITRE II DU CHÔMAGE AU SOUS EMPLOI.....	41
I - LE TRAVAIL À TEMPS RÉDUIT INVOLONTAIRE CONCERNE 1,5 MILLION DE PERSONNES.....	41
II - PLUS DE 400 000 PERSONNES OCCUPENT UN EMPLOI AIDÉ DANS LE SECTEUR NON MARCHAND.....	43
III - LES AUTRES FORMES DE SOUS-EMPLOI.....	43
CHAPITRE III LES SALARIÉS AU SMIC ET LA MONTÉE DES BAS SALAIRES	45

I - LES SALARIÉS AU SMIC	45
A - PRÈS DE 2,2 MILLIONS DE SALARIÉS RÉMUNÉRÉS AU SMIC	45
B - LES SECTEURS ET LES CATÉGORIES CONCERNÉS.....	47
II - BAS SALAIRES ET « TRAVAILLEURS PAUVRES » EN FRANCE : 2,8 MILLIONS DE PERSONNES CONCERNÉES ..	49
A - UN SALARIÉ SUR SIX	50
B - UN DOUBLEMENT DE LA PART DES TRÈS BAS SALAIRES, FORTEMENT LIÉ À LA PROGRESSION DU TRAVAIL À TEMPS PARTIEL.....	50
C - LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION À BAS ET TRÈS BAS SALAIRE.....	52
D - LE RISQUE DE BAS OU TRÈS BAS SALAIRES DEVIENT PLUS DURABLE.....	53
E - DANS 30 % DES CAS, LES BAS SALAIRES CONSTITUENT LE SEUL REVENU D'ACTIVITÉ DU MÉNAGE	54
CHAPITRE IV LA PROBLÉMATIQUE DES MINIMA SOCIAUX	56
I - UN SYSTÈME FONDÉ SUR DEUX LOGIQUES COMPLÉMENTAIRES	57
A - PROTECTION SOCIALE ET MINIMA SOCIAUX DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS.....	58
B - LA LÉGITIMITÉ DE LA REDISTRIBUTION	59
C - LES SPÉCIFICITÉS DE L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE	61
II - L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES.....	67
A - LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES EST PASSÉ DE 2,3 MILLIONS EN 1970 À 3,2 MILLIONS FIN 1996, SOIT UNE PROGRESSION DE 43 %	67
B - L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES	70
1. Le quart des ressources est affecté au RMI et à l'Allocation adulte handicapé (AAH).....	70
2. Une dégradation relative depuis 1983	71
III - MINIMA SOCIAUX ET EMPLOI	74
CHAPITRE V AUTRES INDICATEURS DE PRÉCARITÉ.....	81
I - LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES EN AUGMENTATION	81

A - LE PHÉNOMÈNE DE SURENDETTEMENT S'INSCRIT DANS UNE LOGIQUE ÉCONOMIQUE FAVORISANT LES CRÉDITS AUX PARTICULIERS	81
1. Un faible taux d'endettement total des ménages par rapport aux principaux pays industrialisés	81
2. Le fort développement des crédits aux particuliers sur longue période	82
2.1. L'ENCOURAGEMENT À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	84
2.2. LE DÉVELOPPEMENT DES CRÉDITS À LA CONSOMMATION 84	
B - DE L'ENDETTEMENT AU SURENDETTEMENT	84
1. Des schémas d'endettement différents	84
1.1. QUATRE GRANDS MODÈLES D'ENDETTEMENT.....	85
1.2. UNE FRAGILITÉ STRUCTURELLE APPARENTE	85
1.3. UN CHOC EXOGÈNE QUI VIENT AMPUTER LES REVENUS	86
1.4. LE CHANGEMENT DE NATURE DU SURENDETTEMENT : DU « SURENDETTEMENT ACTIF » AU « SURENDETTEMENT PASSIF »	89
C - LE DISPOSITIF LÉGISLATIF DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT	90
1. Un dispositif évolutif	90
1.1. LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1989 : UNE RÉFORME NOVATRICE AUX EFFETS CEPENDANT LIMITÉS.....	91
1.2. LA RÉFORME DU 8 FÉVRIER 1995 : LES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT AU COEUR DU DISPOSITIF	91
1.3. LE BILAN DU TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES EN 1996.....	94
2. Les mécanismes de traitement du surendettement aux Etats-Unis et en Allemagne	96
2.1. LE MODÈLE AMÉRICAIN	97
2.2. LE MODÈLE ALLEMAND.....	97
II - L'ACCÈS AU LOGEMENT	98
A - LES CONDITIONS DE LOGEMENT	98
1. La surface des logements	98
2. Le confort des résidences principales continue de s'améliorer	99
3. 18 % des ménages déclarent vouloir changer de logement.....	100
B - LES LOGEMENTS VACANTS	101
C - LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS.....	102
D - LES AIDES AU LOGEMENT	103

E - LA SITUATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT DES PERSONNES LES PLUS DÉFAVORISÉES	105
F - LA SITUATION DES JEUNES EN MATIÈRE DE LOGEMENT	107
G - L'EXCLUSION DU LOGEMENT	109
III - L'INFLUENCE DE LA SITUATION SOCIALE SUR LES PROBLÈMES DE SANTÉ	111
A - PRÉCARITÉ SOCIALE ET CUMUL DES RISQUES MÉDICAUX.....	111
1. Précarité sociale, risque de désinsertion et vulnérabilité médicale.....	111
2. Les critères de vulnérabilité médicale.....	112
2.1. SELON L'ÂGE, ET LE SEXE	113
2.2. SELON LA PROFESSION.....	114
2.3. SELON LA COMPOSITION DE LA FAMILLE	114
2.4. L'AUTO-EXCLUSION PAR MANQUE DES RESSOURCES FINANCIÈRES.....	116
3. Précarité sociale et vulnérabilité médicale.....	117
B - PRÉCARITÉ SOCIALE ET ÉMERGENCE DE NOUVEAUX PROBLÈMES DE SANTÉ	117
1. L'évolution des modes de vie développe de nouvelles pathologies	118
2. « Un mal-être » de plus en plus prégnant	118
TITRE II LA RÉGULATION SOCIALE EN PANNE	121
CHAPITRE I DES INTERLOCUTEURS SOCIAUX EN QUÊTE DE REPRÉSENTATIVITÉ	125
I - PLURALISME ACCRU DANS LE DOMAINE SYNDICAL	125
II - FAIBLESSE RELATIVE DE L'ADHÉSION SYNDICALE.....	127
III - UNE CONFIANCE RENOUVELÉE DANS LES ORGANISATIONS SYNDICALES.....	130
A - LES ENSEIGNEMENTS DES ÉLECTIONS AUX COMITÉS D'ENTREPRISE	130
B - MAINTIEN D'UN HAUT NIVEAU DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC	132
1. Fonction publique d'Etat	132
2. Fonctions publiques territoriale et hospitalière	133
3. Entreprises publiques.....	133
C - UNE BONNE COTE DE CONFIANCE DANS LES SONDAGES SUR L'IMAGE DES SYNDICATS	134

1. Il en est ainsi de celui réalisé par la SOFRES en février 1997 sur l'image des organisations syndicales auprès des Français pour un groupe de journaux de province	134
2. Sondage institut CSA 1997	135
3. Le sondage CSA réalisé avant le scrutin prud'homal	136
IV - LES ÉLECTIONS PRUD'HOMALES	138
A - FAIBLE TAUX DE PARTICIPATION	140
B - RELATIVE STABILITÉ DU PAYSAGE SYNDICAL FRANÇAIS	140
V - ORGANISATIONS PATRONALES ET REPRÉSENTATIVITÉ..	142
CHAPITRE II NÉGOCIATION COLLECTIVE : DIMINUTION DE L'ACTIVITÉ CONTRACTUELLE	145
I - BILAN ACTUALISÉ DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE.....	146
A - ASPECT QUANTITATIF ET TENDANCE D'ENSEMBLE	146
B - ASPECT QUALITATIF ET ANALYSE PAR NIVEAU	147
1. Négociations interprofessionnelle et de branche.....	147
1.1. LES THÈMES DE LA NÉGOCIATION DE BRANCHE	149
1.2. BILAN DE LA NÉGOCIATION SUR LES BAS ET MOYENS SALAIRES AU 1ER JANVIER 1997	150
2. Négociations d'entreprise	152
2.1. LE NOMBRE D'ACCORDS	152
2.2. LES THÈMES DE LA NÉGOCIATION	152
2.3. ACTUALISATION DU BILAN DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE	154
II - PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE EN 1998	155
A - LES SUITES DES ACCORDS DU 31 OCTOBRE 1995.....	155
B - LA NÉGOCIATION POUR LE RENOUVELLEMENT ET L'EXTENSION DE L'ARPE.....	157
C - L'ACCORD SALARIAL FONCTION PUBLIQUE.....	158
1. Le relevé de conclusions constitutif de cet accord prévoit :	158
2. Cet accord salarial est important dans le contexte social du début 1998 à plus d'un titre :	159
D - LA NÉGOCIATION SUR LA RÉDUCTION ET L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL	159
1. Le dispositif « Robien » et ses effets (loi du 11 juin 1996).....	159
2. Le dispositif Aubry de réduction du temps de travail	161

CHAPITRE III LE PARITARISME EN QUESTION.....	165
I - LE PARITARISME : ORIGINE ET FONDEMENTS.....	165
II - LA « GALAXIE PARITAIRE ».....	167
A - LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	167
B - L'ASSURANCE CHÔMAGE.....	169
C - LES RÉGIMES DE RETRAITES COMPLÉMENTAIRES.....	170
D - LA FORMATION PROFESSIONNELLE	171
E - AUTRES INSTITUTIONS PARITAIRES	171
III - LE PARITARISME MENACÉ	172
A - LES RAISONS CONJONCTURELLES.....	172
B - LES CONTESTATIONS DE PRINCIPE DU PARITARISME	173
C - L'INTERVENTIONNISME ACCRU DE L'ÉTAT	174
CHAPITRE IV LA BAISSE TENDANCIELLE DE LA CONFLICTUALITÉ.....	177
I - RECOL DES CONFLITS DU TRAVAIL.....	177
II - UNE TENDANCE QUI SE CONFIRME EN 1997 AVEC UNE ÉVOLUTION DU TYPE DES CONFLITS.....	182
A - RÉSURGENCE DU CONFLIT DES CHAUFFEURS ROUTIERS.....	183
1. Développement des mouvements dans le secteur public	183
2. Montée en puissance des conflits de type sociétal	184
B - AUGMENTATION DES CONFLITS INDIVIDUELS DU TRAVAIL.....	184
TITRE III UNE REPRISE ÉCONOMIQUE INSUFFISANTE POUR MODIFIER SENSIBLEMENT LA SITUATION DE L'EMPLOI.....	187
CHAPITRE I LES PRÉVISIONS EN MATIÈRE DE CROISSANCE.....	191
I - LES PRÉVISIONS CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL.....	191
A - ÉTATS-UNIS.....	192
B - UNION EUROPÉENNE.....	193
C - JAPON	194
D - ASIE DU SUD-EST	194
II - LES PRÉVISIONS CONCERNANT L'ÉCONOMIE FRANÇAISE.....	195

A - LA CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE EN 1997.....	195
B - LES PERSPECTIVES À LA FIN FÉVRIER 1998.....	202
CHAPITRE II LES ALÉAS PESANT SUR CES PRÉVISIONS.....	207
I - LES ALÉAS LIÉS AU CONTEXTE INTERNATIONAL	207
A - LES CONSÉQUENCES PRÉVISIBLES DE LA CRISE ASIATIQUE POUR L'EUROPE ET LA FRANCE	208
B - LES INCERTITUDES DE LA CROISSANCE JAPONAISE	213
C - L'ÉVOLUTION DU DOLLAR	216
D - LE CADRAGE EUROPÉEN ET LA MISE EN PLACE DE L'EURO	218
II - LES ALÉAS LIÉS AUX RETOMBÉES DE LA CONJONCTURE SOCIALE, ET NOTAMMENT AU PASSAGE AUX 35 HEURES.....	220
CHAPITRE III LE COMPORTEMENT DES AGENTS ÉCONOMIQUES	225
I - L'INVESTISSEMENT	225
A - L'ANALYSE SUR UNE LONGUE PÉRIODE.....	225
1. L'approche globale	225
1.1. UNE CRISE DE L'INVESTISSEMENT	226
1.2. LES ENSEIGNEMENTS DE L'INDICATEUR FBCF.....	226
2. L'analyse par composantes	228
2.1. LA PANNE D'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES : UNE RÉALITÉ CONTRASTÉE	228
2.2. LA FBCF DES MÉNAGES	234
2.3. LA FBCF DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (APU)	235
B - LES DONNÉES CONJONCTURELLES RÉCENTES	236
1. Un niveau d'activité porteur	236
2. L'enquête PME-PMI de l'UFB-Locabail	240
3. Les enquêtes récentes concernant l'investissement des grandes entreprises	241
3.1. L'ENQUÊTE INSEE.....	241
3.2. L'ENQUÊTE NATEXIS	243
II - LA CONSOMMATION.....	247
CHAPITRE IV LES REVENUS	255
I - LE PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE	255
II - LES REVENUS DES MÉNAGES.....	258

III - L'ÉVOLUTION DES SALAIRES.....	261
A - LES SALAIRES DANS LE SECTEUR PRIVÉ ET SEMI-PUBLIC.....	261
1. Taux de salaire horaire	261
2. Salaires mensuels de base	262
3. Les salaires dans les établissements de moins de dix salariés.....	263
4. Les primes de partage du profit	264
B - LES TRAITEMENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT	265
IV - LES PRESTATIONS SOCIALES	268
A - ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN MATIÈRE DE PRESTATIONS SOCIALES.....	268
B - ÉVOLUTIONS QUI AFFECTENT LES RÉGIMES DE RETRAITE.....	273
1. Régime général	275
2. Retraites complémentaires	276
3. Régimes spéciaux	276
4. Fonds de pension	276
C - LES MODIFICATIONS INTERVENUES AU SEIN DES PRESTATIONS FAMILIALES	277
1. La mise sous condition de ressources de l'attribution des allocations familiales, principales prestations servies au titre de la branche famille.....	278
2. Réduction de l'allocation pour garde d'enfants à domicile (AGED).....	279
3. Autres mesures prises sur le niveau des prestations familiales	280
D - INCIDENCES SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MODIFICATIONS INTERVENUES DANS LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	280
V - LES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX.....	283
A - STABILISATION À UN HAUT NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	283
B - ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX	289
1. Evolution de la fiscalité d'Etat.....	289
2. Evolution de la fiscalité locale.....	295
C - ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX.....	296
VI - L'ACCROISSEMENT DES INÉGALITÉS SOCIALES	303
A - LES SALAIRES.....	303
1. Une certaine stabilité de la dispersion des salaires des travailleurs à temps complet.....	304
2. La prise en compte du temps partiel	305

3. La situation dans la fonction publique d'Etat	306
B - LES REVENUS ET LES NIVEAUX DE VIE.....	306
1. Revenus d'activité, revenus sociaux et revenus du patrimoine	306
2. Les disparités	309
3. Des revenus sociaux qui freinent la hausse des inégalités	314
C - LES PATRIMOINES	315
CHAPITRE V L'EMPLOI.....	319
I - L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'EMPLOI SALARIÉ	319
A - UNE CONJONCTURE PLUS FAVORABLE À L'EMPLOI	319
B - QUI S'ACCOMPAGNE TOUTEFOIS D'UNE PLUS GRANDE PRÉCARISATION.....	321
1. Une nouvelle accélération des mouvements de main-d'œuvre	322
2. Le rythme des mouvements liés aux contrats à durée indéterminée s'est stabilisé.....	323
3. Croissance et emploi.....	327
II - LES JEUNES ET L'EMPLOI.....	328
A - LA DIFFICULTÉ D'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI.....	328
B - LE DISPOSITIF EMPLOIS-JEUNES	329
III - LES « EMPLOIS DE PROXIMITÉ ».....	332
IV - ÉVOLUTION DE QUELQUES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE D'AIDE À L'EMPLOI.....	334
CHAPITRE VI LA SITUATION SPÉCIFIQUE DE L'OUTRE-MER FRANÇAIS	339
I - UNE SITUATION ÉCONOMIQUE QUI S'AMÉLIORE DANS LES DOM.....	341
A - UNE CROISSANCE FORTE	341
B - UNE DIVERSIFICATION CROISSANTE	342
C - LES INCERTITUDES DE LA PÉRIODE PRÉSENTE	342
II - MAIS UNE SITUATION SOCIALE DE PLUS EN PLUS EXPLOSIVE	343
III - LA SITUATION DANS LES TOM, À MAYOTTE ET SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	345
A - SITUATION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE	346
B - SITUATION EN POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	347
C - SITUATION À WALLIS-ET-FUTUNA	348
D - SITUATION DE MAYOTTE	349

E - SITUATION DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	350
ANNEXE	351
1. L'accès aux droits fondamentaux	356
2. L'accès à l'emploi, à l'activité et à la formation.....	356
3. L'accès au logement	357
4. L'accès aux soins	357
5. L'accès à l'éducation, à la culture et aux loisirs	358

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 29 avril 1998**

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

La présentation du rapport sur « *la conjoncture au premier semestre 1998* » a été confiée à M. André Roulet¹.

*
* *

La reprise économique qui s'est amorcée en France en 1997 semble avoir enclenché le cercle vertueux de la croissance, qui devrait conduire à une reprise des créations d'emplois et à faire baisser le taux de chômage en dessous de 12 % de la population active à la mi-1998. Elle n'apparaît cependant pas suffisante pour faire face au sous-emploi et aux phénomènes d'exclusion ou de précarité affectant la société française, qu'il est aujourd'hui convenu de regrouper sous le thème de la « fracture sociale ». Les insuffisances de la réponse économique, pourtant contribution essentielle à la crise sociale que traverse notre pays, sont d'autant plus problématiques que la régulation sociale elle-même est largement en panne : les interlocuteurs sociaux, patronat et syndicats, sont en quête de représentativité, la négociation collective est marquée par une baisse de l'activité contractuelle et le paritarisme est souvent remis en question.

C'est précisément autour de la définition des voies et moyens d'une politique active de croissance durablement forte, de lutte contre le chômage et de revitalisation du dialogue social, assumant l'indispensable impératif de solidarité à l'égard des plus démunis, qu'est articulé le présent projet d'avis dont la double dimension économique et sociale, désormais traditionnelle au sein de notre Assemblée, est ici conçue de manière dialectique tant il est vrai qu'il n'est d'autre finalité ultime de l'économie que la satisfaction la plus large possible des besoins, sans cesse renouvelés, de la population.

⁽¹⁾ L'ensemble du projet d'avis a été adopté par un vote au scrutin public par 130 voix contre 24 et 25 abstentions. (voir en annexe le résultat du scrutin).

I - LE CONSTAT : UNE REPRISE ÉCONOMIQUE SUR FOND DE PROBLÈMES SOCIAUX PRÉOCCUPANTS

Selon les dernières prévisions de l'INSEE, sauf aléa conjoncturel, la croissance de l'économie française devrait être proche de 3 % l'an au premier semestre 1998, conformément aux hypothèses économiques retenues par le Gouvernement à l'automne 1997 et confirmées lors de la dernière réunion de la Commission des Comptes de la Nation d'avril 1998. Ce relatif dynamisme économique retrouvé, qui devrait être essentiellement tiré par la demande intérieure, permettrait d'amorcer un mouvement progressif de décrue du chômage. Il n'apparaît pas toutefois suffisant pour inverser sensiblement la courbe du chômage et répondre aux exigences de la lutte contre la « fracture sociale » qui frappe notre société et porte atteinte à sa cohésion.

A - LA REPRISE DU PRINTEMPS 1997

Au cours de l'année 1997, l'économie française a vu se redresser son taux de croissance. L'ampleur de la reprise, moins perceptible en moyenne annuelle (2,4 %), est clairement inscrite dans le glissement annuel du PIB en fin d'année (3,2 %). Impulsée dans un premier temps par la demande extérieure, elle a d'abord profité à l'industrie avant de se diffuser aux autres secteurs de l'économie. Elle repose aujourd'hui davantage, dans un contexte international perturbé, sur les composantes internes, ce qui ne fait que renforcer la responsabilité des pouvoirs publics dont les décisions de politique économique doivent s'ajuster au mieux à la conjoncture du moment.

1. 1997, année de reprise économique

La caractéristique majeure de l'année 1997 est d'avoir été une année de reprise économique. Celle-ci a suivi un schéma assez classique : dynamisme du commerce extérieur, qui a dégagé un excédent de 173 milliards de francs, et en particulier des exportations, qui ont contribué pour plus de la moitié à la croissance (1,5 %), puis contribution positive des stocks grâce à l'amélioration des anticipations avant que celle de la demande intérieure, longtemps contrainte par les anticipations négatives des ménages et des entreprises, ne se manifeste. Elle s'est accompagnée de hausses de prix très modérées et a permis une amorce de baisse du chômage.

1.1. La reprise industrielle s'est progressivement diffusée à l'ensemble des secteurs

En 1997, la progression de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière (+ 5,2 %), qui représente 16,5 % du PIB, a contribué pour près de la moitié à la croissance de l'activité. C'est dire le caractère d'abord industriel de la reprise en cours, qui s'explique principalement par une forte demande extérieure et les mouvements de stocks : d'une part, les exportations françaises de produits manufacturés ont progressé de 12,4 % contre 5,8 % en 1996 alors que les importations n'augmentaient, dans le même temps, que de 8,3 %, ce qui a permis au commerce extérieur de générer près de 90 % de la hausse de la valeur ajoutée manufacturière ; d'autre part, après avoir atteint - 0,9 point en 1996, la

contribution des stocks à l'évolution de la production manufacturière s'est élevée à 0,6 point, l'amélioration continue des perspectives de demande, en particulier en provenance de l'étranger, se traduisant par un retournement du comportement de stockage des entreprises dès le deuxième trimestre.

La reprise s'est progressivement étendue à l'ensemble de l'économie, bénéficiant d'abord au secteur des services aux entreprises avant de se généraliser au tertiaire dans son ensemble. L'activité a ainsi progressé de 2,4 % dans les services marchands contre 1,4 % en 1996, la hausse atteignant 4,2 % dans les services de transports et télécommunications (contre 3,5 % en 1996). Dans le commerce, l'activité a été stable en moyenne annuelle, la reprise n'étant visible qu'au second semestre avec l'accélération de la consommation des ménages. Le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) est le seul dont la production ait diminué (- 0,6 % après -1,9 % en 1996).

1.2. Le contenu en emplois de la croissance a permis une baisse relative du chômage

La reprise économique a permis la création de 155 000 emplois salariés dans le secteur marchand non agricole. Ce mouvement, cantonné, dans un premier temps, au secteur des services et, en particulier, à l'intérim, s'est peu à peu étendu, même si un certain nombre de secteurs, tels que le BTP, sont restés en retrait, les suppressions d'emplois s'y inscrivant néanmoins, comme dans l'industrie manufacturière en fin d'année, en décroissance marquée. L'emploi total a progressé de 170 000 postes nets environ, à la faveur des créations dans le secteur non marchand, compensant la baisse de l'emploi non-salarié et le seuil historique des 14 millions d'emplois dans le secteur privé a été dépassé selon l'UNEDIC. Au total, le chômage, après avoir augmenté au début de l'année, s'est stabilisé à l'été avant d'entamer une légère décrue en fin d'année, le taux de chômage au sens du BIT atteignant 12,2 % de la population active en décembre contre 12,5 % un an plus tôt : on recensait ainsi 3 123 000 chômeurs (CVS) à la fin décembre 1997, dont 1 143 400 chômeurs de plus d'un an, avec un reflux limité de 1,7 % sur l'ensemble de l'année.

1.3. Un redémarrage de la consommation

Après une stagnation en 1996, le pouvoir d'achat du revenu des ménages a augmenté de 2,5 % en 1997. Cela tient à la fois aux créations d'emplois permises par la croissance de l'activité et à l'amélioration constatée du pouvoir d'achat, mais aussi aux mesures adoptées par le Gouvernement (allégement de l'impôt sur le revenu, « coup de pouce » sur le SMIC, quadruplement de l'allocation de rentrée scolaire) et à la hausse très modérée des prix. La faible croissance de la consommation des ménages qui en est résultée (+ 0,9 % en moyenne), qui a pour contrepartie une hausse de près d'un demi-point du taux d'épargne, est liée pour beaucoup à la chute du marché automobile avec la fin de la « prime qualité » en octobre 1996 (- 15 % sur l'ensemble de l'année). Hors automobile, elle a, en effet, progressé de 1,6 % (contre 1,8 % en 1996), tous les postes faisant état d'une nette reprise des achats en fin d'année.

1.4. Une reprise timide et tardive de l'investissement productif

Après une baisse de 2 % au premier semestre 1997 par rapport au second semestre 1996, l'investissement productif a crû de près de 1,5 % au second semestre, suivant en cela, avec un léger retard, le profil de l'activité, ce qui s'est globalement traduit par une quasi stagnation (0,1 % en moyenne). Celle-ci a été particulièrement marquée en matière d'investissement en BTP alors que l'investissement des entreprises en produits manufacturés a crû de 1,4 % (5 % au second semestre). Cette évolution d'ensemble peu dynamique au regard d'une demande à nouveau vigoureuse et d'un environnement financier moins défavorable à l'investissement (taux d'intérêt réels, capacités de financement) peut s'expliquer par l'existence de capacités de production encore jugées excédentaires, l'utilisation plus intensive du capital installé et une certaine prudence des chefs d'entreprise quant à la vigueur de la reprise et à sa visibilité à moyen terme.

1.5. Une reprise non inflationniste

La reprise ne s'est pas accompagnée d'un regain d'inflation, bien au contraire, puisque celle-ci s'est établie à 1,1 % en glissement et 1,2 % en moyenne, niveaux jamais atteints depuis 1955. Cette modération a concerné tous les secteurs et, en particulier, les produits manufacturés dont les prix n'ont augmenté que de 0,1 % en glissement, tandis que les prix de vente industriels, après avoir régulièrement progressé jusqu'en octobre, baissaient légèrement en fin d'année. Les gains de productivité dans le secteur manufacturier, l'absence de tension sur les capacités de production, la situation particulière du marché automobile et, en fin d'année, la crise asiatique, qui a rapidement entraîné une baisse des cours du pétrole et des matières premières industrielles, ont contribué à ce résultat.

2. Les perspectives pour 1998

La conjoncture économique au premier semestre 1998 est marquée par un environnement international relativement moins porteur qu'en 1997, en raison notamment de la crise asiatique, et dont la contribution désormais plus faible à la croissance devrait être relayée par une reprise de la demande intérieure. Celle-ci se diffuserait progressivement à l'ensemble des secteurs et se traduirait par une accélération de l'investissement productif et un renouveau du marché de l'emploi générant des revenus et un surcroît de demande de consommation, sans pour autant faire repartir l'inflation. Ce serait là une conjonction d'éléments favorables qui n'avait pas été observée depuis longtemps. Sans méconnaître les aléas susceptibles d'infléchir à la baisse les résultats anticipés pour 1998, le Conseil économique et social ne remet pas en cause la prévision de l'INSEE selon laquelle l'économie française évoluerait sur un rythme proche de 3 % l'an sur le premier semestre 1998.

2.1. Un contexte international moins porteur

Depuis l'été 1997, le contexte international est dominé par la crise asiatique qui s'est traduite par une forte dépréciation des monnaies locales, une fuite des capitaux et une grave crise bancaire. Pour y faire face, les pays concernés (Corée, Indonésie, Thaïlande, etc.) ont engagé, en concertation avec le FMI, des politiques rigoureuses de stabilisation qui conduisent notamment à une montée spectaculaire du chômage. De sorte que les pays occidentaux ne sauraient compter, en 1998, sur cette zone jusqu'alors dynamique pour tirer leurs exportations et leur croissance. Les problèmes les plus sérieux en la matière viendront, en particulier, du Japon, dont le cinquième des exportations était destiné aux pays les plus touchés, et dont l'économie stagne, la demande intérieure étant déprimée depuis la réorientation budgétaire opérée au printemps dernier et le système financier étant confronté à une crise aiguë. La récession dont le Japon ne réussit pas à sortir présente de sérieux risques pour l'économie mondiale qui devra s'adapter à l'affaiblissement de l'un de ses grands acteurs et aux graves difficultés de l'un de ses principaux banquiers. En outre, le plan de relance budgétaire qui vient d'être arrêté laisse les principaux opérateurs japonais sceptiques et ne paraît pas de nature à rétablir la confiance.

Il n'en est pas de même aux États-Unis où l'économie a connu, en 1997, sa plus forte année d'expansion depuis neuf ans alors que la plupart des observateurs s'attendaient, depuis déjà quelques trimestres, à un retournement de cycle. Les créations d'emplois et le dynamisme des salaires réels ont alimenté la vigueur de la consommation tout au long de l'année. De plus, l'orientation très positive des marchés d'actions ont engendré des effets de richesse permettant un recul du taux d'épargne. Au premier semestre 1998, les importations continueraient d'être soutenues par le dynamisme de la demande intérieure alors que les exportations devraient ralentir sous l'effet de la baisse de la demande asiatique et de l'appréciation du dollar, le commerce extérieur initiant ainsi le ralentissement de l'économie américaine.

Un tel ralentissement est déjà entamé au Royaume-Uni, les importantes pertes de compétitivité liées à l'appréciation de la livre ayant déjà commencé à affecter les exportations, en soulevant de sérieuses contestations sur la ligne politique à suivre. Le resserrement de la politique monétaire opérée au printemps dernier pour lutter contre le risque inflationniste dans un contexte de tensions salariales et de recul historique du taux de chômage, a provoqué une remontée des taux d'intérêt susceptible de déprimer la demande intérieure, nombre de ménages étant endettés à taux variables.

Les perspectives pour l'Europe continentale apparaissent plus positives : à la faveur d'une orientation de plus en plus favorable - quoiqu'à des degrés divers selon les pays - de la demande intérieure, la reprise soutenue, tout au long de l'année 1997, par la demande étrangère, s'est encore amplifiée. Au premier semestre 1998, les diverses composantes de la demande interne devraient confirmer leur redressement, tandis que la demande étrangère fléchirait, en particulier celle émanant d'Asie, du Royaume-Uni et des Etats-Unis. A la condition toutefois que la création de l'euro n'entraîne pas de fortes perturbations économiques et financières à court terme et s'accompagne d'une coordination

renforcée des politiques économiques en faveur de la croissance et de l'emploi selon les axes qui seront développés ci-après.

Il résulte de ces éléments que la demande mondiale adressée à la France perdrait, selon l'INSEE, de sa vigueur au premier semestre 1998, la reprise attendue en Europe ne compensant pas le tassement de la demande extra-européenne : elle ne croîtrait que de 7 % en glissement à la mi-1998 contre 10 % à la mi-1997. Les exportations de produits manufacturés, qui avaient atteint, à cette date, un pic de croissance (15 % en glissement) connaissent désormais un rythme proche de 10 %.

2.2. Une demande intérieure plus dynamique

Après avoir atteint un rythme annualisé proche de 7 % au quatrième trimestre 1997, l'activité de l'industrie manufacturière progresserait à un rythme annuel légèrement inférieur à 6 % au premier semestre 1998. Cela entraînerait le maintien d'une activité soutenue dans le commerce de gros comme dans les services aux entreprises et les transports. L'activité des services aux ménages, qui s'est affermie au second semestre 1997, devrait continuer de progresser dans les premiers mois de 1998. De même, l'activité du BTP devrait se redresser à la faveur de la reprise de la construction de logements et de bâtiments non résidentiels, en particulier industriels, du dynamisme de l'entretien-amélioration et de l'effet bénéfique de la reprise des investissements des collectivités locales sur l'activité des travaux publics.

Reposant désormais sur une base élargie, la croissance pourrait être alimentée par une accélération de l'investissement, dans la continuité des résultats constatés, s'agissant de l'investissement productif en biens manufacturés, au second semestre 1997 (+ 2,6 %). L'investissement en bâtiment cesserait de se dégrader grâce, en particulier, à la reprise de la construction de bâtiments industriels. Dans l'industrie manufacturière, les chefs d'entreprise ont révisé nettement à la hausse leurs prévisions d'investissement pour 1998 (+ 10 %) - y compris dans sa composante étrangère - ce qui peut refléter soit l'apparition de contraintes sur les capacités de production (biens intermédiaires et biens d'équipement professionnel), soit de meilleures anticipations de demande (biens de consommation courante). La vive reprise de l'activité dans le tertiaire peut être porteuse d'une forte augmentation de l'investissement notamment dans le secteur informatique en prévision du passage à l'euro et à l'an 2000. De même, l'accélération des achats de poids lourds en 1997 laisse présager un investissement plus dynamique du secteur des transports dans les mois à venir.

Cette croissance ne s'accompagnerait pas d'un regain d'inflation, dont le glissement annuel serait de l'ordre de 1 % en juin 1998, l'INSEE ne prévoyant pas de tensions salariales notables en dépit de la légère décrue du chômage. La stabilité des prix de production dans l'industrie manufacturière, la chute des cours des matières premières et du pétrole et les gains de productivité devraient autoriser la réalisation d'un tel résultat.

2.3. *Un redressement continu de l'emploi, gage d'un regain de la consommation*

Conséquence positive de ce retour de la croissance, le redressement de l'emploi, intervenu dès le printemps 1997, s'amplifie depuis, au point que les créations nettes d'emplois marchands non agricoles pourraient être presque aussi nombreuses sur les six premiers mois de 1998 (140 000 environ) que sur l'année 1997 (155 000). Les créations d'emplois s'accélèrent sensiblement dans le tertiaire marchand, en particulier dans l'intérim qui connaît une véritable explosion (+ 42,6 % en un an), et se détériore moins dans le bâtiment, tandis que l'industrie manufacturière pourrait redevenir créatrice nette d'emplois. Cette amélioration de l'emploi serait consolidée par celle du tertiaire non marchand, grâce à la montée en charge des emplois-jeunes (40 000 embauches au 31 janvier 1997 pour un objectif de 150 000 fin 1998 et 350 000 à l'horizon de cinq ans), ainsi que par une moindre dégradation de l'emploi non-salarié.

L'emploi total pourrait croître, en 1998, de près de 200 000 postes, le taux de chômage poursuivant son repli amorcé en novembre 1997 pour se situer en dessous de 12 % de la population active en juin 1998 (contre 12,5 % en juin 1997), en dépit de la croissance de la population active. Cette évolution quantitative ne doit néanmoins pas masquer la persistance d'une composante qualitative des créations d'emplois insatisfaisante si l'on prend en compte la part croissante des formes précaires d'emploi, qu'il s'agisse du temps partiel, des CDD ou de l'intérim, et d'un haut niveau de chômage de longue durée (plus d'un an).

La reprise de l'emploi, en générant des revenus et une augmentation du pouvoir d'achat, a contribué à raffermir la confiance des ménages et devrait accroître leur propension à consommer. Le glissement de la consommation pourrait atteindre 2,7 % en rythme annuel à la mi-1998 (après + 2,2 % en fin d'année). Si les anticipations des ménages vont plutôt dans le sens d'un ralentissement de la progression de leurs revenus en 1998, ils ne paraissent pas enclins, pour l'heure, à infléchir leur consommation. Le taux de croissance de cette dernière devrait rester relativement stable du fait notamment d'un moindre rendement de l'épargne.

B - CETTE AMÉLIORATION SENSIBLE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE N'APPARAÎT CEPENDANT PAS SUFFISANTE POUR FAIRE FACE AUX PROBLÈMES SOCIAUX QUE CONNAÎT NOTRE PAYS

A l'évidence, on ne peut que se féliciter d'un certain retour de la croissance en Europe et en France qui signifie, à terme, plus d'emplois, à condition toutefois que cette reprise soit durablement forte. Une telle perspective apparaît d'autant plus nécessaire face aux graves problèmes sociaux que connaît notre pays, à la profonde « fracture sociale » qui le caractérise et aux dysfonctionnements qui affectent ses mécanismes de régulation sociale.

1. L'importance de la « fracture sociale »

La notion de « fracture sociale » traduit un processus de dualisation que connaît notre pays depuis quelques années.

1.1. Chômage de masse et sous emploi

À l'évidence, la situation qui prévaut sur le marché de l'emploi constitue l'élément déclencheur des difficultés sociales que rencontrent nos concitoyens. En vingt ans, le chômage français est devenu un chômage de masse, qui concerne à des degrés divers toutes les catégories de la population, et dont il est plus difficile de sortir qu'ailleurs (l'ancienneté moyenne atteignait 410 jours en décembre 1997, la part des chômeurs de longue durée s'élevant à près de 40 % du total soit près de 1,2 million de personnes). La France se caractérise par un taux de chômage plus élevé que dans les autres pays du G7, à l'exception de l'Italie, mais aussi par un taux d'activité et un taux d'emploi stabilisés à un bas niveau depuis le début des années 1990, l'emploi ayant toutefois diminué davantage sur la dernière période en Allemagne et au Royaume-Uni. C'est aussi le pays de l'OCDE qui fait le moins travailler les jeunes (23,8 % des moins de 25 ans étaient au chômage à la fin 1997) tandis que le taux d'activité des plus de 55 ans y est particulièrement faible. En matière d'indemnisation du chômage, la France se distingue d'autres pays par un régime d'assurance chômage assez ouvert (malgré les restrictions apportées en 1992 et 1993) mais un accès beaucoup plus fermé aux indemnisations du régime de solidarité. Les conditions d'accès à l'ASS sont beaucoup plus restrictives que celles régissant l'AUD du régime d'assurance chômage d'où le phénomène d'éviction vers le RMI qui touche de plus en plus de chômeurs. Enfin, le régime de solidarité ne prend pas en compte les personnes, en majorité des jeunes, primo demandeurs d'emploi ou à très courte carrière salariale. Cette situation conduit à une intensification des transferts intergénérationnels, des descendants vers les descendants, et incite les jeunes à allonger la durée de leurs études et à s'exonérer le plus longtemps possible de la charge fixe du logement, en bénéficiant de l'hébergement parental.

Au total, le chômage et le sous emploi pèsent négativement sur le niveau de vie des ménages. Si l'on prend en considération l'ensemble des personnes qui se trouvent aux frontières du chômage et sont touchées, directement ou indirectement, par le sous-emploi (personnes en formation, travailleurs en temps réduit involontaire, personnes en cessation anticipée d'activité, chômeurs découragés, personnes désirant travailler mais ne pouvant chercher un emploi du fait des circonstances), ce sont de l'ordre de 7 millions de personnes qui seraient aujourd'hui concernées selon les estimations d'un rapport récent du Commissariat général au Plan.

En tout état de cause, dans le prolongement de l'avis sur « *la conjoncture au premier semestre 1997* » adopté le 25 juin 1997 sur le rapport de Mme Michelle de Mourgues, le Conseil économique et social estime nécessaire d'approfondir sa réflexion sur la nature et les causes du chômage en France.

1.2. Les salariés au SMIC et la montée des bas salaires

Près de 2, 2 millions de salariés - soit un peu plus d'un sur dix - sont aujourd'hui rémunérés au SMIC (soit 5 239 F net par mois depuis le 1er juillet 1997), une proportion équivalente à celle constatée dans les années 1987-1990 précédant la mise en oeuvre de la politique de relance de la négociation de branche et de réévaluation des minima conventionnels. Sont

concernés en priorité les femmes (16,5 % contre 7,5 % pour les hommes), les moins de 26 ans, des secteurs comme l'hôtellerie-restauration (41 %), l'agro-alimentaire et le textile-habillement, et les établissements de 1 à 9 salariés (21,4 %).

Par ailleurs, en 1997, selon la DARES, un salarié sur six (15,1 %), soit 2,8 millions de personnes, occupaient des emplois à bas salaires, c'est-à-dire inférieurs ou égaux aux deux-tiers du salaire médian (soit 4 867 F net), contre 11,4 % en 1983. Cette progression a résulté principalement de la montée des « très bas salaires » (au plus égaux à la moitié du salaire médian, soit 3 650 F net), dont la part est passée de 5 % en 1983 à 10 % en fin de période. Dans 30 % des cas, les bas salaires constituent le seul revenu d'activité du ménage. Plus des trois-quarts (77 %) des emplois à bas salaires sont des emplois à temps partiel, les emplois à durée limitée et ceux relevant de la politique de l'emploi (salariés sous contrat aidé et CDD) étant également surreprésentés. En outre, le risque de bas salaire devient plus durable et la sortie de ce type d'emplois est de plus en plus problématique.

1.3. La pauvreté et son évolution

Selon une récente étude de l'INSEE, 10,4 % des 24 millions de ménages français, soit 5,5 millions de personnes, vivaient, en 1994, sous le seuil de pauvreté (environ 3 800 F par unité de consommation). Ce taux n'aurait pas évolué depuis 1984, ce qui marque les limites obtenues jusqu'ici dans la lutte contre l'exclusion. En revanche, on constate un net rajeunissement des ménages concernés par la pauvreté. Celle-ci devient plus urbaine et elle frappe davantage les salariés et de plus en plus de familles monoparentales. Le chômage s'affirme comme une des sources principales de la pauvreté (progression de 32 à 39 % en dix ans parmi les ménages pauvres, avec 500 000 personnes concernées). Le durcissement des conditions d'indemnisation et les nouvelles formes d'emplois à durée déterminée ou à temps partiel non choisi sont à l'origine de la croissance importante de cette catégorie de personnes dans cette situation. Enfin, il ne faut pas méconnaître que la pauvreté affecte plus d'un million d'enfants de moins de 14 ans. La proportion de pauvres chez les salariés est passée de 3,1 % en 1984 à 4,7 % en 1994.

1.4. Les minima sociaux

Les minima sociaux regroupent un ensemble d'allocations garantissant, selon une logique de solidarité, un montant minimum de revenu à des personnes ne pouvant tirer des ressources suffisantes de leur activité présente ou passée. Leur création s'est faite par étape, au fur et à mesure du développement de la protection sociale qui comporte un volet assurantiel et un volet de solidarité afin de remédier aux failles du système pour les personnes ne pouvant prétendre aux prestations d'assurance sociale (allocations de chômage, pensions de retraite...) ou ayant acquis des droits trop faibles. Ce dossier, qui met en jeu des considérations d'ordre social, économique, financier et politique, a été au cœur du mouvement des chômeurs de la fin 1997 et du début 1998, et il reste au centre du très large débat qui se fait jour actuellement autour du projet de loi contre l'exclusion.

Plus de 3,3 millions de personnes sont bénéficiaires des différents minima. Si l'on ajoute les conjoints, enfants et autres personnes à charge, ce sont près de 6 millions de personnes qui sont concernées. Le montant des allocations versées à ce titre est de l'ordre de 80 milliards de F. De 1989 à 1995, le nombre de bénéficiaires s'est accru d'environ 12 % et la masse des allocations de 17 % en francs constants. Ces chiffres soulignent - s'il en était besoin - l'ampleur des situations de pauvreté et d'exclusion sociale dans notre pays. En tout état de cause, le niveau des allocations, en particulier au regard de celui du SMIC et de l'incitation à l'emploi, les incohérences du système et l'inefficacité relative des dispositifs d'insertion appellent une réforme d'urgence conciliant la nécessité de préserver le lien social avec le souci d'assurer un minimum de dignité aux plus démunis. Il sera donc nécessaire d'examiner si le projet de loi qui vient d'être déposé par le Gouvernement répond complètement à ces diverses exigences.

1.5. Autres indicateurs de précarité (surendettement, accès au logement, situation sanitaire)

Les données concernant l'activité des commissions de surendettement montrent que le phénomène se développe, en lien avec une plus grande précarité de l'emploi : en 1997, près de 96 000 demandes d'ouverture de la procédure amiable prévue par la loi du 31 décembre 1989 ont été enregistrées, en augmentation de plus de 10 % par rapport à l'année précédente, ce qui, en données cumulées, porte le nombre de dossiers déposés à près de 620 000.

Par ailleurs, l'exclusion du droit au logement, une des conséquences les plus visibles et les plus destructrices du développement de la précarité sociale, concerne plus de 200 000 personnes tandis que près de 500 000 sont logées en meublés ou en chambres d'hôtel, 1 560 000 sont mal logées et 2 800 000 sont hébergées par des parents ou amis. Certes, la France n'a pas le monopole des carences dans le secteur du logement. Mais, à l'heure des sociétés d'abondance, l'incapacité à assurer l'accès au logement - alors que la part des logements vacants s'élève à près de 8 % du parc - ne manque pas de poser problème, en particulier quant aux besoins à satisfaire notamment dans le secteur du logement dit « social », destiné aux citoyens à revenus modestes.

Enfin, le bilan de l'état de santé de la population française apparaît contrasté : en dépit de l'allongement de l'espérance de vie, une des plus longues au monde, certaines faiblesses structurelles sont perceptibles concernant notamment la mortalité prématuée, due en grande partie au tabagisme et à l'alcoolisme, la résurgence de certaines maladies infectieuses comme la tuberculose et le développement de nouvelles infections comme le Sida. Les inégalités sociales et géographiques en la matière persistent et certains groupes de la population, en voie de fragilisation et de désinsertion, sont exposés à un risque croissant de vulnérabilité médicale.

2. Une régulation sociale en panne

La situation qui vient d'être décrite devrait conduire les partenaires sociaux à rechercher, par un renforcement du dialogue social et de la négociation collective, les réponses adaptées à « l'urgence sociale » qui se manifeste avec

acuité dans de nombreux domaines. Le jeu des relations sociales devrait être d'une intensité suffisante pour permettre notamment d'améliorer les divers dispositifs de couverture sociale existants, voire d'en créer de nouveaux plus adaptés au contexte, comme cela a été fait dans le passé avec l'institution des régimes de retraite complémentaire et d'assurance chômage. Or, la période récente est marquée par une indéniable panne des relations sociales qui laisse se développer les insatisfactions sous des formes parfois imparfaitement maîtrisées.

2.1. Des interlocuteurs sociaux en quête de responsabilité

La bonne qualité des relations sociales, facteur de transformation et de progrès de la société, repose sur l'intervention d'interlocuteurs forts, stables et déterminés. Or, le contexte actuel est marqué par le pluralisme et la dispersion. Dès lors, cela entraîne un problème de dynamisme de représentativité des divers acteurs sociaux qui a pu être perceptible au travers des récentes élections prud'homales. On constate cependant qu'en dépit d'une faible syndicalisation le taux de confiance des salariés à l'égard des organisations demeure élevé.

2.2. Une activité contractuelle au ralenti

Depuis l'accord de septembre 1995 instituant l'Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) et les accords interprofessionnels d'octobre 1995, l'activité contractuelle souffre d'une certaine atonie, en particulier aux niveaux national et interprofessionnel. La situation en matière de dialogue social apparaît actuellement singulièrement bloquée, notamment après l'annonce le 10 octobre dernier du projet de loi sur les 35 heures et la dénonciation consécutive d'un certain nombre de conventions collectives. Pourtant de nombreux champs de négociation restent ouverts concernant notamment l'emploi, les salaires, les conditions de travail, la formation, l'égalité hommes-femmes. Ils devraient être rapidement explorés afin de répondre à l'attente du monde du travail et de ceux qui en sont exclus.

2.3. Le paritarisme en question

Facteur d'implication et de responsabilisation des acteurs sociaux, le paritarisme a grandement contribué jusqu'ici à préserver la cohésion sociale en assumant très largement une mission d'intérêt général au travers de la gestion de la sécurité sociale, de l'assurance chômage, de la formation professionnelle, des régimes de retraite complémentaire, du logement social et de l'insertion des handicapés. Pourtant, depuis quelques années, il se trouve menacé dans son principe et ses modalités sous l'effet des difficultés liées notamment à l'accroissement du chômage, qui ont entraîné non seulement un interventionnisme accru de l'Etat, mais aussi des interrogations sur son contenu et les conditions mêmes de sa pérennité.

II - PROPOSITIONS POUR DYNAMISER LA CROISSANCE ET LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE

Dès lors que la croissance semble de retour en Europe, et plus particulièrement en France, il importe, pour le Conseil économique et social, de mettre tout en oeuvre pour que soient exploitées au mieux toutes les potentialités

en termes d'activité et d'emplois. Cela est d'autant plus nécessaire que la croissance française pourrait donner, de l'avis d'un certain nombre de spécialistes, des signes d'un relatif ralentissement et qu'en tout état de cause son niveau restera insuffisant pour engager une nette « décrue » du chômage.

Sur le premier point, force est de constater qu'après avoir atteint un maximum au second semestre 1997, avec un rythme annuel de 3,5 %, la croissance qui s'est établie en glissement annuel à 3,2 % en 1997 reviendrait aux alentours de 3 % en 1998 (avec + 0,8 % au premier trimestre et + 0,7 % au second trimestre), l'acquis de croissance étant de + 2,6 % sur 1998 dès la fin du premier semestre. L'INSEE estime à ce sujet que « *la croissance en 1998 perdrait en vigueur ce qu'elle gagnerait en autonomie* ». Certains instituts (Rexecode notamment) sont encore moins optimistes et tablent sur une croissance en glissement annuel de 2 % au second semestre.

Par ailleurs, même avec une croissance de l'ordre de 3 % sur 1998, l'impact sur le niveau du chômage sera relativement faible. Selon l'UNEDIC, le taux de chômage baisserait à 11,7 % fin 1998 (contre 12,2 % fin 1997 et 12,1 % fin février 1998). Pour l'INSEE, le taux de chômage serait de 11,8 % dès la fin juin et de 11,5 % en fin d'année. Selon le BIPE, il serait de 11,4 % en 1998 et enfin, d'après une récente simulation effectuée par l'OFCE pour le compte du Sénat, avec un rythme de croissance de 2,5 % l'an, il faudrait attendre 2005 pour que le taux de chômage français passe sous la barre des 10 %.

Dans le même ordre d'idées, le rapport intitulé « croissance et chômage » présenté par Olivier Blanchard et Jean-Paul Fitoussi devant le Conseil d'analyse économique conclut que seule une croissance proche de 4 % l'an serait capable de faire reculer rapidement le chômage. Selon les estimations réalisées par les auteurs, « *si l'on se donne comme objectif de revenir, en cinq ans, à un taux de chômage de 7,5 %, la croissance requise serait d'environ 3,6-3,8 % par an* ». Il est évident qu'une telle perspective n'est concevable que si cette orientation s'inscrit dans le cadre d'une stratégie concertée au niveau européen, les Etats-membres, renouant avec une rationalité collective, décidant ensemble d'accompagner la reprise en cours d'une politique volontariste de croissance.

Dans cette optique, le Conseil économique et social préconise d'agir autour des quatre axes suivants : d'une part, renouer avec une croissance durable ; d'autre part, enrichir son contenu en emplois, en particulier en relançant le dialogue social ; par ailleurs, mettre l'Europe au service de la croissance et de l'emploi ; enfin, assumer les indispensables solidarités.

A - RENOUER AVEC UNE CROISSANCE DURABLE

Conforter la reprise pour renouer avec une croissance durable implique, pour le Conseil économique et social, de jouer simultanément sur plusieurs leviers susceptibles d'exercer un effet d'entraînement : il s'agit du soutien, d'une part, à l'investissement des entreprises, dont la reprise est attendue en vain depuis déjà plusieurs années, d'autre part, à la relance sélective d'un certain nombre de secteurs potentiellement créateurs d'emplois, et enfin à la consommation des ménages, dont le poids dans la demande finale est, on le sait, déterminant.

1. Assurer un environnement favorable à l'investissement

L'investissement des entreprises est certainement l'une des composantes les plus volatiles de la demande et celle dont l'évolution présente le plus d'incertitude, si l'on en juge par les écarts récurrents entre les prévisions le concernant et les réalisations. Selon la dernière enquête de l'INSEE, les perspectives d'investissement dans l'industrie sont en nette amélioration, tandis que, selon d'autres sources, le redressement serait plus modéré dans les services, qui représentent plus de 50 % de l'investissement productif.

Afin d'inciter les chefs d'entreprise à mettre effectivement en oeuvre leurs intentions, notre Assemblée ne peut que réitérer avec force ses propositions avancées dans un Avis sur « *l'investissement des entreprises* », adopté le 25 février 1998 sur le rapport de M. Alain Brunaud, qui en a notamment souligné les trois conditions nécessaires : des marchés, des financements et une visibilité suffisante. Une attention particulière doit être portée à l'effort nécessaire en faveur de la recherche et de l'innovation, pour l'inversion indispensable de la tendance en matière de dépôt de brevets où la France se situe seulement au 13^e rang mondial, et pour le financement de l'investissement à risque ou l'extension du crédit-d'impôt recherche au processus d'innovation dans son ensemble. D'une manière générale, la recherche devrait être favorisée, notamment la recherche appliquée dans les secteurs d'avenir comme l'informatique et les biotechnologies, comme cela a été préconisé dans un récent rapport de l'ANVAR qui trace quatre axes pour une « *nouvelle politique* » de la recherche et propose des aides spécifiques en faveur des jeunes chercheurs.

Une attention toute particulière doit également être apportée par les entreprises et par les pouvoirs publics aux actions de formation initiale ou continue et d'adaptation à l'emploi qui constituent des « investissements immatériels » de plus en plus déterminants comme cela a été justement souligné dans les deux avis adoptés sur ce thème par notre assemblée, sur les rapports de M. Hubert Bouchet (« *L'investissement intellectuel : facteur de modernisation de l'industrie française* » J.O. n°20 du 26 juillet 1989 et « *Les leviers immatériels de l'activité économique* », J. O. n° 16 du 5 juin 1994.).

Il apparaît, par ailleurs, nécessaire d'impulser le développement de nouveaux pôles structurants de croissance, au premier rang desquels figurent les nouvelles technologies de l'information et de la communication (internet) dans lesquelles notre pays accuse un important retard et qui ont constitué, au cours de la dernière période, le principal moteur de l'investissement dans un pays comme les Etats-Unis. Une telle action pourrait s'inscrire, plus généralement, dans le cadre d'une politique industrielle misant sur les productions à haute valeur ajoutée, et prenant en compte la responsabilité pleinement assumée des pouvoirs publics dans l'évolution harmonieuse du tissu industriel de notre pays.

2. Assurer un soutien sélectif à certains secteurs créateurs d'emplois

Certains secteurs de l'économie présentent la double particularité d'être relativement abrités de la concurrence internationale et de receler un fort contenu potentiel en emplois : un soutien sélectif à de tels secteurs, lorsqu'il s'avère nécessaire, est, par conséquent, souhaitable sans pour autant présenter les inconvénients qui pourraient être associés à une politique de relance globale. C'est particulièrement le cas du BTP et du secteur du logement, auquel notre Assemblée a consacré des avis et rapports dont les conclusions demeurent, pour l'essentiel, d'actualité (notamment Joseph Niol, « *l'approche quantitative et qualitative des besoins en logement et de la solvabilité de la demande* », J.O. n°13 du 12 juillet 1993 et Marcel Lair, « *évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement* », J.O. n°1 du 10 février 1994). C'est pourquoi le Conseil économique et social estime que le gouvernement doit se fixer deux priorités en la matière :

- d'une part, soutien au secteur du BTP, qui pourrait notamment passer par une réactivation des « grands chantiers », l'encouragement à la rénovation du parc immobilier, tant en terme de réhabilitation que de démolition-reconstruction, en particulier afin de mettre fin à l'habitat précaire et insalubre, et l'accélération du désamiantage des bâtiments publics et privés conçu comme une véritable priorité de santé publique ;
- d'autre part, augmentation sensible des constructions en matière de logement, et ne particulier de logement social, en raison des retards accumulés en la matière mais aussi afin de donner un contenu réel au droit au logement très justement réaffirmé dans le récent projet de loi contre l'exclusion. Depuis une dizaine d'années, le déficit en matière de construction de logements sociaux serait d'environ 50 000 par an (il est précisément évalué par certains experts à un volume se situant entre 315 000 et 360 000). Les besoins en logement de toute nature sont très importants puisque les enquêtes effectuées montrent que 2,2 millions de ménages souhaitent déménager soit du fait du « surpeuplement » de leur logement actuel soit en raison de l'inconfort relatif de celui-ci (1 million de logements sont d'un confort médiocre). Dans ces conditions, l'objectif de construction de 80 000 logements sociaux en 1998 (même s'il marque une progression très sensible par rapport à 1996 (48 000) n'apparaît pas

suffisant pour répondre à la demande et peser sur les coûts de location. De même, si la reconnaissance du « droit au logement pour tous » de la future loi contre l'exclusion ne demeure pas un « voeu pieux » l'État doit s'engager dans un programme pluriannuel de remise à niveau du parc des logements sociaux en France, tant en nombre qu'en qualité, en se fixant pour objectif de consacrer 2 % du PIB au logement social (1,8 % actuellement contre 2,4 % en Allemagne). Tous les moyens financiers doivent être mobilisés en la matière, ceux de l'Etat en priorité mais aussi ceux de l'épargne drainée par la Caisse des dépôts et consignations et les établissements bancaires et financiers. Les organismes d'HLM sont aujourd'hui préoccupés de constater que le coût des ressources qui leur sont affectées est supérieur au coût du marché. Dans cet ordre d'idées, on rappellera le récent souhait du Conseil économique et social, émis dans le cadre de l'avis présenté par M. Francis Lamarque sur « *le 1 % logement* », de voir pérenniser et adapter cette forme originale de financement. Les collectivités locales, dans leur ensemble, doivent également être concernées par cette priorité nationale en se voyant assigner des objectifs en matière de logements sociaux et ce afin d'assurer la nécessaire mixité sociale, garante d'une meilleure structuration de la société.

Le développement de l'activité dans le secteur du BTP et surtout du logement devrait apporter un complément d'activité appréciable aux entreprises artisanales et aux coopératives pour lesquelles les règles d'accès privilégié à certains marchés publics devraient être mieux respectées. Pour ce qui concerne le secteur de la construction automobile, traditionnellement très créateur d'emplois, le développement des commandes en 1998 devrait naturellement soutenir l'activité sans mesure de soutien spécifique.

3. Stimuler la consommation

La croissance de l'économie française devrait reposer désormais essentiellement sur la demande interne, et en particulier sur la consommation des ménages, dont le glissement annuel est passé de 0,7 % à la mi-1997 à 2,2 % en fin d'année et pourrait se situer à 2,7 % à la mi-1998. Néanmoins, cette évolution risque d'être insuffisante pour assurer véritablement le relais de la demande externe. C'est pourquoi, le Conseil économique et social préconise un soutien à la consommation qui pourrait prendre les trois axes suivants :

- d'une part, profiter de l'amélioration des rentrées dites « spontanées » de recettes fiscales, dues à la croissance, pour engager, dès 1998, sans remettre en cause les objectifs budgétaires ayant présidé au passage à l'euro, un processus de baisse progressive du taux normal de TVA (20,6 %) qui avait été augmenté « provisoirement » de 2 points en 1995. Outre qu'une réduction d'un ou deux points de TVA dégagerait du pouvoir d'achat pour favoriser la consommation, elle permettrait aussi d'opérer un début d'harmonisation en la matière vis-à-vis de nos principaux partenaires (le taux normal est de 16 % en Allemagne).

Cette décision devrait s'inscrire dans le cadre de l'engagement de la nécessaire réforme fiscale que le Conseil économique et social appelle de ses voeux afin notamment de rétablir une progressivité plus grande dans les prélèvements fiscaux globaux, de mieux répartir la charge de la fiscalité directe d'Etat, actuellement très concentrée sur les revenus moyens, et de rendre la pression fiscale locale plus équitable. Il s'agit là d'un grand chantier de réforme structurelle de notre société, dont l'ouverture est toujours repoussée mais qui s'avère maintenant prioritaire compte tenu du haut niveau atteint par les prélèvements obligatoires en France et du caractère particulièrement injuste de leur répartition ;

- d'autre part, mettre en oeuvre une politique salariale qui permette le maintien du pouvoir d'achat pour tous, comme cela vient d'être acquis dans la fonction publique et à la RATP, et une amélioration de celui-ci chaque fois que la situation de l'entreprise le permet, ce qui semble être largement le cas si l'on se réfère aux résultats affichés pour 1997 par de nombreux groupes et aux dividendes escomptés si l'on prend pour référence les performances toujours dépassées de la Bourse de Paris, même si l'on doit tenir compte des répercussions de la réforme des 35 heures. Cela contribuerait à un partage plus équilibré de la valeur ajoutée qui s'est fait, en France, depuis 1980, au détriment de la masse salariale (part qui est passée de 72 % en 1979 à 64 % en 1997 et qui est inférieure à la moyenne européenne), alors que la norme internationale importée des Etats-Unis en matière de rentabilité des capitaux placés se situe aux alentours des 12 %, en hausse sensible par rapport à la période précédente. La priorité en matière salariale devra être donnée au relèvement des bas salaires à travers une relance des négociations sur les salaires minima de branche prenant en compte le relèvement du SMIC à intervenir le 1er juillet prochain ;
- enfin, le Conseil économique et social considère qu'un effort particulier devra être accompli en matière de revalorisation des prestations familiales qui ont perdu près de 2 % de pouvoir d'achat depuis 1987, l'indexation sur l'inflation n'apparaissant pas la plus adaptée. Par ailleurs, le Conseil économique et social préconise de revenir sur la mise sous condition de ressources des allocations familiales dont le fondement ne lui paraît pas pleinement justifié. Il suggère d'engager une large concertation sur la réforme des dispositions financières et si nécessaire fiscales concernant les familles lors de la conférence nationale de la famille qui sera organisée par le gouvernement en juin prochain. Il suggère de remplacer cette décision contestée par une mesure d'ordre fiscal et ce, après avoir pratiqué des simulations suffisantes, engagé une large concertation sur cette réforme dans le cadre de la remise à plat des dispositions financières concernant les familles qui doit avoir lieu lors de la Conférence nationale de la famille qui sera organisée par le

Gouvernement en juin prochain. A ce sujet, le Conseil économique et social rappelle que toute politique familiale doit prendre en compte l'ensemble des évolutions de notre société, par exemple le développement de l'activité professionnelle des femmes. Elle doit aussi se concevoir sur le long terme car la réalisation d'un projet familial s'inscrit dans la durée et ne saurait exister sans une confiance dans l'avenir. Toute mesure pesant sur le revenu des familles, et plus particulièrement des plus jeunes d'entre elles, a forcément des effets négatifs à un moment où notre pays souffre de plus en plus des déséquilibres de sa structure d'âge, appelés à s'amplifier dans les années à venir.

4. Assurer un développement global de l'outre-mer

Pour l'outre-mer français (DOM-TOM, collectivités à statut particulier) l'ampleur des problèmes sociaux rencontrés (notamment très haut niveau du chômage et de la précarité sociale) exige une réponse adaptée et globale qui pourrait s'articuler autour de la définition concertée de plans de développement pluriannuels mobilisant les financements et fixant les priorités en matière d'activité, d'équipements publics, de logements et de santé. La valorisation des filières traditionnelles, associée de la dynamisation des nouveaux secteurs d'activité (et en particulier le tourisme) et appuyée sur le développement de l'enseignement et de la formation devrait permettre à ces entités françaises éloignées de la métropole de s'inscrire dans une véritable stratégie de croissance autonome prenant heureusement le pas sur l'économie de large assistance actuelle.

B - ENRICHIR LE CONTENU EN EMPLOIS DE LA CROISSANCE

La reprise des créations nettes d'emploi constatée fin 1997 devrait se poursuivre sur le premier semestre 1998 (140 000 selon l'INSEE). La prévision gouvernementale en matière de créations d'emplois en 1998 se situe entre 300 000 et 350 000. Mais, outre que ce mouvement est surtout le résultat de la montée de l'intérim et de l'emploi précaire, la croissance soutenue de la population active, attendue au cours de l'année, va limiter les effets en terme de baisse du chômage de ce mouvement dynamique dans le domaine de l'emploi. D'une manière générale, on estime que le nombre de chômeurs diminuerait seulement d'environ 130 000 fin 1998. C'est pourquoi, compte tenu du niveau particulièrement élevé du taux de chômage que connaît notre pays, le Conseil économique et social estime nécessaire que soient recherchées et mises en oeuvre toutes les actions susceptibles de favoriser un mouvement durable de créations d'emplois et d'incitation à l'embauche afin de mieux lutter contre le chômage, en particulier celui que subissent les jeunes.

1. Favoriser les créations d'emplois

Le débat sur les politiques de l'emploi (dites politiques « actives » et politiques « passives ») doit être dépassé : le coût collectif ne peut être éludé ; ainsi, la baisse générale des charges doit être accompagnée de créations tangibles d'emplois, quelle que soit la sphère de l'économie que l'on considère.

Pour ce qui concerne les emplois dits de proximité, qui sont toujours présentés comme un gisement important (entre 200 000 et 800 000 créations potentielles) mal exploité, il est évident que les besoins, notamment dans le secteur des services à la personne, s'accroissent régulièrement. Ils sont souvent assurés par des salariés relevant du secteur de l'économie sociale (coopératives, mutuelles, et surtout associations). Souvent encadrés par des bénévoles, une part notable des salariés est employée à temps partiel. Pour que ce secteur se développe réellement, il convient de mieux structurer l'offre, de la professionnaliser pour répondre aux exigences de qualité et de sécurité et d'assurer une véritable « solvabilisation » de cette demande, sans remettre en cause les emplois existants dans ce secteur.

Le développement de l'emploi dans certains secteurs particulièrement porteurs en la matière (sport, tourisme, services à la personne, enfance-jeunesse...) et au sein des entreprises artisanales, des PME ou des professions libérales exige une réorientation des politiques d'aide à l'emploi en leur faveur. Ainsi, dans le secteur tertiaire et plus particulièrement dans les secteurs du commerce et de l'hôtellerie-restauration, où un différentiel important d'emplois apparaît entre notre pays et les Etats-Unis (de l'ordre de 1,5 million d'emplois selon certains auteurs), la solution peut passer à la fois par une amélioration de l'offre de qualité de service et par l'attribution d'exonérations de charges sociales, dans la mesure où elle se traduit par des embauches effectives comportant des garanties conformes au droit du travail.

Diverses pistes doivent être utilisées pour favoriser les créations d'emplois de service et de proximité : incitation fiscale claire et stable, intervention d'acteurs nouveaux tels que les comités d'entreprise, révision des conditions d'octroi de la prestation dépendance, réduction du taux de TVA à 5,5 % pour les intervenants de ce secteur qui sont fiscalisés.

Parmi les autres voies à explorer pour favoriser la création d'emplois, il serait utile de réexaminer le montant et les modalités du crédit d'impôt pour emploi institué dans la loi de finances pour 1998 (de 10 à 15 000 F par emploi net créé), cette mesure pouvant avoir une incidence non négligeable à un moment où le rendement de l'impôt sur les sociétés est appelé à augmenter très sensiblement.

Enfin, malgré les impératifs budgétaires et compte tenu des marges qu'apportera la croissance, il convient que les besoins incontestables en effectifs constatés dans divers services publics (police, justice, éducation nationale notamment) soient pris en compte dans le cadre de la préparation du budget 1999.

2. Faciliter l'embauche des jeunes

Le Conseil économique et social se félicite de la mise en place du plan emploi jeunes résultant du dispositif législatif du 16 octobre 1997, même s'il est perfectible sur plusieurs points et s'il est nécessaire qu'il conduise finalement à des emplois durables. Mais l'objectif de 150 000 recrutements d'ici la fin 1998 (et 350 000 à terme de 5 ans) constitue une contribution appréciable à la solution du grave problème du chômage des jeunes.

En revanche, le volet équivalent pour l'emploi des jeunes dans le secteur privé n'a toujours pas été mis en place et le Conseil économique et social estime nécessaire que les ouvertures faites en la matière par le patronat conduisent sans tarder à l'ouverture de négociations entre les partenaires sociaux, avec l'appui de l'État, de manière à amorcer rapidement un processus d'embauche aidée de jeunes dans le secteur privé.

A ce sujet, on rappellera que le dispositif de l'ARPE (allocation de remplacement pour l'emploi) mis au point par les partenaires sociaux dans le cadre de l'UNEDIC et reconduit récemment a pour effet d'entraîner systématiquement des embauches qui profitent principalement à des jeunes. Ainsi, depuis sa mise en place en septembre 1995, ce dispositif a permis 100 536 départs en préretraite et 88 231 embauches compensatrices qui s'effectuent essentiellement en CDI (99 %) et concernent 65,5 % des salariés de moins de 30 ans (et 45 % de moins de 26 ans). On peut donc considérer, que même s'il ne s'agit pas d'une mesure spécifique à l'embauche des jeunes, le résultat n'en est pas moins là.

C'est pourquoi, le Conseil économique et social considère qu'il conviendrait d'élargir ce dispositif, comme cela vient d'être obtenu dans le récent accord fonction publique avec un départ en préretraite dès 56 ans en justifiant 40 annuités de cotisation tous régimes. La négociation d'un système équivalent pour le secteur privé devrait être reprise très rapidement avec un apport renforcé de la part de l'Etat (aide de 40 000 F par bénéficiaire promis lors de la Conférence nationale du 10 octobre 1997). L'extension de l'ARPE aux personnes âgées de 56 ans ou plus et totalisant 40 années de cotisations pour la retraite, permettrait de dégager, suivant l'UNEDIC, avec un taux d'adhésion d'environ 50 %, de l'ordre de 15 000 bénéficiaires par an durant la période 1999-2006, soit au total plus de 100 000 embauches potentielles, sans surcoût durable pour les régimes sociaux dans la mesure où ce type de dispositif est par nature fongible. Des dispositifs similaires, avec leurs financements spécifiques, s'adressant aux artisans, commerçants et professionnels indépendants remplissant les conditions d'âge et de cotisations, permettraient la transmission de leurs entreprises à de jeunes repreneurs. Les employeurs devraient y trouver tout intérêt en renouvelant leur pyramide d'emplois et en réalisant des économies non négligeables lors de ces embauches.

3. S'engager dans la voie de la réduction et de l'aménagement du temps de travail

La lutte contre le chômage et pour la création d'emplois exige que soient explorées toutes les voies prometteuses en la matière. La réduction et l'aménagement de la durée du travail font naturellement partie des pistes porteuses d'espoir. Ils sont d'ores et déjà expérimentés dans le cadre de la loi dite « de Robien » du 11 juin 1996 qui tend à pérenniser le principe d'un allégement des cotisations sociales en contrepartie des efforts consentis par les entreprises pour réorganiser et réduire le temps de travail afin de développer ou de préserver l'emploi. Même si ce dispositif a eu une portée limitée, les 1 442 conventions qui avaient été signées fin novembre 1997 depuis l'origine, ont permis la création de 19 000 emplois (« dispositif offensif ») et le maintien de 16 000 autres (« dispositif défensif »).

La « loi Aubry » visant à la réduction de la durée hebdomadaire du travail à 35 heures, qui est sur le point d'être adoptée définitivement par le Parlement, fixe par voie législative la durée légale du travail en l'an 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés (et en l'an 2002 pour les autres). Elle renvoie à la négociation entre partenaires sociaux la définition des modalités de passage aux 35 heures avant ces dates butoir, en prévoyant dans ce cas l'attribution d'aides forfaitaires et dégressives sans distorsions quelle que soit la taille de l'entreprise.

Selon les simulations réalisées par différents instituts ou pour le compte des pouvoirs publics, la réduction de la durée du travail pourrait conduire à des créations d'emplois significatives (à terme entre 250 et 700 000), à condition toutefois qu'elle ne s'accompagne d'aucun accroissement des coûts par unité produite. Ce qui pose certes très directement les délicates questions de la réorganisation des processus de production et des gains de productivité qui s'en suivront, de la nature exacte de l'aménagement du temps de travail à opérer et celle du niveau de l'éventuelle compensation salariale. La réduction du temps de travail pourrait s'accompagner d'une meilleure prise en compte de la nécessité de concilier vie familiale et vie professionnelle, favorisant ainsi un libre choix parental. Elle doit tenir compte de la spécificité des situations et corrélativement prendre des formes spécifiques.

Le Conseil économique et social considère qu'il est de l'intérêt des salariés, des entreprises et, plus généralement, de notre pays que des négociations s'ouvrent sans plus attendre entre les partenaires sociaux, à l'image de ce qui est déjà engagé dans plusieurs grands groupes, afin d'éviter les blocages, et d'arriver à des compromis acceptables qui, tout en améliorant les conditions de vie et de travail des salariés, contribueront efficacement à la création d'emplois d'un niveau suffisant pour lutter significativement contre le chômage. La négociation à engager sur le temps de travail devra aussi concerner les problèmes du recours aux heures supplémentaires, de l'utilisation du temps partiel et de l'aménagement du temps de travail. De même, il est de la responsabilité du Gouvernement de mener à bien la négociation sur la réduction du temps de travail dans la fonction publique.

4. Faire vivre la négociation collective

Comme on a pu le constater, les thèmes de négociation ne manquent pas : élargissement de l'ARPE, grilles des salaires, plan emploi-jeunes du secteur privé, réduction du temps de travail. Il appartient aux partenaires sociaux de se réapproprier la négociation collective afin de réaliser les avancées sociales dont notre pays a besoin.

Même si le concept de « pacte social » ne fait pas partie de la culture politique et sociale de notre pays, le Conseil économique et social souhaite qu'une négociation élargie, faisant intervenir les différents niveaux (interprofessionnel national, branches et entreprises), s'engage rapidement sur les thèmes évoqués ci-dessus, auxquels on devrait ajouter celui de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. En effet, au moment où le thème de l'égalité hommes-femmes est remis à l'honneur dans le domaine politique, il serait pour le moins anormal qu'on ne s'attaque pas aux nombreuses et importantes disparités et discriminations qui subsistent en matière d'embauche, de salaires, de formation et de promotion à l'encontre des femmes. Cet objectif nécessite une volonté politique clairement affirmée et une traduction effective non seulement dans le droit du travail mais aussi dans la vie quotidienne des entreprises et des services publics.

D'une manière plus générale, le Conseil économique et social estime indispensable, pour la préservation de la cohésion sociale du pays, la revitalisation rapide de la négociation sociale, comme il l'a préconisé dans son avis du 11 février 1998 sur le rapport de M. Guy Naulin : « *la prévention et la résolution des conflits du travail* ». Le blocage actuel et les dénonciations d'accords collectifs constatées sont, en effet, source de tensions sociales graves qui seraient de nature à remettre en cause l'évolution favorable de la conjoncture enregistrée en ce début 1998.

C - METTRE L'EUROPE AU SERVICE DE LA CROISSANCE ET DE L'EMPLOI

À l'heure de la mondialisation, du marché et de la monnaie uniques, cette stratégie de reconquête de la croissance et de l'emploi ne peut être pleinement pertinente que située dans le cadre européen. L'unification européenne peut, en effet, constituer un plus :

- si la mise en place de l'euro ne conduit pas à l'application de politiques monétaires et budgétaires orientées dans un sens restrictif, ce qui pose le problème des marges de manœuvre autorisées par le Traité d'Amsterdam et le pacte de stabilité de Dublin et celui des risques associés à une monnaie éventuellement surévaluée qui conduirait inéluctablement à une hausse des taux d'intérêt et donc, au total, à l'accroissement de la contrainte financière ;
- si une relance des programmes concertés d'investissement, en particulier dans le domaine des infrastructures et des grands chantiers, et dans celui des pôles technologiques, est opérée, dans le cadre de la définition d'une politique industrielle et de la recherche au niveau européen. Sur ce dernier point, il est essentiel que le programme-

cadre de recherche pour la période 1998-2002, préparé par la Commission, soit retenu afin que l'Europe soit à même de rattraper son retard technologique par rapport aux Etats-Unis mais aussi de favoriser les créations d'emplois, en particulier dans les secteurs des technologies de l'information et des biotechnologies ;

- si l'unification monétaire européenne s'accompagne d'avancées significatives dans le sens d'une coordination renforcée des politiques économiques en faveur de la croissance et de l'emploi, dans la ligne des conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997, qui nécessitent des traductions concrètes au plan des politiques nationales de l'emploi dans la perspective du prochain sommet de Cardiff ;
- si l'Europe sociale progresse parallèlement à l'Europe économique, afin d'éviter que la concurrence ne repose sur le « dumping social », en mettant notamment l'accent sur la réduction et l'aménagement coordonnés de la durée du travail au niveau européen comme cela est engagé dans plusieurs Etats-membres (France, Italie, Allemagne).

Par ailleurs, au moment où va se réaliser la monnaie unique européenne, le Conseil économique et social s'inquiète du projet de la Commission, dans le cadre du volet agricole de « l'agenda 2000 », remettant en cause certains aspects fondamentaux de la politique agricole commune (PAC), véritable ciment de la construction européenne depuis 30 ans. Le démantèlement envisagé des organisations communes de marché (OCM) au profit de la référence aux prix des marchés dits « mondiaux » et à travers un transfert des aides aux agriculteurs plus qu'aux produits, risque d'avoir des effets destructeurs pour l'ensemble du secteur agricole et pour le devenir d'un grand nombre d'exploitations, notamment dans notre pays. Dans le cadre des négociations qui vont s'ouvrir sur ce délicat dossier, la France doit faire prévaloir le maintien d'un modèle agricole européen spécifique, distinct de celui des États-Unis, assumant une fonction territoriale importante, privilégiant la qualité et la sécurité sanitaire, préservant les diverses productions et l'emploi dans ce secteur à vocation exportatrice importante, en cherchant à répondre au mieux aux besoins exprimés de par le monde et révélés dans toute leur ampleur lors de la conférence mondiale de la FAO en 1997.

D - ASSUMER LES INDISPENSABLES SOLIDARITÉS

Même si le Conseil économique et social est convaincu que la solution aux graves problèmes sociaux que connaît notre pays, en matière de chômage, d'exclusion et de pauvreté notamment, est de nature économique et que, dans ce but, tout doit être fait pour conforter la croissance et dynamiser l'emploi, il appartient à la collectivité, dans le cadre de la solidarité à assumer entre toutes les catégories de la population, d'apporter une attention toute particulière au règlement des situations de précarité et d'urgence sociales, dans le respect des principes fondamentaux rappelés dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, partie intégrante de celle de 1958, qui stipule notamment : « tout être humain qui en raison de son âge, de son état physique ou mental, de

la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Le Conseil économique et social a marqué à plusieurs reprises son intérêt pour tout ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion notamment au travers du rapport de M. Joseph Wresinski (« *grande pauvreté et précarité économique et sociale* », J.O. n°6 du 28 février 1987) qui a été à l'origine de l'institution du RMI, et ensuite des deux rapports de Mme Geneviève de Gaulle Anthonioz sur « *l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* » (J.O. n°3 du 27 juillet 1995) et sur le « *projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale* » (J.O. n°24 du 17 décembre 1996).

Le « *programme de prévention et de lutte contre les exclusions* » que vient de présenter, au nom du gouvernement, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Madame Martine Aubry, répond très largement aux analyses et propositions émises par le Conseil économique et social dans son avis du 11 décembre 1996 sur le rapport de Madame Geneviève de Gaulle Anthonioz. Après audition du ministre concerné, et sur mandat du Bureau du Conseil économique et social, la section des affaires sociales de notre Assemblée a adopté, dans sa séance du 8 avril 1998, sur le rapport de Madame Claude Azéma, une contribution, figurant en annexe au rapport venant à l'appui du présent projet d'avis, qui synthétise l'avis de notre Assemblée sur le projet gouvernemental de lutte contre les exclusions. Il en ressort une large approbation du dispositif envisagé qui répond aux voeux émis par le Conseil économique et social sur l'accès de tous aux droits et le choix clair de l'insertion par l'emploi. Il est néanmoins préconisé que « *l'accent soit mis plus en amont sur la prévention de l'exclusion notamment dans le domaine du logement, du surendettement, de la formation et de l'organisation du travail* ». Il y est également insisté sur la nécessité de prévoir des contrats d'insertion « *comportant des obligations en terme de formation, d'accompagnement et de sortie des dispositifs* ».

Le Conseil économique et social fait sienne la conclusion de cette contribution de la section des affaires sociales sur le « *programme de prévention et de lutte contre les exclusions* » qui indique que « *le projet présenté par le gouvernement tente de répondre aux défis que lance l'exclusion à notre société* ». Elle souligne également que : « *le programme d'action est ambitieux et les réponses apportées pertinentes mais il importera que celles-ci se traduisent dans les faits. En ce sens, le projet de loi doit prévoir une évaluation régulière permettant les réajustements nécessaires* ». Le Conseil économique et social souhaite y être étroitement associé. Conscient de l'inadaptation des outils statistiques existants à rendre compte de l'exclusion par le logement, il préconise le développement de travaux et d'enquêtes pour améliorer notre connaissance quantitative de ces phénomènes et des processus menant à l'exclusion.

Le dispositif français actuel visant à faire face à l'exclusion sociale est certes novateur, notamment depuis l'institution du RMI, mais il est, à l'évidence, perfectible. La future loi de lutte contre les exclusions y apportera des améliorations sensibles mais un certain nombre de problèmes, qui ne relèvent pas forcément de son champ d'action, ne seront pas pour autant réglés. Au titre de ceux-là, le Conseil économique et social tient à attirer l'attention du gouvernement et des partenaires sociaux sur les dossiers suivants qui interfèrent plus ou moins directement sur les situations d'exclusions :

- le système d'indemnisation du chômage et son financement qui devraient être renégociés pour éviter les effets d'éviction trop rapides vers l'ASS ou le RMI et pour mieux garantir les situations de travail précaire de plus en plus nombreuses ;
- la mise en cohérence des divers minima sociaux qui présentent des divergences d'approche et de niveau très importantes. En effet, la conception « moralisatrice » de l'aide publique sur laquelle s'appuient les différences d'indemnisation entre ceux qui peuvent encore espérer accéder à l'emploi (bénéficiaires de l'ASS et du RMI) et ceux qui en sont définitivement écartés (bénéficiaires du minimum vieillesse ou invalidité, de l'allocation d'adulte handicapé) qui sont de l'ordre de 1 000 F par mois, sont censées constituer une incitation à la recherche d'un emploi, dans la même logique d'ailleurs que l'AUD en matière d'indemnisation du chômage. C'est méconnaître à la fois la situation du marché de l'emploi et les nécessités de « la survie » dans une société du type de celle dans laquelle nous vivons. C'est pourquoi, le Conseil économique et social considère qu'une réflexion devrait rapidement être engagée pour revaloriser les taux de tous les minima sociaux, sachant que plusieurs d'entre eux sont largement en-dessous du seuil de pauvreté (3 800 F/mois pour une personne seule) ;
- enfin, la situation des jeunes chômeurs de moins de 25 ans, exclus du bénéfice du RMI, devrait faire l'objet d'un réexamen car la solution de la solidarité familiale n'est ni toujours possible ni durablement supportable pour toutes les familles concernées. Le parcours d'insertion prévu dans le projet gouvernemental de lutte contre les exclusions sous l'appellation TRACE (trajet d'accès à l'emploi) est une bonne initiative, mais le contingent annuel prévu (60 000) est nettement insuffisant (environ 500 000 jeunes sont au chômage). C'est pourquoi, le Conseil économique et social estime nécessaire d'étudier l'opportunité de la définition d'un statut social des jeunes et la proposition du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) consistant à créer une allocation d'insertion spécifique pour les jeunes « *ayant achevé leurs études et sans emploi* » afin de « *favoriser au maximum leur insertion dans la vie professionnelle* ».

On l'aura compris, le présent projet d'avis est fondé sur la conviction forte que le potentiel de croissance de l'économie française doit être optimisé pour être

mis au service de la lutte contre le chômage et l'exclusion. Cette tentative de conciliation de l'économique et du social ne saurait surprendre dans cette enceinte tant elle est conforme aux missions et à la philosophie générale de nos travaux.

L'extrême diversité et l'importance des actions à mener nécessiteraient que soient définis une démarche d'ensemble, un fil conducteur et certaines grandes orientations à moyen terme adaptées aux enjeux de la conjoncture économique et sociale actuelle. Cela pourrait concourir à la nécessaire réactivation du rôle du Commissariat général au Plan, sur la base d'une concertation approfondie avec les divers acteurs économiques et sociaux, autour de thèmes aussi transversaux que la partage de la valeur ajoutée, la définition d'une politique industrielle et de recherche et la diffusion des nouvelles technologies de la communication dans notre société. Cela permettrait de favoriser la mobilisation de toutes les forces vives de la nation, sans laquelle la stratégie préconisée ne saurait être pleinement couronnée de succès.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	<i>179</i>
<i>Ont voté pour</i>	<i>130</i>
<i>Ont voté contre</i>	<i>24</i>
<i>Se sont abstenus</i>	<i>25</i>

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 130

Groupe de l'agriculture - MM. Amis, Baligand, de Benoist, Bouche, Bué, Cazalé, Compiègne, Droulin, Ducroquet, Hervieu, Kayser, Lapèze, Le Fur, Mme Méhaignerie, MM. Munet, Raoult, Salmon, Stéfani.

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

Groupe de la CFDT - Mlle Andreux, Mme Azéma, MM. Bury, Carles, Caron, Delaby, Denizard, Mme Djukic, MM. Lobjois, Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Piazza, Raiga.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Cazettes, Chapuis, Clapin, Mme Cumunel, MM. Insa, Vilbenoît, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Gourmelon, Naulin, Weber.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Bonnet, Mme Brovelli, MM. Demons, Forette, Larose, Le Duigou, Masson, Moulin, Muller, Potavin, Mme Rey.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Gaillard, Gaudy, Maurice Gendre, Pierre Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, Jayez, MM. Lamarque, Lesueur, Mailly, Malley, Ordronneau, Roulet, Santune, Valladon.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ballé, Courtois, Ducrotté, Gaudinat, Gautier, Marquet, Morel, Verdier.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - MM. Briand, Dindar, Logologofolau, Polycarpe, Vernaudon.

Groupe de la FEN - MM. Jean-Louis Andreau, Barbarant, Gualezzi.

Groupe des Français établis hors de France - MM. Courbey, Marlin, Ricout.

Groupe de la mutualité - MM. Baudiment, Chauvet.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Beauchamp, Bêche, Mme Bergé, M. Bichat, Mmes Brunet-Lechenault, Cayet, MM. Dechartre, Deleplace, Depaix, Désir, Mmes Douvin, de Gaulle-Anthonioz, Guilhem, MM. Haggai, Hintermann, Lux, Mandinaud, Miot, Mme de Mourgues, MM. Poujade, Schapira.

Groupe de l'UNAF - MM. Bichot, Billet, Bordereau, Boué, Brin, Burnel, Guimet, Mme Lebatard, M. Trimaglio.

Ont voté contre : 24

Groupe des entreprises privées - MM. Brunaud, Calvet, Cerruti, Chesnaud, Chotard, Clément, Dermagne, Domange, Flahault, Gauthier, Ghigonis, Gilson, Leenhardt, Michel, Périgot, Pinet, Rapeaud, Rebuffel, Scherrer, Séguy, Urbain.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aicardi, Chaton, Chaussebourg.

Se sont abstenus : 25

Groupe de l'artisanat - MM. Arianer, Buguet, Delmas, Lardin, Millet, Piet, Teilleux, Vignon.

Groupe des entreprises privées - M. Brunet.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bonnaud, David, Delaporte, Gadonneix, Hadas-Lebel, Peyrelevade, Piazza-Alessandrini.

Groupe des personnalités qualifiées Mme Braun, MM. Casanova, Fourçans, Giscard d'Estaing, Alain Robert, Steg.

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

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

La relance de l'économie doit être l'occasion de porter un regard différent qui soit aussi plus volontaire sur notre pays : La France n'est pas peuplée exclusivement d'exclus et de reclus. Elle compte aussi des personnes qui travaillent, s'adaptent et cherchent à nouer des relations d'avenir. Notre situation n'est donc pas si alarmante. Elle demanderait plutôt à être analysée avec un regard plus critique et plus juste. Encore faudrait-il que l'on puisse s'affranchir de ces mesures d'administration économique sans cesse plus nombreuses et plus contraignantes qui finissent par entraver, au lieu de le favoriser, le plein épanouissement économique. Certes, nous vivons une période de mutations qui est à la fois fondamentale et irréversible. Mais, elle porte en elle des chances immenses à condition que nous cherchions à nous servir de ces changements au lieu de vouloir systématiquement les retarder.

Nous nous situons à un moment où, en terme de croissance, même si rien n'est acquis, tout demeure possible:

Tout demeure possible car le cercle vertueux de croissance (amorcé par une demande externe dynamique, grâce notamment à un excédent absolument record de nos échanges en 1997, en particulier dans le domaine agricole et agro-alimentaire où il s'est élevé à 67 milliards de francs), continue de se développer.

Tout est également possible car la monnaie unique devrait accélérer autant qu'amplifier les enchaînements attendus, en favorisant les arbitrages économiques et en mettant les salariés comme les producteurs à l'abri des dévaluations compétitives fortement préjudiciables.

Tout est possible enfin, car nous disposons de nombreux secteurs porteurs, comme l'agriculture, relais indispensables à la croissance. La FAO a déjà attiré l'attention sur une évolution divergente au niveau mondial entre une demande croissante de produits agricoles et une offre qui devrait être freinée par la pénurie d'eau dans de nombreuses régions du monde. La France et l'Europe doivent donc préserver ce qui constitue l'une de leurs richesses traditionnelles, à savoir leur capacité de grande puissance exportatrice de produits agricoles et agro-alimentaires afin de répondre du mieux possible à ces besoins exprimés à travers le monde. Au regard de cette situation, le monde agricole ne comprend pas que l'on cherche à mettre en pièce la politique agricole commune. L'Union Européenne doit au contraire maintenir le modèle agricole qui lui est propre et qui a fait son succès, en clair elle doit sauvegarder ses organisations de marché. Elle doit également affirmer la fonction territoriale de l'agriculture, prendre en compte les problèmes d'emploi et se préoccuper de la question des barrières sanitaires dont les enjeux sont primordiaux pour l'agriculture et pour la société en général, tout en prenant garde à ne pas conduire à une renationalisation, qui serait alors désastreuse, de la politique agricole. Il en résulterait de multiples distorsions de concurrence, tant à l'intérieur de l'Europe que dans la compétition

entre agriculteurs européens et des pays tiers au moment même où le Marché Unique est enfin couronné par une monnaie commune.

Groupe de l'artisanat

Bien que partageant la philosophie de l'avis de mettre l'homme au coeur du développement économique, le groupe de l'artisanat déplore, une fois de plus, l'insuffisance voire l'absence de statistiques disponibles sur un des pans essentiels de l'économie qui occupe près de 37% de la population active.

S'agissant des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre l'objectif ambitieux d'une croissance durable, riche en emplois, assurant les indispensables solidarités, un certain nombre d'observations peuvent être faites.

Concernant l'investissement, au delà des conditions de marché et de financement, le groupe de l'artisanat pose le problème de leur accessibilité différente suivant la taille et l'origine des entreprises.

Compte tenu du retard de la France en matière de logement et des potentialités reconnues d'emplois dans ce secteur, le groupe de l'artisanat apprécie son soutien et insiste sur la nécessité d'élargir la notion de logement social au secteur privé dans lequel bon nombre de nos concitoyens à revenus modestes trouvent à se loger. Il suggère également de redéployer le logement collectif trop concentré vers des logements à taille humaine pour contribuer à réduire la fracture sociale, sans oublier les recommandations qu'il a faites lors de la discussion sur les mécanismes du 1% logement et du prêt à taux zéro et l'indispensable réforme du code des marchés publics pour en faciliter l'accès aux petites entreprises.

En matière de relance de la consommation, la baisse progressive du taux normal de TVA correspond à nos attentes et doit être replacée dans la réforme d'ensemble de la fiscalité, en s'appuyant sur une nécessaire harmonisation européenne pour tendre vers l'égalité des charges sociales indispensable à l'arrêt des délocalisations de nos activités et de nos cerveaux préjudiciables à l'équilibre de nos territoires.

Considérant que la politique familiale relève aujourd'hui de la solidarité, son financement doit être dégagé des charges des entreprises et réintégré au budget de l'Etat sans compensation et surtout en veillant au respect de ses principes d'universalité et d'égalité ; ce qui justifie la suppression de son seuil de conditions de ressources.

Dans le cadre de la croissance riche en emplois, le groupe de l'artisanat est réservé sur les bienfaits apparents de la Loi Robien et sur la capacité de la Loi des 35 Heures à créer des emplois. Pour la mise en place de cette loi, il souligne la nécessité d'éviter des distorsions de traitement des salariés suivant la taille des entreprises et de prendre en compte la réorganisation des processus de production, l'aménagement du temps de travail mais aussi le problème des heures supplémentaires, du travail à temps partiel, et l'annualisation du temps de travail dans les négociations entre partenaires sociaux.

De même il rappelle son attachement à deux principes fondamentaux : l'égalité de traitement et l'accompagnement des entreprises plutôt qu'à des

systèmes d'aides qui encouragent les distorsions de concurrence et renchérissent indirectement le coût du travail. C'est pourquoi il fait part de ses craintes quant au programme de prévention des exclusions dont certaines mesures menacent des emplois établis sans ouvrir de réelles perspectives d'emplois durables aux victimes de l'exclusion. A cet effet, il cite les difficultés des jeunes, qui, à la sortie de l'école, n'ont ni la maîtrise de la lecture ni celle du calcul et de l'écriture et qui se retrouvent dans des situations dérogatoires, sans accompagnement ni formation comme cela se passe trop souvent dans les associations intermédiaires, les entreprises d'insertion ou les contrats emploi solidarité, qui vont les maintenir dans leur marginalité sans leur assurer de réelle insertion et qui, de surcroît, concurrencent les emplois des entreprises existantes.

Quant à l'extension aux titulaires de minima sociaux de l'aide aux créateurs repreneurs d'entreprises, elle lui semble totalement inadaptée et risque de plonger les bénéficiaires dans une précarité plus grande encore. Par contre, il a souhaité qu'un dispositif similaire à l'ARPE soit mis en place pour les artisans et commerçants pour leur permettre de transmettre leur entreprise à des jeunes repreneurs.

Le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

L'avis dresse un tableau précis de problèmes sociaux : chômage, exclusion, sous-emploi, montée de bas salaires, pauvreté d'une part, régulation sociale en panne d'autre part. Il expose une reprise économique qui se traduit par une baisse relative du chômage, par une relance de la consommation, par une reprise industrielle dont les effets n'atteignent pas les plus défavorisés.

Notre groupe partage l'analyse des constats et les propositions dynamiques pour accélérer la croissance et lutter contre le chômage. Il est convaincu qu'il faut assumer les indispensables solidarités, plus encore peut-être pour en découvrir de nouvelles formes. Il rappelle que l'Europe doit être une Europe sociale et citoyenne et pas seulement l'Europe des marchés et des échanges économiques.

Le rapport de la conjoncture se situe à un moment important pour l'économie sociale à la veille de la Convention nationale de l'économie sociale et de la Conférence européenne qui débattra des associations et des fondations, acteurs de la construction européenne. Le rapport éclairera les débats, en particulier sur la régulation sociale que le rapporteur estime en panne.

Quelle place et quels rôles peuvent y jouer les associations ? Quelle dynamique peuvent-elles favoriser ? Quels liens sociaux peuvent-elles développer ? Leur réalité, leurs interventions dans de multiples secteurs de la vie sociale, culturelle, citoyenne, économique en font des partenaires particuliers. A une condition : que leur place soit celle que leurs spécificités leur confèrent et qu'en aucun cas elles ne substituent leurs actions à celles des organisations syndicales et des partis politiques. D'où l'importance d'une définition claire de leurs relations avec les pouvoirs publics comme de leurs divers partenariats.

C'est dans ce contexte qu'elles peuvent favoriser l'emploi des jeunes à condition qu'elles soient concernées par le processus d'embauche aidée des jeunes à l'instar des emplois publics et que les obstacles actuels cessent d'entraver leur intervention dans ce secteur ; cet emploi doit être durable, à temps plein ou à temps partiel choisi. Il faut rappeler que dans la période 1980-1992, les associations ont réalisé une progression de 3,4 % des emplois par an, c'est-à-dire 40 % sur la période. Elles refusent que leur soit opposée la notion de concurrence avec l'entreprise marchande au prétexte que celle-ci découvrirait la prétendue rentabilité de secteurs inexploités par elles parce que naguère non solvables ou accessoires et désormais solvabilisés. Elles ne mettent pas en cause l'intervention du marché. Elles refusent d'être enfermées dans un créneau qui les maintiendrait dans une situation de mise à l'écart. Elles sont au service de tous, quels qu'ils soient, tels qu'ils soient, où ils soient.

Elles sont résolues à assumer les solidarités nécessaires avec tous ceux qui choisissent l'association comme vecteur du lien social. Elle se refusent à opposer les générations, les travailleurs et les chômeurs, les citadins et les ruraux, les citoyens et les « autres ». Elles ne croient pas à l'opportunité d'un « statut social de jeunes » comme si l'existence d'une allocation d'insertion spécifique pour les jeunes avait besoin d'un statut social spécifique pour exister.

C'est pourquoi nous préférions qu'à l'étude de la définition d'un statut social des jeunes le Conseil économique et social privilégie une réflexion sur l'opportunité de statuts sociaux particuliers à telle ou telle catégorie de population. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

L'avis articule de façon satisfaisante la situation sociale et la conjoncture économique en parvenant à placer la question de l'emploi au coeur de l'analyse et des propositions.

S'il n'y a pas, à ce jour, d'éléments déterminants pour remettre en cause la prévision d'une croissance d'environ 3 % en 1998, les incertitudes sur les évolutions du contexte international (crise asiatique, situation américaine, création de l'euro) et sur la solidité de la demande interne alimentent les réserves sur le maintien de ce taux en 1999. Ces dernières années, la croissance moyenne a été trop faible et insuffisamment orientée vers la création d'emplois. L'équilibre des comptes nationaux et sociaux en a été affecté. Or, notre pays a besoin d'une croissance durable, riche en emplois donc alimentée, au principal, par le dynamisme de la demande interne dans ses deux composantes : l'investissement des entreprises et la consommation des ménages.

La reprise de l'investissement sera-t-elle enfin au rendez-vous ? Avec la baisse des taux d'intérêt, la bonne tenue des marges d'exploitation des entreprises et le maintien, à un niveau plutôt élevé, de leurs capacités d'autofinancement, les freins financiers sont en grande partie levés. Notre pays connaît des retards dans les nouvelles technologies et des faiblesses en matière de recherche et d'innovation. Son appareil de production devrait montrer des signes de vieillissement. Toutes ces données sont favorables à une reprise de

l'investissement mais la recherche de la rentabilité élevée et immédiate du capital investi devient le critère qui surdétermine négativement les décisions de l'entreprise. Cette logique purement financière est regrettable et explique probablement la prudence de la prévision gouvernementale d'une progression de 4 % en 1998.

Augmenter globalement le pouvoir d'achat des ménages pour favoriser la consommation, c'est, en priorité, des emplois pour les chômeurs, moins de précarité, des systèmes sociaux sans doute plus généreux mais surtout plus efficaces dans l'insertion ou la réinsertion professionnelle. Les besoins de progression salariale des salariés occupés ne peuvent pas non plus être ignorés, ils demandent un effort particulier pour celles et ceux dont les salaires sont les plus faibles. Cela est possible à condition que les employeurs acceptent de négocier les salaires minima dans les branches et un partage différent de la valeur ajoutée dans les entreprises.

Retrouver la croissance ne suffira pas. En se gardant de toute euphorie excessive, les marges de manœuvre offertes par la reprise économique doivent être mises à profit pour engager ou poursuivre les réformes favorables à l'emploi, à la réduction du chômage et à la réinsertion des exclus. C'est pourquoi, la CFDT approuve le plan emploi jeunes et est favorable au développement de l'ARPE. Dans le même sens, elle propose au CNPF une négociation pour mettre en place, à grande échelle, des offres de travail rémunéré aux détenteurs de l'ASS ou du RMI. Complémentairement à l'assurance maladie universelle, la CFDT souhaite, par des négociations appropriées, élargir la prévoyance complémentaire au plus grand nombre, y compris aux personnes ayant de faibles ressources ou ne bénéficiant pas de l'aide sociale. Dans l'avis, plusieurs de ces mesures font l'objet de propositions, qui complètent utilement le programme d'action de prévention et de lutte contre les exclusions.

L'autre grande mesure, favorable à l'emploi, retenue par l'avis, est la voie de la réduction et de l'aménagement du temps de travail. La CFDT se félicite de cette prise de position du Conseil économique et social. Elle apprécie positivement que l'avis appelle à l'ouverture généralisée des négociations et qu'il énumère les différentes questions à aborder pour que la réduction de la durée du travail se traduise par des créations d'emplois.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'avis du Conseil économique et social sur la conjoncture est marqué par un constat très exhaustif des problèmes et des marges de manœuvre de notre société dans le domaine économique et social.

1998 est une année de croissance, c'est-à-dire une année dont on peut espérer qu'elle marquera un début de recul du chômage. Le groupe de la CFE-CGC est très sensible à ce que propose l'avis pour enrichir le contenu des emplois de la croissance, mais également afin de pérenniser cette croissance.

Le groupe approuve notamment l'orientation de l'avis qui prône un soutien à la demande intérieure par la dynamique salariale. Il tient à y ajouter la nécessité, sans doute pas suffisamment affirmée, de réduire le niveau des impôts directs afin de parvenir à un résultat analogue : la progression du pouvoir d'achat.

L'avis rappelle les conditions d'une amélioration de la situation de l'emploi. Le groupe de la CFE-CGC rappelle qu'il est à l'origine de la proposition des contrats de générations visant à élargir le système de l'ARPE. De même, a-t-il fait des propositions précises dans le domaine de l'insertion des jeunes diplômés ou de la formation.

L'avis du Conseil économique et social regrette que les mesures fiscales et sociales de l'automne 1997 aient touché les familles, en opérant un tri entre elles suivant les revenus. C'est là, pour le groupe de la CFE-CGC, une erreur fondamentale de la politique gouvernementale.

Le groupe de la CFE-CGC a tenu à préciser la nécessité de la méconnaissance de la spécificité de l'encadrement dans la mise en place de la réduction et de l'aménagement du temps de travail.

Le groupe a approuvé l'avis du Conseil économique et social.

Groupe de la CFTC

L'avis rappelle avec pertinence la question essentielle : comment résoudre le problème angoissant d'un marché de l'emploi qui continue d'exclure les plus faibles, même en période de croissance ?

Il présente un ensemble de propositions qui recueille notre adhésion, qu'il s'agisse du soutien à la croissance et à l'emploi, de l'encouragement à la négociation collective ou encore de l'appel à une politique européenne de croissance pour l'emploi.

Des millions de personnes restent les oubliés ou les mal-aimés de la croissance. Ce sont toutes ces personnes sans emploi, jeunes ou chômeurs de longue durée, ou avec des emplois précaires, à très bas salaires et qui se débattent dans la pauvreté, si ce n'est dans la misère.

S'agissant de la dégradation des relations sociales, le rapporteur a tenu à évoquer la part des responsabilités du mouvement syndical français. Mais il ne faut pas mêler les effets de la dispersion croissante et des corporatismes, à ceux d'un vrai pluralisme sans lequel la démocratie sociale et la liberté syndicale seraient tôt ou tard menacées. Le groupe CFTC regrette que l'amendement qu'il

avait déposé pour lever l'ambiguïté de l'avis dans ce domaine n'ait pas été retenu.

Le groupe approuve les propositions concernant l'investissement des entreprises, les infrastructures et la stimulation de la consommation, notamment en ce qui concerne une baisse de la TVA.

Il rappelle qu'il n'a pas accepté la mise sous conditions de ressources des allocations familiales dont la fonction est de compenser, ne serait-ce que partiellement, les inégalités de niveaux de vie liées aux charges de famille. Il souhaite que la prochaine conférence sur la famille soit l'occasion de relancer une politique ambitieuse et sur le long terme, et non pas une politique au fil de l'eau qui s'alignerait sur l'évolution des comportements.

Tout en étant favorable au soutien sélectif à certains secteurs créateurs de l'emploi, la CFTC souhaite que ce soutien s'accompagne de décisions fortes pour que ces professions garantissent des emplois et des conditions de travail de qualité.

Le groupe CFTC a approuvé la création des emplois-jeunes. Le secteur privé doit lui aussi être mobilisé dans les conditions qui lui sont propres. L'extension de l'allocation de remplacement pour l'emploi après une carrière complète nous paraît un moyen important dans ce sens.

L'aménagement et la réduction du temps de travail doivent jouer un rôle important dans l'accélération des créations d'emploi. Leur succès repose essentiellement sur la négociation. Or la dénonciation de plusieurs conventions collectives pèse lourdement sur le climat social et sur la confiance.

Le groupe CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le groupe de la CGT approuve la problématique générale de l'avis. Toute la question en effet, à propos du mouvement de reprise, est de savoir si nous sommes engagés dans un processus durable ou si cela relève d'une sorte de rebond, certes positif et encourageant, mais éphémère. L'avis nous invite à la prudence et nous partageons ses appréciations quant aux risques de « relatif ralentissement ». On ne peut manquer de noter la fragilité conjoncturelle et aussi structurelle d'un mouvement bénéficiant d'abord du prélèvement sur l'épargne intérieure et soutenue par des flux financiers en repli du fait notamment de la crise asiatique. Il est indispensable de prendre en compte les incertitudes et les mutations profondes qui marquent l'économie mondiale.

Les risques de pertes financières et l'exacerbation probable de la concurrence, liée à la crise asiatique, nourrissent la méfiance des investisseurs et la nervosité des marchés. L'incertitude est également européenne. Or, on sous-estime grandement les chocs accompagnant le passage à l'euro : il est essentiel d'éviter qu'une absence de croissance suffisante ne conduise à une bataille rangée dans laquelle les partenaires européens deviennent les premiers adversaires et où les salariés sont mobilisés en tant que concurrents. Les masses salariales risquent d'être réduites au statut de variable d'ajustement. Cela renforce l'urgence d'une Europe sociale reposant sur l'emploi d'abord et

« évitant que la concurrence ne repose sur le dumping social ». Encore faut-il définir des dispositifs de solidarité et de politiques communes substituant la coopération à la concurrence.

Dès lors l'enjeu est bien celui de la création d'une dynamique durable de croissance conditionnée par divers éléments. Cela suppose une politique qui ne se réduise pas à la seule recherche de la répartition des fruits de la croissance. Celle-ci doit s'appuyer sur une autre répartition articulée à un accroissement des richesses créées, (relance salariale, développement des activités, interventions publiques et projets collectifs...).

Le groupe de la CGT appuie le propos de l'avis sur la réduction du temps de travail. Il s'agit de construire une efficacité productive nouvelle sous peine de se limiter à un partage régressif du travail. A l'inverse de ce que préconise le CNPF qui cherche à orienter les négociations sur la rentabilité immédiate, la CGT estime nécessaire de mettre en cohérence de multiples variables, temps, salaire, emploi, conditions et organisation du travail, production, productivité, utilisation des équipements, formation... Nous contestons le postulat qui invite à faire reposer le coût de la création d'emplois et de la RTT sur les salariés en place et sur les contribuables. Nous proposons autre chose, l'objectif du maintien des revenus salariaux, avec pragmatisme, sans autre a priori que l'efficacité et la réponse aux aspirations des salariés sans ignorer les situations des entreprises ; il faut sortir du dogme des économies de main d'œuvre et du faux dilemme emploi-salaire.

Partageant l'opinion émise sur le projet de loi contre l'exclusion, le groupe de la CGT, en se félicitant de nombre des mesures énoncées dans ce texte, regrette vivement que les entreprises soient exonérées de tout effort spécifique : l'entreprise devrait être convoquée dans ce combat et sa contribution devrait faire l'objet d'une négociation au même titre que les salaires. Outre des mesures vitales telles que fourniture d'eau et d'énergie, dépistage en matière de santé, gratuité des cantines scolaires, arrêt de toute expulsion hors d'un relégement effectif... la CGT insiste pour que les minima sociaux soient revalorisés de façon qu'aucune personne ne dispose d'un revenu inférieur à 80 % du SMIC.

Approuvant la démarche d'ensemble du rapporteur, le groupe de la CGT décide de voter la projet d'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération approuve l'avis tout en apportant les réflexions suivantes.

- La crise asiatique aura sûrement des répercussions sur l'économie européenne, même si elle n'est que passagère et qu'elle ne se fait pas sentir sur la conjoncture du 1^{er} semestre.

- Il faut conforter la croissance pour augmenter l'emploi et assurer les solidarités, compte-tenu du contexte international et du niveau atteint du commerce extérieur, il faut s'appuyer sur la consommation interne et les investissements des entreprises en découlent.

- La stimulation de la consommation ne doit pas être assise sur la seule réduction du taux de TVA. Il faut viser une meilleure répartition de la valeur ajoutée au profit du revenu du travail et établir justement cette répartition.

- Concernant le logement, rien ne permet de calibrer la politique de l'Etat en matière de lutte contre l'exclusion par le logement, faute d'indicateurs précis. Il faut pouvoir améliorer la connaissance de ce phénomène et des processus menant à l'exclusion.

- Pour le groupe de la coopération, la réforme de la Politique Agricole Commune est un enjeu important de l'Europe. Elle doit permettre à notre pays de rester exportateur de produits agro-alimentaires ainsi que de matières premières agricoles.

Groupe des départements, territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer

Tout d'abord le groupe de l'outre-mer se réjouit des récents accords de Nouméa qui permettent un consensus au bénéfice de la paix et du développement économique et social.

Comme le demandait le Conseil économique et social dans son rapport de conjoncture au premier semestre 1997, il convient d'approfondir la réflexion sur la nature et sur les causes du chômage en France. La lutte contre ce fléau suppose non seulement une parfaite péréquation entre les acteurs mais aussi un environnement rendu propice par une confiance retrouvée. La confiance ne s'achète pas, elle se mérite et elle seule assurera la relance de la consommation et donc celle de l'emploi.

Si la reprise économique s'amorce en métropole, l'incertitude persiste outre-mer, en raison de difficultés structurelles bien connues, qui sont autant de handicaps permanents : éloignement, insularité, faible superficie, concurrence acharnée des pays voisins, risques climatiques... Ce sont autant de freins à l'investissement et donc au développement durable.

Il convient que les initiatives politiques et les dispositifs juridiques, économiques et financiers mis en place en outre-mer, au travers des plans pluriannuels, présentent plus de lisibilité, de cohérence et d'efficacité. La loi de défiscalisation qui était un outil indéniable de développement économique de nos régions ne doit plus être remis en cause en fonction des majorités.

Préserver la cohésion sociale de la nation suppose de trouver un remède au chômage. Il convient donc de définir des plans de développement pluriannuels dans l'outre-mer pour permettre à ces régions de trouver enfin la voie d'une véritable stratégie de croissance autonome, indifférente aux fluctuations politiques.

Le groupe de l'outre-mer appelle l'Etat à considérer le logement dans l'outre-mer comme la priorité des priorités.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées salue l'essentiel et très intéressant travail d'information statistique accompli sous l'égide du rapporteur, même si on peut regretter que certains aspects importants du constat, que les statistiques ne font pas ressortir, restent dans l'ombre et que d'autres ne soient pas reliés à leur déterminants particuliers.

Le groupe marque par ailleurs son accord quant à la nécessité première de nous évertuer à conforter la croissance, à l'enrichir en emplois et à mettre l'Europe au service de ces deux objectifs tout en assumant les indispensables solidarités.

A ce propos, le groupe souscrit à l'idée que l'économie doit être au service du social, car une économie développée ne doit laisser personne et en particulier ceux qui sont en dessous du seuil de pauvreté sur le bord de la route. Mais cela veut dire clairement qu'une politique réaliste et ambitieuse doit se donner pour objectif prioritaire de favoriser la production de richesses grâce à un environnement favorable à la création et au développement d'entreprises performantes qui en sont l'unique source. Qui veut la fin veut les moyens.

Mais c'est au niveau des politiques à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs partagés que les différences de conception se font jour et se révèlent inconciliables.

Confrontée à une mondialisation omniprésente et à la construction désormais effective de l'Europe, la France ne peut pas prétendre avoir raison contre tout le monde en poursuivant une politique condamnée par l'insuffisance des résultats obtenus par rapport à son coût, et pour cela abandonnée de tous, et en refusant de tirer profit des expériences menées autour de nous.

Libérer les énergies au lieu de les brider par des réglementations sclérosantes et par la confiscation du produit des efforts déployés ; rendre notre territoire attractif pour tous les entrepreneurs imaginatifs ne craignant pas la prise de risque au lieu de les pousser à aller voir ailleurs ; cesser de vilipender l'épargne fondement du capitalisme, qui fut l'un des éléments déterminants de la percée fulgurante du Japon, et que l'on pousse à s'évader ; ne plus attendre tout de l'Etat condamné à l'impuissance par le poids et la complexité inextricable de ses structures dans laquelle toute notion de responsabilité disparaît et donnant l'exemple des dérèglements coûteux ; cesser de croire que le déficit public est de bonne politique en toutes circonstances même s'il n'est contenu que par l'augmentation des prélèvements et non par la diminution des dépenses de fonctionnement, et alors qu'il restreint chaque jour des marges de manœuvre que l'on se garde bien de reconstituer quand la croissance le permet ; dénoncer l'illusion que l'arithmétique élémentaire de la réduction légale du temps de travail résoudra le problème du chômage ; comprendre que l'augmentation nécessaire des allocations de solidarité en faveur des plus démunis doit aller de pair avec la volonté de combattre l'inévitables propension à une utilisation abusive, voilà quelques notions que le groupe des entreprises privées aimerait retrouver dans les avis de notre assemblée car elles conditionnent l'avenir de la France.

Groupe des entreprises publiques

L'avis de conjoncture économique que nous propose M. André Roulet pour le 1er trimestre 1998 est délibérément orienté vers les aspects sociaux de la situation économique actuelle et plus précisément la fracture sociale.

En effet l'essentiel du projet d'avis consiste en un ensemble de propositions visant à la réduire en consolidant la croissance économique, en agissant sur les facteurs de chômage et en accentuant les solidarités. Elles appellent de notre part quelques commentaires.

Tout d'abord, si l'amélioration de la conjoncture économique peut permettre, en fonction de la situation particulière de chaque entreprise, une politique salariale plus favorable aux salariés, cette inflexion doit être compatible avec la réduction à 35 heures du temps de travail hebdomadaire. Dans un contexte de concurrence accrue, elle ne doit pas nuire à la compétitivité des entreprises, c'est-à-dire, comme l'indique fort justement le rapporteur, qu'elle ne doit s'accompagner d'aucun accroissement des coûts par unité produite. C'est une condition indispensable pour que les 35 heures puissent avoir leur plein effet sur l'emploi.

Quant à la panne du dialogue social, notre groupe ne partage pas le pessimisme du rapporteur. Si des progrès doivent être faits en ce domaine, nous considérons que le dialogue social reste très présent, en particulier dans les entreprises publiques. Les négociations sur les 35 heures et leurs différentes implications - politique salariale, heures supplémentaires, aménagement du temps de travail - devraient constituer un temps fort de la négociation sociale.

Enfin, les propositions formulées dans l'avis représentent un ensemble de mesures souhaitables en matière sociale et constituent une contribution importante qui déborde très largement le simple cadre conjoncturel. Il resterait à prendre en compte les contraintes monétaires et budgétaires qui s'imposent aujourd'hui aux pouvoirs publics, afin de permettre de mieux distinguer ce qui peut être réalisé à court terme. Le rapporteur souligne à juste titre que la mise en place prochaine de l'union monétaire européenne conduit à préconiser des mesures de politique commune, de manière à éviter que les effets d'une concurrence excessive dans ce domaine ne viennent en compromettre les effets positifs.

Le rapporteur a réussi à présenter, dans ce domaine social, parfois lieu de confrontations doctrinales, un ensemble de propositions pragmatiques susceptibles d'apporter des réponses efficaces au problème de la fracture sociale ; mais il faut être conscients du fait que les contraintes financières imposeront un choix dans la sélection et le calendrier des mesures préconisées.

Le groupe des entreprises publiques, compte tenu de ses appréciations contrastées et du contenu de certains amendements, a décidé de s'abstenir.

Groupe de la FEN

La FEN-UNSA partage le constat de l'avis selon lequel la croissance économique sera insuffisante pour remédier à la situation française actuelle de

chômage de masse. Au delà de l'emploi, se pose aussi la question de la répartition des richesses créées. Compte tenu des inégalités qui s'accroissent depuis plusieurs années dans notre pays, la FEN-UNSA approuve que soit enfin mis en chantier une réforme globale des fiscalités dans le sens d'un meilleur équilibrage des contributions, notamment en ce qui concerne le partage de la valeur ajoutée.

En ce qui concerne les allocations familiales, nous considérons qu'elles constituent une aide accordée à l'enfant, néanmoins nous partageons l'idée selon laquelle une réforme du système actuel doit s'inscrire dans une perspective plus globale de remise à plat de la fiscalité des ménages.

La croissance économique, dont la vigueur et la pérennité ne sont pas assurées, doit être accompagnée. Aussi, nous approuvons les directions dans lesquelles l'avis propose de développer les efforts, en particulier dans les domaines de la recherche-développement.

La FEN-UNSA estime que l'accent doit être mis sur les créations d'emplois, en particulier durables, surtout au bénéfice des jeunes et des travailleurs les plus fragilisés. La partie du plan emploi-jeunes du secteur privé doit devenir une réalité. L'action allant dans le sens du développement de l'offre d'emplois, en particulier les services à la personne, doit être étendue. En ce qui concerne les exonérations de charges, nous restons circonspects sur leur efficacité, même sous condition d'embauche, l'expérience montrant qu'il s'agit surtout d'effets d'aubaine. Notre groupe a déjà manifesté son soutien à l'engagement dans la voie de la réduction et de l'aménagement du temps de travail. Il pense qu'il est urgent que les négociations commencent à tous les niveaux.

L'Europe n'est que rapidement évoquée dans l'avis. Elle constitue pourtant un élément essentiel du développement économique et social de notre pays, même s'il demeure de la responsabilité de chaque Etat d'assurer la justice sociale.

Au delà de la nécessaire revalorisation des minima sociaux, le système actuel de solidarité doit être clarifié et évalué. Il doit traiter le problème particulier des jeunes qui sont exclus du RMI. Cette question qui touche à l'insertion et au développement de l'offre d'emplois notamment dans le « tiers secteur », et d'autres sujets transversaux de société, rendent indispensable la réactivation du rôle du Commissariat général du Plan. Très attaché au rôle de concertation du Plan, la FEN-UNSA, a plusieurs fois exprimé cette demande. Il ne peut qu'appuyer, dans ce sens, le vœu exprimé dans la conclusion de l'avis.

Globalement, la FEN-UNSA partage les grandes orientations et constats exprimés dans l'avis qu'il a approuvé.

Groupe de la mutualité

Pour la deuxième fois, le projet d'avis sur la conjoncture procède à une analyse globale, économique, *mais aussi sociale*, de la situation en France. Le groupe de la mutualité s'en réjouit tout particulièrement : la description que fait le projet d'avis des multiples facteurs responsables de la fracture sociale, rejoint l'analyse de la mutualité. L'avis rappelle notamment les inégalités sociales et géographiques que révèle le bilan de l'état de santé de la population. L'accent est mis sur les faiblesses structurelles, dont certaines sont imputables au retard de la France en matière de prévention. Le groupe de la mutualité rappelle qu'un des objectifs majeurs de la réforme de la protection sociale qui est engagée depuis déjà plus d'un an, consiste à rattraper ce retard par la mise en place d'une véritable politique de santé publique visant à accroître la qualité des soins, dans tout le circuit de la « production médicale », en particulier par le développement des campagnes de prévention et des procédures d'évaluation. Le groupe rappelle qu'il avait souligné l'année dernière, que « *la dépense de protection sociale doit se mesurer à l'aune de ce que représente la santé des gens pour le bon fonctionnement de la société française... C'est pourquoi, il est important de mettre en chantier une politique complète de prévention des maladies et d'établir des méthodes adaptées d'évaluation des dépenses de santé publique. Le groupe de la mutualité aurait souhaité qu'un éclairage nouveau fasse apparaître ces facettes positives de la protection sociale : facteur de soutien à la consommation, stabilité du lien social, devoir de solidarité collective qui donne foi dans l'utilité de la société. Une politique nationale de la santé publique et de la prévention devrait faire apparaître cette conception d'investissement-santé qui doit être l'aspect positif de la protection sociale.* »

Le groupe de la mutualité ajoute qu'il s'inquiète aujourd'hui du retard pris par les pouvoirs publics à mettre en place cette réforme des circuits de la santé et de son financement, qui sont un élément majeur de la cohésion sociale. Tout retard contribue à accélérer l'inefficacité et même la nocivité d'une telle réforme, en incitant les intérêts privés à s'organiser pour favoriser l'ouverture du secteur de la santé aux mécanismes du marché. Il regrette donc que le projet d'avis, ne reprenant que partiellement le rapport qui avait noté de nombreux éléments dans ce sens, n'ait pas insisté sur la nécessité, pour assurer une bonne régulation sociale, de conduire rapidement à son terme la réforme de la protection sociale.

Sur la situation des jeunes chômeurs, le groupe note qu'avant même de souhaiter la création d'un statut, il importe de renforcer et d'encourager les multiples réseaux de l'économie sociale qui irriguent la société civile et pourraient démultiplier les actions gouvernementales, si elles n'étaient en butte à d'inutiles tracasseries administratives ou suspicions fiscales que n'ont jamais justifiées les « comportements-citoyens » d'une écrasante majorité de responsables et de bénévoles, dans tous les domaines du social - et par conséquent de la santé et de la protection sociale -, de la culture ou des loisirs.

Le groupe de la mutualité, enfin, a jugé très positive la proposition, faite en conclusion de l'avis, de faire appel aux mécanismes du Plan pour contribuer, en harmonie avec le Conseil économique, à faire progresser une réflexion opérationnelle sur ceux des thèmes transversaux qui ralentissent le déploiement

du « génie français » au seuil du millénaire, et à la veille de l'intégration, sans arrière pensées, dans une Europe moderne.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Bergé : « Au-delà de l'examen de la conjoncture économique, le projet d'avis apporte des propositions afin de transformer la reprise économique en croissance durable. La croissance est bien là, même si la crise asiatique et la faible augmentation de l'investissement doivent nous inciter à la prudence.

Les créations d'emploi sont incontestables cependant, la France ne peut faire l'économie de réformes en profondeur de son marché du travail et de ses structures.

La réduction du temps de travail est une réforme qui peut être créatrice d'emplois si la croissance se maintient et s'il existe une stabilité du coût du travail.

Le recours à la création d'emplois publics ou para-publics étant limité, il est urgent que le volet du programme du gouvernement en faveur du développement de l'emploi dans les entreprises voit le jour. On ne peut que soutenir les propositions du rapporteur, mais sont-elles suffisantes ?

J'aurais souhaité que le projet d'avis soit plus explicite sur trois points :

- il n'y a pas de croissance durable sans confiance durable. Pour restaurer la confiance il faut éclaircir l'avenir de la politique fiscale et sociale et rétablir un dialogue social de qualité.

- le poids des impôts et charges devra être allégé.

- l'ère européenne est une chance que la France ne doit pas manquer de saisir. Le passage à l'euro est une garantie de sérieux, mais les déficits publics sont encore excessifs.

Compte tenu de la qualité du travail effectué, j'émets un vote positif. »

Mme de Mourges : « J'apprécie la performance du rapporteur sur un sujet complexe. Au-delà d'une comparaison de performances économiques de deux années successives et de prévisions aléatoires qui ne seront pas sanctionnées, le volet social pose le vrai problème. Il permet d'analyser les conditions dans lesquelles se réalisent l'activité de l'économie et l'efficacité du système productif. Avec 12 % de chômeurs, ce n'est pas un système « social » au sens complet du terme. La conjoncture économique 98-99 sera profondément influencée par le passage à l'euro et la loi sur les 35 heures qui sont deux logiques différentes.

Le projet d'avis comporte plusieurs éléments positifs :

L'affirmation que seule une croissance soutenue et durable permettra de résorber le chômage. Le traitement social n'est qu'un pis-aller, nécessaire mais insuffisant, il n'évite pas la marginalisation d'une part croissante de la population. Dans le contexte actuel seule la perspective d'une demande intérieure soutenue, pourrait pousser les entreprises à investir. Du côté de l'offre, le projet d'avis indique que les partenaires sociaux devront veiller à ce que la loi sur les 35 heures ne débouche ni sur une perte de pouvoir d'achat pour les salariés, ni à

une augmentation des coûts des entreprises. L'euro, par la façon dont il sera mis en place, sera ou non un instrument favorable.

Cependant le rapporteur ne préconise pas une limitation rapide du déficit public. Les dépenses publiques devraient augmenter en 1999, or si le taux de croissance se réduit, l'Etat devra augmenter la pression fiscale déjà aujourd'hui considérée comme maximale. Il est urgent de s'interroger sur la façon dont les décisions économiques sont prises et donc sur le niveau, la structure et l'efficacité de la dépense publique ainsi que sur l'Etat providence. Malgré l'absence de réflexion sur ce sujet, j'émets un vote positif. »

Groupe des professions libérales

Notre groupe partage les analyses qui sont faites sur la situation économique et sociale. Nous aurions cependant aimé voir mentionner que, si la sécurité sociale se rapproche de l'équilibre, c'est grâce à l'effort des médecins libéraux et des professions para-médicales qui se sont engagés dans la voie de la maîtrise des dépenses de santé avec parfois de grandes répercussions sur leurs revenus.

L'amélioration de la situation économique et les perspectives de 3 % de croissance pour 1998 ne nous paraissent pas suffisantes pour réduire de façon significative le taux de chômage. Comme le disent certains instituts d'analyse économique, seule une croissance durable proche de 4 % l'an serait capable de faire reculer rapidement le chômage. Cette croissance ne dépend pas uniquement d'aides et de soutiens mais également d'un volontarisme et d'un élan. Pour les professions libérales, volontarisme signifie initiative et prise de risque dans un contexte politique et social qui permet d'établir la confiance. Or, dans une économie libérale ouverte à la concurrence internationale, le projet de loi sur les 35 heures ne permettra pas aux entreprises de s'adapter vite aux changements, d'améliorer leurs investissements et de créer un nombre significatif d'emplois. La méthode autoritaire employée par le gouvernement qui fixe des dates butoir sans véritable concertation préalable n'est pas faite pour créer un climat de confiance. Le gouvernement n'a pas mesuré les conséquences et les complexités de la loi pour les petites entreprises et n'a pas créé les conditions d'une réflexion pour de nouvelles activités. Flexibilité, annualisation sont-ils vraiment synonymes de régression sociale dans un monde où les évolutions sont si rapides ? En tout cas, se trouvent désormais posées les questions du SMIC, des heures supplémentaires, du temps partiel, des horaires de travail des cadres, du renouveau du débat contractuel par la mise à plat des conventions collectives et des classifications professionnelles. La notion de temps de travail est certes importante mais les entreprises doivent pouvoir s'adapter vite aux changements, augmenter leurs investissements et améliorer la qualité des services et des produits.

Le projet d'avis ne préconise pas de réelles solutions pour favoriser la création de petites entreprises alors que des études laissent présager que 800 000 petites entreprises pourraient se créer si des solutions de portage financier étaient mises en place à leur intention. L'initiative individuelle est très porteuse d'emplois. Elle doit s'accompagner d'un effort de formation initiale et continue afin d'aider les entrepreneurs à innover, à se moderniser et le cas échéant à déposer des brevets. En matière de ressources fiscales, nous souscrivons à une baisse générale de la TVA mais il faut aussi stopper la pression sur les classes moyennes. La mise en place de l'euro va favoriser les comparaisons en matière fiscale et sociale et générer des compétitions entre les Etats qui ne disposeront ni du levier budgétaire ni du levier monétaire. Les différences seront alors plus significatives. Le groupe rappelle l'importance de la rénovation et de la construction du logement social qui est source d'emploi importante. En matière de politique familiale, il aurait aimé que le projet d'avis souligne plus encore l'impact des récentes mesures gouvernementales sur le revenu des classes moyennes. C'est par la recherche d'un nouveau contrat social que nous arriverons à relever le défi de la mondialisation à travers l'Union européenne.

Groupe des Français établis hors de France

Notre situation hors de France nous amène, comme vous, à être réservés sur les effets de la reprise attendue. En effet le contexte international est moins porteur, la crise monétaire du Sud-Est asiatique va précipiter ces pays dans une période de surcompétitivité. Certains avancent que la croissance mondiale en 1998 diminuera de 1 %.

La consommation intérieure devra donc jouer son rôle mais elle a aujourd'hui une dimension européenne. Au 1er semestre 1998, en Allemagne, la consommation est atone alors qu'elle aurait du être stimulée avant l'augmentation au 1er avril du taux de TVA de 1 %.

Dans ce contexte, vous avez eu la sagesse de nous mettre en garde contre les fortes perturbations économiques et financières que pourrait provoquer la création de l'euro. De notre point de vue, il pourrait même s'installer dans les esprits des citoyens européens une barrière psychologique dont il est difficile d'imaginer les conséquences.

Vous avez proposé des mesures que nous ne pouvons qu'approuver comme celles concernant les allocations familiales, les logements sociaux, la diminution du taux de TVA.

Mais, nous ne pouvons plus nous permettre d'augmenter la dette publique. Le service de la dette publique a atteint de telles proportions qu'il obère les investissements publics. Le Premier ministre vient d'ailleurs de le rappeler. Nous serons sous surveillance et mis à l'amende si nous dépassons les 60 % du PIB. L'Allemagne sera particulièrement vigilante sur l'application de ces sanctions comme l'atteste la demande de Théo Waigel le 21 mars dernier lors de la rencontre informelle des ministres des finances.

L'entrée dans l'euro doit nous enjoindre à réduire les déficits publics. Or, le coût du traitement social du chômage va augmenter, la stabilisation de la dette publique reste compromise faute de provisionnement des retraites des fonctionnaires. Selon les statistiques de la Commission européenne, le déficit structurel de la France se situe à 2,6 % du PIB pour une moyenne communautaire de 1,7 %.

A cause de notre endettement nous n'avons plus les moyens de notre politique, l'actualité hélas nous le rappelle constamment.

Le travail du rapporteur a eu le grand mérite d'aller au fond de beaucoup de problèmes. En tant que Français établis hors de France, notre groupe votera le projet d'avis.

Groupe de l'UNAF

L'avis et le rapport de conjoncture dressent un bilan exhaustif de la situation économique et sociale dans un contexte évolutif. L'articulation sociale marquée pèse bien les termes d'une corrélation étroite entre croissance économique, répartition des richesses et lutte contre l'exclusion. La pauvreté et le chômage s'aggravent, plusieurs millions de personnes vivant en-deçà du seuil de pauvreté. Les jeunes, les familles monoparentales, les familles nombreuses et donc les enfants, en sont les premières victimes.

L'UNAF tient à rappeler quelques principes nécessaires à la préservation des liens sociaux et familiaux, et à la garantie des droits élémentaires, dont le droit à la dignité pour les plus démunis.

• ***Mettre en place une politique de prévention*** enrayant les séquelles du surendettement et permettre une insertion, principalement pour les nombreux jeunes exclus de l'activité et de la protection sanitaire et sociale. L'UNAF **demande la création d'un statut du jeune** qui lui reconnaîsse des droits propres et lui permette d'acquérir une certaine autonomie. La famille est le premier rempart contre l'exclusion et le lieu privilégié d'exercice des solidarités essentielles ; il faut l'aider à assumer sa mission. L'allongement du versement des allocations familiales lui permettrait de prendre en charge ses jeunes adultes.

• ***Reconnaitre aux familles leur place dans la conjoncture actuelle.*** La revalorisation des prestations familiales est nécessaire, ainsi que la remise à plat des dispositions financières en direction des familles. La mise sous condition de ressources des allocations familiales constitue une atteinte grave à l'un des principes fondateurs de la sécurité sociale ; elle est ressentie comme une mesure injustifiable car elle ne touche que les familles avec plusieurs enfants, laissant de côté les familles avec un enfant ou les ménages sans enfant. De plus, toute politique familiale doit se concevoir sur le long terme car l'accomplissement d'un projet familial nécessite durée et confiance dans l'avenir. Aussi, toute mesure pesant sur les revenus des familles, et plus particulièrement les plus jeunes d'entre elles, a des effets négatifs, notamment sur le renouvellement des générations. L'UNAF préconise de préférence des mesures d'ordre fiscal s'appliquant à tous les ménages dans le respect de la capacité contributive de chacun.

• ***Favoriser l'accès au logement***, en particulier au logement social. Ce problème est aigu pour les familles nombreuses ou pour les familles monoparentales qui sont souvent les plus mal logées ou le sont dans des conditions ne permettant pas une vie équilibrée.

• ***Faciliter la conciliation vie professionnelle/vie familiale***. La réduction du temps de travail qui se met en place devrait être l'occasion d'une réflexion sur une organisation du temps de travail offrant la possibilité, pour chacun des deux parents, d'exercer son libre choix en matière d'activité professionnelle.

• ***Intensifier l'éradication des situations d'exclusion***. Les mesures d'urgence sociale allant dans le sens d'une lutte contre les inégalités devraient être privilégiées, à tous les niveaux de prise de décision. L'ensemble du mouvement familial participe déjà aux actions qui doivent mobiliser toutes les forces vives de la Nation.

Le groupe de l'UNAF a voté en faveur de l'avis.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des Problèmes
économiques généraux et de la Conjoncture
par Monsieur André ROULET**

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

La présentation du rapport sur « *la conjoncture au premier semestre 1998* » a été confiée à Monsieur André Roulet.

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

- M. Henri Guaino, Commissaire au Plan ;
- M. Pierre Cabanes, Président du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) ;
- Mme Van Den Burg, Président de la section des affaires sociales et familiales, de l'éducation et de la culture du Comité économique et social de l'Union européenne ;
- M. Jacques Freyssinet, Directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) ;
- M. Claude Seibel, Directeur de l'Animation de la recherche, des études et des statistiques au ministère du Travail et des Affaires sociales (DARES) ;
- M. Michel Didier, Directeur général du Centre de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (Rexecode) ;
- M. Philippe Sigogne, Directeur du Département des diagnostics de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. Jean-Claude Berthelémy, Directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII).

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

INTRODUCTION

L'ÉCONOMIQUE AU SERVICE DU SOCIAL

La dimension sociale de la conjoncture revêt, en ce premier semestre 1998, une acuité toute particulière. Certes, de précédents avis de conjoncture, en particulier celui adopté le 25 juin 1997, sur le rapport de Mme Michelle de Mourgues, et celui adopté le 12 novembre 1997, sur le rapport de M. Jean Peyrelevade, avaient souligné la gravité des problèmes sociaux auxquels est confrontée notre société. Mais la prééminence de la question sociale s'est aussi clairement exprimée à l'occasion de la Conférence nationale du 10 octobre 1997, portant sur le triptyque salaire-emploi-durée du travail. Divers mouvements sociaux récents ou en cours, dont celui des chômeurs - dont notre pays n'a certes pas l'exclusivité - ont, par ailleurs, fait gravir un degré supplémentaire à la prise de conscience de la gravité de la « crise » actuelle en posant, au-delà des problèmes du chômage, du sous-emploi et de ce qu'il est convenu d'appeler les « minima sociaux », la question du lien social dans sa globalité.

C'est pourquoi, il y a lieu d'aborder l'analyse de la conjoncture par le volet social qui constitue, à n'en pas douter, l'enjeu principal du moment. Dans cette perspective, le présent rapport sera articulé autour de trois parties :

- la première sera consacrée à l'analyse de la nature, de l'étendue et de la gravité de la « fracture sociale » sous ses divers aspects (chômage, sous-emploi, précarité, exclusion, pauvreté, accroissement des inégalités, etc.) ;
- la seconde s'efforcera de dresser un bilan des relations sociales dans notre pays et de leur dynamisme relatif face aux enjeux de société à travers un certain nombre d'indices (situation des partenaires sociaux, négociations collectives, paritarisme, conflictualité) ;
- la troisième, enfin, traitera des incertitudes et de l'insuffisance de la « réponse économique » qui se traduit notamment par une reprise de la croissance obérée par divers aléas, qu'il s'agisse de la crise asiatique, de la mise en place de l'euro ou des conséquences du malaise social.

En tout état de cause, les développements qui suivent sont fondés sur la conviction forte selon laquelle, plus que jamais, l'économique ne peut être séparé du social l'évolution du premier devant être analysée dans une perspective dialectique avec celle du second tant il est vrai qu'il n'est d'autre finalité ultime de l'économie que la satisfaction des besoins, sans cesse renouvelés, de la population¹.

¹ Sur ce thème, voir notamment l'avis adopté par notre assemblée le 14 juin 1989 intitulé « L'évolution et les perspectives des besoins des Français et leur mode de satisfaction » sur le rapport de M. Jacques Méraud (JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 16 du 27 juin 1989).

TITRE I

NATURE, DIMENSION ET GRAVITÉ DE LA «FRACTURE SOCIALE»

Le thème de la « fracture sociale » a fait irruption sur la scène médiatique à l'occasion de la campagne pour les élections présidentielles de 1995. Au-delà de l'utilisation qui a pu - ou qui peut en être faite par tel ou tel homme politique, cette expression s'applique assez bien à la situation de notre pays qui semble engagé, depuis quelques années, dans un processus de dualisation accélérée entre ceux qui subissent ou sont victimes de la logique actuelle et ceux qui en sont épargnés, dont on voudrait ici livrer une vision d'ensemble.

Trois données chiffrées pourraient suffire pour illustrer la gravité de la « question sociale » contemporaine : la France, quatrième puissance économique du monde, abrite de l'ordre de 7 millions de personnes au chômage ou victimes, directement ou indirectement, du sous-emploi, 6 millions de personnes qui ne parviennent à subvenir à leurs besoins que par la perception d'un certain nombre de prestations regroupées sous l'appellation de « minima sociaux », tandis que 2,8 millions de personnes font aujourd'hui partie de la catégorie dite des « travailleurs pauvres ».

Ainsi que l'écrit Robert Castel *« le noyau de la question sociale aujourd'hui serait donc, à nouveau, l'existence "d'inutiles au monde", de surnuméraires, et autour d'eux d'une nébuleuse de situations marquées par la précarité et l'incertitude des lendemains qui attestent de la remontée de la vulnérabilité de masse. Paradoxe, si l'on envisage sur la longue durée les rapports de l'homme au travail. Il a fallu des siècles de sacrifices, de souffrances et d'exercice de la contrainte - la force de la législation et des règlements, la contrainte du besoin et de la faim aussi - pour fixer le travailleur à sa tâche, puis l'y maintenir par un éventail d'avantages "sociaux" qui vont qualifier un statut constitutif de l'identité sociale. C'est au moment où cette "civilisation de travail" paraît s'imposer définitivement sous l'hégémonie du salariat que l'édifice se fissure, remettant à l'ordre du jour la vieille obsession populaire d'avoir à vivre « au jour la journée »*².

On trouvera dans les pages qui suivent une tentative d'analyse de la nature, de la dimension et de la gravité de la « fracture sociale » que connaît notre pays et qui s'exprime aussi bien par la montée du chômage, élément moteur en la matière, et plus généralement du sous-emploi, la part croissante de salariés rémunérés au SMIC ou à un niveau proche, la problématique des minima sociaux et de l'insertion, qu'au travers d'autres indicateurs de précarité tels que le surendettement des ménages, les problèmes liés au logement, ou l'état sanitaire de la population.

² Castel Robert ; « Les métamorphoses de la question sociale - une chronique du salariat », Fayard, 1995.

CHAPITRE I

L'ÉLÉMENT DÉCLENCHEUR : LE CHÔMAGE

A l'évidence, la situation qui prévaut sur le marché de l'emploi constitue l'élément déclencheur des difficultés sociales que rencontrent nos concitoyens. C'est donc par une analyse approfondie du chômage qui frappe notre pays et de ses principales caractéristiques qu'il convient d'aborder la présentation de l'état de la France au plan social. On dispose précisément, avec le récent rapport du Commissariat général du Plan intitulé « *Chômage : le cas français* »³ - dont M. Henri Guaino, Commissaire au Plan, est venu lui-même présenter les principales conclusions devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture le 18 décembre 1997 - d'une photographie relativement exhaustive de cette question. Les développements ci-dessous s'en inspirent dès lors très largement⁴.

I - UN CHÔMAGE DE MASSE DONT IL EST PLUS DIFFICILE DE SORTIR QU'AILLEURS

Le chômage représente la première préoccupation des Français, bien avant « les maladies graves », « la pauvreté », « la violence » ou « la drogue », comme le montrent, de manière récurrente, les enquêtes et sondages d'opinion dont on dispose⁵. Il n'en a pas toujours été ainsi⁶. Cette situation résulte de la croissance spectaculaire du sentiment d'inquiétude à l'égard du chômage et de son intensité relative depuis le début des années 1990, quelles que soient les catégories socioprofessionnelles considérées⁷, signe que chacun de nos concitoyens se sent désormais directement ou indirectement concerné.

Comme le notent Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon dans un récent ouvrage, « *le développement d'un chômage de masse est le vecteur évident et premier du sentiment d'insécurité et de vulnérabilité qui tétanise la société (...). L'insécurité est aujourd'hui le maître mot. Salariés, fonctionnaires, retraités : tous confondus expriment la peur des lendemains incertains. Un chiffre suffit à en comprendre la raison : près de la moitié des Français d'âge actif (18-65 ans) disent avoir connu au moins une période de chômage dans les dix dernières*

³ « *Chômage : le cas français* », rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par Henri Guaino, Commissaire au Plan, la Documentation française, 1997. Ce groupe de travail était, par ailleurs, composé de Robert Castel, Jean-Paul Fitoussi et Jacques Freyssinet.

⁴ On trouvera une analyse de l'évolution de la situation de l'emploi dans notre pays sur la courte période et des perspectives dans un horizon conjoncturel dans le titre III.

⁵ En particulier les enquêtes « conditions de vie et aspirations des Français » réalisées par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC). En janvier 1997, 75 % des Français se déclaraient inquiets de ce risque, pour eux-mêmes ou pour leurs proches.

⁶ Dans les années 1991-1992, la drogue ou les maladies graves occupaient les places de tête dans les préoccupations des Français.

⁷ Si le sentiment d'inquiétude est plus aigu chez les ouvriers, les jeunes, les non diplômés et les titulaires de revenus modestes, il atteint aussi 68 % chez les cadres et 69 % chez les personnes de 65 ans et plus et les salariés du secteur public (enquête CREDOC 1997).

années. Le sens de l'avenir s'est du même coup inversé. Il n'est plus perçu comme le temps de la "carrière", de la progression professionnelle, mais comme celui de l'aléa. Tout paraît incertain à tout instant. Même les institutions où l'emploi est garanti à vie sentent peser sur elles la généralisation d'un modèle d'emploi précaire et oscillent entre la crainte et la culpabilité (...). Il en résulte, au plus profond des entreprises, une extraordinaire angoisse »⁸.

La certitude quasi-générale d'une augmentation inéluctable du nombre de chômeurs⁹ entretient un phénomène d'angoisse collective lié à l'évolution prévisible de la situation économique et à ses conséquences sur le marché du travail, dont il importe de prendre convenablement la mesure.

A - LA MASSIFICATION DU CHÔMAGE

Pour traiter du chômage, il est nécessaire d'avoir recours à deux sources statistiques distinctes¹⁰, qui diffèrent aussi bien quant à la nature des données recueillies (comptage des inscriptions administratives ou enquête) que par l'utilisation de critères de classement spécifiques : d'une part, les fichiers de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), qui comportent huit catégories de demandeurs d'emploi et sont exploités mensuellement pour permettre la publication des « *demandes d'emploi en fin de mois* » (DEFM) correspondant aux demandeurs d'emploi de la catégorie 1 ; d'autre part, l'enquête emploi de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), réalisée en mars de chaque année auprès des ménages (près de 90 000), qui permet de calculer le chômage selon les critères définis par le Bureau international du travail (BIT).

Ces deux sources d'information ne sont donc pas superposables et doivent être utilisées en parallèle pour décrire une réalité complexe en s'attachant davantage aux ordres de grandeur et aux tendances qu'elles permettent de dégager qu'à la recherche de la précision la plus fine concernant les « *chiffres du chômage* »¹¹.

⁸ Fitoussi Jean-Paul et Rosanvallon Pierre ; « Le nouvel âge des inégalités » ; Seuil - 1996.

⁹ En janvier 1997, selon le CREDOC, 74 % des Français estimaient que le chômage allait augmenter encore pendant plusieurs années, soit une hausse de 13 points en deux ans.

¹⁰ La mesure la plus exhaustive, à savoir le recensement sur la base d'une déclaration spontanée, n'est effectuée qu'à intervalle de plusieurs années.

¹¹ En 1996, 309 000 chômeurs au sens du BIT n'étaient pas inscrits à l'ANPE tandis que 1 367 000 personnes inscrites à l'ANPE n'étaient pas considérées comme chômeurs au sens du BIT.

Fig. 1 : LA DIVERSITÉ DES CONCEPTS

« I - LE CHÔMAGE AU SENS DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

1%- Extrait de la résolution concernant les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi (adoptée par la conférence internationale des statisticiens du travail - Genève, octobre 1982)

- La main-d'œuvre (la population active du moment)

La "main-d'œuvre" ou "population active du moment" comprend toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour être incluses parmi les personnes pourvues d'un emploi ou les chômeurs.

- Emploi

Les "personnes pourvues d'un emploi" comprennent toutes les personnes ayant dépassé un âge spécifié qui se trouvaient, durant une brève période de référence spécifiée telle qu'une semaine ou un jour, dans les catégories suivantes :

"emploi salarié"

"emploi non salarié"

- Chômage

Les "chômeurs" comprennent toutes les personnes ayant dépassé un âge spécifié qui, au cours de la période de référence, étaient :

a) "sans travail", c'est à dire qui n'étaient pourvues ni d'un emploi salarié ni d'un emploi non salarié ;

b) "disponibles pour travailler" dans un emploi salarié durant la période de référence ;

c) "à la recherche d'un travail", c'est à dire qui avaient pris des dispositions spécifiques au cours d'une période récente spécifiée pour chercher un emploi salarié ou un emploi non salarié. Ces dispositions spécifiques peuvent inclure : l'inscription à un bureau de placement public ou privé ; la candidature auprès d'employeurs ; les démarches sur les lieux de travail, dans les fermes ou à la porte des usines, sur les marchés ou dans les autres endroits où sont traditionnellement recrutés les travailleurs ; l'insertion ou la réponse à des annonces dans les journaux ; les recherches par relations personnelles ; la recherche de terrain, d'immeubles, de machines ou d'équipement pour créer une entreprise personnelle ; les démarches pour obtenir des ressources financières ; des permis et licences, etc.

2%- De la définition du BIT au questionnaire de l'enquête emploi de l'INSEE

La définition internationale du chômeur ne fait référence à aucun critère d'ordre juridique ou institutionnel tel que la perception d'allocation ou l'inscription dans un service officiel de placement, mais prend en compte la situation de fait de la personne pendant la semaine de référence. Elle n'indique pas cependant les questions à poser pour l'application de ces différents critères.

La première condition -être sans emploi- se déduit par complémentarité de la partie de la définition concernant la population active occupée. Les personnes ayant travaillé ne fut-ce qu'une heure pendant la semaine de référence sont considérées comme pourvues d'un emploi ; de ce fait, elles ne sont pas comptées comme chômeurs même s'il s'agit d'un emploi purement occasionnel.

Les personnes n'ayant pas travaillé du tout au cours de la semaine de référence sont classées actives occupées et donc ne peuvent être considérées comme au chômage si elles ont gardé un lien formel avec leur emploi. De ce fait, les salariés en chômage partiel - qui, en France, conservent leur emploi et sont indemnisés pendant la durée de l'interruption- ne sont pas classés avec les chômeurs. En revanche, les personnes n'ayant plus de lien formel avec leur emploi, par exemple en longue maladie ou ayant déclaré comme motif de non-travail au cours de la semaine de référence "cessation d'activité" ne sont pas classées actives occupées et sont donc susceptibles d'être classées parmi les chômeurs si elles satisfont aux autres critères d'inclusion dans le chômage.

La notion de disponibilité pour travailler, présente dans la deuxième condition, est relativement imprécise : cette exigence se traduit dans l'enquête en demandant à la personne interrogée si elle peut commencer à travailler dans un délai inférieur à quinze jours, délai porté à un mois en cas de maladie bénigne. Enfin, la définition internationale précise que le chômeur doit être en quête d'un travail.

La définition internationale demande plus qu'une simple déclaration d'intention en matière de recherche d'emploi : les chômeurs doivent avoir pris "des dispositions spécifiques au cours d'une période récente spécifiée pour chercher un emploi salarié ou non salarié". Dans l'enquête, cette condition se traduit soit par le maintien de l'inscription auprès de l'ANPE, soit par un acte effectif de recherche pendant le mois précédent l'enquête (réponse à des petites annonces, recherche par relations personnelles, inscription auprès d'une agence de travail temporaire, etc.).

Enfin, la définition internationale du chômage ajoute une catégorie de personnes qui, quoique n'étant pas des chômeurs au sens courant du terme ni ne répondant aux trois conditions précédentes, sont cependant involontairement sans emploi au cours de la semaine de référence : il s'agit des "personnes sans travail et disponibles pour travailler, qui ont pris des dispositions pour prendre un emploi salarié ou pour entreprendre une activité indépendante à une date ultérieure à la période de référence".

II - LES HUIT CATÉGORIES DE DEMANDEURS D'EMPLOI INSCRITS À L'ANPE

La catégorie 1 regroupe les personnes sans emploi, immédiatement disponibles et à la recherche d'un emploi à durée indéterminée et à temps plein. C'est cette catégorie qui est présentée comme centrale. Elle est corrigée des variations saisonnières. Les catégories 2 et 3 (respectivement demandes d'emploi à temps partiel et demandes d'emploi à durée déterminée, saisonnier ou temporaire) sont publiées depuis mars 1983, mais elles ne sont généralement pas associées au décompte et à l'analyse du chômage, malgré diverses recommandations. Les catégories 4 et 5 correspondent respectivement aux demandeurs non disponibles (souvent en stage) et aux demandeurs pourvus d'un emploi (souvent en CES). Le nombre de personnes inscrites dans ces deux catégories n'est pas publié.

Depuis le mois de juin 1995, les demandeurs qui ont effectué une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois sont basculés dans de nouvelles catégories (6, 7 et 8 selon la catégorie d'origine : 1, 2 ou 3). Les activités réduites correspondent à un travail ponctuel ne remettant pas en cause la disponibilité du demandeur. Elles sont encouragées car elles peuvent être une condition pour une réinsertion ultérieure plus durable. Si le demandeur est indemnisé, ses droits sont calculés en fonction du salaire reçu. »

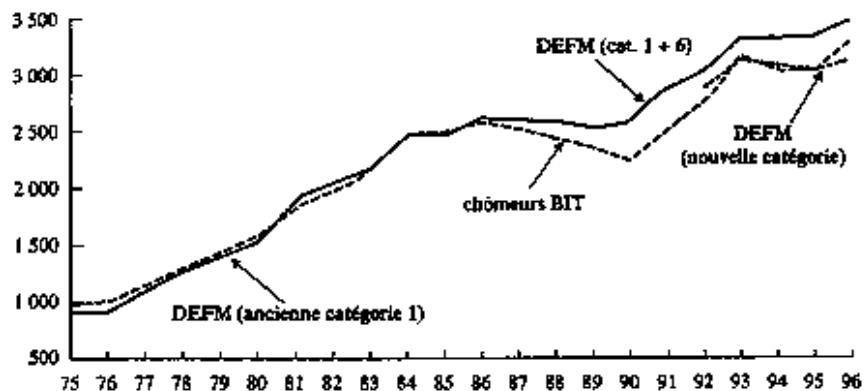
Source : « Chômage : le cas français », rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par Henri Guaino, Commissaire au Plan, op. cit.

1. En vingt ans, le chômage français est devenu un chômage de masse

L'évolution du taux de chômage - pour aussi réducteur que soit ce concept¹² -, montre que la France est passée, en une vingtaine d'années, d'une situation de chômage frictionnel, périodiquement augmenté par des fluctuations cycliques, à une situation de chômage massif persistant et tendanciellement croissant. D'environ 900 000 au milieu des années 1970, le nombre de chômeurs officiellement recensés est passé, dans son acception statistique la plus étroite, à plus de 3 millions et le taux de chômage de 4 % de la population active à près de 13 %, soit la progression la plus rapide de tous les pays du G7.

¹² Cf. Titre I - Chapitre I - B 1. - « La France se caractérise par un taux de chômage plus élevé que dans les autres pays du G7, à l'exception de l'Italie », infra.

Fig. 2 : CHÔMEURS AU SENS DU BIT ET DEFM-CVS,
AU 31 DÉCEMBRE



Source : INSEE, ANPE, DARES.

Toutes choses égales par ailleurs, l'augmentation de la population active est un des facteurs explicatifs de la hausse du chômage en France. De 1960 à nos jours, selon l'INSEE, la population totale comme la population active se sont accrues de plus de 25 %, soit une augmentation nettement supérieure à celle de l'emploi (15 %). Cette pression démographique, qui se traduira par une augmentation supplémentaire de 1,8 millions d'actifs d'ici 2005-2010, devrait, à cette date, mécaniquement se relâcher. Ce qui ne signifie pas pour autant que le chômage soit nécessairement voué à diminuer à due concurrence.

2. Un chômage qui concerne, à des degrés divers, toutes les catégories de la population

La probabilité d'être au chômage pour tous ceux qui ne bénéficient pas de garanties statutaires est passée de 3 % avant 1975 à plus de 16 % en 1996, tandis que l'ancienneté moyenne au chômage a pratiquement doublé pour s'établir à 15 mois, sous l'effet de l'accroissement de la proportion des chômeurs de longue durée - ancienneté au chômage égale ou supérieure à un an - (autour de 40 %). Le chômage touche désormais, à des degrés divers, tous les milieux, tous les âges, tous les groupes sociaux, toutes les régions de notre pays.

Fig. 3 : LE CHÔMAGE SELON LES CATÉGORIES
DE LA POPULATION

	Taux de chômage en mars 1975	Taux de chômage en mars 1996	Taux de chômage en mars 1997
Chômage par classe d'âge			
Ensemble	3,8	12,1	12,3
15-24 ans	8,1	26,3	28,1
25-49 ans	2,7	11,4	11,5
> 50 ans	2,5	8,0	8,5
Chômage par diplômes¹			
Sans	2,9	15,4	17,5
BEPC, CAP ou BEP	3,9	11,4	14,3
Baccauréat	3,4	10,4	11,4
Supérieur	3,1	7,4	7,3
Chômage par CSP			
Agriculteurs, exploitants	0,2	0,4	0,5
Artisans, commerçants	1,3	4,3	4,7
Cadres et professions supérieures	1,7	4,6	5,1
Professions intermédiaires	2,1	7,0	7,0
Employés	4,3	14,8	14,4
Ouvriers	4,3	15,3	15,8
Ensemble y compris les chômeurs n'ayant jamais travaillé	3,6	12,1	12,3
Chômage par sexe			
Hommes	2,7	10,4	10,8
Femmes	5,4	14,2	14,2
Chômage total	3,8	12,1	12,3

¹ NB : l'année 1975 représente de très nombreux cas de non-réponses à la question concernant les niveaux de diplômes (327 000 non déclarés sur 784 000chômeurs). En 1975 et 1996, les catégories socioprofessionnelles sont sensiblement différentes (Nomenclatures CSP en 1975, PCS en 1996 et 1997).

Source : INSEE - Enquêtes emplois.

Les inégalités demeurent toutefois très fortes, même si les écarts entre les taux de chômage par catégorie ont plutôt tendance à se réduire :

- ainsi, le chômage touche-t-il beaucoup plus fréquemment les non diplômés que les diplômés¹³. Il importe toutefois de ne pas surestimer l'avantage procuré par le diplôme - qui demeure certes un atout décisif face au chômage - dès lors notamment que de plus en plus de

¹³ En 1996, le taux de chômage s'échelonnait entre 7,4 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur et 17,2 % pour les non-diplômés ou les titulaires du certificat d'études primaires.

diplômés sont contraints d'occuper des emplois qui ne correspondent pas au niveau des diplômes obtenus¹⁴;

- en tout état de cause, quel que soit le niveau du diplôme, l'insertion des jeunes sur le marché du travail est de plus en plus longue et de plus en plus difficile, avec une alternance fréquente d'emploi et de chômage. Si l'on considère les seuls actifs -et non l'ensemble de chaque classe d'âge-, ce sont les « moins de 25 ans » qui sont les plus touchés, leur taux de chômage étant plus élevé en France que dans les autres pays du G7, à l'exception de l'Italie¹⁵. En 1996, deux ans après la fin de leurs études, près de 30 % des jeunes étaient encore au chômage et, huit ans après, leur taux de chômage s'élevaient encore à 15 %, soit près de 3 points de plus que le taux de chômage de l'ensemble de la population active. Ce sont néanmoins les plus âgés qui restent le plus longtemps au chômage et ont le plus de mal à retrouver un emploi¹⁶;
- la situation du marché de l'emploi est plus ou moins dégradée selon les régions comme l'atteste la variation du simple au double de la part du chômage de longue durée dans le chômage total. Si l'accroissement du chômage concerne tout le territoire, les taux régionaux les plus élevés sont concentrés dans le Sud, dans le sud-ouest et le Nord, les régions les plus en difficulté étant le Languedoc-Roussillon, le Nord-Pas-de-Calais et la Provence-Alpes-Côte d'Azur, alors que le Midi-Pyrénées, l'Ile-de-France et l'Alsace ont relativement mieux résisté ;
- l'origine sociale est un facteur d'inégalité devant le chômage, qui joue en priorité au détriment des enfants d'ouvriers dont le taux de chômage (14,1 % en 1996) est supérieur de 4 points à celui des enfants de cadres et professions libérales. D'une manière générale, si les cadres et professions libérales sont de plus en plus touchés depuis le début des années 1990, leur situation demeure relativement plus favorable que celle des ouvriers et employés. Leur taux de chômage atteignait ainsi 4,6 % en 1996 contre 14,8 % pour les employés et 15,3 % pour les ouvriers.

¹⁴ La proportion de « sur-diplômés » est passée de 16,4 % de la population occupée en 1986 à 23,1 % en 1995.

¹⁵ Il convient de prendre en considération le fait qu'une part croissante des générations concernées est scolarisée de plus en plus longtemps.

¹⁶ Selon l'enquête emploi de mars 1996, l'ancienneté moyenne au chômage variait entre moins de 10 mois pour les « 15-24 ans », 15,3 mois pour les « 25-49 ans » et 24,8 mois pour les « 50 ans et plus ».

B - UN CHÔMAGE PLUS MASSIF QUE DANS LA PLUPART DES PAYS DÉVELOPPÉS

1. La France se caractérise par un taux de chômage plus élevé que dans les autres pays du G7, à l'exception de l'Italie

La France connaît un taux de chômage particulièrement élevé si on le compare avec celui de ses partenaires du G7.

Fig. 4 : LE CHÔMAGE DANS LES PAYS DU G7

1995	Taux de chômage standardisés	Part des chômeurs dans la population totale (tous âges en %)
Italie	12,2	5,1
France	11,6	5,2
Allemagne	8,2	4,0
Canada	9,5	4,8
Royaume-Uni	7,5	3,8
Etats-Unis	5,5	2,8
Japon	3,1	1,7

Source : OCDE.

Pour autant, le chômage français ne présente pas une configuration particulièrement atypique. Sa structure (durée, distribution par sexe et grandes catégories d'âge) est proche de la moyenne des pays de l'OCDE, à l'intersection de deux situations caractéristiques, celle de l'Europe du Nord et celle de l'Europe du Sud : elle présente notamment un sur-chômage relatif par rapport à la moyenne s'agissant des femmes de 15 à 24 ans ; l'Allemagne se distingue par un chômage beaucoup plus faible des jeunes mais beaucoup plus élevé des actifs de plus de 55 ans ; le Royaume-Uni, la Suède, l'Australie, le Canada et les Etats-Unis, à l'opposé de l'Espagne et de la Belgique, se caractérisent par un chômage féminin relativement plus faible que la moyenne en raison notamment de la place qu'occupe, dans ces pays, le temps partiel ; la Suède, le Canada, les Etats-Unis et le Japon se différencient des autres, et en particulier de l'Italie, des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Espagne, par la faible part du chômage de longue durée.

Mais la comparaison des taux de chômage ne suffit pas à rendre compte de la situation de l'emploi dans les différents pays, et ce pour deux raisons essentielles :

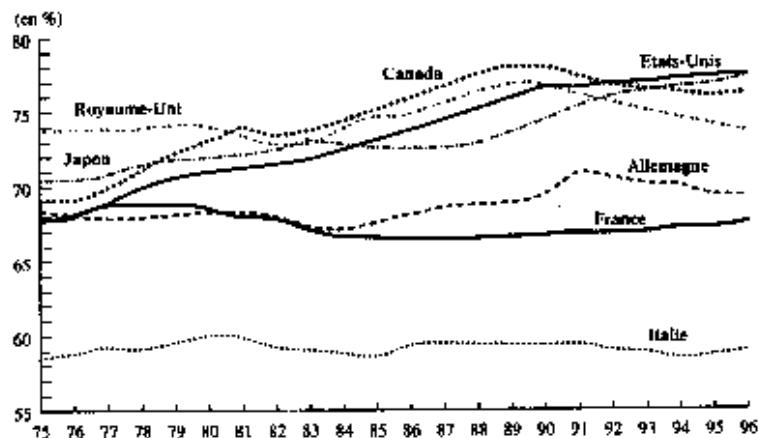
- d'une part, les données administratives nationales relatives aux chômeurs enregistrés ne sont pas comparables compte tenu de l'hétérogénéité des procédures, des dispositifs et des critères d'inscription et de classement d'un pays à l'autre. Les comparaisons internationales effectuées à partir des enquêtes réalisées auprès des ménages selon les normes du BIT n'échappent pas à cette faiblesse en dépit des efforts de standardisation de l'OCDE et d'Eurostat ;
- la difficulté provient surtout du concept de taux de chômage lui-même : celui-ci établit, en effet, une relation entre deux catégories, les chômeurs et les actifs (personnes employées plus chômeurs). Il ne

constitue, par conséquent, un indicateur significatif que pour les populations totalement intégrées dans la population active, en pratique aujourd’hui les hommes de 25 à 55 ans. Pour les autres catégories de la population en âge de travailler, il convient d’élargir progressivement le champ de l’analyse en raisonnant directement sur le triptyque emploi-chômage-inactivité, en tenant compte des zones de chevauchement possible entre ces trois sous-ensembles.

2. Un taux d’activité et un taux d’emploi stabilisés à un bas niveau depuis le début des années 1990

En 1975, les taux d’activité (population active/population en âge de travailler) des pays du G7 étaient compris entre 58,4 % (Italie) et 73,8 % (Royaume-Uni). Vingt ans après, la hiérarchie entre les grands pays développés a été totalement bouleversée : si l’Italie et la France restent en queue de peloton en affichant une stabilité de leur taux d’activité, les Etats-Unis, le Japon et le Canada, au contraire, ont connu une croissance de leur taux d’activité comprise entre 5 et 10 points ; au Royaume-Uni, le taux d’activité est demeuré stable mais la position relative de ce pays s’est dégradée compte tenu de l’évolution positive des autres.

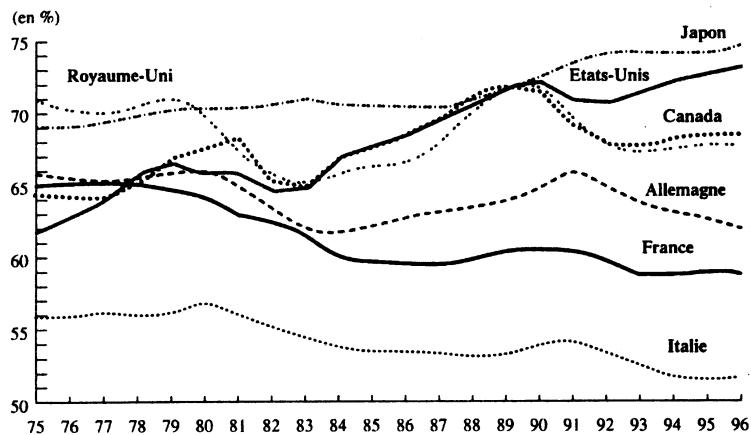
Fig. 5 : TAUX D’ACTIVITÉ DES PAYS DU G7



Source : OCDE. Perspectives économiques de décembre 1996 (estimation pour 1996).

De telles divergences apparaissent aussi dans l'étude des taux d'emploi (emploi/population en âge de travailler). Depuis le début des années 1990, ceux-ci ont baissé dans l'ensemble des pays européens alors même que les Etats-Unis, le Japon et le Canada voyaient leur taux croître fortement. La France, pour sa part, a enregistré, comme l'Allemagne, une forte augmentation de son taux de chômage. Mais, en dépit d'une augmentation sensible de sa population en âge de travailler, son taux d'emploi et son taux d'activité se sont plutôt stabilisés - à un niveau certes déjà faible -, alors même qu'ils baissaient très fortement au Royaume-Uni et en Allemagne.

Fig. 6 : TAUX D'EMPLOI DES PAYS DU G 7



Source : OCDE - Perspectives économiques de décembre 1996 (estimation pour 1996).

Le cas des Etats-Unis est, à cet égard, remarquable puisqu'en vingt ans ce pays est passé, s'agissant du taux d'activité, de la sixième et avant dernière position à la première et, s'agissant du taux d'emploi, de la sixième à la seconde, ce redressement s'étant accompagné d'une réduction spectaculaire du taux de chômage.

Même si les taux d'activité et d'emploi français restent les plus faibles des pays du G5 (Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni), cette évolution conduit à relativiser la dégradation de la situation de l'emploi en France par rapport à celle des autres grands pays développés : notre pays affiche certes le plus mauvais résultat en termes de taux de chômage mais l'emploi a davantage diminué en Allemagne réunifiée et au Royaume-Uni et, tandis que la population active française augmentait significativement, elle baissait fortement en Allemagne et au Royaume-Uni, principalement sous l'effet d'une forte baisse

des taux d'activité qui traduit notamment un « découragement »¹⁷ accru des demandeurs d'emploi¹⁸.

Fig. 7 : POPULATION EN ÂGE DE TRAVAILLER, POPULATION ACTIVE, POPULATION EN EMPLOI ET CHÔMAGE
(variation en milliers et en %)

1991-1996 ¹	France	Allemagne	Royaume-Uni	Japon	Etats-Unis
<i>Variation en milliers</i>					
Population en âge de travailler	610	1 270	289	477	7 564
Population active	520	- 550	- 552	1 766	7 319
Population en emploi	- 200	- 1 935	- 430	975	8 602
Chômeurs	721	1 385	- 123	791	- 1 283
<i>Variation en %</i>					
Population en âge de travailler	1,6	2,3	0,8	0,6	4,6
Population active	2,1	- 1,4	- 1,9	2,7	5,8
Population en emploi	- 0,9	- 5,3	- 1,6	1,5	7,3
Chômeurs	30,5	53,2	- 5,3	57,3	- 14,9

¹ Estimation

Source : OCDE.

En outre, depuis le début des années 1990, le nombre total d'heures travaillées diminue moins en France qu'au Japon, au Royaume-Uni et en Allemagne, ce qui conforte le diagnostic en termes d'effectifs puisque cela signifie une moindre destruction de travail. De même, le nombre moyen d'heures travaillées par personne, de loin le plus faible des pays du G5 avec celui de l'Allemagne, continue-t-il de baisser dans notre pays, mais à un rythme inférieur à celui des autres pays considérés¹⁹.

¹⁷ Cf. Chapitre II « Du chômage au sous-emploi », infra.

¹⁸ En Allemagne, plus du tiers des destructions d'emplois a été compensé par la diminution de la population active et, au Royaume-Uni, la baisse de la population active a été supérieure à la destruction d'emplois.

¹⁹ La baisse du nombre d'heures annuelles ouvrées par personne en âge de travailler est naturellement plus marquée encore : France : 1 214 heures en 1975, 967 en 1995 ; Allemagne : 1 183 heures en 1975, 969 en 1995 ; Japon : 1 458 heures en 1975, 1 408 en 1995 ; Royaume-Uni : 1 341 heures en 1975, 1 179 en 1995. Par comparaison, ce nombre est passé, aux Etats-Unis, de 1 168 à 1 420 heures durant la même période (Source OCDE).

Fig. 8 : VOLUME D'HEURES ANNUELLES OUVRÉES
DANS L'ÉCONOMIE
(en milliards d'heures)

Pays	1975	1991	1995	Evolution entre 1991 et 1995
France	40,0	37,7	36,8	- 2,4 %
Allemagne ¹	46,9	58,2	54,4	- 6,6 %
Japon ²	110,3	127,2	122,5	- 3,7 %
Royaume-Uni ³	47,2	48,0	44,6	- 7,0 %
Etats-Unis	162,2	226,0	244,0	+ 7,9 %

¹ Pour l'Allemagne : en 1975, on considère uniquement la RFA et à partir de 1991, l'Allemagne réunifiée. Ceci explique le choc entre les deux premières dates.

² Pour le Japon, l'année de référence est 1994 et non 1995.

³ Pour le Royaume-Uni, l'année de référence est 1990 et non 1991.

Source : OCDE.

Fig. 9 : VOLUME D'HEURES ANNUELLES OUVRÉES
PAR PERSONNE EMPLOYÉE

Pays	1975	1991	1995	Evolution entre 1991 et 1995
France	1 865	1 662	1 631	- 1,9 %
Allemagne ¹	1 801	1 595	1 559	- 2,3 %
Japon ²	2 112	1 998	1 898	- 5,0 %
Royaume-Uni ³	1 886	1 773	1 735	- 2,1 %
Etats-Unis	1 890	1 920	1 952	1,6 %

¹ Pour l'Allemagne : en 1975, on considère uniquement la RFA et à partir de 1991, l'Allemagne réunifiée. Ceci explique le choc entre les deux premières dates.

² Pour le Japon, l'année de référence est 1994 et non 1995

³ Pour le Royaume-Uni, l'année de référence est 1990 et non 1991

Source : OCDE.

C - UN DÉPLACEMENT DES FRONTIÈRES DU CHÔMAGE

La frontière du chômage est étroitement dépendante des politiques publiques qui ont notamment pour effet de retirer certaines populations du marché du travail sans pour autant leur donner véritablement un emploi. Les politiques de retrait d'activité concernent, d'une part, les jeunes, à travers l'allongement de la scolarité et de la formation et, d'autre part, les plus âgés, à travers les dispositifs de préretraites, de préretraites progressives et les dispenses de recherche d'emploi²⁰ ces dernières ne manquant pas de poser la difficile question du cumul emploi-retraite.

²⁰ La dispense de recherche d'emploi (DRE) permet aux chômeurs proches de 60 ans de continuer à percevoir les indemnités de chômage tout en étant dispensé de rechercher activement un emploi. Les intéressés n'apparaissent plus, en conséquence, dans la statistique de demandeurs d'emploi et sont considérés comme des personnes en cessation anticipée d'activité. Le stock annuel moyen de DRE était estimé à 270 471 personnes en 1996, soit un volume supérieur à celui des préretraites.

1. La France est le pays de l'OCDE qui fait le moins travailler les jeunes

Le taux d'activité des 15-24 ans est, en effet, particulièrement faible dans notre pays : il atteint 29,8 % contre près de 50 % à 70 % dans les pays anglo-saxons ou les pays du Nord de l'Europe (55,7 % en Allemagne). L'écart est donc très significatif même si la comparaison des taux internationaux de scolarisation des jeunes est difficile en raison de l'hétérogénéité des systèmes nationaux de formation²¹.

Fig. 10 : TAUX D'INACTIVITÉ DES JEUNES EN 1995
(15 à 24 ans)

France	70,2 %
Allemagne	44,3 %
Italie ²	61,2 %
Royaume-Uni ²	30,2 %
Etats-Unis ¹	33,7 %
Canada	37,8 %
Japon	52,4 %

¹ 16-24 ans, ² 14-24 ans

Source : OCDE - Perspectives de l'emploi.

2. Le taux d'activité des plus de 55 ans est particulièrement faible en France

Notre pays²² se caractérise également, au sein du G5, par un fort taux d'inactivité des personnes âgées de 55 à 64 ans, plus particulièrement pour les hommes : plus de 55 % de ces derniers sont, en France, en retrait du marché du travail, alors que, dans les autres pays du G5, ce taux se situe généralement entre 30 et 40 % ; il est même inférieur à 15 % au Japon. Par ailleurs, la France est un des rares pays de l'OCDE - le seul au sein du G5 - à avoir vu son taux d'inactivité des 55-64 ans augmenter significativement au cours des vingt dernières années²³.

²¹ En particulier, la frontière entre la période des études et celle du travail est plus ou moins rigide selon les pays, certains, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni disposant d'un système dual de formation alternée conduisant à comptabiliser les nombreux jeunes apprentis dans l'emploi.

²² Sur ce thème, voir notamment l'étude de Mme Olivia Djukic, sur « Les interventions de l'Etat en faveur des salariés licenciés âgés de plus de cinquante cinq ans », JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 11 du 28 juin 1997.

²³ Cela tient, pour une large part, au passage de l'âge normal de la retraite à 60 ans en 1983, à la montée en puissance, jusqu'en 1984, des régimes de préretraite et de la procédure de dispense de recherche d'emploi depuis juillet 1985. Au total, au 31 décembre 1995, le nombre de personnes de 55 à 59 ans retirées effectivement du marché du travail du fait des dispositifs publics était d'environ 467 000, à comparer avec un peu moins de 1,5 million de personnes de cette tranche d'âge en emploi et de l'ordre de 125 000 chômeurs au sens du BIT. Une décomposition du taux d'inactivité des personnes âgées de 55 à 64 ans en deux classes d'âge (55-60 et 60-64 ans) serait probablement très instructive à cet égard.

Fig. 11 : TAUX D'INACTIVITÉ DES 55-64 ANS, EN 1975 ET EN 1995

Années	France	Allemagne	Royaume-Uni	Etats-Unis	Japon
<i>Hommes</i>					
1975	31,0	30,2	30,0	24,4	14,0
1993	58,5	45,5	37,5	34,0	15,2
<i>Femmes</i>					
1975	63,7	74,6	63,9	59,4	56,3
1993	69,1	68,7	59,1	50,2	51,5
<i>Ensemble</i>					
1975	48,0	53,3	47,6	42,6	36,0
1995	63,9	57,2	48,5	42,8	33,8

Source : OCDE.

D - LA MOBILITÉ DE L'EMPLOI EST COMPARABLE À CELLE DES GRANDS PAYS DÉVELOPPÉS

Dès lors que l'on passe d'une analyse de stocks à une analyse de flux, la thèse du manque de fluidité du marché de travail français ne trouve pas d'arguments solides dans les données disponibles. Si l'on se réfère aux calculs de l'OCDE qui mesurent le taux de rotation de l'emploi²⁴ par la somme des taux de pertes et de gains d'emplois, force est de constater que ce taux est à peu près comparable en France et aux Etats-Unis et nettement inférieur en Allemagne et au Royaume-Uni. Avec, en 1994, environ 7 millions de mouvements de main-d'œuvre dans le secteur marchand et de l'ordre de 3,5 millions de créations et suppressions d'emplois, on ne peut, dès lors, invoquer une excessive rigidité de l'économie française²⁵.

Fig. 12 : GAINS ET PERTES D'EMPLOIS
(taux annuels moyens, en pourcentage de l'emploi total)

	France 1984-1992	Allemagne 1983-1990	Royaume-Uni 1985-1991	Etats-Unis 1984-1991
Gains d'emplois	13,9	9,0	8,7	13,0
Pertes d'emplois	13,2	7,5	6,6	10,4
Rotation des emplois	27,1	16,5	15,3	23,4

Les mois/ périodes d'observation varient selon les pays : France : décembre ; Allemagne : juin ; Royaume-Uni : décembre ; Etats-Unis : décembre (juin en 1989 et 1991).

Pour la France, les données proviennent des statistiques établies par l'UNEDIC.

Source : OCDE - Perspectives de l'emploi, 1994.

²⁴ Rotation de main-d'œuvre = flux d'entrée + flux de sortie = création et suppression d'emplois + mobilité pure.

²⁵ Tous les ans, 40 % des établissements de plus de vingt salariés créent des emplois et 40 % en suppriment. Lagarde - Maurin - Torelli, « Créations et suppressions d'emplois en France », *Economie et prévision* n° 112-113, 1994.

E - UN CHÔMAGE DONT ON SORT AVEC DIFFICULTÉ

Il semble qu'on entre plutôt moins au chômage en France qu'ailleurs mais qu'on en sorte aussi beaucoup plus difficilement. En dépit de l'imprécision des statistiques, les pays européens paraissent, en effet, se caractériser par des entrées au chômage plus rares qu'aux Etats-Unis, ce qui signifie un risque plus faible de devenir chômeur. Mais une fois au chômage, un travailleur européen a beaucoup moins de chance de retrouver un emploi, et le Français moins encore que les autres. Davantage encore qu'ailleurs, « *en France le chômage est un piège dont il est difficile de sortir plutôt que le point de passage obligé normal de la mobilité dans une société qui s'adapte aux nouvelles conditions de la concurrence* »²⁶.

Fig. 13 : FLUX MENSUELS D'ENTRÉE ET DE SORTIE DU CHÔMAGE DE LA POPULATION D'ORIGINE¹ (en %)

		Entrées	Sorties
		1979	1985
France	1979	0,30	6,1
	1985	0,32	3,7
	1994	0,37	3,0
Etats-Unis	1979	2,18	47,4
	1985	2,45	41,4
	1994	1,73	37,6
Japon	1979	0,26	19,5
	1985	0,33	46,6
	1994	0,37	14,4
Grande-Bretagne	1983	0,48	-
	1993	0,67	9,3
Allemagne	1983	0,22	-
	1993	0,57	9,0

¹ Population d'âge actif (15 à 64 ans) moins les chômeurs pour les flux d'entrée ; chômage total pour les flux de sortie.

Source : OCDE - Perspectives de l'emploi, juillet 1995.

Les actifs les moins bien payés, les jeunes, les chômeurs de longue durée et les femmes sont les catégories les plus défavorisées, en France comme aux Etats-Unis, dans la mesure où elles ont plus de « chance » de sortir de l'emploi et plus de difficulté pour y entrer que les autres²⁷. Reste que la durée moyenne de présence au chômage, qui augmente plus vite avec l'âge dans notre pays, y est aussi d'autant moins élevée que l'on est diplômé alors que c'est l'inverse aux Etats-Unis²⁸. Ce qui conduit à considérer « *qu'il existe une certaine osmose entre l'emploi et le chômage tandis qu'en France le chômage apparaît bien davantage comme une exclusion du marché du travail* »²⁹.

²⁶ « Chômage : le cas français », op. cit.

²⁷ La probabilité de retrouver un emploi est de 76 % plus importante pour un chômeur de courte durée en France que pour un chômeur de longue durée et de 51 % aux Etats-Unis. Cohen - Lefranc - Saint-Paul, « French unemployment : a differential analysis » ; Economic policy, 1997).

²⁸ La probabilité de sortir de l'emploi est approximativement trois fois supérieure pour une personne sans diplôme que pour un bac + 3 ou un titulaire d'un Bachelor. De même, les taux d'entrée annuels dans l'emploi sont plus faibles de 40 % pour les sans diplômes, en France comme aux Etats-Unis.

²⁹ « Chômage : le cas français », op. cit.

Fig. 14 : DURÉE MOYENNE DANS LE CHÔMAGE
(en mois)

	France	Etats-Unis
Niveau de diplôme		
1	10,3	4,0
2	9,0	3,5
3	9,7	3,5
4	11,5	2,9
5	15,8	3,0
Age		
16-24	8,1	2,2
24-49	13,3	3,8
50-65	22,7	4,9
Ensemble	13,1	3,3

Niveau 1 : Bac + 3 ou bachelor ou plus.

Niveau 2 : Bac + 2 ou n'ayant pas fini leur collège ou community college.

Niveau 3 : Bac ou diplômé du lycée.

Niveau 4 : élève du secondaire n'ayant pas terminé ce cycle.

Niveau 5 : sans diplôme ou sans secondaire.

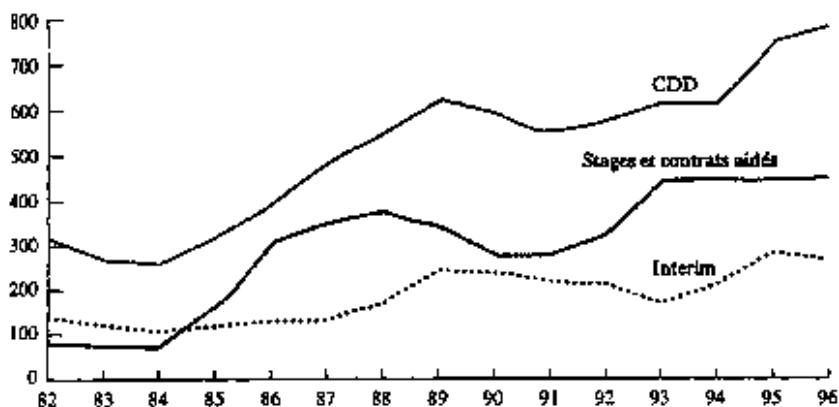
Source : Cohen (1997) et al.

F - LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI TEMPORAIRE ET LA TRANSFORMATION DE LA RELATION D'EMPLOI

En dépit de l'hétérogénéité et de l'incertitude des définitions, les données comparatives publiées par l'OCDE montrent que la part des emplois temporaires dans l'emploi total a tendance à augmenter dans tous les grands pays industrialisés³⁰. En dix ans, leur nombre a plus que doublé en France sous la forme de contrats à durée déterminée (CDD), de contrats et de stages aidés et de missions d'intérim.

³⁰ Cette part est passée en France de 3,3 % de l'emploi total en 1983 à 11,0 % en 1994.

Fig. 15 : FORMES PARTICULIÈRES D'EMPLOI
(en milliers)



Source : INSEE, Enquêtes emploi.

A observer le stock global d'emplois, le phénomène reste encore, de toute évidence, marginal. Mais l'analyse des flux donne un éclairage sensiblement différent. En effet, en mars 1996, 40 % des salariés dont l'ancienneté est inférieure à un an avaient signé un contrat de travail temporaire, dont 19 % un CDD. Cette évolution concerne surtout les jeunes et les moins qualifiés, mais les emplois qualifiés ne sont plus épargnés puisque plus des deux tiers des salariés recrutés pendant l'année écoulée sous contrat à durée déterminée sont destinés à occuper des emplois qualifiés. Aujourd'hui près de 40 % des salariés en CDD sont au moins titulaires du bac alors qu'ils n'étaient que 25 % il y a cinq ans. Par vagues successives, c'est ainsi toute la structure du travail qui est en train de se modifier vers plus de précarité pour toutes les catégories de salariés.

Les études de cohorte sur l'entrée dans la vie active de jeunes lycéens, collégiens et apprentis confirment que le changement d'emploi est la règle dans les premières années de vie professionnelle. De sorte que « *pour les jeunes, le marché du travail se présente de plus en plus sous l'aspect d'une file d'attente qui s'allonge au fur et à mesure qu'augmente le chômage de masse et qui conduit à l'emploi stable à temps plein, après une période de précarité plus ou moins longue, selon que le niveau de formation initiale est plus ou moins élevé. Les plus diplômés n'ont à affronter qu'une brève période d'essais tandis que ceux qui n'ont aucune formation peuvent ne jamais accéder au noyau dur de l'emploi stable* »³¹.

Les résultats des enquêtes emplois confortent l'idée selon laquelle les titulaires de contrats à durée indéterminée (CDI) sont relativement moins exposés au risque de chômage puisque, en moyenne, le titulaire d'un CDD ou d'un contrat d'intérim a près de neuf fois plus de risques qu'un CDI de se retrouver au

³¹ « Chômage : le cas français », op. cit.

chômage un an plus tard³². Le titulaire d'un CDI à temps partiel a un risque un peu plus élevé qu'un salarié en CDI à temps complet d'être au chômage l'année suivante. Mais même pour les jeunes, l'écart est considérable entre le CDI et le CDD puisque le second court trois fois plus de risques que le premier d'être au chômage un an plus tard. Au demeurant, les fins de CDD et de missions d'intérim représentent, d'ores et déjà, une part prépondérante des motifs d'entrée au chômage, loin devant les licenciements touchant les CDI.

Fig. 16 : PROPORTION DE TITULAIRES D'UN CONTRAT TEMPORAIRE EN N-1 AYANT UN CONTRAT À DURÉE INDÉTERMINÉE EN N

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CDD + intérim → CDI							
• sans changement d'entreprise	22,4	21,6	19,6	19,2	18,5	18,0	18,8
• avec changement d'entreprise dont : 15-24 ans	15,8	16,8	12,6	9,8	9,9	11,8	11,2
• sans changement d'entreprise	19,4	17,6	17,1	16,8	15,2	16,3	14,6
• avec changement d'entreprise	14,7	18,8	14,4	8,8	10,3	14,9	12,5
Contrats aidés → CDI							
• sans changement d'entreprise	8,4	8,3	7,5	7,8	5,4	4,6	5,3
• avec changement d'entreprise dont : 15-24 ans	11,6	10,4	9,4	6,1	5,4	5,6	5,4
• sans changement d'entreprise	6,7	5,8	6,1	5,4	5,8	4,3	5,0
• avec changement d'entreprise	8,8	7,8	7,8	5,8	4,7	5,9	3,8
Contrats aidés → Secteur public							
Ensemble	4,6	3,9	4,8	4,7	4,1	4,3	4,2
dont : 15-24 ans	3,0	2,9	3,1	3,1	2,0	1,5	2,2

Source : INSEE - Enquêtes emplois.

Ainsi, « même si l'on ne peut nier que le travail temporaire joue un rôle dans le processus d'insertion, on voit en même temps se dessiner de plus en plus nettement une fracture entre un noyau d'emploi stable qui n'est certes plus à l'abri du chômage, qui se réduit pas à pas mais qui est relativement moins vulnérable à la conjoncture, et un volant de plus en plus grand d'emplois temporaires qui s'ajuste plus directement à la conjoncture et à partir duquel il est de plus en plus difficile de rejoindre le noyau stable même si certains réussissent très bien ce transfert d'un groupe vers l'autre »³³.

³² Plus généralement, moins de 20 % des contrats temporaires débouchent sur un contrat durable dans l'entreprise où il a été conclu. Ce taux tombe à 15 % pour les jeunes.

³³ « Chômage : le cas français », op. cit.

Le rapport du salarié avec l'entreprise ne peut qu'être affecté par cette insécurité croissante dans la mesure où « *l'effritement du salariat traditionnel et l'éclatement de la notion de carrière induits par le déclin de l'emploi permanent et à temps plein remettent en cause la communauté d'intérêt qui jusqu'à présent unissait le salarié et l'employeur autour de la formation au sein de l'entreprise ce qui ne contribue pas à consolider et à pérenniser la relation de travail...* »³⁴.

II - DE L'ANALYSE DU CHÔMAGE À L'EXAMEN DE LA SITUATION DES CHÔMEURS

S'intéresser aux chômeurs eux-mêmes, c'est à dire sortir de l'alternative chômage ou emploi, est nécessaire non seulement pour examiner les formes concrètes de l'emploi mais aussi pour prendre en compte les conditions de vie qui caractérisent chaque situation et chaque parcours. Derrière la question du chômage proprement dit et la peur collective qui s'y attache, se manifeste non seulement la crainte de se trouver temporairement privé d'emploi mais aussi l'angoisse liée à l'idée que chacun se fait des conséquences d'un passage par le chômage.

A - UNE SITUATION QUI A AFFECTÉ UN TIERS DES FRANÇAIS AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

Il est clair que plus il y a de chômage et plus le passage sur le marché du travail apparaît périlleux. De sorte que, dans le contexte actuel, plus la durée des contrats est courte et plus le travail temporaire nourrit le sentiment de la précarité des conditions de vie, bien que la protection des salariés sous contrats temporaires ait été renforcée dans la législation du travail à deux reprises au début des années 1980 et au début des années 1990³⁵. On comprend pourquoi un fort sentiment de précarité s'attache aux contrats à durée déterminée quand on sait que la durée moyenne de ces contrats est inférieure à 3 mois. L'étude des contrats d'intérim va dans le même sens puisque leur durée moyenne est encore plus faible (moins de deux semaines).

Alors que le chômage ne touche instantanément qu'aux alentours de 12 % de la population active, environ 32 % des Français de plus de 18 ans interrogés par le CREDOC déclarent avoir été au chômage au moins une fois au cours des dix dernières années. Ce chiffre recouvre des différences sensibles entre les classes d'âge, puisque la proportion de ceux qui ont connu le chômage depuis dix ans dans la tranche des 25-39 ans s'élève à 55 %, dont près de la moitié au moins deux fois. Il faut aussi noter que, sur 10 ans, la probabilité d'être au moins une fois au chômage n'est pas très différente pour ceux qui n'ont aucun diplôme et pour ceux qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur. En effet 43 % des non diplômés et 39 % des diplômés de l'enseignement supérieur déclarent avoir été au moins une fois au chômage.

³⁴ Idem

³⁵ Ordonnances n° 82.13 du 5 février 1982 et loi n° 90.613 du 12 juillet 1990.

Fig. 17 : AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES,
AVEZ-VOUS ÉTÉ AU CHÔMAGE ?
(en %)

Réponse	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Oui ¹	25,1	26,0	26,7	27,2	25,1	29,0	31,0	30,7	31,6
Non	74,9	74,0	73,3	72,8	74,9	71,0	69,0	69,3	68,4
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ Y compris période actuelle de chômage pour les enquêtés concernés ou recherche actuelle d'un premier emploi.

Source : CREDOC, Enquêtes « *Conditions de vie et Aspirations des Français* ».

Mais face au phénomène du chômage on passe à côté d'une dimension essentielle si l'on reste centré exclusivement sur l'individu, tant la dimension collective est forte et la psychologie importante mais aussi dans la mesure où le concept de niveau de vie renvoie à la cellule familiale. D'où la nécessité de compléter l'analyse par une approche en termes de ménages. À partir de l'exploitation des données du panel européen des ménages, l'INSEE calcule la proportion des ménages dans lesquels au moins un adulte a connu le chômage dans l'année écoulée. Pour la période 1993-1994, plus du quart des ménages français se trouvaient dans cette situation et la proportion a probablement augmenté depuis lors. Sur la même période, un tiers des ménages connaissait la précarité de l'emploi, soit à travers le chômage soit à travers un CDD. Parmi les ménages comportant un couple, la proportion de ceux qui comptaient au moins un chômeur est d'environ 14 %, soit 17,5 % des ménages dans lequel au moins un des deux membres est actif.

De sorte que le nombre de ceux qui sont directement touchés dans leur entourage familial par le chômage au sens strict s'élève à 6,6 millions, si l'on considère les couples dans lequel au moins un des deux membres est actif et 8,7 millions sur la base de l'ensemble des ménages. Tel est le poids réel du chômage dans notre société, sur la base d'une mesure qui ne prend en compte que le chômage au sens du BIT, en laissant de côté tout ce qui relève du chômage découragé, du chômage déguisé, du temps partiel subi et de la précarité de l'emploi³⁶.

³⁶ Cf. Chapitre II « Du chômage au sous-emploi », infra.

B - LE CHÔMAGE PÈSE DE PLUS EN PLUS DURABLEMENT SUR LE NIVEAU DE VIE DES MÉNAGES

Un tel risque est évidemment d'autant mieux supporté que le niveau de vie est moins dépendant du revenu du travail comme c'est notamment le cas lorsque le patrimoine est suffisamment important pour amortir les chocs. Or, les Français sont passés d'une situation dans laquelle le risque de chômage était faible, l'assurance chômage très protectrice et l'accès au patrimoine facile, à une situation où le risque de chômage est élevé, l'assurance chômage réduite, et l'accès au patrimoine très difficile.

La faible croissance des revenus, la plus forte taxation du travail et la plus faible imposition du capital, le niveau très élevé des taux d'intérêt réels, la pénurie du crédit, l'augmentation du prix relatif de l'immobilier malgré la forte correction survenue au cours des dernières années, ferment à beaucoup de ceux qui n'ont pas un capital de départ la possibilité d'accéder au patrimoine et à la sécurité qu'il confère, alors même que les accidents professionnels sont plus fréquents et que la notion même de carrière concerne de moins en moins de personnes. Pire, même, comme l'indiquent les données sur l'endettement des ménages, ceux qui veulent malgré tout accéder à la propriété immobilière s'imposent par l'endettement une charge fixe qui accroît leur vulnérabilité à une baisse de revenu.

Il importe, en outre, de retenir des études disponibles l'existence d'un effet négatif du chômage sur le salaire de réembauche, effet comparable en France et aux Etats-Unis, et qui est d'autant plus grand que le salarié est resté plus longtemps au chômage³⁷.

Fig. 18 : PERTE DE SALAIRE APRÈS UN PASSAGE AU CHÔMAGE EN FONCTION DU QUARTILE (en %)

	France	Etats-Unis
Q1	- 14	- 18
Q2	- 21	- 22
Q3 + Q4	- 25	- 24
Ensemble	- 22	- 20

Q1 : quartile des plus bas salaires.

Q4 : quartile des plus hauts salaires.

Source : Cohen (1997) et al.

Par ailleurs, bien qu'elles continuent de jouer un rôle décisif pour amortir les effets du chômage sur les revenus, les allocations d'assurance chômage ont progressivement diminué au cours des dernières années. L'instauration de l'allocation unique dégressive (AUD), en août 1992, qui a induit le

³⁷ Les pertes de salaire liées au passage au chômage sont plus faibles en France pour l'ensemble des bas salaires, pour les hommes jeunes peu qualifiés et pour les actifs de 15 à 49 ans qualifiés. Elles sont plus fortes pour l'ensemble des actifs de 50 à 65 ans et pour les actifs de 25 à 49 ans ayant un niveau moyen de qualification (D. Cohen, A. Lefranc, G. Saint-Paul, « French unemployment : a differential analysis », op. cit.).

raccourcissement des durées d'indemnisation pour un certain nombre de bénéficiaires, et l'allongement de la période de référence pour l'ouverture des droits ont accru le nombre de chômeurs non indemnisés³⁸, qui a augmenté de près de 60 % depuis 1990. Dans le même temps, le revenu minimum d'insertion (RMI), conçu à l'origine comme ultime recours pour les « polytraumatisés sociaux », est conduit à accueillir des cohortes de « mono handicapés de l'emploi » et combler partiellement les trous du régime d'assurance³⁹.

Fig. 19 : RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE :
ALLOCATION UNIQUE DÉGRESSIVE
(L'AUD a été modifiée le 1er janvier 1997, suite à l'accord UNEDIC du 18.12.1996)

Durée d'affiliation	Durée d'indemnisation			Soit au total
	Taux normal	Durée totale à taux dégressif	Taux dégressif par période de 6 mois	
4 mois au cours des 8 derniers	4 mois	-	-	4 mois
6 mois au cours des 12 derniers	4 mois	3 mois	- 15 %	7 mois
8 mois au cours des 12 derniers moins de 50 ans 50 ans et plus	4 mois	11 mois	- 17 %	15 mois
	7 mois	14 mois	- 15 %	21 mois
14 mois au cours des 24 derniers moins de 50 ans 50 ans et plus	9 mois	21 mois	- 17 %	30 mois
	15 mois	30 mois	- 15 %	45 mois
27 mois au cours des 36 derniers de 50 à 54 ans 55 ans et plus	20 mois	25 mois	- 15 %	45 mois
	27 mois	33 mois	- 8 %	60 mois

Lecture : Une personne de moins de 25 ans justifiant d'une durée d'affiliation de 14 mois au cours des 24 derniers percevra une allocation pendant 30 mois au maximum : 7 mois à taux plein puis pendant 23 mois une allocation qui diminuera de 17 % tous les 4 mois.

Source : UNEDIC.

Le système de l'AUD a aussi conduit à une très nette diminution du niveau d'indemnisation du chômage : entre le 31 mars décembre 1991 et le 31 mars 1996, la part des allocataires indemnisés à moins de 3 000 F est ainsi passée de 37,5 % à 45,6 %, l'allocation moyenne passant de 4 006 F à 3 926 F, soit une baisse du taux de remplacement de 54,1 % à 49,6 %.

Ainsi que l'a indiqué M. Jacques Freyssinet, Directeur de l'IRES, lors de son audition devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture du 29 janvier 1998, « si l'on calcule un indicateur d'intensité d'effort d'indemnisation (part du PIB consacré à l'indemnisation des chômeurs,

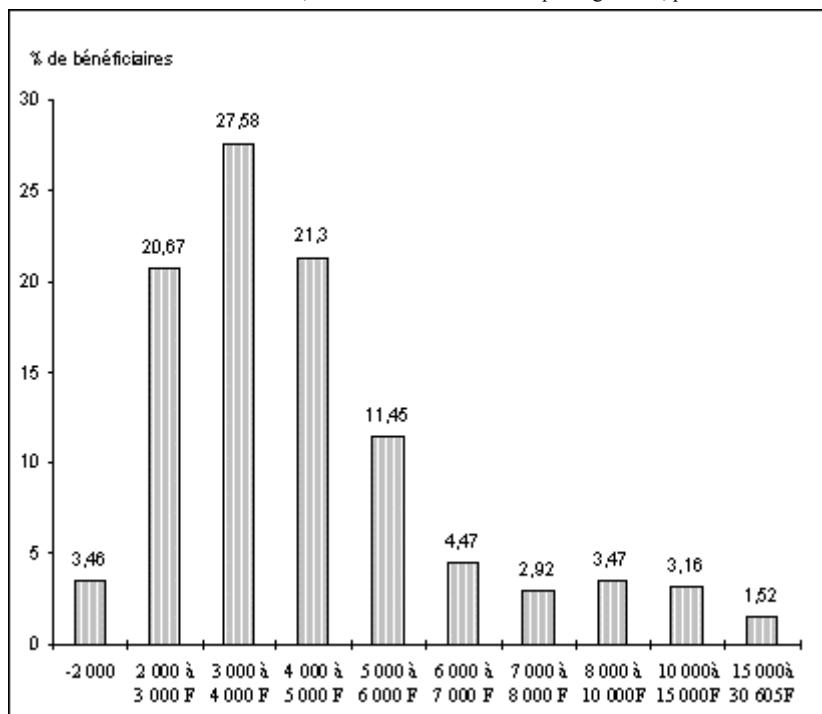
³⁸ Si l'on s'en tient au régime d'assurance chômage, à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et à l'allocation d'insertion (AI), le taux de non-indemnisation est passé de 37,1 % en 1991 à 46,4 % en 1995. Le taux d'indemnisation est plus élevé de 7 points pour les femmes que pour les hommes, différence qui dépasse huit points pour les personnes de 30 à 50 ans, tandis que le taux de couverture des moins de 25 ans est près de 10 points inférieur à celui de leurs ainés.

³⁹ Selon les conclusions de la mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'INSEE sur le RMI réalisée en 1995.

taux de chômage), la France se situerait à 0,12 contre 0,25 en Allemagne, 0,27 en Suède et 0,15 au Royaume-Uni ».

Fig. 20 : LES BÉNÉFICIAIRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE
AU 30 JUIN 1997

1 754 900 chômeurs sont indemnisés, au titre de l'allocation unique dégressive, par l'Unedic



N.B. L'allocation plancher est de 3 168 F par mois. Seules les personnes indemnisées sur la base d'un emploi à temps partiel touchent une somme inférieure à ce montant.

Sur la base des résultats de l'enquête « *budget des familles* » 1993-1994 de l'INSEE, on peut estimer que le niveau de vie des ménages dont la personne de référence est au chômage est inférieur d'environ 30 à 40 % au niveau de vie moyen des ménages actifs. Cet écart n'est naturellement pas dû seulement au chômage, ne serait-ce que parce que celui-ci frappe inégalement les ménages selon la composition de la famille, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle ou le niveau de formation. Mais, à l'évidence, comme le fait observer l'INSEE, « *la mise en chômage de la personne de référence expose le ménage à une baisse de ressource et risque de le faire basculer parmi les plus bas revenus* », comme l'atteste notamment le phénomène du surendettement dont l'origine principale réside précisément dans la baisse des revenus liée au chômage⁴⁰.

⁴⁰ Selon une étude du Centre de recherche sur l'épargne réalisée en 1995, les chômeurs représentent 17 % des surendettés pour 6 % de la population. Une autre origine importante n'est autre que les séparations conjugales. Cette question est étudiée plus en détail dans le Titre I, Chapitre V « Autres indicateurs de précarité », infra.

Fig. 21 : NIVEAU DE VIE RELATIF DES MÉNAGES
SELON LE TYPE DE MÉNAGE ET LA SITUATION
PAR RAPPORT AU CHÔMAGE EN 1994

Type de ménage	Toutes catégories sociales confondues
Ménages biactifs	
- sans chômeur	106
- personne de référence au chômage	77
- conjoint au chômage	76
- deux chômeurs	43
Ensemble	100
Ménages monoactifs	
- sans chômeur	103
- personne de référence au chômage	64
Ensemble	100
Personnes seules avec ou sans enfants	
- sans chômeur	103
- personne de référence au chômage	58
Ensemble	100

Indice 100 = niveau de vie moyen de la catégorie de ménage considéré (revenu monétaire par unité de consommation d'Oxford, après correction des revenus du patrimoine).

Source : INSEE - Enquête budget de famille 1995.

En 1980-1981, la moitié du groupe des « défavorisés », c'est à dire les 10 % des ménages du bas de l'échelle des revenus par unité de consommation, était composée de retraités. Le second groupe était formé des ménages dont le chef de famille était chômeur (19 %). Près des trois-quarts de ces chômeurs relevaient d'ailleurs de la catégorie des ouvriers et la moitié d'entre eux avaient entre 25 et 40 ans. Entre 1980 et 1994, la part représentée par les chômeurs dans la population des défavorisés a doublé (37 %). Les chômeurs constituent donc aujourd'hui la catégorie la plus importante du bas de l'échelle et le chômage une cause majeure de pauvreté, qui concerne une proportion croissante des jeunes (18,5 % des ménages de moins de 30 ans en 1994 contre 9,3 % en 1984)⁴¹.

⁴¹ INSEE, enquête « budget des familles ».

Fig. 22 : LA COMPOSITION DU GROUPE DES « DÉFAVORISÉS »
ET SON ÉVOLUTION DANS LA PÉRIODE 1980-1994

	1980-1981 (a)	1987-1988 (b)	1993-1994 (c)	Variation 1980-1994 (c - a)
Retraité	49	39	32	- 17
dont : femme isolée	30	24	24	- 6
homme isolé	5	6	4	- 1
couple	14	9	4	- 10
Chômeur (hors femme seule)	19	32	37	+ 18
Femme seule avec enfants	10	11	14	+ 4
ouvrier (actif)	10	7	4	- 6
Malade, invalide	7	7	8	+ 1
Autre	5	4	5	-
Total	100	100	100	-

Source : CREDOC. Cahier de recherche, janvier 1996. Les inégalités en France, Evolution 1980-1994.

Ce sont les salariés qui ont perdu les emplois les mieux rémunérés qui se trouvent être les plus pénalisés en termes de perte de pouvoir d'achat et sont contraints, une fois les réserves bancaires épuisées, à un endettement presque mécanique. Ainsi, les personnes les plus en difficulté ne sont-elles pas nécessairement celles auxquelles on pense spontanément, c'est-à-dire les pères de famille et les salariés faiblement rémunérés, mais, au contraire, les célibataires, les actifs appartenant à des ménages de petite taille, et les personnes ayant perdu des revenus moyens⁴².

III - LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE FACE AU CHÔMAGE DE MASSE

A - UNE PRESSION À LA BAISSE SUR L'ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT DES SALAIRES

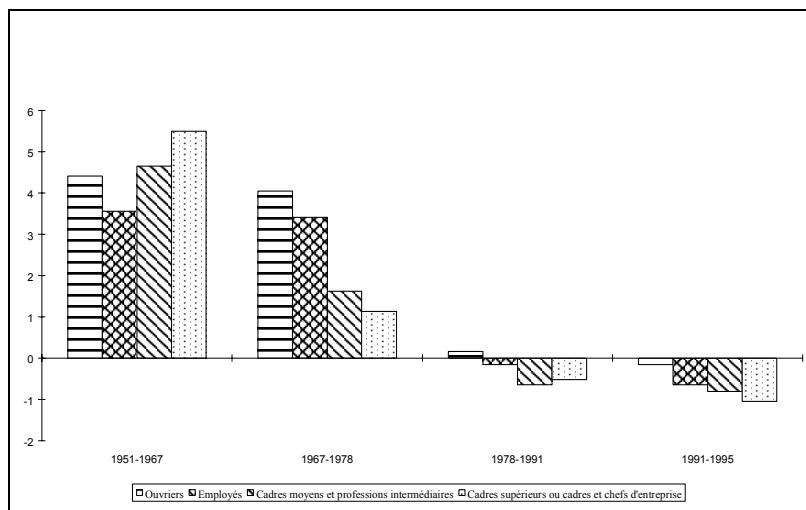
Depuis le début des années 1980, les conflits sociaux sont devenus de plus en plus rares au fur et à mesure que le chômage augmentait et que le rapport de force sur le marché du travail évoluait en faveur de l'employeur et au détriment des salariés du fait d'une moindre conflictualité⁴³.

Tout en désarmant les conflits sociaux, le chômage de masse freine aussi la progression du pouvoir d'achat moyen des salaires nets par tête. Ce freinage des salaires s'est traduit par une baisse de plus de 10 points en 20 ans de la part des salaires nets dans la valeur ajoutée, qui passe de plus de 45 % au milieu des années 1970 à 35 % environ aujourd'hui, baisse partiellement amortie par les transferts sociaux.

⁴² Commissariat général du Plan, mission « précarités et ruptures ».

⁴³ La reprise des mouvements de grève enregistrée au cours des dernières années est imputable quasi-exclusivement aux personnels à statut des grandes entreprises nationales chargées de la gestion des services publics. Cf. Titre II « La régulation sociale en panne », infra.

Fig. 23 : ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT PAR CATÉGORIE



Source : INSEE, déclarations annuelles de données sociales de 1951 à 1992, estimations pour 1993 à 1995.

B - LES TRANSFERTS INTERGÉNÉRATIONNELS

Au fur et à mesure que la situation relative des jeunes se détériore, l'aide familiale s'accroît. D'une certaine manière, cette entraide familiale vient compenser l'aggravation des inégalités entre les générations. Selon les données recueillies par l'enquête « *budget des familles* », on peut évaluer les aides financières consenties par les ascendants à leurs descendants à environ 100 milliards de francs par an, alors que l'aide des descendants aux ascendants ne dépasse pas 10 milliards par an. Mais ces aides représentent 13 % du revenu d'un ménage de moins de 40 ans quand ce dernier est issu d'un milieu de cadre, contre seulement 4 % s'il est issu d'un milieu ouvrier.

Fig. 24 : AIDES MOYENNES REÇUES PAR AN PAR LES MÉNAGES À FAIBLES RESSOURCES

Classe d'âge	Etudiants	Emploi stable	Emploi précaire	Chômeurs
Moins de 30 ans	49 100 F	8 000 F	31 500 F	11 900 F
Plus de 30 ans	-	900 F	6 800 F	3 300 F

Source : INSEE - Enquêtes budget des familles 1994-1995.

Fig. 25 : LES AIDES FINANCIÈRES ENTRE MÉNAGES
EN FONCTION DU NIVEAU DE VIE

Niveau de vie	Revenu moyen (francs par an)	Aide moyenne donnée (francs par an)
10 % les plus pauvres	52 000	2 300
15 % suivants	90 200	3 700
25 % suivants	120 000	3 000
25 % suivants	160 900	5 300
15 % suivants	218 800	10 000
10 % les plus aisés	359 000	15 600

Source : INSEE - Enquête budget de famille 1994-1995.

Le rapport du Commissariat général du Plan notait que « *si l'on peut se réjouir de l'effort des familles vis-à-vis de leurs descendants, on peut en même temps mesurer à quel point en misant trop sur la solidarité familiale pour pallier l'insuffisance de la solidarité nationale face au chômage de masse, on risque de remettre en cause le modèle républicain de l'égalité des chances* »⁴⁴. Cette notation est éclairée par l'analyse de l'INSEE selon laquelle « *ce sont les jeunes issus des familles les plus aisées, ceux qui sont les plus éduqués et qui ont souvent les meilleures chances de réussite professionnelle, qui reçoivent le plus alors que ceux qui disposent de faibles ressources du fait d'un emploi stable peu rémunéré ou d'un chômage mal indemnisé ne peuvent compter sur l'aide de leur entourage* »⁴⁵.

Plus la lutte pour l'emploi s'intensifie dans un contexte de chômage de masse, plus l'emploi permanent à temps plein devient rare, plus la notion de carrière décline, plus il devient difficile de rattraper le retard et de réduire les inégalités de la formation initiale. Cela explique sans doute, en partie, que la mobilité sociale ascendante n'augmente plus en France : si en 1993, 65 % des hommes de 40 à 59 ans accèdent à une situation différente de celle de leur père - preuve que la société bouge -, il est en revanche aussi difficile en 1993 qu'en 1977 d'accéder à des positions sociales supérieures ; selon le rapport « *données sociales 1996* » de l'INSEE, « *en 1993, comme en 1977, dans huit cas sur dix, la situation sociale d'un enfant de cadre est supérieure ou égale à celle d'un autre ayant grandi dans une famille dont le père exerçait une profession intermédiaire* ».

⁴⁴ « *Chômage : le cas français* », op. cit.

⁴⁵ INSEE première, « *les aides financières entre ménages* », avril 1996.

C - L'ADAPTATION DU MODE DE VIE DES JEUNES AUX CONDITIONS DE LEUR INSERTION

Face à la difficulté grandissante de trouver rapidement un emploi stable, les jeunes prennent de moins en moins d'engagements, sur le plan affectif comme sur le plan matrimonial ou sur le plan financier, en misant sur la solidarité familiale pour s'exonérer le plus longtemps possible de la charge fixe du logement. Ils adaptent aussi leurs stratégies de formation et d'insertion. L'incertitude qui caractérise désormais les premières années de la vie active conduit les jeunes à habiter de plus en plus longtemps chez leurs parents (54 % des 20-24 ans en 1995 contre 46 % en 1982) et à vivre de moins en moins en couple (19 % en 1995 contre 31 % en 1982). Face à la rareté du travail et à la montée de la précarité, compte tenu aussi des transformations de l'emploi, les jeunes sont conduits à allonger la durée de leurs études (le taux de scolarisation des 20-24 ans a été multiplié par trois entre 1975 et 1995) et à accumuler les diplômes⁴⁶. Dans ce contexte, la fonction publique retrouve un attrait certain révélateur d'un besoin croissant de sécurité, comme l'atteste la croissance très rapide du nombre de candidats aux concours administratifs, alors même que le nombre de postes offerts se réduit de plus en plus.

D - DES CONSÉQUENCES PSYCHOLOGIQUES NON NÉGLIGEABLES

Au-delà de ses effets économiques et sociaux, le chômage a des conséquences psychologiques dont il ne faut pas sous-estimer la gravité et qui se traduisent notamment dans l'instabilité conjugale et dans les taux de suicide⁴⁷. Plus la situation par rapport à l'emploi est difficile et plus l'instabilité de la vie conjugale est forte, avec des écarts beaucoup plus forts pour les hommes que pour les femmes.

E - CHÔMAGE ET ÉCONOMIE PARALLÈLE

Parce qu'il ampute le revenu disponible, parce qu'il contribue à accroître la pauvreté, mais aussi parce qu'il rend disponible une grande quantité de main-d'œuvre, on peut penser, a priori, que le chômage de masse et la montée du temps partiel stimulent aussi le développement de l'économie parallèle, c'est-à-dire à la fois l'économie du troc, le travail au noir et les trafics en tous genres, qui semblent connaître une croissance très rapide si l'on en croit les économistes qui se sont penchés sur cette question.

⁴⁶ L'élévation des niveaux de qualification qu'induit un tel comportement ne doit pas masquer qu'il répond souvent moins à un projet professionnel précis qu'à la crainte diffuse d'aborder le marché du travail.

⁴⁷ Cette question est évoquée dans le Titre I, Chapitre V « Autres indicateurs de précarité ».

S'il est vrai que l'économie parallèle liée à certains trafics tel que celui des stupéfiants semblent trouver un contexte favorable dans le cumul des handicaps économiques et sociaux⁴⁸, il importe toutefois de rappeler que, pour exercer un travail au noir, une condition souvent nécessaire « *est la possession d'un métier plus ou moins qualifié et une expérience professionnelle, ce qui exclut quasiment l'idée que de jeunes chômeurs puissent avoir recours à celui-ci et favorise en revanche l'ex-salarié et le travailleur indépendant* »⁴⁹.

⁴⁸ On observe une très forte surreprésentation des chômeurs parmi les toxicomanes qui suivent un traitement dans le système médico-social..

⁴⁹ J.F. Lae, « *Le travail au noir* », recherche pour le Commissariat général du Plan, sociologie du travail, n° 1, 1990.

CHAPITRE II

DU CHÔMAGE AU SOUS EMPLOI

Comme l'écrivait en 1986 Edmond Malinvaud, alors directeur général de l'INSEE, dans son rapport sur les statistiques du chômage, « *une statistique unique ne peut pas permettre d'appréhender de façon satisfaisante la réalité et la complexité du marché du travail. De mieux en mieux avertis des problèmes de l'emploi, les Français en ont parfaitement conscience. Etudiant le phénomène de divers points de vue, ils comprennent que toute l'information souhaitable ne peut pas être résumée en un nombre de chômeurs, quelque soin que l'on ait mis à le définir et à le mesurer. Des données complémentaires doivent donc faire régulièrement l'objet d'une large diffusion publique ; celles-ci doivent renseigner sur l'importance et l'évolution des effectifs se rangeant dans des catégories intermédiaires qui n'appartiennent pas vraiment au chômage mais en sont proches* ».

Selon la Conférence intergouvernementale des statisticiens du travail, « *le sous-emploi existe lorsque l'emploi d'une personne est insuffisant par rapport à des normes déterminées ou à un autre emploi possible, compte tenu de la qualification professionnelle. Deux principales formes de sous emploi peuvent être distinguées : le sous-emploi visible et le sous-emploi invisible* » : le premier comprend les personnes « *qui travaillent involontairement moins que la durée normale du travail dans leur activité et qui étaient à la recherche d'un emploi supplémentaire ou disponibles pour un tel travail durant la période de référence* » le second désigne la situation des personnes exerçant une activité professionnelle dans laquelle leurs qualifications ne sont pas pleinement utilisées.

Si l'on cherche à mesurer le phénomène du chômage tel qu'il est perçu et tel qu'il influence les comportements individuels et les mécanismes sociaux, il faut prendre en considération l'ensemble des personnes qui se trouvent aux frontières du chômage : personnes en formation, travailleurs en temps réduit involontaire, personnes en cessation anticipée d'activité, chômeurs découragés, voire personnes désirant travailler mais ne pouvant chercher un emploi du fait des circonstances. C'est l'exercice auquel s'est livré la Commissariat général du Plan dans son rapport intitulé « *Chômage : le cas français* ». L'approche adoptée n'a pas été sans susciter un certain nombre de réserves d'ordre conceptuel ou méthodologique. Ses conclusions méritent néanmoins d'être versées au débat, en considérant notamment le décompte des populations concernées davantage comme des ordres de grandeur que comme des évaluations précises du sous-emploi dans notre pays.

I - LE TRAVAIL À TEMPS RÉDUIT INVOLONTAIRE CONCERNE 1,5 MILLION DE PERSONNES

Le travail à temps réduit, subi ou involontaire, est une forme de sous-emploi qui doit être aussi prise en compte parce qu'elle participe d'un même

processus de dégradation des statuts sociaux. Selon l'enquête emploi, plus de 38 % des travailleurs à temps partiel considéraient qu'ils subissaient une situation qu'ils n'avaient pas choisie, une proportion en hausse de plus de 10 points depuis le début des années 1990⁵⁰. Ce temps partiel subi tire le niveau de vie des ménages vers le bas. C'est ainsi qu'environ 30 % des ménages touchés par le temps partiel subi avaient, à cette date, un revenu inférieur à 3 000 F par unité de consommation alors que les ménages concernés par le temps partiel choisi n'étaient qu'à peine plus de 10 % à avoir un revenu inférieur à ce montant. Si l'on tient compte des 200 000 personnes travaillant à temps complet et ayant involontairement travaillé moins que d'habitude, concept proche de celui de chômage partiel, le temps partiel subi concerne au total plus de 1,5 million de personnes. C'est dans cette catégorie notamment que l'on retrouve - à une échelle certes plus réduite qu'aux Etats-Unis - l'équivalent français des « *working poor* »⁵¹ américains, concept désignant des personnes dotées d'un emploi se révélant insuffisant pour faire face aux dépenses minimales d'un ménages ou inférieur au seuil de pauvreté.

Fig. 26 : TEMPS PARTIEL INVOLONTAIRE

Années	Taux de sous-emploi parmi les emplois à temps partiel ¹	Personnes subissant le temps partiel (en milliers)
1991	28,6 %	761
1992	30,0 %	840
1993	34,4 %	1 049
1994	37,4 %	1 212
1995	37,8 %	1 306
1996	38,2 %	1 359

¹ Personnes à temps partiel recherchant un autre emploi pour travailler davantage et personnes à temps partiel souhaitant travailler davantage, mais ne cherchant pas d'autre emploi, effectif rapporté au nombre d'actifs occupés à temps partiel.

Source : INSEE - Enquêtes emplois.

⁵⁰ La proportion des hommes qui souhaiteraient travailler davantage a augmenté de 20 points en 5 ans et dépasse aujourd'hui 50 % alors qu'elle ne dépasse pas 35 % pour les femmes.

⁵¹ Cf. Titre I, Chapitre III « Les salaires au SMIC et la montée des bas salaires », infra.

II - PLUS DE 400 000 PERSONNES OCCUPENT UN EMPLOI AIDÉ DANS LE SECTEUR NON MARCHAND

Pour prendre une mesure plus complète de la dégradation de la situation de l'emploi, il faut prendre en compte les effectifs des catégories qui ne sont pas vraiment au chômage mais qui en sont proches en situation d'emploi subventionné dans le secteur non marchand, soit en 1996 plus de 400 000 personnes, pour l'essentiel sous contrat emploi-solidarité (CES).

III - LES AUTRES FORMES DE SOUS-EMPLOI

D'autres formes de sous-emploi doivent être prises en compte si l'on veut avoir une vision globale du phénomène : d'une part, près de 250 000 chômeurs sont découragés au point qu'ils ne cherchent pas de travail. Les chômeurs découragés sont des personnes ne cherchant plus d'emploi ou n'ayant pas commencé leur recherche parce qu'ils ne savent pas comment chercher, parce qu'ils pensent qu'il n'y a pas d'emploi disponible à proximité ou dans leur domaine, se jugent trop jeunes ou trop âgés pour les employeurs, pensent ne pas avoir l'instruction, les qualifications ou l'expérience requises ou finalement se heurtent à d'autres difficultés personnelles (discrimination, difficultés linguistiques, casier judiciaire). D'autre part, près de 300 000 personnes désirent travailler mais ne peuvent pas chercher d'emploi du fait des circonstances⁵². Enfin, dans la population sans emploi, on dénombre 350 000 personnes qui bénéficient d'un dispositif de formation. On peut enfin estimer à près de un million le nombre de ceux qui subissent l'insécurité de l'emploi.

Au total, ce sont de l'ordre de 6,7 millions de personnes qui subissent la dégradation de la situation de l'emploi. Sans pour autant assimiler ces différentes catégories les unes aux autres, force est de constater qu'elles concourent toutes, bien qu'avec une intensité différente, à nourrir une perception collective du chômage qui ne s'arrête pas sur une frontière bien nette. Encore ce chiffre, qui est sans doute sous-estimé du fait des incertitudes sur la précarité subie, ne tient-il pas compte de l'environnement familial immédiat, directement concerné par la situation des autres membres du ménage. Il se décompose ainsi :

- 3 millions de personnes sont des demandeurs d'emploi à la recherche d'un emploi et immédiatement disponibles ;
- à cette population s'ajoutent 350 000 personnes en formation qui sont des demandeurs d'emploi effectifs bien que non disponibles immédiatement ;
- 5 millions de personnes souhaitent travailler davantage soit parce qu'elles n'ont pas d'emploi, soit parce qu'elles veulent travailler plus longtemps ;
- 5,5 millions de personnes veulent travailler ou travailler davantage mais ne cherchent pas forcément un emploi, soit parce qu'elles sont découragées, soit parce qu'elles ne le peuvent pas ;

⁵² Problèmes de santé, raisons familiales, service national.

- 6,7 millions d'adultes en âge de travailler subissent les conséquences de la dégradation de la situation de l'emploi.

L'évolution dans le temps de ces différents indicateurs, à partir de données reconstituées, montre que le nombre de ceux qui subissent la dégradation de la situation de l'emploi augmente sensiblement plus vite que le chômage. En réalité, « *la dégradation de la situation de l'emploi se traduit par un effritement général du travail qui va de la perte de l'emploi pure et simple jusqu'au chômage déguisé en passant par le temps partiel subi et l'insécurité croissante de la relation de travail. En d'autres termes, le déclin relatif du contrat de travail classique à durée indéterminée et à temps plein ne freine pas la dégradation sous-jacente de la situation de l'emploi mais la masque en la diluant. Les quelque 3 millions de chômeurs au sens du BIT ne forment ainsi que le noyau dur d'un vaste phénomène de décomposition de la relation au travail. Celui-ci touche près de 7 millions de personnes, sans compter les personnes qui composent leur environnement familial immédiat et qui subissent directement toutes les retombées matérielles et psychologiques négatives de cette situation* »⁵³.

⁵³ « *Chômage : le cas français* », op. cit.

CHAPITRE III

LES SALARIÉS AU SMIC ET LA MONTÉE DES BAS SALAIRES

La proportion croissante de salariés percevant un salaire inférieur ou égal à 1,33 SMIC - qui est passée de 37 % en janvier 1990 à 40 % en mars 1997 - est due pour partie à la forte hausse du SMIC de juillet 1995 (4,0 %). Mais elle résulte surtout de la progression du travail à temps partiel, notamment liée à la mise en oeuvre des mesures qui s'appliquent à cette catégorie, même si les bas salaires se développent également parmi les emplois à temps complet en fin de période.

Elle est aussi révélatrice de la montée de la catégorie des « travailleurs pauvres », qui n'est donc plus l'apanage des pays anglo-saxons (« *working poor* »). Cette notion fait intervenir à la fois la situation des individus au regard de l'emploi et du travail, et les revenus du ménage auquel ils se rattachent : les « travailleurs pauvres » sont des individus qui sont pauvres bien qu'ils aient un travail.

Les analyses présentées ici⁵⁴ loin d'épuiser l'ensemble des questions soulevées par un sujet aussi complexe, visent à évaluer, d'une part, le nombre de salariés rémunérés au SMIC et, d'autre part, plus largement, l'importance des bas et très bas salaires dans notre pays, et à en décrire les principales caractéristiques.

I - LES SALARIÉS AU SMIC

A - PRÈS DE 2,2 MILLIONS DE SALARIÉS RÉMUNÉRÉS AU SMIC

Le SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) a été instauré par la loi du 2 janvier 1970. Il se substituait alors au SMIG (salaire minimum interprofessionnel garanti). C'est un salaire horaire ouvrier dont le pouvoir d'achat est indexé sur l'indice des prix à la consommation. En outre, afin d'assurer aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles une participation au développement économique, le SMIC est également réévalué par décret au 1er juillet de chaque année après avis de la Commission nationale de la négociation collective. Cette hausse doit traduire une augmentation annuelle de pouvoir d'achat au moins égale à la moitié de celle du taux de salaire horaire ouvrier constatée par l'enquête trimestrielle ACEMO⁵⁵ du ministère du Travail.

Depuis la création du SMIC, le rapport entre salaire minimum et salaire moyen s'est accru assez régulièrement et n'est jamais descendu en dessous de 48 %. Les « coups de pouce » des années 1970 et du début des années 1980 lui

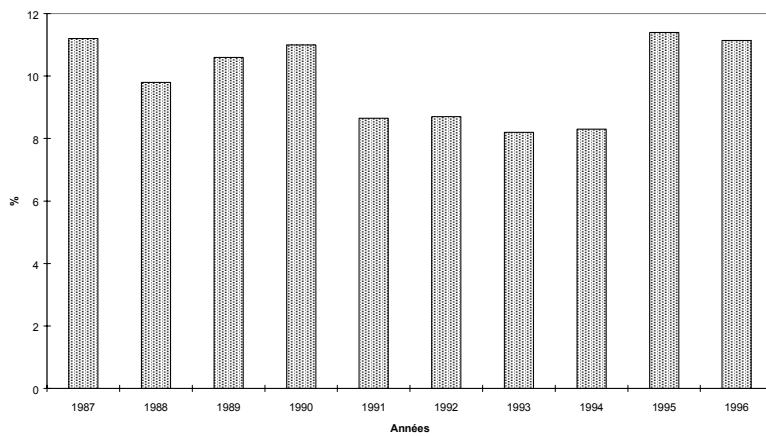
⁵⁴ Ces analyses s'appuient, en particulier, sur le n° 24-3 des « *premières informations* » de la DARES portant sur « *les salariés au SMIC au 1er juillet 1996* », le n° 48-1 des « *premières synthèses* » de cette même direction intitulé « *les bas salaires en France : quels changements depuis 15 ans ?* », ainsi que sur le document de travail de l'IRES n° 97.02 intitulé « *les bas salaires en France* » (1983-1995) publié en septembre 1997 sous la signature de Pierre Concialdi.

⁵⁵ ACEMO - ministère du Travail : enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main d'oeuvre.

ont permis d'atteindre 51,7 % en 1984. Depuis, ce rapport se maintient autour de 50 % du salaire moyen⁵⁶.

L'enquête ACEMO-SMIC du ministère du Travail estime chaque année, au 1er juillet, la proportion de salariés payés au SMIC dans les secteurs non agricoles, hors administration, personnel domestique et travail temporaire. Bien que le SMIC s'applique sans abattement dans les DOM depuis le 1er janvier 1996, elle ne concerne que la France métropolitaine. Selon la dernière enquête disponible (juillet 1996), sont considérés comme salariés au SMIC ceux dont la rémunération horaire brute était inférieure à 37,91 F au 30 juin 1996. En principe, les personnes travaillant sous contrat aidé (CES, contrat de qualification ou d'adaptation) sont incluses dans le champ de l'enquête tandis que celles ne possédant pas de contrat de travail au sens strict du terme (apprentis, stagiaires sans contrat de travail) en sont exclues.

Fig. 27 : PROPORTION DE SALARIÉS AU SMIC



Champ : Secteurs non agricoles, hors administration, personnel domestique et travail temporaire.

Source : Enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre « SMIC », MTAS-DARES.

⁵⁶ Dans les autres pays de l'OCDE dotés d'un salaire minimum interprofessionnel, en revanche, le salaire minimum rapporté au salaire moyen diminue depuis la fin des années 1970.

Il en ressort que 11,0 % des salariés ont été directement touchés par le relèvement du SMIC au 1er juillet 1996 contre 11,2 % un an plus tôt. Si l'on extrapole cette estimation à l'ensemble de la population salariée - c'est à dire en tenant compte des secteurs non couverts par l'enquête - le nombre de salariés payés au SMIC s'élèverait en France (hors apprentis) à 2,19 millions de personnes dont :

- secteur marchand	1 500 000
- secteur domestique	190 000
- Etat et collectivités locales	140 000
- salariés agricoles	70 000
- CES	290 000

La proportion de salariés payés au SMIC demeure ainsi à son niveau des années 1987-1990, avant la mise en oeuvre de la politique de relance de la négociation de branche et de réévaluation des minima conventionnels qui l'avait sensiblement réduite entre 1991 et 1994.

B - LES SECTEURS ET LES CATÉGORIES CONCERNÉS

L'hôtellerie-restauration, seule grande branche qui ne disposait pas, jusqu'à une date récente, d'une couverture conventionnelle salariale générale, est, avec un taux de 41 %, le secteur qui emploie le plus - et de manière croissante - de salariés payés au SMIC. En dehors de ce cas et de l'agro-alimentaire, les autres activités à bas salaires connaissent une baisse de la proportion de salariés payés au SMIC (habillement, cuir-chaussures, bois, commerce de détail, textile, divers services personnels et gardiens concierges de l'immobilier).

Par ailleurs, la part des salariés rémunérés au SMIC est treize fois plus élevée dans les établissements de 1 à 9 salariés (21,4 %) que dans ceux de 500 salariés et plus (1,7 %). C'est au sein des petits établissements que la proportion de salariés au SMIC s'est accrue sur la dernière période, alors qu'elle a régressé dans ceux de plus de 50 salariés. Il est vrai que la majorité des branches à couverture conventionnelle faible regroupe surtout des petits établissements.

Fig. 28 : PROPORTION DE SALARIÉS AU SMIC
SELON LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS

Secteur d'activité	TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS										Ensemble des établissements	
	1 à 9 salariés		10 à 49 salariés		50 à 199 salariés		200 à 499 salariés		500 salariés et plus			
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Industrie	18,5	19,6	12,1	11,6	10,6	8,1	3,8	2,7	0,7	0,6	8,2	7,3
Construction	12,6	13,1	5,1	5,4	4,3	3,6	3,0	2,2	1,8	1,9	7,2	7,3
Transports	13,7	17,4	7,4	8,4	6,7	5,9	1,6	1,2	0,2	0,4	5,2	5,8
Commerces	21,0	21,8	14,3	13,8	13,0	10,6	7,2	5,0	9,6	7,4	16,0	15,3
Services	23,8	24,3	9,7	12,4	7,8	8,1	3,9	4,1	5,6	3,9	13,5	14,0
Toutes activités	20,6	21,4	10,7	11,4	9,4	8,0	4,1	3,3	2,3	1,7	11,2	11,0

Champ : Secteurs non agricoles, hors administration, personnel domestique et travail temporaire.

Source : Enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre « SMIC », MTAS-DARES.

En outre, le SMIC concerne toujours avant tout les femmes (16,5% contre 7,5% des hommes). La différence s'est cependant réduite au cours des trois années précédentes puisque si les femmes au SMIC étaient près de trois fois plus nombreuses que les hommes en 1993, elles ne le sont plus que 2 fois aujourd'hui.

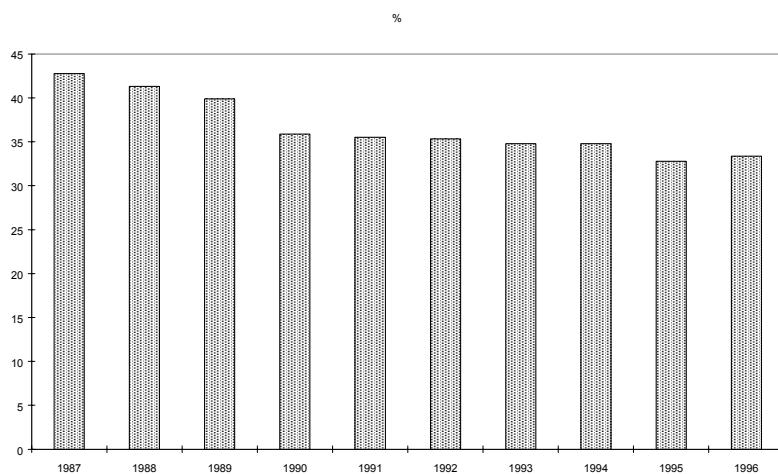
Fig. 29 : PROPORTION DE SALARIÉS AU SMIC
SELON LA CATÉGORIE ET LE SEXE

	1995		1996			
	1 à 10 salariés	11 salariés et plus	Total	1 à 9 salariés	10 salariés et plus	
OUVRIERS						
Hommes	17,3	6,7	9,2	18,4	6,7	9,3
Femmes	39,1	22,1	26,8	39,6	20,2	25,1
Ensemble	23,1	10,2	13,4	23,9	9,8	13,1
AUTRES SALARIÉS						
Hommes	12,7	3,0	5,3	14,5	3,1	5,7
Femmes	23,5	9,2	14,3	23,8	8,4	13,7
Ensemble	19,1	5,7	9,6	20,0	5,5	9,6
Hommes	15,1	4,8	7,2	16,5	4,9	7,5
Femmes	26,7	12,6	17,4	26,8	11,6	16,5
Ensemble	20,6	7,6	11,2	21,4	7,3	11,0

Champ : Secteurs non agricoles, hors administration, personnel domestique et travail temporaire.

Enfin, au 1er juillet 1996, 33,5 % des salariés au SMIC avaient moins de 26 ans, proportion qui a eu tendance à décroître au cours des dernières années : après avoir été de 43 % en 1987 et s'être stabilisée à 35 % dans les années 1992 à 1994, elle semble avoir atteint un nouveau palier autour de 33 % depuis 1995. Les jeunes au SMIC possèdent des caractéristiques beaucoup plus homogènes que leurs aînés. En particulier, le pourcentage d'ouvriers au SMIC y est pratiquement identique à celui concernant les autres salariés et celui des jeunes femmes n'est supérieur que du tiers seulement à celui observé chez les hommes du même âge (36,2 % contre 27,8).

Fig. 30 : PROPORTION DE JEUNES DE MOINS DE 26 ANS
PARMI LES SALARIÉS AU SMIC



Champ : Secteurs non agricoles, hors administration, personnel domestique et travail temporaire.

Source : Enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre « SMIC », MTAS-DARES.

II - BAS SALAIRES ET « TRAVAILLEURS PAUVRES » EN FRANCE : 2,8 MILLIONS DE PERSONNES CONCERNÉES

Entre 1983 et 1997, la proportion de salariés percevant un bas salaire a fortement augmenté en France. Cette progression correspond largement à celle des très bas salaires (en deçà de la moitié du salaire médian)⁵⁷, dont la proportion est passée de 5 % à 10 %, et à la montée du travail à temps partiel. Les emplois à bas salaires sont, en outre, des situations plus durables qu'auparavant et suivent ou précèdent souvent des périodes de chômage. Enfin, les bas salaires apparaissent, dans les dernières années, moins bien compensés par les salaires des autres membres du ménage.

⁵⁷ « Salaire médian » : salaire en-dessous (ou au-dessus) duquel se situe la moitié de la population étudiée (7 300 F net en 1997) ; « bas salaires » : salaires au plus égaux aux deux-tiers du salaire médian soit 4 867 F net dont « très bas salaires » : salaires au plus égaux à la moitié du salaire médian soit 3 650 F net ; « autres bas salaires » : salaires compris entre au moins la moitié et au plus les deux tiers du salaire médian.

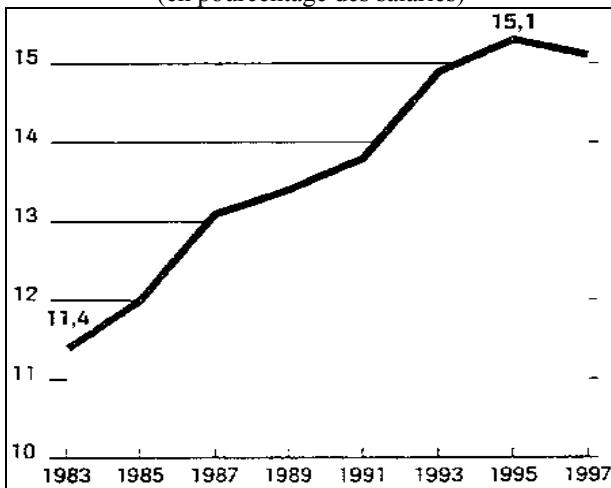
A - UN SALARIÉ SUR SIX

En 1997, environ un salarié sur six, soit 2,8 millions de personnes, occupent des emplois à bas salaire, c'est à dire inférieurs ou égaux aux deux tiers du salaire médian⁵⁸. Entre 1983 et 1997, la proportion des salariés se trouvant dans cette zone de salaires est passée de 11,4 % à 15,1 %, alors que le salaire médian est resté quasiment stable sur la période : en francs constants, son niveau était, en mars 1997, voisin de celui de mars 1983 (environ 7 300 F de 1997), après être passé, en 1993, par le maximum de la période étudiée. Le seuil des bas salaires, pratiquement identique au SMIC mensuel à temps complet de 1985 à 1995, lui est devenu légèrement inférieur en 1996 et 1997 après le relèvement du SMIC de juillet 1995.

B - UN DOUBLEMENT DE LA PART DES TRÈS BAS SALAIRES, FORTEMENT LIÉ À LA PROGRESSION DU TRAVAIL À TEMPS PARTIEL

Si l'on considère la distribution des salaires tous emplois confondus, c'est-à-dire en ne distinguant pas les salariés à temps complet et à temps partiel, la progression de la part des bas salaires résulte principalement de celle des très bas salaires : entre 1983 et 1997, leur part dans l'ensemble des salariés a doublé, passant de 5 % en 1983 à 10 % en fin de période. Celle des salaires compris entre la moitié et les deux tiers du salaire médian a, en revanche, légèrement diminué. Dans son ensemble, la progression de la part des bas salaires a été presque continue de 1983 à 1997, mais les années 1986 et 1992 marquent deux sauts qui expliquent environ les deux-tiers de son augmentation sur la période.

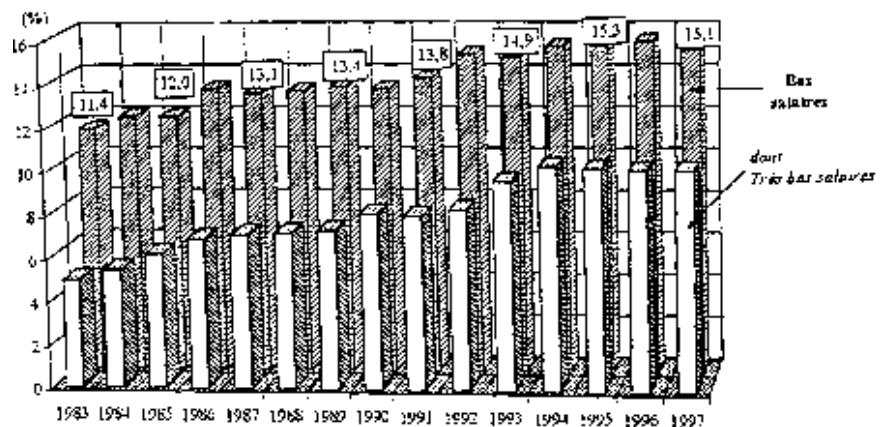
Fig. 31 : DE PLUS EN PLUS DE BAS SALAIRES
(en pourcentage des salariés)



Source : Enquêtes emploi - INSEE.

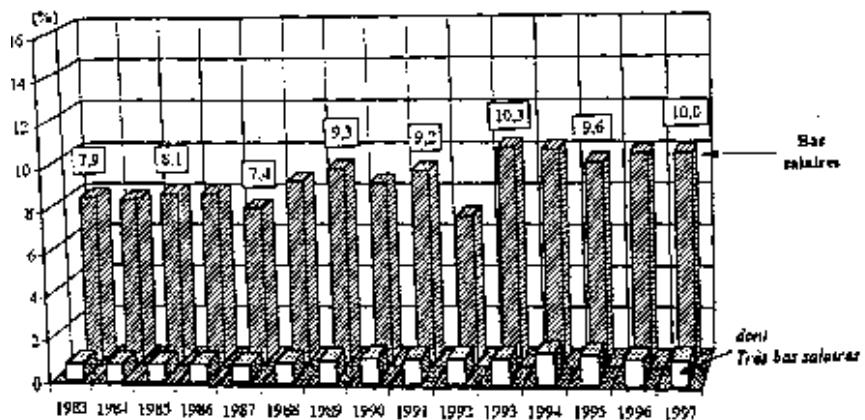
⁵⁸ Selon l'OCDE, la part des « bas salaires » atteint 25 % aux Etats-Unis (1994), 19,6 % au Royaume-Uni (1995), 13,3 % en France (1995), 13,3 % en Allemagne (1994), 11,9 % aux Pays-Bas (1994) et 5,2 % en Suède (1993).

Fig. 32 : PROPORTION DE SALARIÉS À BAS SALAIRE,
ENSEMBLE DES EMPLOIS
(temps complet et temps partiel)



Source : Enquête emploi INSEE.

FIG. 33 : PROPORTION DE SALARIÉS À BAS SALAIRE,
TEMPS COMPLET SEULEMENT



Source : Enquêtes emploi INSEE.

C - LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION À BAS ET TRÈS BAS SALAIRE

Dans une large mesure (65 % en 1990, 77 % en 1997), les emplois à bas salaire sont des emplois à temps partiel. La progression de la part des bas salaires accompagne donc celle du travail à temps partiel, qui représente 17 % de l'ensemble des emplois du champ étudié en 1997, contre 11,8 % en 1990 et environ 8 % au début des années 1980⁵⁹. En mars 1997, il y a ainsi 4,6 fois plus de salariés à temps partiel parmi les salariés à bas salaire que dans l'ensemble des salariés. Si l'on restreint la population étudiée aux seuls salariés à temps complet, la proportion de bas salaires apparaît sensiblement plus faible (10 % en 1997) et la part des très bas salaires demeure peu élevée (1 % en 1997) sur l'ensemble de la période.

Les emplois à durée limitée et ceux relevant de la politique de l'emploi sont également sur-représentés : il y a près de 6 fois plus de salariés sous contrat aidé⁶⁰, et plus de deux fois plus de CDD que parmi l'ensemble des salariés. En revanche, il y a relativement moins de salariés de l'Etat et des collectivités locales⁶¹. Par catégorie professionnelle, on trouve de fortes proportions d'employés, notamment ceux des services aux particuliers et du commerce, et d'ouvriers non qualifiés, près de trois fois plus représentés parmi les bas salaires.

Les salariés qui occupent des emplois à bas salaire sont plus souvent qu'en moyenne des femmes, des jeunes, et des personnes qui entrent dans l'emploi ou reprennent une activité. Ils ont, de ce fait, moins d'ancienneté dans leur emploi que les autres salariés. Enfin, la proportion de personnes faiblement diplômées est sensiblement plus élevée.

Les caractéristiques liées à l'emploi structurent fortement la population des salariés à bas salaire. Quatre groupes, fondés sur le type d'emploi (temps complet ou temps partiel) et le type de contrat de travail (« ordinaire » ou relevant de la politique d'aide à l'emploi), se dégagent d'une analyse des données :

le premier est composé essentiellement de salariés travaillant au moins 30 heures hebdomadaires : il s'agit plutôt d'hommes possédant des qualifications ouvrières, occupant déjà leur emploi l'année précédente et travaillant dans l'industrie, l'agriculture, voire le commerce et les services aux entreprises ; ils se situent dans la zone des bas salaires. L'archétype de ce groupe pourrait être celui de l'ouvrier rémunéré au SMIC ;

- le second est caractérisé par l'emploi à temps partiel : il s'agit plutôt de femmes, de salariés qui accèdent ou retrouvent un emploi,

⁵⁹ Cette hausse s'est accompagnée d'une progression sensible de la part du temps partiel «subi» : ainsi, en mars 1997, 43,5 % des salariés à temps partiel déclaraient souhaiter travailler davantage, contre 37 % en 1990 (cf. Chapitre II, supra).

⁶⁰ Selon l'enquête emploi de mars 1997, 10,5 % des salariés à bas ou très bas salaire relèvent d'un dispositif d'aide à l'emploi, et dans 75 % des cas, il s'agit d'un contrat emploi-solidarité (CES) : au total, environ 8 % des salariés à bas ou très bas salaire sont employés dans le cadre des CES. Cette proportion est restée assez stable depuis 1993.

⁶¹ Les CDD, vacataires, auxiliaires de l'Etat et des collectivités locales sont toutefois dans une situation plus proche de celle de leurs homologues du privé que de celle des fonctionnaires.

- d'employés occupés dans le tertiaire ; ce groupe se situe plutôt dans la zone des très bas salaires ;
- les deux derniers groupes sont, d'une part, celui des emplois aidés (plutôt d'anciens chômeurs, des femmes) et, d'autre part, celui des emplois d'une durée hebdomadaire inférieure à 15 heures, de niveaux de qualification hétérogènes, plus proches des statuts d'emploi ordinaires que des emplois aidés.

D - LE RISQUE DE BAS OU TRÈS BAS SALAIRES DEVIENT PLUS DURABLE

La progression des bas salaires s'est aussi accompagnée d'une augmentation du risque de demeurer, au moins à court terme, dans la zone des bas salaires. Ainsi, parmi le salariés employés trois années successives, la proportion de ceux qui n'ont occupé que des emplois à bas salaire est passée de 5 % pour les années 1983-1985 à près de 8 % en 1994-1996. Une proportion croissante des salariés a, par conséquent, plus de difficultés à « sortir » de ce type d'emplois⁶².

Si l'on élargit l'analyse à l'ensemble des personnes présentes sur le marché du travail, chômeurs compris, durant trois années successives, 26 % avaient connu au moins une fois soit le chômage, soit un emploi à bas salaire sur la période 1995-1997, contre 19,6 % sur la période 1983-1995. Dans le même temps, la proportion de personnes ayant été constamment au chômage ou dans un emploi à bas salaire a crû beaucoup plus rapidement, passant d'un peu plus de 7 % en 1983-1985 à 14 % en 1995-1997, ce qui traduit une persistance croissante de ce type de situation. Au total, parmi les personnes ayant connu au moins une fois le chômage ou un bas salaire au cours de chaque période, la part de ceux qui sont restés continûment pendant trois ans dans ces situations est passée de 37 % en 1983-1985 à 54 % en 1995-1997.

Le caractère de plus en plus persistant du risque de bas salaire résulte d'un double mouvement : un premier effet lié à la croissance de la proportion d'emplois à très bas salaires, dont la probabilité de sortie vers des emplois mieux rémunérés est très faible (environ une chance sur trois). La hausse du risque de très bas salaire a donc entraîné, toutes choses égales par ailleurs, une croissance de la proportion de salariés qui restent durablement dans cette situation ; un second effet provenant de l'immobilité croissante des salariés dont le salaire se situe entre la moitié et les deux-tiers du salaire médian. Pour ces derniers, la probabilité d'occuper, deux ans plus tard, un emploi dont le salaire se situe dans cette zone est passée de 25 % en 1983 à près de 39 % en 1994. Réciproquement, la probabilité pour ces salariés d'occuper deux ans plus tard un emploi mieux

⁶² Les Français percevant un bas salaire en 1984 sont restés cantonnés pendant 3,7 années en moyenne dans cette situation, au cours des cinq années suivantes, c'est à dire entre 1984 et 1989. Les femmes y sont restées plus longtemps que les hommes (4,1 ans contre 3,1), et ceux âgés déjà de 35 ans au moins, plus longtemps que les moins de 25 ans (4 ans en moyenne contre 3,4). La faiblesse de la mobilité sociale n'est toutefois pas le propre des pays ayant un salaire minimum interprofessionnel. Les travailleurs les plus mal rémunérés des pays où de tels systèmes n'existent pas, comme le Royaume-Uni ou l'Italie, ne présentent pas, en effet, une plus grande mobilité à la hausse sur l'échelle des salaires.

rémunéré a diminué de 53 % pour la période 1983-1985 à près de 42 % pour 1994-1996.

E - DANS 30 % DES CAS, LES BAS SALAIRES CONSTITUENT LE SEUL REVENU D'ACTIVITÉ DU MÉNAGE

Une dernière dimension de l'analyse des bas salaires consiste à examiner la composition familiale et la situation en termes d'emploi et de salaire des autres membres du ménage. Plus souvent que la moyenne, les salariés à bas salaire appartiennent à des ménages de plusieurs personnes sans lien familial, ou constituent des familles monoparentales. La part des ménages d'une seule personne y est en revanche plus faible qu'en moyenne, et la proportion des couples, avec ou sans enfants, est du même ordre de grandeur.

En 1997, environ 31 % des salariés à bas salaire se trouvent dans des ménages où ils apportent le seul revenu d'activité, soit parce qu'ils vivent seuls (10 %), soit parce qu'ils sont le seul actif occupé d'un ménage dont les autres membres sont inactifs (près de 16 %) ou à la recherche d'un emploi (6 %). Cette proportion a sensiblement augmenté depuis une dizaine d'années (de 25 % en 1983 à 29 % au début des années 1990).

*
* *

Au cours des années 1980, la négociation salariale de branche a été peu dynamique, et cela malgré l'impulsion que les pouvoirs publics voulaient lui donner avec la promulgation des lois Auroux en 1982. En février 1990, les partenaires sociaux ont été incités à revaloriser les bas de grilles salariales, de manière à ce que les premiers niveaux conventionnels atteignent au moins la valeur du SMIC, et à rouvrir des perspectives de carrière pour les ouvriers et les employés. Le premier objectif a rapidement été mis en oeuvre : les premiers niveaux ouvriers, qui étaient inférieurs au SMIC dans une majorité de branches lors du lancement de l'opération, ont été sensiblement revalorisés dès 1991 et 1992.

Le rôle du salaire minimum interprofessionnel dans la négociation salariale de branche en est, paradoxalement, sorti renforcé. En effet, les premiers niveaux des minima conventionnels ont le plus souvent été portés au niveau du SMIC ou à son voisinage immédiat. Ainsi, la proportion de branches dont le premier niveau de salaire conventionnel ouvrier est situé dans une fourchette de plus ou moins 0,5 % autour du SMIC s'accroît de façon importante, d'environ 10 % au 30 juin 1990 à près de 20 % au 30 juin 1997. Lorsque le SMIC est relevé, y compris sans « coup de pouce », les premiers niveaux de salaires conventionnels se trouvent donc mécaniquement dépassés par le minimum légal.

Conjugué avec le développement des bas et très bas salaires, ce processus de « smicardisation » doit être examiné avec attention dans la mesure où il traduit une dérive potentiellement dangereuse pour l'équilibre et la cohésion de la société française.

CHAPITRE IV

LA PROBLÉMATIQUE DES MINIMA SOCIAUX

Le problème des « minima sociaux »⁶³, a été au cœur du mouvement des chômeurs de la fin 1997 et du début 1998, et il reste au centre du très large débat qui se fait jour actuellement autour du projet de loi contre l'exclusion en cours d'élaboration. Ce dossier, qui met en jeu des considérations d'ordre social, économique, financier et politique reste d'une actualité brûlante. C'est pourquoi, il convient d'approfondir les différents aspects de la problématique des minima sociaux dans notre pays.

Ceux-ci regroupent un ensemble d'allocations garantissant, selon une logique de solidarité, un montant minimum de revenu à des personnes ne pouvant tirer des ressources suffisantes de leur activité présente ou passée. Leur création s'est faite par étapes, au fur et à mesure du développement de la protection sociale, qui comporte un volet assurantiel et un volet de solidarité, afin de remédier aux failles du système pour les personnes ne pouvant prétendre aux prestations d'assurance sociale (allocations de chômage, pensions de retraite...) ou ayant acquis des droits trop faibles.

Cet ensemble s'articule autour de huit composantes : minimum vieillesse (MV), minimum invalidité (MI), allocation adulte handicapé (AAH), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation d'insertion (AI), revenu minimum d'insertion (RMI), allocation de parent isolé (API) et assurance veuvage (AV). En dehors du RMI, dont peut bénéficier toute personne de 25 ans et plus (voire moins si elle a des enfants à charge), chacune d'elles concerne une catégorie spécifique de personnes justifiant d'un risque de pauvreté, lié à l'éloignement du marché de l'emploi (ASS et AI), à un mauvais état de santé (AAH et allocation supplémentaire invalidité), à la monoparentalité (API), au veuvage (assurance veuvage) ou à l'âge (allocation supplémentaire vieillesse).

En France, plus de 3,3 millions de personnes sont bénéficiaires des différents minima sociaux. Si l'on ajoute les conjoints, enfants et autres personnes à charge, ce sont près de 6 millions de personnes qui sont concernées. Le montant des allocations versées au titre de ces minima sociaux dépasse 80 milliards de francs. De 1989 à 1995, le nombre de bénéficiaires s'est accru d'environ 12 % (1,8 % en moyenne annuelle) et la masse des allocations de 17 % (2,6 % en moyenne) en francs constants. Ces chiffres soulignent - s'il en était

⁶³ Il s'agit des minima définis par la loi et non de ceux résultant de conventions collectives (comme par exemple les montants minimaux de retraite des régimes complémentaires) ou des aides sociales facultatives telles que celles gérées par les communes. Cela conduit aussi à distinguer les minima sociaux d'autres dispositifs conduisant à des revenus minima, tels que le SMIC ou le plancher de l'allocation unique dégressive (AUD) du régime d'assurance chômage. À noter que ce domaine n'est pas, jusqu'à présent, couvert dans son ensemble par l'appareil statistique public mais un effort de rassemblement des données sur les bénéficiaires-disponibles dans les différents organismes gestionnaires est en cours au ministère de l'emploi et des affaires sociales en vue de constituer un tableau de bord régulier.

besoin - l'ampleur des situations de pauvreté et d'exclusion sociale dans notre pays. Sur ce thème, on se reportera aux précédents avis rendus par notre assemblée, sur les rapports de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz (« *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », JO Avis et rapports du Conseil économique et social n°3 du 27 juillet 1995 et « *avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale* », JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 24 du 17 décembre 1996).

Ce thème, sujet à controverses, a été largement analysé par le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) dans son rapport paru en octobre 1997 et intitulé « *minima sociaux, entre protection et insertion* », dont son président, M. Pierre Cabanes, est venu présenter les principales conclusions devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture le 8 janvier 1998⁶⁴. En s'appuyant, en particulier, sur ces travaux, les développements qui suivent, sans pour autant prétendre épuiser une matière aussi complexe, visent à étudier plus en détail : d'une part, le rôle redistributif de ces dispositifs, qui concernent directement un Français sur dix, et l'articulation des politiques de minima sociaux avec les autres politiques sociales et de l'emploi ; d'autre part, la cohérence ou les incohérences de ce système qui traite différemment, notamment en termes de disparités de revenus, des situations personnelles assez proches ; ensuite, s'il n'y a pas une stricte adéquation entre être bénéficiaire d'un minimum social et connaître des difficultés d'insertion sociale, il convient de s'interroger sur la réalité et l'efficacité des efforts réalisés par la société française en matière d'insertion ; enfin, il a semblé opportun de s'intéresser aux expériences européennes ou nord-américaines pour montrer la grande complexité de la situation française.

I - UN SYSTÈME FONDÉ SUR DEUX LOGIQUES COMPLÉMENTAIRES

Le « système » français des minima sociaux s'est constitué progressivement autour de deux logiques : l'une, traditionnelle, visant à combler et à garantir des ressources suffisantes à certaines catégories de personnes qui ne pouvaient, pour une raison ou une autre, bénéficier partiellement ou totalement des prestations de la sécurité sociale ; l'autre, plus récente, visant à lutter de façon générale contre les phénomènes de pauvreté par l'octroi d'une aide monétaire universelle et par des actions d'insertion sociale. Cette succession de deux logiques a conduit à l'édification d'un système complexe, prenant en compte aussi bien des situations de pertes de ressources spécifiques que des situations plus globales. Plus que la juxtaposition de dispositifs d'inspiration aussi différente, c'est toutefois la façon dont ces dispositifs se combinent et s'articulent qui mérite examen s'agissant du cas français.

⁶⁴ Il était accompagné de M. Michel Dollé, rapporteur général du CSERC.

A - PROTECTION SOCIALE ET MINIMA SOCIAUX DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS

Les minima sociaux ne peuvent se concevoir, en France comme chez nos voisins, en dehors du reste de la protection sociale. Des conditions plus ou moins généreuses de couverture par les régimes d'assurances sociales entraînent d'un pays à l'autre des différences dans l'importance du recours aux minima sociaux. Un des points sensibles en la matière est le degré de prise en charge du chômage par les régimes d'assurance ou de solidarité. Un autre est la couverture de l'invalidité ou du handicap : ainsi, aux Pays-Bas, une forte proportion de la population échappe au chômage et au recours au revenu minimum social du fait d'un régime d'assurance invalidité particulièrement ouvert et relativement généreux.

Fig. 34 : TROIS CONCEPTIONS DIFFÉRENTES DE LA PROTECTION SOCIALE

La comparaison internationale des pratiques fait apparaître trois conceptions différentes de la protection sociale ayant des incidences sur les dispositifs de minima sociaux.

Dans la forme « libérale » d'organisation de la protection, dont l'archétype est sans doute les Etats-Unis, le système d'assurance sociale n'est quasiment pas développé et les risques sociaux sont couverts par des assurances privées. Il n'existe ni minima sociaux, garantissant un minimum de ressources pour des catégories particulières, ni a fortiori de revenu minimum universel.

Un modèle « bismarckien » où l'accès à la protection sociale réside sur l'activité passée et laisse subsister des « trous » : une personne qui n'a jamais travaillé ne peut être couverte convenablement, par le mécanisme assurantiel. Ces trous peuvent être comblés par des dispositifs d'aide sociale qui nécessitent un dépassement de la conception originelle.

Dans un modèle « beveridgien », en revanche, le principe est d'assurer à tous un niveau minimum de protection sociale, quitte à ce que chacun complète cette protection minimale par un système d'assurance privée. Ce modèle tend donc à introduire une fusion entre assurance sociale et recours à la solidarité, avec la délivrance de prestations d'un type uniforme. D'une certaine manière, il ne comporte pas de minima sociaux qui soient, par nature, différents des prestations de sécurité sociale.

Source : CSERC.

Des conceptions différentes concernant les relations s'établissant entre le bénéficiaire et la société du fait du recours à l'aide créent un deuxième clivage dans la mise en oeuvre des minima sociaux :

- une conception extrême des minima sociaux, non mise en oeuvre jusqu'à présent, repose sur l'idée selon laquelle la société doit fournir à chacun de ses membres un revenu minimum, indépendamment de toute obligation de l'individu par rapport à la société, et indépendamment des revenus d'activité de celui-ci : c'est l'idée, avancée par certains, d'un « revenu d'existence » ou « allocation universelle de revenu », dont la légitimité serait notamment fondée sur le caractère supposé durable du chômage de masse qui caractérise les pays développés ;
- d'autres, à l'opposé, estiment que la garantie de revenu procurée doit se « mériter » ou du moins donner lieu, en « contrepartie », à des activités au service de la société conduisant, d'une manière ou d'une

autre, à une « mise au travail obligatoire des pauvres ». Cette approche a été largement préconisée dans les débats récents aux Etats-Unis et a, en partie, inspiré la réforme du Welfare votée par le congrès en 1996.

La vision des minima sociaux formulée dès les années 1960 dans plusieurs pays européens, s'appuie, pour sa part, sur la définition d'obligations réciproques de l'individu et de la société : les minima sociaux visent à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail. Cette conception explicitée dans la loi sur l'aide sociale allemande de 1961 ou dans celle de 1965 aux Pays-Bas se retrouve, en France, au centre de la définition du RMI.

B - LA LÉGITIMITÉ DE LA REDISTRIBUTION

Certaines prestations sociales ou certains transferts jouissent, a priori, d'une légitimité forte auprès de l'ensemble des publics et des acteurs. Il en est ainsi des prestations d'assurance sociale fondées sur des cotisations antérieures de l'individu. La légitimité des minima sociaux apparaît spontanément moins assurée. Des remises en cause de leurs principes ou de leurs modalités d'application (soupçon de fraude ou d'absence d'effort de recherche d'emploi par exemple) apparaissent ainsi de manière récurrente, en particulier pour les minima sociaux accessibles aux personnes d'âge actif et supposées être en capacité de travailler. Il est donc nécessaire, dans ce domaine plus qu'en d'autres, d'expliquer les critères et modes de jugement.

Si la légitimité des minima sociaux peut mobiliser d'autres approches que l'analyse économique, on peut toutefois proposer les éléments de réflexion suivants, qui portent plus généralement sur la redistribution. Les transferts dits contributifs ou « assurantiels » sont relativement neutres vis-à-vis de la hiérarchie des revenus et se cantonnent à un rôle de protection contre les risques de l'existence qui est clairement au bénéfice de tous. C'est pourquoi, sans doute, ils bénéficient d'un large consensus. Par comparaison, comment peut-on situer la logique des minima sociaux ?

Il existe un continuum entre les prestations les plus assurantielles et les différents minima sociaux, si bien que la différence entre les types de transferts est une question de degré, plutôt que de nature. Une des illustrations en est la continuité entre assurance chômage et assistance, continuité encore plus manifeste quand on regarde la variabilité des solutions retenues dans les différents pays d'Europe. La légitimité des minima sociaux est d'autant plus forte que la montée des risques sociaux accroît le sentiment général de fragilité et réduit le nombre de personnes qui peuvent se considérer comme totalement protégées du risque d'en relever un jour.

L'existence de minima sociaux est en partie liée au maintien de l'efficacité économique. Ils sont partiellement le garant d'une cohésion sociale nécessaire au bon fonctionnement de l'économie et à la croissance et, dans une certaine mesure, jouent le rôle de stabilisateurs économiques. Le débat ne devrait donc pas tant porter sur la légitimité des minima sociaux que sur leur niveau et leurs modalités en pondérant les avantages et les coûts ou inconvénients de ces

transferts. Et c'est ici que le mélange des points de vue éthiques et économiques doit être mobilisé avec autant de clarté que possible.

Quelles inégalités doivent être réduites et avec quelle intensité ? Une des manières d'aborder ce sujet consiste à s'appuyer sur des règles faisant référence à une éthique de la responsabilité : la société n'aurait à compenser que les handicaps dont la personne ne serait pas responsable. S'il est difficile, voire impossible, d'appliquer ce type de raisonnement à des individus particuliers, cette approche permet de s'interroger sur certains choix implicites de la société française dans le domaine des minima sociaux. Ainsi, notre système conduit à deux niveaux assez différents de revenu minimum garanti, l'un concernant les personnes peu susceptibles de se procurer des revenus par le travail (vieillesse, invalidité, handicap), l'autre les personnes en âge et capacité de travailler ; le premier vaut environ 1,5 fois le second. En Allemagne, aux Pays-Bas ou en Belgique, le rapport vaut 1. Si les minima sociaux sont conçus comme la compensation par la société des handicaps que subit une personne et dont elle n'est pas responsable, la société française serait, selon le rapport du CSERC, celle qui, parmi les différents pays cités, imputerait le plus au chômeur de longue durée ou à l'allocataire d'un minimum social la responsabilité de sa situation, ce qui est pour le moins contestable.

Il est nécessaire enfin de pouvoir donner un ordre de préférence entre deux situations conduisant au même revenu final de l'individu, mais avec une répartition différente entre revenus de transfert et revenus d'activité. Ceci peut être analysé de deux points de vue, non contradictoires : une approche des minima sociaux européens, qui considère comme première la responsabilité de l'individu de subvenir par son activité à ses besoins et subsidiaire l'aide de la société s'il n'est pas en mesure d'y parvenir, implique que les bas revenus d'activité ne doivent pas se voir appliquer des prélèvements excessifs (par accroissement de l'impôt ou réduction des transferts) ; on peut aussi prendre en considération les effets potentiels des transferts sur l'offre de travail. Il peut s'agir du nombre d'heures travaillées, de la décision de se porter ou non sur le marché du travail, voire de la qualité de ce travail (effort de promotion individuelle) ou encore de la déclaration de ce travail (travail au noir).

Ces trois règles peuvent être utilisées pour examiner les minima sociaux. Elles ne sont pas équivalentes. Ainsi, pour apprécier le choix politique du niveau relatif d'un minimum social et d'un revenu d'activité (par exemple du montant du RMI et du SMIC à temps plein), on peut faire appel à une approche en termes de responsabilité (les personnes privées d'emploi sont-elles en partie responsables de leur situation ?) ou en termes d'incitation à la recherche d'emploi.

C - LES SPÉCIFICITÉS DE L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE

Les minima sociaux pouvaient, à l'origine, être définis comme un minimum de ressources devant être assuré à une personne ayant cotisé à un régime d'assurance sociale (par exemple en matière de retraite) mais n'ayant pas acquis des droits suffisants pour obtenir une allocation d'un montant jugé minimal ; ils ont été étendus à des catégories de personnes n'ayant pas été en situation de cotiser à ces régimes d'assurance (extension par exemple du minimum vieillesse aux mères de famille). Ceci a conduit fréquemment à un déplacement d'un financement de type assurantiel ou contributif à un financement faisant appel au prélèvement fiscal, dit de solidarité ou non contributif.

Par ailleurs, les conditions économiques se sont fortement modifiées au cours de cette construction progressive, changeant la nature ou les objectifs des dispositifs. En France comme dans plusieurs pays européens, les premiers dispositifs de minima sociaux ont été définis en s'appuyant sur l'idée que la croissance économique, la prospérité, la montée en puissance des régimes d'assurance sociale conduiraient à un moindre besoin de recourir à ces instruments. Avec le ralentissement de la croissance, la montée du chômage, la précarité accrue de l'emploi et certaines évolutions sociales (moindre stabilité des ménages), de nouvelles questions sont apparues. Ces changements de perspective ont aussi affecté les autres pays européens qui avaient, plus tôt qu'en France, mis en place des dispositifs étendus de minima sociaux (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Royaume-Uni notamment), en relation avec les caractéristiques propres de leur protection sociale. Ils ont dû, eux aussi, à la fois renforcer les moyens financiers consacrés à leurs propres dispositifs et renouveler les politiques visant à compenser un déficit croissant d'insertion économique et sociale.

Fig. 35 : UNE GRANDE DIVERSITÉ DE DISPOSITIFS

Les dispositifs diffèrent par de très nombreux aspects⁶⁵. Il est possible de les diviser en deux catégories, selon qu'ils concernent des situations de pertes de ressources définitives ou des situations a priori plus provisoires, parmi lesquels on peut ranger le RMI.

a)- Les minima sociaux de longue durée

1%- Le minimum vieillesse (MV)

Le minimum vieillesse exprime la solidarité de la société à l'égard des personnes âgées disposant de ressources faibles ou inexistantes. Institué pour les personnes de 65 ans ou plus qui n'étaient pas ou étaient mal couvertes par les mécanismes d'assurance vieillesse de la sécurité sociale, son montant mensuel maximal est de 3 433 F pour une personne seule et de 6 158 F pour un couple.

2%- Le minimum invalidité (MI)

Le minimum invalidité est destiné à procurer un revenu de remplacement minimal à des personnes âgées de moins de 60 ans dont la capacité de travail ou de gain se trouve réduite des deux tiers au moins à la suite d'un accident ou d'une maladie. Il arrive, en effet, que les pensions d'invalidité versées par les régimes d'assurance sociale ne puissent assurer à ces personnes un revenu jugé suffisant. Le minimum invalidité prend en compte la situation de ces personnes en portant leurs ressources, pour une personne seule, à un niveau égal au minimum vieillesse.

3%- L'allocation aux adultes handicapés (AAH)

L'allocation d'adulte handicapé est venue combler les failles du minimum invalidité en 1975, en prenant en compte la situation des personnes sans ressources et incapables de travailler, mais qui n'avaient pas accès au minimum invalidité du fait de l'insuffisance de leur activité professionnelle antérieure. Cette allocation est accordée sur décision d'une commission, la COTOREP, à toute personne atteinte d'une infirmité entraînant une incapacité permanente d'au moins 80 %. Elle est également accordée aux personnes dont le taux d'incapacité est de 50 % mais qui ne peuvent se procurer un emploi en raison de leur handicap. Le montant de cette allocation est identique à celui du minimum vieillesse. Un complément de 540 F est versé aux personnes habitant un logement indépendant.

b)- Les minima sociaux transitoires

1%- L'allocation de parent isolé (API)

L'allocation de parent isolé est une allocation destinée à garantir un revenu minimum aux personnes isolées qui assurent la charge effective et permanente d'au moins un enfant. Ce revenu minimum de 4 217 F par mois au 1er janvier 1997 pour un parent isolé avec un enfant est versé pendant une durée limitée à un an ou jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de trois ans.

2%- L'allocation d'assurance veuvage (AV)

Cette allocation vise également à assurer un minimum de ressources aux veufs et aux veuves de moins de 55 ans qui ne peuvent prétendre à une pension de réversion et qui assurent ou ont assuré la charge d'un enfant au moins. L'allocation est versée pendant trois ans de manière dégressive (3 073 F la première année, 3 019 F la deuxième année et 1 537 F la troisième année).

3%- L'allocation d'insertion (AI)

Depuis 1992, l'allocation d'insertion ne concerne plus que des situations particulières : détenus libérés de prison, rapatriés, réfugiés et apatrides, expatriés et victimes d'accident du travail en attente de réinsertion ou de reclassement (1 311 F par mois).

⁶⁵ Montants au 1er janvier 1997.

4%- L'allocation de solidarité spécifique (ASS)

L'allocation de solidarité spécifique est destinée aux chômeurs qui cessent d'être indemnisés dans le régime d'assurance chômage et qui peuvent justifier de cinq ans d'activité professionnelle durant les dix ans précédant la fin de leur contrat de travail. Les bénéficiaires de cette allocation doivent disposer de ressources inférieures à un plafond et être à la recherche d'un emploi, à moins d'en être dispensée. Depuis le 1er janvier 1997, les conditions d'activité nécessaires pour l'accès à cette allocation ont été durcies, et les plafonds de ressources ont été abaissés pour les couples. Cette restriction réduit le nombre des bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité. Son montant mensuel maximum est de 2 230 F.

5%- Le revenu minimum d'insertion (RMI)

Le revenu minimum d'insertion est une prestation universelle permettant de couvrir toutes les situations de ressources inférieures à un seuil donné. Peuvent en bénéficier tous les résidents en France, sans distinction de nationalité (une durée de résidence de trois ans est toutefois requise pour les ressortissants de pays étrangers), à condition qu'ils soient âgés de plus de 25 ans et ne soient pas étudiants ou, s'ils ont moins de 25 ans, qu'ils aient un enfant à charge. L'allocation versée complète les ressources des intéressés de façon à leur garantir un revenu minimum, fixé à 2 114 F par mois au 1er janvier 1997 pour une personne isolée sans enfants à charge. Cette allocation est toutefois conditionnée à un engagement du bénéficiaire à participer aux actions ou activités définies avec lui, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle (article 2 de la loi de 1988). Cet engagement est formalisé dans un contrat d'insertion.

Source : CSERC.

Les lacunes des minima sociaux de la première génération sont apparues avec de plus en plus d'insistance à partir du milieu des années 1980, avec le développement des situations de précarité, les limites apportées successivement à l'indemnisation du chômage et l'apparition de phénomènes massifs d'exclusion du marché du travail :

- d'une part, ils ne prenaient pas en compte toutes les situations de pauvreté ou de précarité (chômage non indemnisé, activités faiblement rémunérées, etc.) puisque chacun était ciblé sur un groupe de personnes bien identifié, créant ce qu'il est convenu d'appeler des « trappes à pauvreté ». Il était donc nécessaire de passer à une approche fondée sur la reconnaissance d'une situation de pauvreté globale et de définir un minimum de dernier recours, valable pour tous ;
- par ailleurs, un nombre de plus en plus important de chômeurs ne disposait plus de ressources suffisantes, compte tenu des difficultés financières de l'assurance chômage et des limites successives apportées aux conditions d'indemnisation : en 1984, le régime d'assurance a ainsi été séparé du régime de solidarité et une allocation de solidarité spécifique (ASS) a été créée pour subvenir aux besoins des personnes qui avaient épuisé leurs droits à indemnisation, l'octroi de cette allocation étant cependant soumis à des critères d'activité stricts en 1992 et 1993, le montant et la durée de l'indemnisation ont été réduits avec la création de l'AUD, fixée en fonction du salaire de référence, dégressive tous les quatre mois et comportant un plancher (de 2 714 F par mois en 1996) ;

- enfin, les minima sociaux avaient été conçus dans une période de plein emploi, où l'exclusion du marché du travail résultait surtout d'événements naturels ou de handicaps (vieillesse, invalidité...) et non de la présence d'un chômage massif, de reconversions de secteurs industriels ou d'un manque de qualification par rapport aux exigences nouvelles du marché du travail. L'apparition d'un chômage structurel, qu'aucune amélioration de la conjoncture n'était en mesure de résorber, justifiait de compléter l'octroi d'un minimum de ressources par un dispositif d'insertion conçu de façon très large, sans lequel le retour à l'emploi ne pouvait réellement être envisagé.

Fig. 36 : LES MINIMA SOCIAUX AU PREMIER JANVIER 1998

Minimum	Montant mensuel janvier 1998 (en francs)	Date de dernière revalorisation	Nombre total d'allocataires au 31 décembre 1996
RMI	2 429,42	1.01.1998	+ 1,1 %
Allocation parent isolé (API)	3 163 (sans enfant) 4 217 (1 enfant)	1.01.1998	+ 1,1 %
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	2 296,10	janvier 1998 rétroactif juillet 1997	+ 2 %
Allocation adultes handicapés (AAH)	3 470,91	1.01.1998	+ 1,1 %
Minimum invalidité	3 470,91	1.01.1998	+ 1,1 %
Assurance veuvage	3 107 (1ère année)	1.01.1998	+ 1,1 %
Minimum vieillesse	3 470,92	1.01.1998	+ 1,1 %
Allocation d'insertion (AI)	1 329,18	1.01.1986	
TOTAL			3 447 390

Source : Ministère du Travail.

Le RMI a répondu en partie à ces lacunes. La loi du 1er décembre 1988 a institué un revenu minimum assorti d'une obligation de démarche d'insertion pour celui qui perçoit ce revenu. A l'instar de ses voisins européens, la France a ainsi choisi de lier l'octroi d'une aide monétaire (sans condition d'activité et de nationalité notamment) à un effort d'insertion de l'allocataire. Ce choix l'a éloignée tant des systèmes d'allocation universelle sans exigence d'une contrepartie proposée par certains courants de pensée que des systèmes d'aide au revenu des seules personnes qui travaillent existant dans plusieurs pays anglo-saxons à côté de prestations de minima sociaux :

- tout d'abord, le critère d'octroi du RMI a été défini en termes exclusivement monétaires et de manière très large, puisque presque tous les individus âgés de 25 à 65 ans (60 ans dans quelques cas) se voient garantir un revenu minimum qui varie en fonction de la taille de leur ménage. Les personnes exclues des minima précédents, parce qu'elles ne correspondaient pas à la situation sociale particulière à laquelle ces minima s'attaquent (invalidité, vieillesse, monoparentalité...), sont désormais couvertes par un dispositif garantissant un minimum de ressources (sauf pour les moins de 25 ans). La situation de pauvreté des individus et des ménages est

- pour la première fois reconnue et prise en charge autrement que par les modalités traditionnelles de l'assistance et de l'aide sociale ;
- ensuite, le RMI a été conçu selon une logique d'insertion sociale plus large que le seul objectif de retour à l'emploi de façon à compléter les revenus du ménage dans la limite d'un plafond et non à se substituer aux minima sociaux existants. à la différence des autres minima sociaux, il tient compte de la composition du ménage et ne repose pas seulement sur l'idée d'un droit propre à l'individu ;
 - enfin, l'attribution de l'allocation a été complétée par un contrat d'insertion visant à accompagner le bénéficiaire. L'existence de situations durables d'exclusion et la diversité de ces situations ont amené, en effet, à diversifier les objectifs assignés au processus d'insertion, qui vont de l'apprentissage de savoirs fondamentaux au retour à l'emploi dans le secteur marchand, en ayant souvent recours aux formes d'emplois aidés dans le secteur public (contrats emploi solidarité - CES - ou contrats emploi consolidé - CEC - par exemple).

Toutefois, le bénéfice du RMI n'a pas été étendu aux jeunes de moins de 25 ans. Dans ce choix, singulier à la France, a pu entrer en considération le souci de laisser jouer les solidarités familiales et de ne pas « désinciter » les entrées sur le marché du travail. Une des conséquences de ce choix a été cependant de ne pas faire face directement à l'aggravation de la situation de cette catégorie de la population à l'égard de l'emploi et à ses conséquences financières, d'autant plus aiguës que, dans la plupart des cas, elle ne dispose pas de ressources alternatives (indemnités d'assurance chômage, prestations familiales...).

Fig. 37 : UN SYSTÈME QUI PRÉSENTE QUELQUES INCOHÉRENCES

Le dispositif des minima sociaux français est particulièrement complexe. Ceci est le fruit de sa construction progressive dans une logique où chaque minimum social (avant le RMI) a été créé en aval d'un dispositif d'assurance d'un risque donné. Les règles régissant chacun des minima sociaux se définissent comme un compromis entre la logique et les caractéristiques de la couverture assurantielle du risque particulier et la mise en jeu des conditions de ressources. De cette logique, il résulte de grandes différences entre les minima dans les conditions d'accès (par exemple en matière de nationalité), dans les niveaux des allocations maximales qui peuvent être versées et dans les conditions de ressources. Les niveaux de revenu disponible que la personne ou la cellule familiale peut atteindre tout en bénéficiant d'un versement de tout ou partie du minimum social sont extrêmement variables d'un cas à l'autre.

1%/- Politique familiale et minima sociaux

Le CSERC pointe deux types d'incohérence apparaissent entre la logique de la politique familiale et les règles gérant les différents minima sociaux :

- la première est interne aux minima sociaux du fait de la diversité des règles de prise en compte des allocations familiales dans les ressources du foyer. Celles-ci ne sont pas prises en compte dans le calcul du plafond de ressources pour un bénéficiaire de l'Allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation d'assurance veuvage, mais sont déduites de l'allocation pour le RMI et l'Allocation de parents isolés. La majoration du RMI pour un troisième enfant (961 F) est plus faible que dans le cas de l'Allocation de parents isolés (1 054 F) mais surtout beaucoup plus faible que la majoration d'allocations familiales et l'obtention du complément familial pour un ménage disposant de revenus moyens. Ainsi,

l'ensemble du système de protection sociale aide moins le bénéficiaire du RMI à prendre en charge un troisième enfant qu'il n'aide une famille moyenne ;

- en second lieu, l'articulation de la politique familiale et des minima sociaux introduit des distorsions en défaveur des travailleurs à bas revenus. Le RMI, comme l'API, sont modulés en fonction de la composition de la famille. Ils sont ainsi majorés dès le premier enfant. En revanche, les allocations familiales ne sont servies qu'à partir du deuxième enfant et n'atteignent un montant important qu'à partir du troisième enfant (y compris le complément familial). Cette situation conduit à ce que la société prenne moins en charge le coût des premiers enfants pour une personne travaillant avec un bas salaire, que pour une personne bénéficiaire du RMI ou de l'API, alors même que le coût de l'enfant peut être plus élevé du fait du travail (garde d'enfants). Il s'agit-là d'une singularité française : dans nombre des pays européens étudiés, les allocations familiales sont servies dès le premier enfant, et traitent de manière plus homogène la présence d'enfants, que l'on soit actif ou inactif.

2%- Les aides au logement

Dans le cas de l'aide au logement s'introduisent aussi deux types d'incohérence. Le premier est relatif au traitement différent de l'allocation logement dans chacun des minima sociaux. Pour certains d'entre eux (RMI, API), lorsque l'allocataire de minima sociaux perçoit l'allocation logement (ou est hébergé gratuitement), une somme forfaitaire vient réduire le montant de l'allocation du RMI ou de l'API versée. Dans les autres minima sociaux, l'allocation logement s'ajoute pleinement puisqu'elle n'est pas comprise dans les ressources prises en compte.

La seconde incohérence est représentative de ce qu'on peut considérer comme un effet pervers des modes de définition des ressources dans le cadre des allocations sous conditions de ressources. Schématiquement, l'aide au logement est fonction de la taille du foyer et du montant du loyer (sous un plafond); elle décroît aussi en fonction des ressources du foyer. Mais tous les éléments de revenu n'entrent pas dans la définition des ressources prises en compte (approximativement les ressources imposables). Ainsi, les prestations de minima sociaux ne sont pas comptées, alors que les pensions de retraite ou les revenus d'activité le sont. Ceci peut conduire à ce qu'une personne quittant un minimum social (par exemple le RMI) pour reprendre un emploi voie son revenu disponible baisser, à terme, du fait d'une allocation logement moindre. Cela peut conduire aussi à ce que des titulaires de pensions légèrement supérieures au minimum vieillesse aient un revenu plus faible, compte tenu de l'aide au logement, qu'un allocataire du minimum vieillesse. Ici encore, il s'agit d'une spécificité française peu justifiable.

Cet exemple pourrait être multiplié, notamment dans le cadre des aides sociales, dès lors qu'une prestation est fournie en fonction du statut de la personne (retraité, chômeur, etc.) et non de son niveau de revenu (gratuité des transports par exemple) ou que, ce qui revient au même, la prestation est calculée à partir d'une estimation des ressources excluant des éléments catégoriels, par exemple en se référant au revenu imposable. On peut ainsi noter que les bénéficiaires du RMI sont exonérés de la taxe d'habitation mais pas les allocataires de l'ASS.

3%- Prestations différencielles et équité

Les minima sociaux diffèrent du point de vue des ressources que peut se procurer le bénéficiaire ou les membres de son foyer. Pour certains (API, RMI), le montant maximal de l'allocation est égal au plafond de ressources, et toute ressource du bénéficiaire prise en compte dans le calcul du plafond va réduire à due concurrence l'allocation versée. Il s'agit d'allocations totalement différencielles où le taux marginal de prélèvement est de 100 % au premier franc perçu. Dans les autres, le montant maximal de l'allocation est inférieur au plafond de ressources. Avant le plafond, toute ressource supplémentaire peut s'ajouter à l'allocation sans l'amputer (taux marginal de prélèvement nul). Mais une fois le plafond atteint, toute ressource s'impute entièrement sur le montant de l'allocation (taux marginal de 100 %). On a déplacé le problème sans le supprimer, et ce vers des zones où le revenu global reste modeste.

Ce caractère totalement différentiel peut s'admettre plus facilement pour les revenus du capital ou les obligations alimentaires. Il apparaît par contre peu justifiable et de plus inefficace en ce qui concerne l'incitation au retour de l'emploi, que les taux marginaux de prélèvement sur les revenus du travail soient nettement plus élevés pour les bas ou très bas revenus que pour les revenus moyens ou élevés.

Source : CSERC.

II - L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

Avec la montée du chômage, le paysage des minima sociaux apparaît, au milieu des 1990, très différent de celui du début des années 1970 : il comporte moins de personnes âgées, mais plus de personnes isolées, de jeunes, de personnes sans emploi. Au 31 décembre 1996, on dénombrait 3,156 millions d'allocataires de minima sociaux en France métropolitaine. Si l'on ajoute aux allocataires leur famille, la population concernée par les minima sociaux est passée de 3 millions de personnes à la fin de 1970 à près de 6 millions à la fin de 1995.

A - LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES EST PASSÉ DE 2,3 MILLIONS EN 1970 À 3,2 MILLIONS FIN 1996, SOIT UNE PROGRESSION DE 43 %

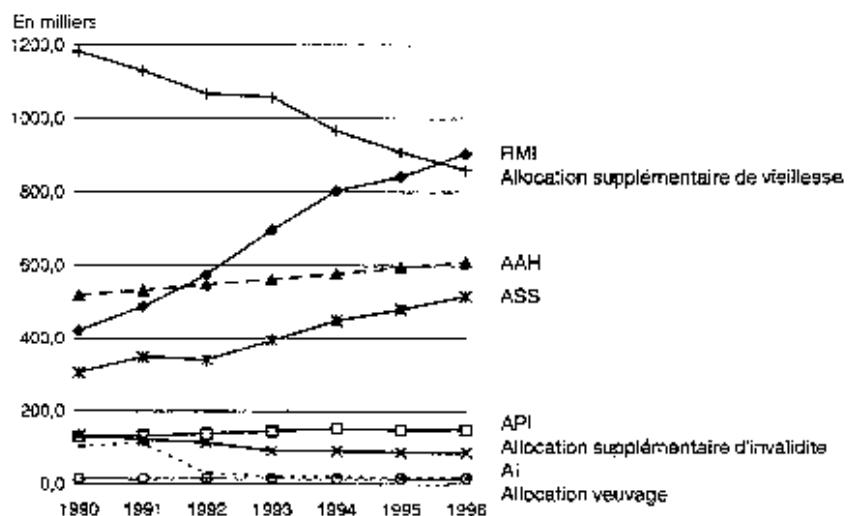
Toutefois, cette progression n'a pas été régulière⁶⁶ :

- jusqu'à la fin des années 1970, le nombre total des bénéficiaires est resté relativement stable. Cette situation recouvre toutefois des évolutions différenciées : les effectifs du minimum invalidité, puis ceux de l'Allocation adulte handicapé et de l'Allocation de parents isolés ont ainsi augmenté tandis que le minimum vieillesse diminuait ;
- de 1979 à 1984, le nombre total des bénéficiaires augmente de 2,5 % par an en moyenne pour atteindre 2,65 millions à la fin de l'année 1984. Cette progression s'explique par la mise en place de l'Allocation de solidarité spécifique ;
- de 1984 à 1988, la relative stabilité des bénéficiaires résulte d'évolutions contrastées : la baisse des effectifs de l'Allocation d'insertion et du minimum vieillesse, d'un côté, l'augmentation des effectifs de l'ASS, et, dans une moindre mesure, de l'API et de l'AAH, de l'autre. La création du RMI en 1988 marque une rupture. Loin de se substituer aux dispositifs existants, le RMI semble avoir rempli son objectif de garantir un revenu minimum à une population qui n'était pas jusqu'alors prise en charge par les autres dispositifs ;
- de 1989 à 1992, le nombre total de bénéficiaires reste stable, malgré la montée en charge du RMI et la hausse des effectifs de l'AAH et de l'ASS. Parallèlement, le minimum vieillesse a poursuivi sa baisse et ceux de l'AI ont fortement chuté du fait de mesures restrictives ;

⁶⁶ Les périodes de plus forte progression correspondent à la mise en place de nouveaux dispositifs (AI, ASS, RMI) ou à des réformes de certains d'entre eux, comme celle de l'assurance chômage en 1993.

- de 1992 à 1996, les bénéficiaires de minima passent de 3 millions en 1992 à 3,2 millions fin 1996 en raison de la progression soutenue du nombre des personnes percevant le RMI ou l'ASS (et à un degré moindre l'AAH). Ces évolutions sont à mettre en relation avec la dégradation de la conjoncture économique et la hausse du nombre des chômeurs de longue durée, mais également avec la réforme de l'indemnisation du chômage en 1993 qui, en réduisant la durée d'indemnisation, a entraîné une forte croissance des chômeurs en fin de droits et a abouti à un recours accru à ces revenus minima.

Fig. 38 : ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ALLOCATAIRES
DE MINIMA SOCIAUX EN MÉTROPOLE
au 31 décembre (1990-1996)



Source : « Solidarité Santé » n° 3, juillet-septembre 1997 (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).

La croissance du nombre de bénéficiaires de minima sociaux dans les années 1990 résulte pour l'essentiel de trois allocations, le RMI, l'ASS et l'AAH, à relier avec la situation de l'emploi, l'allongement des durées de chômage, l'accroissement des difficultés à entrer dans l'emploi, en particulier pour les handicapés physiques ou mentaux. Par ailleurs, les réformes de 1992 et 1993 rendant plus restrictives les conditions d'indemnisation du chômage dans le système des assurances sociales ont reporté sur les minima le nombre de bénéficiaires.

D'une manière plus générale, le traitement plus ou moins généreux du chômage, du handicap ou de l'invalidité, dans le cadre des assurances sociales, peut modifier fortement l'importance numérique et la structure des bénéficiaires de minima sociaux. Aux Pays-Bas pour l'invalidité et en Belgique pour le chômage, la générosité d'accès ou de maintien dans les régimes d'assurance

réduit sensiblement les effectifs des bénéficiaires des minima sociaux. Plusieurs pays européens ont, dans le domaine du chômage, un régime de solidarité plus ouvert que leur régime d'assurance, en particulier à destination des primo-demandeurs d'emploi. C'est par exemple le cas de l'Allemagne. En contrepartie, les conditions de ressources y sont plus restrictives pour les revenus complémentaires.

En matière d'indemnisation du chômage, la France se distingue par un régime d'assurance chômage assez ouvert (malgré les restrictions apportées en 1992 et 1993) mais un accès très restrictif aux indemnisations du régime de solidarité. Les conditions d'accès à l'ASS sont beaucoup plus restrictives que celles régissant l'AUD du régime d'assurance chômage. Si le niveau de ressources apporté par l'allocation de solidarité est peu différent de celui du RMI pour une personne seule, en revanche, le plafond de ressources autorise des apports d'autres revenus et notamment de revenu du conjoint assez conséquent. Enfin, le régime de solidarité ne prend pas en compte les personnes primo-demandeurs d'emploi ou à très courte carrière salariale. En particulier, l'allocation d'insertion ne joue plus ce rôle depuis sa réforme de 1992. Cette situation tend à faire basculer nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés vers le dernier filet de protection constitué par le RMI. C'est le phénomène d'éviction de l'assurance chômage vers le RMI qui touche de plus en plus de chômeurs et a contribué à augmenter considérablement le nombre de bénéficiaires du RMI.

Le CSERC s'interroge sur le choix global qu'a fait la société française de ne pas définir un minimum social (une allocation de chômage du régime de solidarité) qui prenne en charge les personnes ayant des expériences salariales courtes ou qui tentent de s'insérer sur le marché du travail. Ces personnes, si elles ont plus de 25 ans, peuvent avoir recours au RMI avec un statut social moins valorisant que celui de chômeur indemnisé et avec une incitation à l'insertion économique moins clairement définie. La situation est plus grave encore pour les jeunes de moins de 25 ans. Ils sont fréquemment au chômage, dépourvus des références de travail qui leur permettraient d'accéder à l'assurance chômage. Ils ont, de plus, été exclus depuis l'origine du RMI (sauf s'ils ont des enfants à charge). Depuis lors, cette situation n'a pas été modifiée et aucune ouverture, liée par exemple aux possibilités ou impossibilités de solidarité familiale n'a été envisagée.

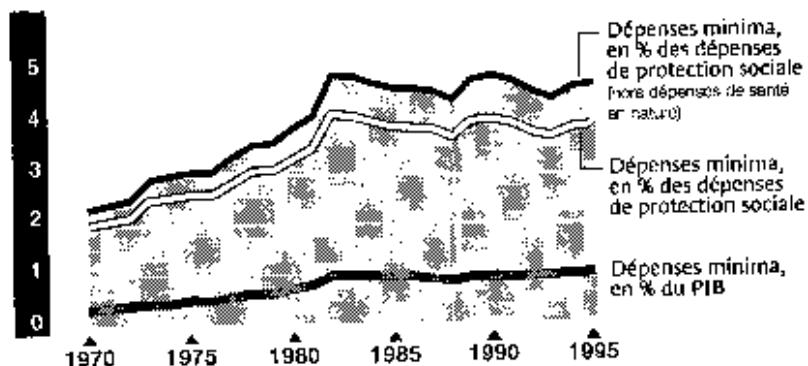
Dans les autres pays européens étudiés, les jeunes ayant achevé leurs études et sans emploi peuvent accéder dès leur majorité (18 ans) aux minima sociaux. Dans ces pays, cet accès se fait parfois à un niveau de revenu plus faible (qui correspond aussi à la pratique d'un salaire minimum ou conventionnel réduit en fonction de l'âge) et en accompagnant l'allocation de conditions plus strictes relatives à l'insertion économique (obligation de recours à des formations, à l'apprentissage, aux emplois aidés).

B - L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

1. Le quart des ressources est affecté au RMI et à l'Allocation adulte handicapé (AAH)

En 1995, les dépenses consacrées aux revenus minima garantis s'élevaient à 80 milliards de francs environ alors qu'elles s'élevaient à près de 14 milliards en 1970 (francs de 1995). L'AAH et le RMI concentraient chacun un quart des masses versées, tandis que le minimum vieillesse représentait environ 23 % et l'ASS 16 %.

Fig. 39 : ÉVOLUTION DES MASSES FINANCIÈRES
CONSACRÉES AUX MINIMA SOCIAUX
(1970-1995)



Source : CERC-Association.

Les dépenses effectuées au titre de ces minima n'ont pas progressé régulièrement depuis 1970. Elles ont fortement augmenté entre 1970 et 1982, d'environ 13 % par an (en francs constants). Cette augmentation résulte surtout des fortes revalorisations des minima vieillesse et invalidité et de l'AAH, la croissance de ménages bénéficiaires étant inférieure à 1 % par an sur la période. De 1982 à 1988, les dépenses restent quasiment stables (+ 0,6 % par an) principalement en raison de l'absence de revalorisation des barèmes et de la quasi-stabilité du total des bénéficiaires.

La mise en place du RMI provoque une augmentation sensible des dépenses en 1989 et 1990 (respectivement 10,4 % et 4,5 %). Mais de 1990 à 1993 les dépenses se stabilisent : la baisse des dépenses des minima vieillesse et invalidité (- 6 % par an) et la quasi-disparition des dépenses d'allocation d'insertion du fait de la réforme de 1992 (baisse de 85 % du total des dépenses entre 1990 et 1993) s'équilibrent avec les augmentations des dépenses au titre du RMI (+ 14 % par an), de l'AAH (+ 2 % par an) et, dans une moindre mesure, de l'ASS (+ 2 % par an). Les dépenses augmentent ensuite en 1994 et 1995 (respectivement + 6 et + 4 % environ) en raison de l'augmentation des dépenses d'AAH (+ 5 % par an), de RMI (+ 18 et + 8 %) et d'ASS (+ 12 et + 9 %). Cette augmentation des dépenses

est à mettre en relation avec les effets de la réforme de l'indemnisation du chômage en 1993 et de la dégradation de la conjoncture économique.

Le rapport entre les masses financières consacrées aux minima sociaux et le PIB s'établissait à environ 1 % en 1995, équivalent à celui observé en 1982. Cette stabilité tranche nettement avec la progression enregistrée entre 1970 et 1982, période durant laquelle la part des dépenses engagées pour les minima sociaux dans le PIB avait triplé, passant de 0,3 % en 1970 à 1 % en 1982. Les tendances sont très similaires si l'on rapporte ces dépenses non plus au PIB mais à l'ensemble des dépenses de protection sociale. La part des dépenses consacrées aux minima sociaux dans les dépenses de protection sociale est même légèrement plus faible en 1995 qu'en 1982, autour de 4 %. Là encore, la stabilité observée à partir de 1983 contraste nettement avec la croissance de la période 1970-1982. L'année 1983 marque donc une rupture très nette : à partir de cette année, l'effort financier consenti par la collectivité en faveur des allocataires de minima sociaux n'a pas augmenté alors même que le nombre de bénéficiaires a sensiblement progressé.

Deux phénomènes principaux se conjuguent pour expliquer cette stabilité de l'effort financier en faveur des minima sociaux alors même que le nombre d'allocataires et de personnes couvertes a augmenté, en valeur absolue comme en valeur relative, après 1982 : le premier tient aux décisions concernant les revalorisations des barèmes, lesquels ont, dans le meilleur des cas, péniblement suivi la hausse des prix depuis 1983 ; un second phénomène provient du fait que les ressources minimales garanties par le RMI ainsi que par d'autres minima créés au cours des années 1980 (AI, ASS) sont sensiblement inférieures à celles procurées par les autres minima sociaux dans des situations familiales comparables. Dans le cas du RMI, cet écart est de 30 % pour une personne seule et dépasse 40 % pour un couple. L'augmentation de la part des bénéficiaires du RMI dans les allocataires de minima sociaux a donc freiné la hausse des dépenses totales.

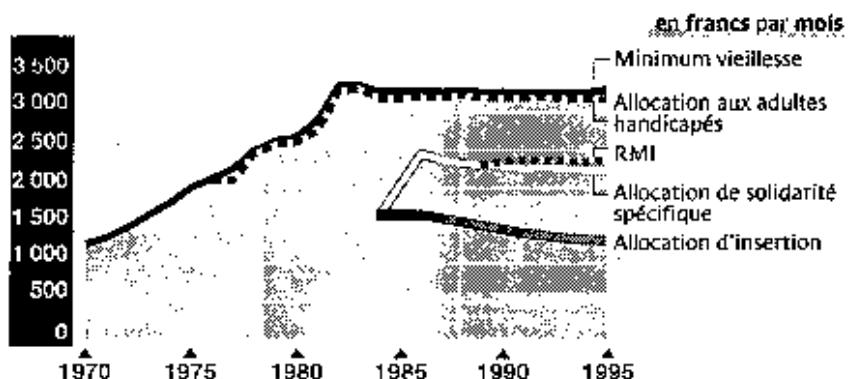
2. Une dégradation relative depuis 1983

Comme de nombreux barèmes sociaux, le montant des garanties minimales de ressources dépend directement des décisions prises chaque année par les pouvoirs publics en ce qui concerne la fixation de leur montant.

Les minima qui concernent des personnes situées hors du marché classique de l'emploi et qui se trouvent, du fait de leur âge ou de leur état de santé, dans l'incapacité de tirer du travail des ressources suffisantes (minimum vieillesse, minimum invalidité, AAH) ont connu des revalorisations importantes au cours des années 1970 ainsi qu'en 1982. Il est vrai que leur montant était très faible il y a vingt-cinq ans : en 1970, le montant mensuel du minimum vieillesse pour une personne seule était d'environ 1 250 F (en francs constants 1995). Depuis 1983, leur pouvoir d'achat a, au mieux, stagné. Pour les minima qui s'adressent à des personnes isolées ayant des enfants à charge (API, AV), le pouvoir d'achat a à peine été maintenu depuis leur création. Enfin les minima concernant plus spécifiquement les demandeurs d'emploi ont connu des baisses importantes : le pouvoir d'achat de l'allocation de solidarité spécifique a ainsi baissé de 10 %

entre 1986 et 1995 tandis que celui de l'allocation d'insertion a chuté de plus de 20 % sur la même période.

Fig. 40 : ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT DES MINIMA SOCIAUX
(1970-1995)



Source : CERC-Association.

Ainsi, tous les minima sociaux ont connu une dégradation, légère ou plus prononcée, de leur pouvoir d'achat à partir de 1983. L'examen des minima sociaux concernant des personnes ou des couples (avec ou sans enfant) ferait ressortir un constat tout à fait analogue.

La légère dégradation du pouvoir d'achat des minima sociaux, que l'on observe maintenant depuis une quinzaine d'années, contraste nettement avec l'évolution du niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages durant la même période. D'après les données de la comptabilité nationale, le niveau de vie moyen des ménages a ainsi augmenté d'environ 15 % entre 1982 et 1995. Cette progression du niveau de vie moyen n'a pas été régulière : elle a été quasi-nulle entre 1978 et 1987 (+ 0,2 % par an), avant de reprendre à un rythme modéré entre 1987 et 1995 (+ 1,7 % par an). Le décrochage entre l'évolution du pouvoir d'achat des minima et révolution du niveau de vie moyen s'est surtout accentué de 1987 à 1995, période durant laquelle le niveau de vie moyen des ménages a progressé alors que les minima sociaux ont connu, comme nous venons de le voir une dégradation de leur pouvoir d'achat.

Le montant des revenus des allocataires de minima sociaux est sensiblement différents d'un dispositif à l'autre, qu'il s'agisse du montant de l'allocation qu'ils perçoivent, ou du revenu plafond auquel ils peuvent accéder selon leur situation de famille, leurs logements (aide au logement pour les locataires), la perception de prestations sociales, la possibilité ou non de cumuler des revenus d'une activité professionnelle ou des revenus du patrimoine.

Les minima sociaux se séparent en deux groupes : ceux concernant les personnes susceptibles d'exercer une activité professionnelle - RMI, ASS, AI - et ceux concernant les personnes hors de possibilité d'exercer (ou d'exercer normalement) une activité - minimum vieillesse ou invalidité, AAH. Pour une

personne seule, l'allocation est de 2 200 F environ dans le premier groupe, 3 400 F pour le second soit un rapport de 1 à 1,6. Ceci est une des particularités françaises ; l'écart entre ces différents types d'allocations est en général plus faible (au Royaume-Uni) voire nul (aux Pays-Bas, en Belgique ou en Allemagne).

Cette caractéristique peut être expliquée de trois façons : par la perspective qu'ont les bénéficiaires du RMI ou de l'ASS, d'améliorer leurs revenus futurs en retrouvant un emploi - par le souci d'inciter financièrement les personnes qui le peuvent à retrouver du travail par l'attribution d'une part de « responsabilité » du bénéficiaire du RMI et de l'ASS dans sa situation de perte d'emploi. Tout se passe en effet comme si la société française rendait implicitement ces derniers responsables de leur manque de ressources, en leur accordant un revenu moindre qu'aux handicapés ou aux retraités.

Les minima sociaux se différencient également dans la prise en compte du conjoint ou des enfants : certains (RMI, minimum vieillesse, API) visent à garantir un niveau de vie minimum au ménage. Le montant de l'allocation maximale s'accroît avec la présence d'un conjoint ou d'enfants. Mais alors tout revenu extérieur s'impute sur le montant de l'allocation versée (à l'exception principale près de l'allocation logement) ; d'autres (ASS, AAH) s'apparentent plus à des prestations individuelles. Le montant de l'allocation est indépendant de la taille du ménage, mais l'allocation peut se cumuler avec les revenus du conjoint ou les allocations familiales, dans la limite d'un plafond qui peut s'élever avec la taille du ménage.

Au total, les niveaux de revenu disponible que la personne ou la cellule familiale peut atteindre tout en bénéficiant d'un versement de tout ou partie du minimum social sont extrêmement variables de l'un à l'autre. Certaines différences apparaissent sans grande justification : par exemple, entre la situation de l'AV, où il est possible de disposer de revenus du travail ou de l'épargne et celle de l'API, où ces revenus s'imputent sur le montant de l'allocation, au premier franc. De même, on ne peut justifier que l'API ne dispose pas d'un dispositif d'intérressement à la reprise d'emploi comme c'est le cas du RMI.

Dans l'ensemble, le revenu des bénéficiaires des minima sociaux apparaît faible et largement inférieur à celui d'un travailleur rémunéré au SMIC à plein temps. Pour la plupart des minima sociaux, il se situe en fait aux alentours d'un demi-SMIC mensuel, c'est-à-dire en-dessous du seuil de pauvreté, et est dans certains cas légèrement supérieur à celui-ci.

La dégradation relative des montants garantis par les minima sociaux n'a bien sûr pas le même sens selon que ces derniers sont plus ou moins éloignés du niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages. Certains ordres de grandeur significatifs ressortent clairement de la comparaison des minima sociaux avec le revenu moyen des ménages :

- pour le minimum vieillesse, le minimum invalidité, l'AAH et l'API, le revenu minimum garanti représente environ 30 % à 40 % du revenu moyen des ménages. Lors de la première année de perception, l'AV garantit un niveau de revenu assez voisin ;

- l'écart est assez important avec l'ASS et le RMI, dont le montant garanti représente 20 % à 30 % du revenu moyen des ménages (15 280 F en 1994, en francs 1996). Enfin, pour l'allocation d'insertion, la garantie de ressources représente de l'ordre de 15 % du revenu moyen des ménages.

Il n'existe pas de critère objectif permettant de déterminer quel doit être le bon niveau des minima sociaux. On rappellera, en conclusion, que le niveau du seuil de pauvreté retenu par la Commission européenne dans ses études est de 50 % du revenu moyen des ménages, le seuil utilisé par l'INSEE se référant à une norme plus restrictive (la moitié du revenu médian⁶⁷ inférieure d'environ 15 % à la norme précédente⁶⁸. Ce seuil de pauvreté s'établit à environ 3 500 F par mois et par unité de consommation en 1997. Pour situer les foyers bénéficiaires de minima sociaux par rapport à ce seuil, il convient de retenir l'ensemble des revenus monétaires dont ils peuvent disposer (en particulier du fait de l'allocation logement et des autres prestations). Evalué à partir des cas types de revenus de foyers locataires, il apparaît alors que les personnes seules allocataires du RMI se situent en dessous de ce seuil, tandis que les bénéficiaires de l'AAH ou du minimum vieillesse sont légèrement voire nettement au-dessus. Se situent également en dessous du seuil de pauvreté les personnes seules, salariés à mi-temps au SMIC⁶⁹.

III - MINIMA SOCIAUX ET EMPLOI

Dans le système français actuel, la question de l'insertion économique et sociale des différents allocataires de minima sociaux n'est explicitement posée que pour trois catégories. Dans le cas des handicapés, il s'agit en particulier des dispositions relatives aux obligations d'emploi de travailleurs handicapés, des centres d'aide par le travail. Dans le cas de l'allocation de solidarité spécifique, l'obligation de recherche d'emploi faite à l'allocataire n'entraîne pas, en contrepartie, des efforts particuliers demandés aux services de l'emploi en

⁶⁷ Compte tenu de la concentration des revenus dans le haut de la distribution, le revenu médian - celui qui partage la population en deux groupes d'égale importance - est dans tous les pays inférieur au revenu moyen.

⁶⁸ De façon conventionnelle, le seuil de pauvreté est mesuré relativement au niveau de vie médian de la population d'un pays, lequel sépare les 50 % des individus les plus riches des 50 % des individus les plus pauvres. Sont ainsi définis comme pauvres les ménages dont le niveau de vie (le revenu monétaire total du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation du foyer) est inférieur à la moitié de ce niveau de vie médian. Le niveau de vie médian représentant, en quelque sorte, la norme sociale du pays en matière de revenu et de consommation, le pauvre serait celui dont le pouvoir d'achat est trop éloigné de cette norme.

⁶⁹ La prise en compte des conjoints ou enfants à charge dans le RMI renforce ce constat : l'accroissement de l'allocation est plus faible que l'augmentation des besoins mesurée dans les échelles d'équivalence usuelles définissant les unités de consommation : le niveau de vie des couples au RMI, avec ou sans enfants, est donc encore plus éloigné du seuil de pauvreté que celui des personnes seules au RMI. En sens inverse, certains foyers bénéficiaires de minima sociaux peuvent échapper à la pauvreté, telle qu'elle est définie ici. Il s'agit, outre le cas déjà mentionné du minimum vieillesse, de la situation des foyers où peuvent se combiner des revenus salariés de la personne ou surtout du conjoint et le versement d'une allocation de minimum social sous un plafond de ressources plus élevé que le seuil : c'est par exemple le cas pour l'ASS et l'AAH.

direction de ces chômeurs de longue ou très longue durée. Ils peuvent cependant accéder à certains dispositifs d'aide à l'emploi.

L'insertion (économique ou sociale) n'est donc un objectif explicite que dans le cas du RMI. En l'absence d'évaluation nouvelle sur le RMI, nombre d'informations manquent pour juger de l'effectivité et de l'efficacité des dispositifs prévus par les lois successives. Cependant les indications assez fragmentaires montrent que les problèmes soulevés par la Commission nationale d'évaluation demeurent, voire se sont aggravés. La procédure du contrat d'insertion est trop peu mise en oeuvre : environ un allocataire sur deux n'est pas signataire d'un tel contrat. Sa mise au point se fait dans des délais très longs par rapport à ceux prévus par la loi. Ces délais sont inquiétants dans la mesure où les chances de sortir du RMI pour retrouver un emploi diminuent avec l'ancienneté de présence dans le dispositif comme c'est aussi le cas pour le chômage de longue durée. Si le contrat d'insertion est un instrument pour tenter d'aider le bénéficiaire à sortir du dispositif, il est nécessaire de le mettre en oeuvre le plus tôt possible.

Pour nombre d'allocataires, l'accès aux instruments des politiques de l'emploi n'est pas réalisé dans le cadre d'un contrat d'insertion. Ceci traduit notamment la déconnexion entre les services de l'emploi et les services ayant à instruire la demande d'allocation, la mise au point et le suivi des contrats d'insertion. Si la déconnexion dans le montage institutionnel est parfois compensée, sur le terrain, par les pratiques des acteurs, elle n'en reste pas moins significative.

Les lois de 1988 et 1992 ont choisi de retenir une conception très élargie de l'insertion, en ne la limitant pas à l'insertion économique ; cependant, la montée du chômage et l'insuffisance de prise en compte du chômage d'insertion par des allocations spécifiques, conduisent à accroître le nombre de bénéficiaires du RMI qui sont proches.

Une incidence du niveau et des modalités des minima sociaux sur l'offre de travail des personnes sans emploi est l'autre versant des relations entre minima sociaux et emploi. C'est la question posée dans nombre de débats au sein des organismes internationaux ou des enceintes nationales. Cette question a été d'abord formulée dans le cadre de discussions sur la reprise d'emploi des chômeurs indemnisés : la durée d'indemnisation et son niveau ont-ils une influence sur les efforts dans la recherche d'emploi ou sur le niveau des salaires demandés ? Elle a aussi été étendue aux minima sociaux et était sous-jacente à la fixation du montant du RMI fixé, pour un couple sans enfants, à environ 0,6 fois le SMIC à temps plein. En Allemagne, la loi définissant « l'aide à la subsistance » précise que le revenu des allocataires doit être inférieur au salaire net des groupes ayant un bas revenu. Aux Pays-Bas, en revanche, le choix explicite est que le minimum social soit égal, pour un couple, au salaire minimum légal pour un travail à temps plein.

Fig. 41 : LES MINIMA SOCIAUX DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS

Aux Etats-Unis⁷⁰, la prise en compte des situations de précarité s'effectue essentiellement au travers des programmes d'aide sociale (Welfare). Nombre des programmes sont définis en relation à la situation des enfants, pour lesquels la société estime, en quelque sorte, devoir se substituer à la défaillance des parents. Ces programmes font fortement appel à l'aide en nature. Enfin, ils tendent à lier l'octroi d'une aide à l'obligation d'une contrepartie remplie par le bénéficiaire, sous forme de travail d'intérêt général ou de recherche d'un emploi rémunéré. Aux Etats-Unis, la réforme du Welfare entrée en application au 1er Janvier 1997 va dans le sens d'une remise en cause du devoir d'assistance de la société envers ses membres les plus nécessiteux. L'aide sociale n'est plus un droit : elle doit être « méritée ».

L'Allemagne concilie son système de protection sociale fondé sur l'activité professionnelle et sa conception des minima sociaux par la mise en oeuvre d'une allocation de solidarité chômage très ouverte, en particulier aux primo demandeurs d'emplois, et de deux dispositifs de minima sociaux à vocation générale gérés localement, orientés en principe vers la couverture des besoins spécifiques de chaque personne. L'obligation faite au bénéficiaire de rechercher activement un emploi et d'accepter un « emploi convenable », s'exerce, de manière plus contraignante pour l'allocataire de minimum social que pour le chômeur.

Au Royaume-Uni, la réforme de 1996 a conduit à un système où l'allocation chômage (Job seeker allowance), d'un montant uniforme, n'est attribuée que pour six mois sans conditions de ressources et se confond ensuite avec le minimum social pour les personnes susceptibles de pouvoir travailler. Dans les deux cas, les conditions de recherche d'emploi et d'obligation d'accepter un « emploi convenable » sont très contraignantes.

Aux Pays-Bas, un rôle fédérateur est joué par la définition d'un revenu minimum social auquel se réfèrent aussi bien le salaire minimum que les dispositifs de minima sociaux-, le niveau de revenu minimum social est assez élevé. L'accent est aussi mis sur la recherche d'un emploi par les bénéficiaires des minima sociaux, dans une formulation, proche de celle retenue en Allemagne, d'obligations réciproques de la société et de l'individu. Par ailleurs, le traitement du chômage et surtout de l'invalidité dans le régime d'assurance limite le recours aux minima sociaux.

En France, le régime de solidarité chômage est en pratique restreint aux salariés ayant eu une carrière longue conduisant nombre de chômeurs à dépendre du RMI. Le niveau du revenu minimum garanti est plus élevé pour le minimum vieillesse, le minimum invalidité et l'allocation d'adulte handicapé, c'est à dire pour des personnes largement « hors marché du travail », que pour le RMI ou l'allocation de solidarité spécifique. L'obligation de recherche d'emploi n'intervient explicitement que dans le cas de l'allocation de solidarité spécifique. Dans le cas du RMI, il est fait référence à un engagement du bénéficiaire à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle. Dans les faits, la procédure du contrat d'insertion est loin d'être mise en oeuvre de manière systématique : seul, un allocataire sur deux est signataire d'un tel contrat et nombre d'accès à des dispositifs des politiques d'aide à l'emploi se font en dehors des contrats d'insertion.

Au total, les principales spécificités du système français au regard des expériences étrangères sont les suivantes :

- les situations de perte de ressources sont prises en compte par des dispositifs particulier plus nombreux ;
- les conditions assez restrictives d'indemnisation du chômage, notamment pour ce qui concerne le régime de solidarité, renforcent la place du minimum social de dernier recours, le RMI ;
- la contrepartie de recherche d'emploi ou d'action d'insertion est en général moins affirmée ;

⁷⁰ La comparaison des systèmes de minima sociaux ne porte que sur ceux concernant les personnes susceptibles d'exercer une activité professionnelle (en particulier hors vieillesse et invalidité).

- le RMI est assez bas par rapport aux minima sociaux des catégories non concernées par un retour à l'emploi ;
 - les jeunes ayant achevé leurs études et sans emploi n'ont pas accès à un revenu minimal ; la gestion des minima sociaux est organisée par le canal des organismes de sécurité sociale, de manière disjointe des dispositifs d'aide sociale qui sont du ressort des collectivités territoriales. La situation la plus fréquente en Europe est une gestion intégrée par les communes ou groupements de communes.

Source : CSERC.

Une analyse de la détermination de l'offre de travail conduit à souligner que si de nombreux autres facteurs peuvent inciter ou freiner les efforts des personnes pour trouver un emploi ou accroître la durée de celui-ci, il ne faut naturellement pas négliger le gain net apporté par un emploi par rapport à une allocation de minimum social. Si divers éléments peuvent accroître ce gain net (compensation des coûts liés au travail, correction des incohérences signalées plus haut pour les prestations sous conditions de ressources), il reste que le niveau et les modalités des minima sociaux sont en relation avec l'offre de travail.

En France, le revenu monétaire maximal que peut obtenir un allocataire de minima sociaux est, pour une personne isolée, toujours largement inférieur au revenu d'un salarié à temps plein payé au SMIC. Il en va de même, presque toujours, pour un couple. Par contre, la situation peut s'inverser dans le cas du travail à temps partiel.

Fig. 42 : MINIMA SOCIAUX ET SMIC

	Montant de base au 1.01.1997	En % du SMIC	Avec aide au logement	En %
SMIC à temps plein célibataire	5 019	100	5 259	100
Minimum vieillesse personne seule	3 433	68	4 659	89
RMI personne seule	2 114	42	3 340	64
RMI couple	3 027	60	4 469	85
ASS taux normal	2 251	45	3 477	66
SMIC à mi-temps	2 510	-	3 332	-

Source : CSERC.

Le développement rapide du travail à temps partiel doit être analysé en tenant compte des configurations familiales. Le cas de personnes seules, de parents isolés travaillant à temps partiel, voire de couples où n'existe qu'un seul travail à temps partiel, est assez fréquent parmi les ménages dont les caractéristiques des membres ne permettent d'atteindre que des salaires faibles (proches du SMIC horaire). Pour ces cas, un soutien au revenu salarial obtenu du travail à temps partiel peut apparaître nécessaire et justifié afin de conduire à un revenu de la personne au travail supérieur à celui de la personne inactive (en utilisant le critère consistant à éviter un taux de prélèvement marginal excessif).

Ce soutien serait moins nécessaire pour des ménages où le travail à temps partiel est un deuxième salaire au sein du couple.

Cependant, l'analyse des facteurs pouvant influencer l'offre de travail des allocataires de minima sociaux est-elle pertinente si la situation dans laquelle ils se trouvent résulte principalement d'une insuffisance globale de l'offre d'emploi ? Il serait inefficace sur le plan de l'emploi de s'intéresser à la réduction des « trappes à inactivité » si le niveau de l'emploi et du chômage étaient uniquement déterminés par la demande de travail des entreprises, des particuliers ou des collectivités publiques et non par l'offre de travail. Plusieurs éléments de réflexion peuvent alors être apportés au débat.

Tout d'abord, comme l'ont souligné les précédents rapports du CSERC ainsi que différents avis de notre Assemblée, les niveaux de l'emploi et du chômage sont effectivement largement contraints, dans la période présente, par une insuffisance de la demande de travail (liée pour une part non négligeable à l'insuffisance de l'investissement⁷¹). Le chômage est ainsi largement involontaire dans le sens où une variation de salaires et, plus largement, un changement des mécanismes d'incitation ne peuvent pas, à eux seuls, permettre un retour au plein emploi. Pour autant, les politiques visant à réduire l'offre de travail, notamment en réduisant les taux d'activité, ne sont pas favorables, à terme, à la croissance ni à la réduction du chômage. Il est cohérent de mettre en question les mécanismes pouvant réduire l'offre de travail des plus défavorisés lorsque l'on fait de même pour les politiques visant à réduire l'offre de travail d'autres fractions de la population (préretraites, allocation parentale d'éducation, etc.).

Au-delà de ces considérations générales, le problème doit surtout être étudié pour le marché du travail des personnes peu rémunérées (ou peu qualifiées) qui sont davantage concernées par les minima sociaux. Le niveau du SMIC et celui des cotisations patronales et salariales sont des données qui s'imposent aux employeurs de façon exogène. Le « coin fiscal » composé des prélèvements sociaux et fiscaux sépare le coût du travail pour l'employeur du salaire net de tous prélèvements que perçoit le travailleur. En présence d'un tel écart, le coût du travail au niveau du salaire minimum peut être jugé excessif du point de vue des employeurs qui limiteront leur demande et, dans le même temps, le salaire net de tous prélèvements peut être jugé insuffisant du point de vue des travailleurs qui restreindront leur offre. Dans ce cas, une action sur la demande de travail, telle une baisse des cotisations patronales, pourrait ne pas avoir d'effet sur l'emploi si elle n'était accompagnée d'une action favorisant l'offre de travail.

Comme le notait notre assemblée dans son avis sur « *La conjoncture au premier semestre 1997* » sur le rapport de Mme Michelle de Mourges (JO Avis et rapports du Conseil économique et social n°12 du 30 juin 1997), « *L'allègement des charges sur le travail doit donc impérativement profiter aux différents acteurs. C'est la combinaison du redressement de la consommation et d'une diminution du coût du travail qui incitera les entreprises à augmenter leur activité, leur production, leur investissement et l'emploi.* »

⁷¹ Sur le thème de « *L'investissement des entreprises* », voir notamment l'avis adopté par notre Assemblée le 25 février 1998, sur le rapport de M. Alain Brunaud (JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 3 du 4 mars 1998).

Pour que cette combinaison soit rendue possible, il convient d'abord que la baisse du prélèvement sur le coût du travail puisse bénéficier au salaire direct. Peu à peu la croissance de l'activité et de l'emploi permettrait aux salariés d'augmenter leur part dans la valeur ajoutée et il en résulterait un meilleur équilibre entre les facteurs d'offre et les facteurs de demande ».

C'est aussi la diversité des situations sur le marché du travail qui conduit à se préoccuper des problèmes d'offre de travail. Même si la demande de travail est insuffisante au niveau de l'économie tout entière, il peut en aller de même de l'offre sur de nombreux micro-marchés. En outre, un des aspects de la politique d'emploi suivie dans les dernières années a été de promouvoir l'offre d'emploi à temps partiel (tout particulièrement à travers les modalités de l'allégement des charges sur les bas salaires et par l'abattement forfaitaire instauré en 1992). Les charges patronales ont été réduites de manière très significative (de 18,6 % du coût salarial pour un temps partiel au niveau du SMIC). Or, c'est dans ces formes d'emploi (mi-temps au SMIC par exemple) que les revenus tirés de l'activité salariée sont proches, parfois inférieurs dans certains cas-types, des revenus des allocataires de minima sociaux. Du point de vue de l'équilibre du marché du travail, il peut s'avérer désormais nécessaire d'accroître le revenu net des salariés à bas salaires et à temps partiel⁷².

La problématique des minima sociaux, dont les principaux enjeux n'ont été ici qu'esquissés, pose de manière cruciale la question du traitement des situations de pauvreté et d'exclusion dans un contexte de chômage de masse (cf. encadré ci-après). En tout état de cause, le niveau des allocations, les incohérences du système et l'inefficacité relative des dispositifs d'insertion appellent une réforme d'urgence, conciliant la nécessité de préserver le lien social avec le souci d'assurer un minimum de dignité aux plus démunis, dans le respect des principes républicains. C'est précisément le sens de la mission confiée à Mme Marie-Thérèse Join-Lambert qui vient de remettre son rapport au Premier ministre et dont les conclusions inspirent largement le projet de loi contre l'exclusion qui fera l'objet d'un examen ultérieur dans le cadre de l'avis⁷³.

⁷² La question peut cependant être examinée de deux points de vue : soit celui du revenu du travail de chaque personne, soit du point de vue du revenu du ménage dont elle fait partie. La différence entre les deux aspects est importante du point de vue du statut des personnes (notamment du statut de l'emploi féminin dans le couple) mais aussi avec des implications allant en sens inverse, du point de vue des inégalités de revenus entre ménages et des coûts budgétaires. En effet, les configurations de l'activité et de la durée du travail au sein des ménages sont, en réalité, très diverses.

⁷³ Voir en annexe au présent rapport, la contribution émise à la demande du Bureau (décision du 10 mars 1998) par la section des affaires sociales sur le « *programme de prévention et de lutte contre les exclusions* ».

Fig. 43 : LA PAUVRETÉ EN FRANCE ET EN EUROPE SELON LES RÉCENTS TRAVAUX DE L'INSEE

1^o/- Approche monétaire de la pauvreté : le cas français

« Dans une approche monétaire et relative de la pauvreté, sont considérés comme pauvres les ménages dont le revenu est inférieur à un seuil qui évolue en fonction de la distribution des niveaux de vie⁷⁴ (...). Les pauvres ainsi définis représentent environ un ménage sur dix en France. Ce taux global est stable depuis dix ans, mais la structure de la population pauvre s'est profondément modifiée. La fréquence des situations où la faiblesse des ressources est liée aux difficultés sur le marché du travail augmente rapidement, qu'il s'agisse de chômage ou de sous-emploi. Pendant ce temps, la pauvreté des anciennes générations régresse, les indépendants à bas revenu semblent de plus en plus rares, et les familles nombreuses dont le chef occupe un emploi stable ne constituent plus qu'un groupe de pauvres minoritaire. Enfin, les ménages d'étudiants, qui figurent transitoirement parmi les pauvres au sens monétaire, sont de plus en plus nombreux. Mais leurs perspectives de carrière, l'importance des aides qu'ils reçoivent, le niveau et la structure de leur consommation autorisent à s'interroger sur la pertinence de ce classement. »⁷⁵.

2^o/- En Europe, la France occupe une position moyenne en termes de pauvreté

« En 1993, près de 12 % des ménages de l'Union européenne vivent en dessous d'un seuil de pauvreté défini pour chaque pays par la moitié du niveau de vie médian de la population nationale. Ce taux s'étend de moins de 5 % au Danemark à près de 20 % au Portugal. La France, avec 11 % de ménages pauvres, occupe une position moyenne avec la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne. Les pays du sud se caractérisent par des taux de pauvreté supérieurs à la moyenne communautaire. L'Espagne se situe entre ces deux groupes avec 11,5 % de ménages pauvres. La position du Royaume Uni dépend fortement du seuil retenu pour qualifier la pauvreté. Avec un seuil fixé à 60 % ou 50 % du niveau de vie médian, il s'intègre aux pays où la pauvreté est forte. Quant on l'abaisse à 40 % pour s'intéresser à une pauvreté plus profonde, il rejoint la France dans le groupe des pays intermédiaires.

Près de 14 % des enfants de moins de 16 ans vivent dans un ménage pauvre, contre 11,6 % de l'ensemble de la population. Avec 7,3 % d'enfants vivant dans un ménage pauvre, la France se détache nettement des autres pays européens où la proportion d'enfants "pauvres" dépasse les 10 %, hormis le Danemark où il n'est que de 3,1 % ! L'importance des prestations familiales, un nombre plus réduit de familles monoparentales et le développement de l'activité féminine peuvent expliquer cette moindre pauvreté enfantine française.

Sur les 10 ou 15 dernières années, les disparités de revenu disponible ont augmenté dans de nombreux pays sauf en Allemagne, au Danemark et en France. Plus généralement, malgré une plus forte mise à contribution des systèmes redistributifs, l'accroissement de l'éventail des revenus primaires, dû aux évolutions du marché du travail, s'est fait sentir sur les revenus disponibles. En termes de taux de pauvreté, le diagnostic est moins univoque, les taux de pauvreté ayant diminué ou stagné dans la moitié des pays étudiés dont la France. »⁷⁶.

⁷⁴ Ce seuil correspond à la moitié du niveau de vie médian soit, en 1994, 3 800 F par mois pour une personne seule, 5 650 F pour un couple, 6 800 F pour un couple avec enfant, 7 900 F pour un couple avec deux enfants.

⁷⁵ Jean-Michel Hourriez et Bernard Legris, « l'approche monétaire de la pauvreté : méthodologie et résultats », *Economie et statistique* n° 308-309-310, 1997.

⁷⁶ INSEE, Dossier de presse concernant le n° 308-309-310 d'*Economie et statistique*, Op cit.

CHAPITRE V

AUTRES INDICATEURS DE PRÉCARITÉ

I - LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES EN AUGMENTATION

Depuis la fin des années 1980, le poids de l'ensemble de l'endettement des ménages s'est réduit. Rapporté au revenu disponible, leurs dettes sont ainsi passées de 42,9 % en 1989 à 38,8 % en 1996 et, simultanément, la part des ménages endettés a baissé de 3 points de 52,8 % à 49,8 %⁷⁷ sans pour autant alléger les difficultés ressenties ou exprimées par les ménages endettés. D'après les enquêtes réalisées chaque année par l'Observatoire de l'endettement des ménages (les chiffres cités sont extraits du rapport de l'Observatoire de l'endettement des ménages, Association française des banques, mars 1997), la proportion des personnes qui estiment que leur endettement est trop ou beaucoup trop élevé n'a guère évolué et la situation des ménages ayant recours à des crédits de trésorerie et au découvert bancaire s'est encore détériorée.

Il semblerait que les circonstances qui ont conduit les ménages à s'endetter soient davantage à l'origine des maux et des difficultés rencontrées par les ménages, que l'endettement par lui-même. Ce contexte économique a conduit les pouvoirs publics à rechercher des solutions aux problèmes des particuliers qui ne pouvaient plus faire face à leurs échéances.

A - LE PHÉNOMÈNE DE SURENDETTEMENT S'INSCRIT DANS UNE LOGIQUE ÉCONOMIQUE FAVORISANT LES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

1. Un faible taux d'endettement total des ménages par rapport aux principaux pays industrialisés

Si les ménages français sont peu endettés par rapport à leurs homologues anglo-saxons, plus ouverts historiquement au crédit, depuis le milieu des années quatre-vingt, on assiste à un développement significatif des crédits aux particuliers.

⁷⁷ Chapeaux Loïc et Mouillart Michel, « *Les ménages face aux crédits* » ; Université de Paris X^e Nanterre.

Fig. 44 : COMPARAISON INTERNATIONALE
DE L'ENDETTEMENT TOTAL DES MÉNAGES
(endettement total/revenu disponible)

Pays	%
Royaume-Uni	97,9
Canada	93,2
Japon	85,0
Etats-Unis	83,3
Allemagne	71,3
Autriche	60,0
Pays-Bas	55,3
France	47,3
Belgique	42,4
Italie	32,9

Source : Banque de France, Service des économies étrangères, statistiques pour l'année 1995 (sauf Pays-Bas, 1994 ; France, 1996 ; Belgique, 1993).

De même, l'encours total des diverses formes de crédits à la consommation des ménages paraît modeste, en France, par rapport à certains pays industrialisés.

Fig. 45 : LE POIDS DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION DANS QUELQUES PAYS INDUSTRIALISÉS EN 1995
(en pourcentage)

Pays	Taux d'endettement à la consommation (encours de crédit à la consommation / RDB ¹)	Taux d'endettement (encours de crédit total ² aux particuliers / RDB)	Parts de la consommation financée à crédit (encours de crédit à la consommation / consommation)	Taux d'épargne (épargne des ménages/RDB)
Etats-Unis	21,3	94,5	22,3	4,7
France	7,8	36,6	9,1	14,3
RFA	16,5	52,7	18,8	11,6
Royaume-Uni	12,9	90,6	14,5	10,2

¹ Revenu disponible brut des ménages.

² Dont crédit à l'habitat.

Source : Banque de France.

2. Le fort développement des crédits aux particuliers sur longue période

L'endettement des ménages a fortement évolué depuis vingt ans.

La seconde moitié des années 1980 s'est caractérisée par un développement rapide de l'endettement des ménages. La transformation du système de financement de l'économie y a largement contribué, ainsi que la conjonction de la phase ascendante des cycles économiques et de celui de l'immobilier. Au point culminant de l'endettement des particuliers, en 1989-1990, l'encours total des crédits immobiliers et de trésorerie détenus par les ménages représentaient alors 42,9% de leur revenu disponible.

La première moitié des années 1990, a en revanche enregistré un mouvement de désendettement relativement rapide. Ainsi, entre 1990 et 1995, l'encours total des crédits détenus par les ménages s'est contracté de 4,1 points de revenu disponible. Le recul de l'encours des crédits à court terme a été plus rapide que celui des crédits immobiliers par nature plus inertes. La part des ménages endettés a baissé de 3 points, passant de 52 % à 49,8 %.

Fig. 46 : L'ENDETTEMENT DES MÉNAGES
Endettement en cours en fin d'année en % du revenu disponible
(hors endettement Professionnel)

Années	Ensemble des crédits à l'habitat	Crédits de trésorerie aux particuliers	Ensemble de l'endettement	Proportion des ménages endettés
1989	34,0	8,9	42,9	52,8
1990	34,0	8,9	42,9	51,9
1991	33,6	8,2	41,8	51,6
1992	32,9	7,8	40,7	50,9
1993	32,4	7,7	40,1	50,3
1994	32,1	7,7	39,8	50,0
1995	31,0	7,8	38,8	49,1
1996	31,1	8,3	39,4	49,8
1997	31,2	8,5	39,7	50,2

Source : Association française des Banques.

Toutefois, l'enquête réalisée en novembre 1996 par l'Observatoire de l'endettement des ménages semble indiquer que la tendance au désendettement semble être parvenue à son terme : la diffusion des crédits immobiliers et du multi-endettement s'est même redressée, les ménages faisant plus largement appel au découvert bancaire.

Les constatations précédentes ne doivent toutefois pas faire oublier l'extraordinaire développement du crédit aux particuliers. Les crédits à l'habitat ont fortement progressé de 1977 à 1991, l'encours passant de 499 à 2 149 milliards de francs courants. La crise immobilière a interrompu cette poussée, l'encours n'atteignant que 2 270 milliards de francs d'encours en 1996, dont 70 % à 75 % concernent les ménages, (le reste correspondant essentiellement à la dette des bailleurs sociaux et des promoteurs). L'encours des crédits de trésorerie aux particuliers est passé de 12 milliards de francs en décembre 1970 à 409 milliards de francs en décembre 1995.

Cette évolution résulte de la combinaison de plusieurs facteurs.

2.1. L'encouragement à l'accession à la propriété

Les pouvoirs publics ont fortement encouragé l'accession des ménages à la propriété (prêt d'accession à la propriété, prêt conventionné, l'aide personnalisée au logement, le prêt d'accession sociale, le prêt à taux zéro) Ce système s'est révélé efficace : la proportion de propriétaires de leur résidence principale est passée de 46,7 % en 1975 à 54,4 % en 1990. Cependant, le niveau élevé des prix immobiliers et des taux d'intérêts réels à la fin des années quatre-vingt a entraîné un tassement durable des crédits à l'accession à la propriété.

2.2. Le développement des crédits à la consommation

Les organismes de crédit ont multiplié les opérations de marketing pour développer leurs parts de marché dans le secteur des crédits aux particuliers. En effet, l'endettement relativement faible des ménages français en comparaison avec d'autres pays rend ce marché très attractif, car susceptible de connaître une forte expansion. En outre, les banques confrontées à la désintermédiation bancaire - ayant perdu une partie de leur clientèle traditionnelle, les entreprises se financent directement sur le marché des titres de créances négociables - se sont alors tournées vers les ménages.

B - DE L'ENDETTEMENT AU SURENDETTEMENT

Avant de présenter les différentes formes du surendettement et les évolutions du phénomène, il convient de souligner les difficultés à obtenir des éléments chiffrés qualitatifs permettant d'apprécier le profil des surendettés ou encore sur les causes du surendettement. Par ailleurs, si l'Observatoire de l'endettement des ménages entreprend périodiquement l'analyse de l'endettement des particuliers, l'exercice n'a pas vocation à permettre une meilleure appréhension de la population des surendettés.

L'enquête menée par le Centre de Recherche sur l'Epargne (CREP) est l'unique étude sur le surendettement effectuée au niveau national depuis le vote de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 dite loi Neiertz relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles. Réalisée d'octobre 1994 à janvier 1995, à partir d'un échantillon réduit de 790 dossiers, elle mériterait d'être renouvelée pour intégrer les évolutions récentes.

Diverses analyses moins exhaustives mais plus récentes, comme les statistiques fournies à la Banque de France par certaines commissions de surendettement ont permis de compléter ce constat ou encore le rapport « *Travail social et surendettement* » publié en septembre 1996 par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), concernant trois départements français : les Alpes-Maritimes, la Savoie et les Yvelines.

1. Des schémas d'endettement différents

Les mesures d'encouragement des Pouvoirs Publics favorisant l'accession des ménages à la propriété associé à la faible croissance du pouvoir d'achat des ménages dans un contexte de désinflation ont conduit les ménages à partir de 1979 à supporter des taux d'effort de remboursement (remboursement

d'emprunt/revenu) plus élevés qu'auparavant. Les ménages calquant leur comportement sur des modèles d'endettement passés intégrant toujours les anticipations d'inflation en longue période, ont emprunté à coût terme pour maintenir le niveau de leur consommation.

1.1. Quatre grands modèles d'endettement

Le rapport 1997 de l'Observatoire de l'endettement des ménages fait état de quatre grands modèles d'endettement :

- le modèle de l'endettement immobilier « projet » que suivent les couples mariés avec ou sans enfant, aux revenus élevés et ceux des accédants ayant préparé leur opération ;
- le modèle de l'endettement à la consommation « mode de vie », que choisissent les jeunes couples sans enfant ou célibataires, locataires en milieu urbain ;
- le modèle de l'endettement immobilier « tendu » qui s'impose aux ménages à faibles ressources ayant parfois de nombreux enfants et ne disposant pas d'une capacité suffisante d'épargne préalable ou aux accédants qui vont devoir supporter des charges de remboursement élevées ;
- le modèle de l'endettement à la consommation « fin de mois » des locataires qui en raison de l'insuffisance de leurs revenus, de la taille de leur famille, du niveau de leur loyer... vont ainsi pallier temporairement leurs difficultés de trésorerie. On retrouve également dans cette catégorie des jeunes célibataires qui vivent à la limite de leurs capacités financières.

Il semble intéressant de définir plusieurs types de ménages endettés :

- un ménage endetté est un ménage qui a contracté un ou des emprunt(s) auprès d'un établissement de crédit, d'un employeur, d'un réseau de distribution, de sa famille ou de ses amis. Néanmoins, les dettes contractées à l'égard de l'administration, d'établissements publics (EDF-GDF...) ou de bailleurs ne sont pas prises en considération ;
- un ménage mal endetté est un ménage qui recourt à l'endettement en général ou à certains types de crédits en particulier pour essayer de desserrer sa contrainte de budget et notamment faire face au remboursement d'autres crédits antérieurement contractés ;
- un ménage surendetté est un ménage pour lequel le poids de l'ensemble des remboursements supporté paraît trop élevé au regard des ressources courantes qui sont les siennes.

1.2. Une fragilité structurelle apparente

En général, les ménages qui risquent de rencontrer des difficultés sont beaucoup plus fréquemment que les autres, modestes, à faible qualification professionnelle et d'assez grande taille. Les ménages confrontés à un problème de surendettement semblent être des personnes déjà fragilisées par leur situation

économique. Un événement inattendu et imprévisible (chômage, divorce, dégradation de la situation financière, nécessité de changer de véhicule...) les pousse à s'endetter davantage et à aggraver ainsi leurs difficultés, alors même que le recours au découvert bancaire et aux crédits de trésorerie constituait une tentative pour desserrer une contrainte de budget devenue insupportable.

Les accédants à la propriété, à faible capacité d'épargne, ne peuvent envisager d'acheter que dans des zones peu urbanisées (donc assez éloignées de leur lieu de travail et mal desservies en transports collectifs) et/ou des logements plus ou moins bien équipés (souvent parce qu'anciens). Leurs ressources étant déjà largement gênées par le prêt immobilier contracté, l'équipement du nouveau logement ne peut être financé que par l'utilisation de crédits de trésorerie.

Ceux qui ne peuvent accéder à la propriété font néanmoins fréquemment appel aux crédits de trésorerie et au découvert bancaire pour pallier les insuffisances de leur revenu. En tout état de cause et quelle que soit la nature de leur endettement, ces ménages connaissent des charges de remboursement élevées mais supportables sans qu'il soit justifié d'affirmer qu'ils « vivent au-dessus de leurs moyens ».

1.3. Un choc exogène qui vient amputer les revenus

Ce sont alors les « aléas de la vie », imprévisibles, qui viennent rompre un équilibre fragile : ainsi un divorce, le décès d'un des conjoints, une mise au chômage ou une grave maladie amputent les revenus disponibles. ou bien un appareil électroménager, un véhicule qui tombent en panne alors qu'on peut difficilement s'en passer. Le budget était déjà limité (même s'il est jugé suffisant) pour faire face à la situation habituelle, ne permet pas, le « matelas de ressources » disponible étant insuffisant, d'absorber les conséquences de ce imprévu. C'est alors que le risque d'un excès d'endettement risque d'apparaître.

Le recours aux crédits de trésorerie se fait pour desserrer la contrainte de budget. La première réponse, dès que l'opportunité se présente, réside dans la renégociation des dettes. Cette pratique est d'ailleurs plus répandue parmi les ménages en situation difficile que parmi les autres ménages endettés. Mais cette stratégie a des limites et le ménage est alors conduit à amplifier l'usage des crédits de trésorerie et du découvert bancaire. Il rentre alors dans la spirale du mal endettement/surendettement des crédits servant à en rembourser d'autres alors que le découvert bancaire vient petit à petit s'intégrer au sein des « revenus » mobilisables par le ménage à force d'habitude.

L'usage des crédits de trésorerie ne constitue donc pas seulement l'expression d'un mode de consommation (le mythe moderne du « nouveau consommateur », cigale et frivole). C'est aussi, et pour une part non négligeable des ménages la possibilité de desserrer un budget insuffisant. Si la pratique est exceptionnelle, le ménage pourra alors sans doute retrouver l'équilibre de gestion de son budget lorsque les événements à l'origine de ses difficultés auront cessé de produire leurs effets. Mais, si les difficultés demeurent ou si la pratique d'un endettement (très) difficilement supportable se généralise, le ménage risque de passer à un stade de surendettement. Ce n'est donc pas l'endettement qui par lui-

même produit la difficulté ou la crise. Il ne fait que révéler en l'accompagnant un déséquilibre économique et social plus profond que le ménage n'est plus toujours en mesure de résoudre.

Lorsque les ménages rencontrent des difficultés sociales, familiales ou professionnelles les contraignant à s'endetter pour « boucler les fins de mois » et lorsqu'ils déclarent ne pouvoir y arriver qu'avec des dettes, ils « surconsomment » les crédits de trésorerie. Ils cherchent alors à desserrer la contrainte de budget qui pèse sur eux et financent leurs dépenses de consommation courante par recours à l'emprunt. Et ils font moins fréquemment que les autres usage de crédits de trésorerie pour acquérir un bien d'équipement du logement ou un véhicule de transport (on peut d'ailleurs vérifier que lorsque les ménages sont contraints à s'endetter pour cela, leur situation est encore plus tendue).

Fig. 47 : DESTINATION DES CRÉDITS DE TRÉSORERIE
UTILISÉS PAR LES MÉNAGES ENDETTÉS, EN NOVEMBRE 1996
(en pourcentage)

Objet des crédits de trésorerie (combinaison possible)	Ne peut y arriver qu'avec des dettes	Boucler les fins de mois	A l'aise avec le budget	Charges très supportables	Ensemble des ménages endettés au titre de la trésorerie
Acquérir un bien d'équipement du logement	32,8	27,3	36,2	38,3	36,1
Acquérir un véhicule (auto ou moto)	33,2	27,1	55,2	40,9	50,9
Financer des loisirs	5,0	7,8	7,8	7,3	5,4
Acquérir des produits financiers ou régler une prime d'assurance	11,0	4,1	1,7	1,6	2,2
Dépenses de consommation courante ou facture exceptionnelle	90,2	121,0	8,5	14,2	31,4
Autres utilisations	43,4	27,5	21,9	23,9	24,4

Source : Observatoire de l'endettement des ménages.

Ce tableau montre, par exemple, que les ménages qui disent avoir besoin de s'endetter pour boucler leurs fins de mois utilisent tous les crédits de trésorerie pour financer des dépenses courantes ou des factures exceptionnelles ; une part importante d'entre eux contracte d'ailleurs plusieurs crédits à ces fins, ce qui explique la valeur de 121,0 % observée. En outre, parmi ces ménages 27,3 % recourent aux crédits de trésorerie afin d'acquérir un bien d'équipement du logement, 27,1 % acquièrent ainsi un véhicule, 7,8 % financent des loisirs, 4,1 % achètent des produits financiers ou règlent une prime d'assurance et 27,5 % s'endettent à court terme pour « d'autres utilisations ».

En principe, lorsque les ménages consomment des crédits de trésorerie, c'est en priorité pour financer l'acquisition d'un véhicule de transport (50,9 % des ménages endettés au titre des crédits de trésorerie) ou d'un bien d'équipement du logement (respectivement, 36,1 %). Dans ce dernier cas, la présence des accédants et des propriétaires de leur logement est bien sûr, plus marquée que pour les autres catégories de biens. Mais les ménages font aussi appel à des crédits de trésorerie pour faire face à leurs dépenses courantes ou à une facture exceptionnelle. Ils sont 31,4 % dans ce cas et l'examen des situations particulières associées est intéressant.

En revanche, lorsque les ménages estiment que leurs ressources courantes sont suffisamment élevées pour qu'ils se considèrent « à l'aise » ou lorsqu'ils

n'ont pas été contraints à l'endettement pour desserrer la contrainte de budget (les charges de la dette sont alors pour eux très supportables), ils s'endettent à court terme pour financer un projet ou un rêve : ils s'équipent et ils voyagent et ils ne rencontrent aucune difficulté avec (et du fait de) leur endettement. Le recours à l'endettement de trésorerie (et au découvert bancaire) constitue donc un puissant révélateur des conditions économiques et financières dans lesquelles le ménage doit gérer sa contrainte de budget. Et l'examen des situations que permet de décrire l'Observatoire de l'endettement des ménages suggère une relecture des liens qui unissent difficultés des ménages et crédits à court terme.

1.4. Le changement de nature du surendettement : du « surendettement actif » au « surendettement passif »

L'échantillon retenu par le CREP (Centre de Recherche sur l'épargne) dans son étude sur le profil des surendettés, seulement 3 % des surendettés le sont pour des raisons indépendantes du recours au crédit (arriérés de charges diverses, d'impôts, de cotisations sociales...). Deux pôles apparaissent nettement parmi les 97 % de surendettés :

- un peu plus de la moitié des personnes concernées le sont au titre des divers crédits à la consommation ;
- l'autre moitié a contracté un ou plusieurs prêts immobiliers pour l'acquisition de la résidence principale, prêts le plus souvent complétés par divers crédits à la consommation.

En moyenne, le montant des crédits à rembourser et des arriérés de charges s'élève à plus de 270 000 F et la charge mensuelle moyenne concernant les seuls remboursements de prêts dépasse 6 000 F pour une capacité nette moyenne de remboursement des ménages, inférieure à 3 000 F. Il apparaît que :

- les situations de surendettement résultent du multi-endettement, qu'il s'agisse de la multiplication des crédits à la consommation ou de la coexistence d'un prêt immobilier et de crédits à la consommation ;
- la prépondérance des crédits à la consommation dans le surendettement (42 % des dossiers), l'immobilier en tant que tel est rarement une cause de surendettement (5 % des dossiers).

L'excès de crédit apparaît donc comme l'élément principal du surendettement.

Toutefois, depuis le vote de la loi Neiertz, le profil des surendettés a nettement évolué. Certes, il serait inexact de prétendre que l'on est passé d'un « surendettement actif », caractérisé par une accumulation exagérée de crédits eu égard aux revenus, à un « surendettement passif »⁷⁸, déclenché par l'apparition d'un événement extérieur qui affecte gravement la capacité de remboursement des ménages. La réalité est plus contrastée et mêle les deux composantes. Il ne faut ainsi pas oublier que, parmi les dossiers déposés auprès des commissions de surendettement, seuls 6,8 % présentent un endettement bancaire compris entre

⁷⁸ Chapeaux Loïc et Mouillart Michel : « *Crédits de trésorerie et comportement d'endettement des ménages : de l'observation statistique à une interprétation socio-économique* », Université Paris X Nanterre.

0 % et 20 % des dettes totales (même si dans certaines zones géographiques où les problèmes sociaux se posent avec une particulière acuité, ce pourcentage peut atteindre 11 %, voire 15 %). En outre, l'étude du CREP révèle que les causes déclarées du surendettement ne sont pas clairement identifiées pour environ 55 % des dossiers et évalue la part des surendettés passifs à 48 %, contre 42 % de surendettés actifs.

Il semble cependant que les baisses de ressources consécutives aux aléas affectant la situation personnelle des débiteurs notamment la perte d'emploi, pèsent d'un poids significatif dans les causes de surendettement. Ainsi, une enquête topologique réalisée par la Banque de France dans le courant de l'année 1993 faisait ressortir que le pourcentage de dossiers de surendettement lié à la perte d'emploi atteignait 40 %, alors que selon une enquête précédente, réalisée en 1991, ce pourcentage était seulement de 27 % de l'ensemble des dossiers examinés. Une enquête plus récente (novembre 1997) réalisée par l'Union fédérale des consommateurs (UFC) porte à 46 % ce chiffre pour 1996, les autres causes étant le divorce (16 %) et la maladie (15 %).

De même, l'ODAS (Observatoire national de l'action sociale décentralisée), remarque que dans le département de la Savoie, la structure des causes du surendettement reste quasiment stable jusqu'en 1992 pour se modifier brusquement en 1993 : le chômage accroît son impact et représente alors plus de 40 % des causes. L'excès d'endettement à ressources inchangées ne représente plus qu'un quart des dossiers, puis un sur six en 1995. Les statistiques provenant de certaines Commissions de surendettement confirment que le déséquilibre budgétaire familial résulte de plus en plus de choc économique qui ne permet plus d'honorer les engagements financiers contractés dans le passé. En outre, l'Observatoire de l'endettement des ménages révèle dans son rapport établi en 1997 que l'endettement des ménages s'explique non seulement par le niveau d'endettement, et par les circonstances ayant poussé les ménages à recourir à l'emprunt, mais aussi par la structure hétérogène de ces ménages, ce qui expliquerait leur réactivité différente face à des situations d'endettement identiques.

C - LE DISPOSITIF LÉGISLATIF DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT

1. Un dispositif évolutif

Le fort développement du crédit à la consommation et du crédit immobilier ainsi que le succès de nouvelles formes de crédit telles que le crédit renouvelable ont conduit dans un premier temps les pouvoirs publics à concevoir des dispositifs juridiques destinés à protéger les emprunteurs : la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit, puis la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier. Ces textes, mettent l'accent sur l'information de l'emprunteur confronté aux offres alléchantes des organismes de crédit proposant

des produits de plus en plus sophistiqués, avaient une vocation essentiellement préventive. Cependant, l'apparition de cas de surendettement de plus en plus nombreux devait aboutir en 1989 à la mise en place d'un dispositif tendant à remédier à ces situations dramatiques dans lesquelles se trouvaient plongées des familles incapables de faire face à leurs engagements financiers.

1.1. La loi du 31 décembre 1989 : une réforme novatrice aux effets cependant limités

La loi du 31 décembre 1989, dite « loi Neiertz », réservée aux particuliers, a en premier lieu prévu la création d'un Fichier national des incidents de remboursement de crédit aux particuliers (FICP), géré par la Banque de France et permettant aux organismes de crédit, par une simple consultation, d'individualiser à titre préventif les emprunteurs éprouvant des difficultés financières. Cette loi avait le mérite d'instaurer un dispositif original offrant une vue d'ensemble de la situation du débiteur et des possibilités de traitement global. Dans un souci de conciliation, une Commission départementale administrative devait tenter dans un délai de deux mois de parvenir à une solution négociée, c'est-à-dire à un « plan amiable ». En cas d'échec, le juge pouvait être saisi par le débiteur ou les créanciers d'une demande de redressement judiciaire civil. Le plan établi à l'issue de cette procédure était imposé aux intéressés, le juge ayant la faculté de réduire les taux d'intérêt, de reporter ou de rééchelonner l'échéancier des dettes.

L'objectif de ce dispositif était de privilégier les solutions amiables et d'éviter un afflux de dossiers vers les juridictions. Cette approche collective avait vocation à appréhender très largement le surendettement, défini comme l'impossibilité manifeste pour une personne physique de bonne foi, de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles ou à échoir (dettes bancaires, loyers en retard, dettes fiscales...).

Avec la nette dégradation de la conjoncture économique à partir de la fin de 1992, le changement de nature du surendettement lié à la fragilisation de la structure financière des ménages, les situations de surendettement ont dès lors davantage résulté d'une contraction brutale des ressources que d'un recours excessif au crédit. Les dossiers « à dominante sociale », caractérisée par une incapacité à faire face aux dépenses de la vie courante se sont multipliés. Malgré des résultats encourageants, ce dispositif novateur a connu une acclimatation difficile et s'est heurté *in fine* aux lenteurs des procédures judiciaires, et à un engorgement des tribunaux, justification essentielle de la réforme de 1995.

1.2. La réforme du 8 février 1995 : les commissions de surendettement au cœur du dispositif

La procédure de traitement des situations de surendettement des ménages, créée par la loi du 31 décembre 1989, a été significativement modifiée au cours de l'année 1995 par les dispositions de la loi 95-125 du 8 février 1995 sur l'organisation des juridictions et sur la procédure civile, pénale et administrative, dont les modalités d'application ont été précisées par le décret 95-660 du 9 mai 1995, aujourd'hui codifié aux articles R 33 1-1 et suivants du Code de la consommation. Cette loi tend à améliorer l'efficacité du dispositif instauré par la

loi Neiertz, qu'elle remodelle de façon substantielle, sans toutefois modifier son champ d'application, la procédure de traitement du surendettement et les critères de recevabilité de la demande étant identiques.

L'innovation principale de ce texte consiste à confier aux commissions de surendettement, en cas d'échec des négociations menées en phase amiable, le soin d'élaborer des mesures de recommandation auxquelles le juge de l'exécution (magistrat spécialisé créé par la loi du 9 juillet 1991 relative aux procédures civiles d'exécution) est chargé de conférer force exécutoire après en avoir contrôlé la régularité juridique, à moins que l'une des parties ne lui demande d'en revoir l'économie générale.

a) Un champ d'application inchangé

Demeure susceptible de bénéficier de la procédure de traitement du surendettement tout débiteur de bonne foi, personne physique, dont la situation est caractérisée par l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles ou à échoir. Conformément à l'esprit de la loi, la jurisprudence a interprété largement la notion de surendettement en appréciant la situation financière du débiteur au regard de l'ensemble de ses ressources et de ses charges ainsi que de ses biens. L'appréciation de l'existence d'une situation de surendettement relève de l'appréciation souveraine des juges. Le régime rénové résultant de la réforme de 1995 continue en outre à être applicable dans les trois départements d'Alsace-Moselle, concomitamment avec la procédure spécifique de droit local dénommée couramment « faillite civile » dont il convient de décrire le dispositif eu égard à la référence qu'elle constitue pour de nombreux spécialistes de cette question.

Fig. 48 : LA FAILLITE CIVILE

Le système de droit local dit de « la faillite civile » est fondé sur les articles 22 à 24 de la loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle : il permet d'appliquer aux débiteurs qui ne sont ni commerçants, ni artisans, ni agriculteurs et qui se trouvent en état d'insolvabilité notoire les procédures collectives de redressement et de liquidation judiciaires des entreprises résultant de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 modifiée en 1994 (article 234 de la loi du 25 janvier 1985).

Le bénéfice de cette procédure est ouvert aux débiteurs domiciliés dans l'un des trois départements précités lorsque leur insolvabilité notoire est constatée, c'est-à-dire lorsque des circonstances extérieures (poursuites individuelles, procédures civiles d'exécution) révèlent cette insolvabilité et que la situation patrimoniale est durablement compromise. Aucune condition de bonne foi n'est requise.

Les débiteurs concernés sont :

- les particuliers, salariés ou anciens salariés ;
- les personnes privées d'emploi ;
- les membres des professions libérales ;
- les anciens commerçants ou artisans qui ne peuvent plus bénéficier de la procédure commerciale ;
- les dirigeants d'une personne morale en redressement judiciaire condamnés à supporter son passif.

La procédure est ouverte par le tribunal de grande instance (TGI), généralement sur déclaration du débiteur ou sur assignation d'un créancier.

Le régime applicable est le régime simplifié (absence de désignation d'un administrateur judiciaire, période d'observation limitée à quatre mois, renouvelable une fois).

Le jugement d'ouverture a pour effet :

- la suspension des poursuites individuelles et des procédures civiles d'exécution ;
- l'obligation, pour les créanciers, de déclarer leurs créances à un mandataire ;
- l'interdiction, pour le débiteur, de payer les dettes antérieures. Celui-ci reste cependant tenu des dettes courantes.

L'issue de la procédure est soit le redressement judiciaire, si un plan d'apurement peut être établi, soit la liquidation judiciaire.

En cas de redressement judiciaire, le tribunal décide, au terme de la période d'observation, d'un plan de continuation d'une durée maximale de dix ans organisant l'apurement du passif. Si le débiteur ne parvient pas à honorer les engagements inscrits dans le plan, celui-ci est résolu et la liquidation judiciaire prononcée. A l'issue de la procédure de liquidation, le tribunal prononce la clôture, le plus souvent pour insuffisance d'actif. Les créanciers ne recourent pas leur droit de poursuite individuelle sauf pour les créances alimentaires, en cas de fraude fiscale ou de condamnation pénale pour des faits étrangers à l'activité professionnelle du débiteur et au profit de la caution.

Le jugement de redressement ou de liquidation judiciaires fait l'objet d'une mention portée au Livre foncier à la diligence du mandataire de justice ainsi que de publications légales.

Source : Hyest Jean-Jacques et Loridan Paul : « *Surendettement, prévenir et guérir* », Rapport du Sénat n° 60 1997-1998.

b) Une procédure en trois phases

Sans modifier le champ d'application de la procédure de traitement du surendettement ni les critères de recevabilité de la demande, la loi du 8 février 1995 a fait de la commission de surendettement la « cheville ouvrière » du dispositif. La dualité des procédures de règlement amiable et de règlement judiciaire civil a été abandonnée au profit d'une procédure en trois étapes :

- la phase amiable étant maintenue, l'innovation principale consiste à confier aux commissions, en cas de désaccord constaté, la mission d'élaborer un plan de réaménagement des dettes auquel le juge est chargé de conférer force exécutoire. Cette deuxième phase, ouverte à la demande du débiteur, permet à la commission de formuler des recommandations, après avoir recueilli les observations des parties ;
- les mesures recommandées peuvent être contestées dans les quinze jours de la notification. A défaut, le juge leur confère force exécutoire, après en avoir vérifié la régularité, c'est-à-dire s'être assuré que la procédure a été respectée et que les recommandations correspondent bien aux mesures pouvant être prescrites par la commission. Les mesures rendues exécutoires ou résultant du jugement statuant sur la contestation sont opposables aux créanciers qui ne peuvent dès lors pas exercer de mesures d'exécution contre les biens du débiteur pendant la durée du plan.

1.3. Le bilan du traitement des situations de surendettement des ménages en 1996

a) Le rôle des commissions de surendettement

La première étape du traitement d'un dossier par la commission consiste à examiner la recevabilité de la demande introduite par le débiteur. A cet effet, la commission vérifie que le demandeur remplit les conditions exigées par la loi pour bénéficier du dispositif, à savoir qu'il se trouve bien dans l'incapacité manifeste de faire face à ses dettes, que son endettement n'est pas d'origine professionnelle, et qu'il est de bonne foi.

Après avoir statué sur la recevabilité du dossier, la commission informe de sa décision le débiteur et l'ensemble de ses créanciers. Lorsque cela est nécessaire, la commission peut demander au juge de l'exécution de procéder à une suspension des voies d'exécution.

Fig. 49 : BILAN NATIONAL DE L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT, PAR ANNÉE CIVILE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Cumul depuis le 1.3.90 à fin 96
Dossiers déposés en phase amiable (A)	90 174	68 075	63 830	68 863	68 608	70 112	86 999	516 661
Ouvertures de procédures de conciliation à la demande du juge (B)	1 179	1 035	1 411	1 197	1 366	753	2	6 943
Dossiers estimés irrecevables (C)	10 076	6 789	6 311	6 603	5 690	4 780	5 727	45 976
Dossiers recevables	64 320	60 240	55 067	57 003	59 000	56 400	71 588	423 618
<i>Taux de recevabilité</i>	<i>86 %</i>	<i>90 %</i>	<i>90 %</i>	<i>90 %</i>	<i>91 %</i>	<i>92 %</i>	<i>93 %</i>	<i>90 %</i>
Plans conventionnels (D)	13 662	36 866	35 755	32 934	37 280	32 131	43 357	231 985
Constats de non-accord (E)	16 799	26 582	22 051	19 618	22 065	16 549	19 606	143 270
<i>Taux de réussite D/ (D + E)</i>	<i>45 %</i>	<i>58 %</i>	<i>62 %</i>	<i>63 %</i>	<i>63 %</i>	<i>66 %</i>	<i>69 %</i>	<i>62 %</i>
Dossiers clos (F)	6 334	14 029	10 470	9 317	8 895	6 847	10 685	66 757
Dossiers traités en phase amiable	46 871	84 266	74 587	68 472	73 930	60 307	79 555	487 988
<i>Taux de traitement en phase amiable (C+D+E+F)/(A+B)</i>	<i>51 %</i>	<i>122 %</i>	<i>114 %</i>	<i>98 %</i>	<i>106 %</i>	<i>85 %</i>	<i>91 %</i>	<i>93 %</i>
Stock restant à traiter en phase amiable à la fin de l'année	44 482	28 147	19 980	21 568	17 612	28 170	35 616	35 616
Demandes de recommandation	-	-	-	-	-	9 381	16 262	25 643
Recommandations élaborées	-	-	-	-	-	4 135	17 064	21 199
Recommandations homologuées	-	-	-	-	-	1 062	11 246	12 308
Recommandations à traiter	-	-	-	-	-	5 125	3 488	3 488

Source et réalisation : Banque de France - Secrétariat général - Direction du Réseau.

En données cumulées depuis le début de la procédure, les commissions ont été saisies de 516 661 demandes d'ouverture d'une phase amiable de la procédure et ont déclaré 423 618 dossiers recevables, ce qui correspond à un taux de recevabilité de 90 %. Elles ont élaboré 231 985 plans conventionnels et constaté l'échec de la procédure amiable pour 143 270 dossiers, ce qui porte le taux de réussite des plans à 62 %. Par ailleurs, 93 % des demandes ont été traitées en phase amiable. En ce qui concerne la phase de recommandation de la

procédure, 25 643 demandes ont été enregistrées dont 54 % à caractère obligatoire tandis que 28 % ont fait l'objet d'une ou plusieurs contestations. Au cours de l'année 1996, 43 400 plans environ ont été signés contre environ 19 600 constats de non-accord, représentant 69 % (soit trois points de plus que l'année précédente), des dossiers.

b) Ces chiffres montrent que le phénomène de surendettement semble se développer⁷⁹.

Les commissions ont en effet été saisies, au cours de l'année 1996, de près de 87 000 demandes d'ouverture de la procédure amiable, en augmentation de 24 % par rapport à l'année précédente, ce qui, en données cumulées au 31 décembre 1996, porte ainsi le nombre de dossiers déposés devant les commissions à environ 516 700. Pour 1997, le nombre de dossiers déposés avoisinera les 100 000 et la barre symbolique des 600 000 cumulés depuis 1989 serait franchie.

Cette forte progression peut s'expliquer par :

- une plus grande précarité de l'emploi. En effet, le profil sociologique du surendetté a évolué parallèlement à la fragilisation de la structure financière de certains ménages, et le surendettement résulte aujourd'hui davantage d'une contraction sensible des ressources perçues que d'un excès d'endettement volontaire⁸⁰;
- le transfert d'environ 9 000 à 10 000 dossiers en provenance des tribunaux vers les commissions, à l'occasion de l'application immédiate de la loi de procédure du 8 février 1995. Toutefois, l'impact de ce transfert s'est progressivement estompé ;
- la médiatisation de la procédure de traitement du surendettement, mieux connue et donc davantage utilisée par les débiteurs, eux-mêmes souvent aiguillés vers les commissions par les établissements de crédit, désormais très familiarisés avec la procédure ;
- la pratique, tendant à se généraliser, de reports de dettes sur des durées limitées (la plupart du temps pour des délais inférieurs à deux ans). Cette pratique tend à accroître le nombre de dépôts successifs d'un même dossier. Cette constatation est très étroitement liée au nouveau profil des débiteurs surendettés (cf. supra) pour lesquels aucun plan d'apurement des dettes ne peut être envisagé et pour lesquels seule une mesure de report peut être préconisée.

2. Les mécanismes de traitement du surendettement aux Etats-Unis et en Allemagne

Les mécanismes juridiques en vigueur à l'étranger s'apparentent à la faillite civile et peuvent être classés en deux catégories obéissant à des logiques

⁷⁹ Source : Frédéric Ferrière - Banque de France - Direction du réseau.

⁸⁰ A cet égard, on signalera une étude réalisée en 1995 par le Centre de recherche sur l'épargne (CREP) à la demande du Comité consultatif du CNCT et publiée dans son rapport 1995-1996, qui s'est attachée à dresser un bilan économique et comportemental des plans de redressement des ménages surendettés.

différentes : alors que dans les pays d'origine latine l'accent est mis sur l'aspect répressif afin de sanctionner le débiteur qui n'honore pas ses engagements, l'objectif poursuivi dans les pays d'origine anglo-saxonne est de protéger des partenaires économiques du débiteur et de parvenir au désintéressement des créanciers.

2.1. Le modèle américain

La loi fédérale américaine tend à éviter les inconvénients de la liquidation et décharge le débiteur de bonne foi du poids de dettes accablantes. La déclaration de faillite est faite par le débiteur lui-même ou demandée par les créanciers dès lors que la créance excède un certain seuil. Trois procédures peuvent être mises en oeuvre : la réorganisation, l'ajustement des dettes d'un individu possédant un revenu régulier ou la liquidation.

La réorganisation permet à une entreprise ou à un particulier de se placer sous la « protection » du juge en prenant des mesures de réaménagement de ses dettes. Le plan correspondant doit être accepté par les différentes catégories de créanciers à une double majorité qualifiée (les deux tiers du montant des créances et plus de la moitié des créanciers). Il doit être ratifié par la commission des faillites et, dès lors, oblige le débiteur. Sauf exception prévue par le plan, ce dernier est alors déchargé de son passif.

La procédure d'ajustement des dettes d'un débiteur possédant un revenu régulier permet à un particulier d'affecter, sous la protection du juge, une partie de ses revenus au paiement de tout ou partie de ses dettes pendant une période d'une durée maximale de cinq ans. Le débiteur établit un plan par lequel il s'engage à fournir à un expert, dénommé « *trustee* », désigné par le tribunal, la part de ses revenus futurs nécessaire à l'exécution du plan. Le tribunal homologue le plan si le débiteur est de bonne foi. Après achèvement des paiements prévus, ce dernier bénéficie de la décharge de toutes ses dettes à l'exception des prêts hypothécaires de longue durée, des créances alimentaires et de la plupart des créances fiscales.

A défaut de pouvoir utiliser ces deux procédures, la faillite individuelle est prononcée : ses actifs sont liquidés et ses dettes effacées.

2.2. Le modèle allemand

En ce qui concerne l'Allemagne, le droit actuellement en vigueur prévoit trois procédures différentes pour régler les cas d'insolvabilité : la procédure de faillite entraînant la liquidation du patrimoine du débiteur ; la procédure du concordat tendant à permettre l'assainissement de la situation financière du débiteur de bonne foi ; un régime dit de « l'exécution forcée générale » applicable uniquement dans les cinq nouveaux Länder. Une nouvelle loi dont l'entrée en vigueur est fixée le 1er janvier 1999, doit se substituer à ce triple régime. Une procédure d'insolvabilité n'est ouverte que si l'échec d'une tentative d'accord amiable extra-judiciaire est établi.

II - L'ACCÈS AU LOGEMENT

L'exclusion du droit au logement est une des plus destructrices pour l'individu et cependant l'ampleur et le retentissement du phénomène des « sans logement » qui est une des conséquences les plus visibles du développement de la précarité sociale, pose la question de l'action publique et du fonctionnement économique et social, dans l'un des secteurs de base des sociétés contemporaines. Certes, la France n'a pas le monopole des carences dans le secteur du logement, et les errants comme les sans-abri ont nourri non seulement des études récentes, mais des siècles de littérature. Néanmoins, à l'heure des sociétés d'abondance et de l'Etat-providence (même remis en question...), l'incapacité à assurer l'accès au logement amène à s'interroger pour le moins sur le fonctionnement du logement en France, et sur les mécanismes d'accès, en particulier dans le vaste secteur du logement dit « social », c'est-à-dire financé par l'Etat, et destiné aux citoyens modestes⁸¹.

A - LES CONDITIONS DE LOGEMENT

Fin 1996, on compte 23,3 millions de résidences principales en France métropolitaines, dont 56 % de maisons individuelles. Les logements achevés depuis 1993 se répartissent à part à peu près égale (52 %/48 %) alors qu'on avait construit, 56 % de pavillons au cours des années précédentes, l'habitat individuel ne progressant plus.

1. La surface des logements

La surface des logements continue d'augmenter dans l'individuel mais stagne dans le collectif. La moitié des appartements désormais construits sont des studios ou des deux pièces.

⁸¹ In Catherine Grémion « *L'exclusion : l'état des savoirs* », Editions La découverte.

Fig. 50 : INDICATEURS DE TAILLE ET DE PEUPLEMENT
DES RÉSIDENCES PRINCIPALES

	1984	1988	1992	1996
Par logement				
Surface moyenne (en m²)	82	85	86	88
Individuel	96	100	102	105
Collectif	65	66	66	66
Nombre moyen de pièces	3,8	3,9	4,0	4,0
Individuel	4,4	4,6	4,7	4,8
Collectif	3,0	3,1	3,0	3,0
Nombre moyen de personnes	2,7	2,6	2,5	2,5
Individuel	2,9	2,9	2,8	2,7
Collectif	2,4	2,3	2,2	2,2
Par personne				
Surface moyenne (en m²)	31	32	34	35
Individuel	33	35	37	39
Collectif	27	29	30	30
Nombre moyen de pièces	1,4	1,5	1,6	1,6
Individuel	1,5	1,6	1,7	1,8
Collectif	1,3	1,3	1,4	1,4

Source : Enquêtes Logement, INSEE.

En 1996, 2,4 millions de logements, soit 10,5 % du parc, sont considérés comme « surpeuplés » et deux tiers des logements sont en revanche sous peuplés.

Le surpeuplement concerne plus d'un ménage sur cinq dans le collectif, et près de 40 % des familles de cinq personnes ou plus auraient besoin d'au moins une pièce supplémentaire.

2. Le confort des résidences principales continue de s'améliorer

Seuls 4 % des logements, essentiellement ceux construits avant 1949, présentent un confort minimum (10 % en 1988, 15 % en 1984). Ceci est dû à l'effet de la construction neuve et à la destruction ou la rénovation, des logements les plus vétustes.

73 % des ménages se déclarent satisfaits de leurs conditions de logements, mais cette satisfaction ne concerne que 60 % des locataires. La satisfaction se rapporte non seulement au confort du logement lui-même - individuel ou collectif - mais également à l'environnement. Néanmoins 1 400 000 ménages jugent leurs conditions de logement médiocres, dont deux tiers habitent en collectif. Bas revenus et insatisfaction par rapport au logement sont indéniablement liés. Les ménages ayant des contraintes de revenu habitent souvent le parc ancien. De fait, les ménages insatisfaits se plaignent avant tout de la vétusté, de l'inconfort matériel, ainsi que de la petite taille de leur logement.

3. 18 % des ménages déclarent vouloir changer de logement

Les candidats au changement sont avant tout locataires, en secteur HLM ou secteur libre. Il est à noter que, si le souhait d'habiter en maison individuelle est stable depuis 10 ans (51 %), la part des ménages qui souhaitent devenir propriétaires continue à se réduire.

Fig. 51 : SATISFACTION ET SOUHAITS DES MÉNAGES
EN MATIÈRE DE LOGEMENT (en %)

	1984	1988	1992	1996
Part des ménages satisfaits de leurs conditions de logement				
Total des ménages	64	68	71	73
En habitat individuel	70	74	77	79
En habitat collectif	57	61	63	64
Part des ménages				
souhaitant changer de logement	21	21	19	18
contraints de quitter leur logement	2	2	2	2
Ensemble des mobiles potentiels	23	23	22	2
Parmi les mobiles potentiels, proportion des ménages envisageant d'être :				
en maison individuelle	54	52	50	51
en immeuble collectif	36	36	39	38
propriétaires	48	49	43	41
locataires	42	42	47	47

Source : Enquêtes logement. INSEE, INSEE première n° 563 janvier 1998.

On observe, par ailleurs, que 30 % des ménages qui désireraient devenir propriétaire ne pensent pas pouvoir réaliser ce projet prochainement, majoritairement pour causes de ressources (revenu ou sources de transferts présents ou anticipés) ou d'apport personnel insuffisant.

Ceci est à rapprocher des difficultés des ménages accédants à la propriété, menant au surendettement, et des récentes dispositions prises concernant les prêts PAP anciens d'accession à la propriété.

En 1996, la moitié des ménages qui désirait déménager souhaite aller ou demeurer dans le secteur locatif. Parmi ces 2 200 000 ménages, la majorité souhaite occuper un logement du secteur libre ; en effet, seuls 630 000 ménages, un peu plus du quart, ont déposé une demande HLM depuis moins de 12 mois, alors qu'on peut estimer qu'environ 1 600 000 ont des revenus leur permettant de prétendre à un logement HLM. L'attractivité du parc HLM n'est donc pas en rapport avec sa part dans le parc locatif total (41 %). Malgré cela, l'accès au parc HLM reste difficile : 14 % des demandes HLM répertoriées à l'enquête datent de plus de trois ans. La mobilité vers le parc HLM est en effet plus faible que vers le parc privé : entre 1992 et 1996, le parc HLM a accueilli 1 000 000 de ménages nouveaux ou provenant d'autres secteurs du parc, le secteur libre 1 700 000. Les occupants du parc HLM sont nettement moins mobiles que les autres locataires : l'ancienneté moyenne déclarée à l'enquête est de huit ans et trois mois dans le

parc HLM, contre quatre ans et sept mois dans le parc locatif privé. Ces anciennetés se sont cependant significativement réduites depuis 1992, notamment dans le parc locatif privé, du fait de l'augmentation rapide du parc de logement dans ce segment du marché.

Les loyers connaissent une progression faible (+ 1,6 %, indice des prix 1,8 %). Les hausses observées dans le secteur libre sont moins fortes que celles du secteur HLM, entre 1995 et 1996.

Fig. 52 : ÉVOLUTION DE L'INDICE DES LOYERS

	Glissement annuel (en %) ¹											
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Indice général des loyers	6,1	4,9	6,7	5,8	5,2	4,5	5,3	3,1	2,7	2,5	1,6	-
Indice parisien	5,4	5,1	6,9	6,7	6,0	5,6	5,1	5,7	2,9	2,6	2,8	1,5
Indice des grandes agglomérations	6,8	5,1	6,7	5,2	4,8	3,8	4,4	5,1	3,2	2,8	2,5	1,8
Indice du secteur libre	6,2	4,7	6,6	6,6	5,1	4,3	4,6	5,2	2,6	2,0	2,1	1,1
Indice du secteur HLM	6,7	4,2	5,8	4,3	3,3	4,3	4,0	5,1	4,3	3,6	3,0	2,7
Indice des prix à la consommation	4,2	3,0	2,4	3,3	3,4	3,4	2,7	2,1	1,9	1,7	2,0	1,8

¹ De janvier à janvier : le glissement annuel en janvier 1986 correspond aux hausses de l'indice entre janvier 1985 et janvier 1986 soit 6,1 %.

Source : Enquête trimestrielle, Loyers et charges, INSEE.

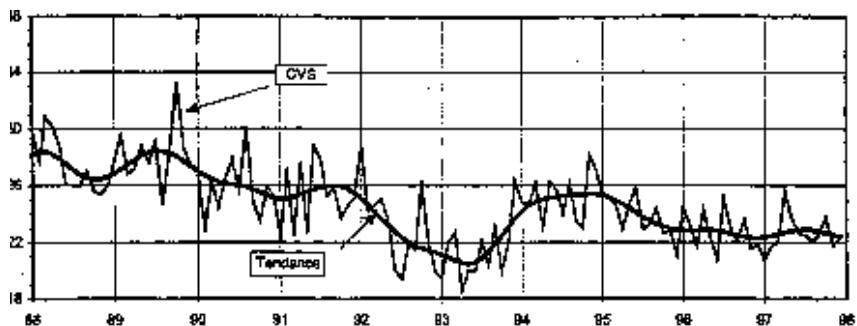
B - LES LOGEMENTS VACANTS

La part des logements vacants est de 7,9 % à la fin de 1996, ce qui est assez stable. Le taux de vacance avait diminué de 8,4 % à 7,4 % entre 1988 et 1992, période de tension sur le marché. Cette évolution recouvre des tendances contradictoires liées à l'état du marché et aux types de vacance. La vacance peut précéder une désaffection, pour vétusté, ou inadaptation aux besoins. Les logements vacants sont toujours en majorité (63 %) des logements d'avant-guerre, et même à 44 % des logements d'avant 1914. Plus un logement est ancien, plus il a de chance d'être vacant. Ainsi le taux de vacance est de 14 % pour les logements d'avant 1914, de 11 % pour ceux d'entre les deux guerres, de 7 % pour les constructions de 1949 à 1962, et oscille entre 3 et 6 % pour les périodes plus récentes. Le tiers des logements vacants est situé dans les communes rurales (qui regroupent le quart des résidences principales).

Les fluctuations de la vacance des logements neufs correspondent au délai qui sépare les décisions de construction de la commercialisation et aux cycles qui peuvent en découler. En 1996, 5,5 % des logements neufs sont vacants, contre 8,6 % en 1992. Inversement, la détente qui accompagne la chute des prix des logements ou l'arrêt de leur progression et le ralentissement de l'évolution des loyers peut pousser à la hausse le taux de vacance.

C - LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

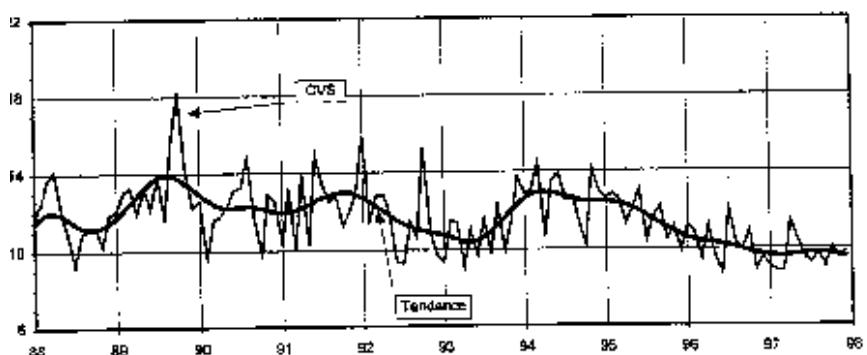
Au 4ème trimestre 1997, les autorisations de logements progressent de 3 % par rapport au 4ème trimestre 1996. La tendance à la reprise se confirme, notamment pour les logements collectifs. Le niveau sur l'année 1997 est toutefois légèrement inférieur à celui observé en 1996.

Fig. 53 : ENSEMBLE DES LOGEMENTS ORDINAIRES COMMENCÉS¹

¹ Par « logements ordinaires », il faut entendre l'ensemble des logements occupés par les ménages, hors logements en résidences (étudiants, personnes âgées...).

Source : Ministère de l'Équipement. DAEI. SES : Siclone. INSEE : CVS.

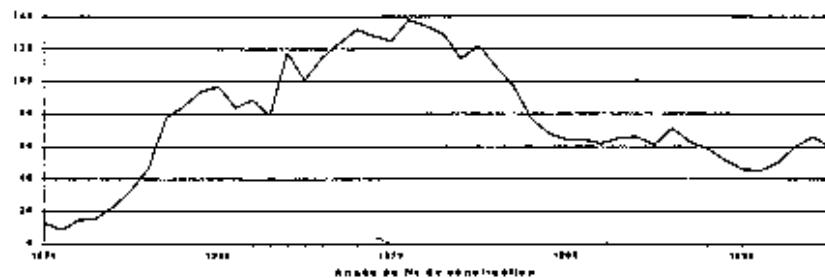
Fig. 54 : IMMEUBLES COLLECTIFS COMMENCÉS



Source : Ministère de l'Équipement. DAEI. SES : Siclone. INSEE : CVS.

Au 1er janvier 1996, le parc locatif social de la France métropolitaine s'élève à 3,8 millions de logements, en accroissement sur un an de 67 600 logements (1,8 %).

Fig. 55 : NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX CONSTRuits,
PAR ANNÉE DE FIN DE CONSTRUCTION



Source : MELTT, DAEI, SES.

Le prêt locatif aidé (PLA) a permis la construction de 23 % du parc actuel. Le « PLA très social », mis en place en 1993, a connu un accroissement sensible en 1995. Le bilan de ce parc n'est encore pas bien connu. Il représentait 0,6 % du parc social en 1996.

D - LES AIDES AU LOGEMENT

L'effort de la collectivité (état, collectivités locales) est complexe et important⁸². Les prestations d'aide au logement comprennent deux dispositifs : les allocations de logement à caractère familial (ALF) ou social (ALS) d'une part, l'aide personnalisée au logement (APL) d'autre part. Bien que ces deux dispositifs fonctionnent avec des règles distinctes, ils sont d'inspiration voisine et remplissent la même fonction : rembourser aux ménages locataires ou accédants à la propriété une fraction de leurs dépenses de logement d'autant plus importante que leurs ressources sont faibles. Tout ménage modeste disposant d'un logement autonome, dont il est locataire ou accédant, a droit soit à une allocation logement (ALS ou ALF), soit à l'APL. Il est toutefois nécessaire que le logement satisfasse des normes minimales de surface et de salubrité.

Le montant d'une aide au logement se calcule en fonction du revenu du ménage, de la composition du ménage, du loyer (ou des mensualités de crédit pour un accédant) et de la zone géographique.

Entre 1990 et 1996, le nombre de bénéficiaires est passé de 4 578 000 (toutes aides confondues) à 6 148 000 (soit + 34,3 %).

⁸² Sur cette question on se reportera utilement à l'avis du Conseil économique et social sur le rapport de M. Lair (JO n° 1 de 1994) sur « *L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement* ».

Fig. 56 : NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES
DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT
(en milliers, au 31 décembre)

Bénéficiaires	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ALF (1948)	1 155	1 119	1 104	1 110	1 145	1 185	1 151
ALS (1971)	1 043	1 075	1 459	1 787	1 953	2 069	2 142
APL (1977)	2 380	2 507	2 557	2 628	2 728	2 795	2 855
TOTAL	4 578	4 701	5 120	5 525	5 826	6 049	6 148

Le montant des prestations versées a évolué de 45,6 % entre 1990 et 1996 (50,663 milliards à 73,767 milliards).

Fig. 57 : MONTANT DES PRESTATIONS
DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT
(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ALF	12,314	12,799	13,234	14,200	14,915	15,396	15,647
ALS	9,518	10,383	13,104	16,896	19,106	20,064	20,075
APL	28,831	30,920	32,627	33,945	35,672	37,308	38,045
Total	50,663	54,102	58,965	65,041	69,693	72,768	73,767

Toutefois, il faut remarquer que l'effort de la nation en faveur du logement, tous éléments confondus - c'est-à-dire aides fiscales incluses - ne cesse de décroître en proportion du PIB depuis 1985.

Tandis que l'ensemble des prestations de santé représente aujourd'hui 9,9 % du produit intérieur brut, la part de ce même PIB consacrée au logement qui était de plus de 2 % en 1985 se situe aujourd'hui à un niveau inférieur à 1,7 %.

Fig. 58 : EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT
DE 1985 À 1996
(en millions de francs courants)

Années (a)	PIB en valeur (b)	Total des dépenses de logement (c)				% (c / b)
		Aides budgétaires	Aides non budgétaires	Dépenses fiscales	Total	
1985	4 700 143	44 511	30 381	21 570	96 462	2,05
1986	5 069 296	48 409	32 796	23 815	105 020	2,07
1987	5 336 652	49 521	34 728	26 770	111 019	2,08
1988	5 735 092	45 673	34 051	28 584	108 308	1,88
1989	6 159 680	50 485	36 210	33 881	120 576	1,95
1990	6 509 488	51 600	38 963	35 752	126 315	1,94
1991	6 776 231	50 708	41 483	35 930	128 121	1,89
1992	6 999 546	43 834	44 031	36 260	124 125	1,77
1993	7 077 087	44 125	45 458	35 211	124 794	1,76
1994	7 389 654	48 857	46 679	33 389	128 925	1,74
1995	7 662 391	49 276	48 723	34 420	132 419	1,72
1996	7 860 517	52 241	44 500	36 270	133 011	1,69

Les aides budgétaires comprennent les aides à la pierre, les aides à la personne, les bonifications et primes CPHLM, les bonifications CFF et prêts aux fonctionnaires (ancien régime), les primes épargne-logement, le versement aux collectivités locales au titre de l'exonération TF PB.

Les aides non budgétaires comprennent les contributions des régimes sociaux au financement de l'ALF et de l'APL, les contributions des employeurs au FNAL et au 1 % construction ainsi que jusqu'en 1987 les subventions ANAH.

Les dépenses fiscales comprennent des déductions d'impôts en faveur des propriétaires occupants, les exonérations d'intérêt Livrets A et Epargne les déductions au profit des propriétaires bailleurs les exonérations de taxe foncière (fraction à la charge des collectivités locales), les dépenses fiscales diverses dont TVA à taux réduit.

E - LA SITUATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT DES PERSONNES LES PLUS DÉFAVORISÉES

Les logements sociaux accueillent des personnes, à faibles revenus, pour lesquels la situation économique se détériore. On constate une baisse des revenus des occupants du parc HLM. Un ménage sur deux a des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources fixées pour l'accès à ces logements⁸³. Un ménage sur six a des revenus inférieurs à 20 % des plafonds. On note également une forte présence de bénéficiaires du RMI et plus généralement une très grande dépendance d'une partie des locataires HLM à l'égard des minima sociaux.

Le secteur privé participe au logement des 5 millions de personnes à bas revenus à part égale avec le secteur HLM⁸⁴. Les nouveaux ménages se dirigent deux fois plus souvent vers le secteur privé. Une première raison réside dans le fait de 40 % des logements privés ont des loyers inférieurs aux HLM. D'autre part, certains propriétaires privés sont moins exigeants pour les demandes de garanties.

⁸³ Source : Enquête HLM septembre 1997, in avis du Sénat du 20 novembre 1997.

⁸⁴ Source : Intervention de M. Edou, Président de l'ANAH au Forum d'lena : Ville et logement social.

Parmi les logements d'avant 1914, les désaffectations et les réaffectations s'équilibrivent. Ceci est une rupture par rapport à la tendance passée où le stock de ces logements anciens baissait de 100 000 par an. Cette rupture pourrait être liée à l'augmentation du nombre des ménages très âgés, vivant dans des logements anciens.

La destruction de logements concerne à peu près 30 000 logements par an actuellement. Les années 1980 sont marquées par l'érosion d'un « parc social de fait » qui peut être défini comme l'ensemble des logements privés accueillant les ménages à bas revenus avec des loyers et des charges compatibles avec ces revenus. Cette évolution a contribué à rendre plus difficiles les conditions de logement de la partie la plus fragile de la population.

Une enquête réalisée, en 1994, dans l'agglomération lyonnaise, a montré que parmi les personnes et les familles disposant de très bas revenus, près de quatre sur dix n'ont pas de logements autonomes, 10 % résident dans une structure collective (foyer, centre d'hébergement) en habitat précaire. Elle confirme l'importance du parc locatif privé qui, par ailleurs, propose des logements très inconfortables (40 % d'insatisfaction des locataires) et surpeuplés. L'accès à un nouveau logement, quel que soit le mode de recherche (mairie, agences privées, travailleurs sociaux, HLM) est impossible pour les deux tiers de ces ménages à très bas revenus, cherchant un logement.

La finalité de la loi Besson, « *garantir le droit au logement* » constitue un devoir de responsabilité pour l'ensemble de la Nation. Néanmoins, quelques années après le but est loin d'être atteint. Pour de nombreux spécialistes, l'ampleur de l'exclusion du droit au logement évolue sous l'effet conjugué de :

- la mutation de la société confrontée à la crise de l'emploi et à l'évolution des liens familiaux ou communautaires ;
- la mutation du parc de logements, avec une certaine normalisation (prix, normes de confort) et une réduction du parc accessible aux bas revenus.

En outre, il convient de signaler que les difficultés pour faire face au paiement régulier des loyers conduit chaque année à l'engagement de procédures judiciaires qui vont jusqu'à la décision d'expulsion pour un peu plus de 100 000 affaires par an (110 000 en 1997), avec demandes de recours à la force publique dans 35 000 cas suivis d'effet pour environ 15 000 cas avec 5 à 6 000 expulsions effectives par an.

La loi du 31 mai 1990 a créé les fonds de solidarité pour le logement (FSL). Ils sont institués par chaque plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et ont pour vocation de permettre aux locataires en difficulté d'accéder à un logement ou de s'y maintenir en leur octroyant une aide financière : prêts, cautions, subventions.

Chaque FSL bénéficie d'une participation obligatoire de l'Etat et du Conseil général, ce dernier devant verser au moins autant que l'Etat. Les autres partenaires dans le domaine du logement : collectivités locales, CAF, organismes bailleurs sont invités à participer volontairement au financement de ce fonds. Aujourd'hui la répartition du financement entre les principaux partenaires, si l'on

prend la moyenne des trois dernières années pour lesquelles on dispose d'un bilan (1993, 1994, 1995) s'effectue dans les proportions suivantes.

Fig. 59 : RÉPARTITION DE LA CHARGE FINANCIÈRE DES FSL

Etat	38,3 %
Conseils généraux	38,5 %
CAF et MSA	8 %
Communes	5 %
HLM et SEM	5,5 %
Autres	4,5 %

Les dotations des communes sont les seules parmi les contributions non obligatoires à progresser régulièrement.

Le nombre de ménages aidés par les Fonds de solidarité logement ne cesse de croître, plus de 160 000 ménages ont bénéficié en 1995 d'une aide à l'accès au logement ou d'une aide au maintien dans le logement en cas d'impayés de loyers. Plus de 55 % de ces familles vivent de revenus de transfert (RMI, allocation de parent isolé, etc...), il s'agit pour plus de 40 % de personnes isolées et pour plus de 30 % de familles monoparentales. Enfin, 17,5 % des aides sont accordées à des jeunes de moins de 25 ans pour lesquels les fonds d'aide aux jeunes ne sont plus en mesure d'intervenir faute de ressources. Ces quelques caractéristiques confirment, si besoin en était, le rôle primordial des FSL pour le logement de personnes défavorisées.

F - LA SITUATION DES JEUNES EN MATIÈRE DE LOGEMENT

La situation des jeunes en matière de logement mérite un examen particulier dans la mesure où on constate une nette détérioration de l'accès au logement indépendant dans cette catégorie particulière de la population. Les raisons en sont nombreuses : allongement des études, plus fort taux de chômage chez les jeunes, précarité du début de la vie active, revenus insuffisants pour faire face aux garanties demandées etc... Ainsi 48 % des jeunes de 18 à 28 ans continuent-ils à habiter chez leurs parents, cette situation étant d'ailleurs davantage subie que souhaitée puisque 11 % des jeunes concernés indiquent le vouloir réellement suivant un sondage Louis-Harris, réalisé en mars 1997, dans le cadre de l'enquête nationale sur le logement des jeunes (ENSL) pour la Fondation Relais.

En effet, suivant les mêmes sources, 68 % des jeunes habitant dans leur famille ont des ressources inférieures à 3 000 F par mois.

Il nous paraît utile de reprendre les principales données ci-après.

Fig. 60 : LES JEUNES ET LEUR LOGEMENT
SELON LE STATUT D'OCCUPATION

	Vit chez ses parents	Propriétaire ou accédant	Locataire en titre	Logé gratuitement ou par l'employeur	Sous ou co-locataire	Autre statut d'occupation	Ensemble
Poids relatif	45,4	5,0	40,9	4,8	2,0	1,8	100,0

Fig. 61 : PROFIL SOCIO-DÉMOGRAPHIQUE

Age							
de 18 à 20 ans	41,3	5,0	12,6	12,8	39,8	17,7	25,9
de 21 à 24 ans	41,8	15,1	30,9	40,0	27,7	26,7	35,3
de 25 à 28 ans	16,9	79,9	56,6	47,2	32,5	55,6	38,7
Situation familiale							
Célibataire	98,1	19,0	39,9	51,4	87,3	86,4	67,7
Marié (e)	0,6	55,2	20,3	8,4	--	--	11,7
Divorcé (e), veuf (ve)	--	--	--	--	4,3	--	0,1
Concubin (e)	1,4	25,9	39,8	40,2	8,5	13,6	20,5

Fig. 62 : LES RESSOURCES DU MÉNAGE

Part de ceux qui perçoivent le RMI ou l'API	3,6	--	6,0	3,5	15,2	22,5	5,0
Une allocation-logement	--	15,9	59,5	2,5	49,1	31,8	26,9
Une aide financière familiale « régulière »	--	--	21,3	25,6	54,2	50,7	12,0

Fig. 63 : LES CHARGES D'OCCUPATION

Part du budget (hors aides publiques) consacré au logement							
Sans charge de logement	100	12,1	0,5	21,4	14,7	61,0	52,2
Moins de 10	--	23,3	12,8	60,8	23,6	20,1	9,9
De 10 à 20	--	22,1	30,6	17,9	12,8	7,0	13,8
De plus de 20 à 30	--	33,8	36,4	--	27,0	7,8	15,9
De plus de 30 à 40	--	7,6	14,6	--	4,6	--	5,9
Plus de 40	--	1,2	5,2	--	17,4	4,2	2,4

On retiendra également les éléments d'analyse tirés de cette enquête par Loïc Chapeaux et Michel Mouillart⁸⁵.

Les jeunes qui rencontrent des difficultés de logement souhaitent déménager plus fréquemment que les autres. Ainsi, dans les 6,5 % de ceux qui connaissent des conditions de logement « *pas du tout satisfaisantes* » et/ou un coût de logement « *pas du tout supportable* », 74,2 % souhaiteraient déménager alors que cette proportion est de 31,4 % chez l'ensemble des jeunes.

Les obstacles à la réalisation de ce projet sont alors nombreux ce sont les problèmes économiques et financiers qui sont les plus vifs pour la majorité de

⁸⁵ Contributions au « *Forum national sur le logement des jeunes* » qui s'est tenu à Paris le 5 novembre 1997, in « *Regard sur l'actualité* » n° 237, La documentation française, janvier 1998.

ceux qui ne peuvent le concrétiser. Seuls 32,2 % des jeunes qui cherchent un nouveau logement ne connaissent pas de difficulté particulière pour réaliser leur projet.

Les autres, la majorité des jeunes qui souhaiteraient déménager, se heurtent à de multiples obstacles. Le niveau des loyers est de loin l'obstacle le plus fréquemment évoqué puisque 32,2 % des jeunes à la recherche d'un logement y font référence (plus précisément, 50,5 % des jeunes qui cherchent un logement en Ile-de-France et 27,6 % en province). Puis viennent l'obtention d'une caution et le dépôt de la garantie exigé que citent 20,2 % des jeunes. Les comportements discriminatoires (racisme, méfiance des propriétaires) ne sont que peu fréquemment mentionnés.

L'ensemble des jeunes, qu'ils soient d'ailleurs engagés ou non dans la recherche d'un logement, signalent les mêmes obstacles. Mais, dans ce cas plus général, ils font également référence à tous les problèmes économiques et financiers existants. 82 % des jeunes estiment que le niveau actuel des loyers est l'obstacle principal qu'un jeune rencontre dans sa recherche de logement. Néanmoins, pour la grande majorité des jeunes, les difficultés professionnelles qu'ils connaissent (l'insuffisance des revenus pour 70 % d'entre eux, le chômage pour 64,6 % et la précarité des contrats de travail pour 48,8 %) et les obstacles financiers (les exigences de caution et de garanties pour 62,8 %) sont déterminants.

D'autres obstacles existent, mais qui paraissent moins importants parce que moins fréquemment évoqués pour les jeunes même s'ils ne doivent pas être négligés : la méfiance des propriétaires à l'égard des jeunes (36,1 %), le manque de logements à louer (24,7 %), le racisme (24,3 %) et aussi le manque d'information (29,8 %).

G - L'EXCLUSION DU LOGEMENT

L'exclusion du logement est encore mal appréhendée puisque les différentes enquêtes s'intéressent aux ménages ayant un logement. Pour le rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) n°29 de mars 1996, intitulé « *pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement* » la méthode statistique traditionnelle est plus adaptée au dénombrement d'un stock de personnes dans une situation déterminée qu'à l'évaluation d'un flux de personnes qui - comme le confirment toutes les associations qui leur portent assistance - peuvent successivement être sans abri, puis dans un centre d'hébergement puis, de nouveau, à la fin de l'hiver, dans un abri de fortune, un squat, un asile de nuit. Il n'existe donc pas, aujourd'hui, d'autres données que celles qui figuraient dans le rapport du BIPE, établi en 1992. Ce rapport qui n'a pas été actualisé donnait les estimations suivantes.

202 000 personnes exclues du logement.

dont :	98 000 SDF
	45 000 en abris de fortune
	59 000 en centres d'urgence (y compris des familles) ¹

¹ La Direction de l'action Sociale indique que 30 % des CHRS soit environ 10 000 places peuvent accueillir des femmes avec enfants. La FNARS, quant à elle, recense dans son annuaire (1995) pour 34 000 places d'hébergement 51,5 % de personnes accueillies avec des enfants.

470 000 personnes logées en meublés ou en chambre d'hôtel**1 576 000 personnes mal logées**

dont	147 000 en habitations mobiles (y compris les gens du voyage semi-sédentarisés)
	1 429 000 en logements hors normes
	176 000 en foyers de travailleurs

2 800 000 personnes hébergées chez des parents ou des amis

En l'absence de données plus actuelles les ordres de grandeur du BIPE doivent être retenus pour évaluer, notamment, le nombre de personnes exclues du logement que l'on peut encore aujourd'hui estimer à un flux de 200 000 même si, avec les effets du plan d'urgence⁸⁶, la répartition de ces 200 000 personnes entre sans-abri, personnes hébergées en centres d'urgence ou en abris de fortune a subi quelques modifications. Les capacités d'hébergement d'urgence ou de logements temporaires d'insertion se sont, en effet, accrues de 36 % par rapport à celles qui existaient au moment où l'étude du BIPE a été effectuée sans que le problème de la sortie des dispositifs d'urgence et de l'accès à un logement autonome ait pour autant été résolu.

Hors plan d'urgence, il existe aujourd'hui 72 000 places d'hébergement d'urgence. Il convient d'y rajouter les 8 244 logements d'urgence livrés au 31 mars 1997, au titre du plan d'urgence, ce qui porte la capacité globale d'accueil à environ 80 000 personnes.

Capacités d'hébergement d'urgence au 31 mars 1997

29 000	places de CHRS financées sur chapitre 46-23 de l'aide sociale (dont 1 000 créées en 1997)
29 000	logements bénéficiaires de l'ALT (source CNAF)
15 000	places d'urgence financées sur chapitre 47-21 de l'aide sociale (chambres d'hôtel, asiles de nuit)
8 244	logements d'urgence réalisés au titre du plan d'urgence (dont 7 197 livrés au 31 décembre 1996 et 1 047 supplémentaires livrés au 31 mars 1997).

⁸⁶ Plan « Périsol » de juillet 1995.

En 1994, une enquête, concernant les 23 000 personnes qui vivaient en CHRS montrait que près de la moitié des adultes accueillis dans les CHRS sont seuls. Les autres adultes hébergés le sont en famille, ce qui permet d'éviter la dissolution des solidarités familiales et des liens affectifs. Près de neuf fois sur dix, ces familles sont constituées d'une mère et de ses enfants. Un quart de ces personnes disposaient auparavant d'un logement personnel.

III - L'INFLUENCE DE LA SITUATION SOCIALE SUR LES PROBLÈMES DE SANTÉ

Le bilan de l'état de santé en France apparaît contrasté. Malgré l'allongement de l'espérance de vie des Français, une des plus longues au monde et les années gagnées sans incapacité, la santé en France souffre de certaines faiblesses structurelles. La situation s'est améliorée pour certaines pathologies (cas des maladies cardio-vasculaires), mais la mortalité prématuée, due en grande partie à l'alcoolisme et au tabagisme, est considérable et de nouveaux problèmes apparaissent, liés aux maladies infectieuses. Les inégalités sociales et géographiques persistent et certains groupes de population sont en voie de fragilisation⁸⁷, et de « désinsertion ».

A - PRÉCARITÉ SOCIALE ET CUMUL DES RISQUES MÉDICAUX

La précarité sociale est le risque d'être engagé dans un processus de désinsertion, celle-ci étant bien souvent l'aboutissement d'exclusions successives.

1. Précarité sociale, risque de désinsertion et vulnérabilité médicale

De nombreux travaux, dont l'enquête annuelle sur la santé et les soins médicaux menée par le CREDES (Centre de recherche, d'étude et de documentation en économie sur la santé) sur un échantillon de 12 649 personnes de 16 à 59 ans, ont mis en évidence le mauvais état de santé des personnes très défavorisées, en situation d'exclusion sociale ou de précarité. Il en ressort que parmi les personnes en situation précaire, une sur six est aussi vulnérable médicalement, soit deux fois plus que parmi les personnes non socialement précaires. Le risque de précarité est maximum entre 20 et 29 ans.

La précarité sociale de chaque ménage est déterminée par une combinaison des risques liés à l'emploi (chômage, emploi précaire), à l'absence de diplôme et à un faible niveau d'instruction, à la nationalité - obstacles simultanés à l'emploi et à l'insertion en général. Enfin, l'absence d'assurance maladie et de couverture complémentaire individuelle des personnes qui composent le ménage, limite l'accès aux soins. La précarité d'un membre du ménage accroît la précarité de l'ensemble du ménage et de chacun de ses membres.

Le CREDES a élaboré des indicateurs de précarité sociale et de vulnérabilité médicale à partir des données socio-économiques et médicales de l'enquête sur la santé⁸⁸.

⁸⁷ « *Etat de santé de la population en France : un bilan contrasté* » par Gérard Badeyan -ministère de l'Emploi et de la solidarité-SESSI, Solidarité Santé d'avril 1997.

⁸⁸ Voir tableau sur les facteurs de risque de précarité des adultes de 16 à 59 ans.

« Nous entendons par vulnérabilité médicale un état de santé susceptible d'entraîner une difficulté à obtenir ou à garder un emploi. On imagine assez bien qu'en période de taux de chômage élevé, un handicapé à la recherche d'un emploi ait moins de chance d'être embauché. De même, le dépressif absent fréquemment de son travail ou n'ayant pas le "rendement" souhaité du fait de sa maladie risque d'être plus facilement licencié.

Le risque de précarité, ou d'exclusion sociale, peut résulter d'un état de santé perturbé par la maladie, par un handicap acquis ou congénital, ou par le cumul de plusieurs maladies ou handicaps. Mais réciproquement, une situation de précarité sociale peut conduire à un état de stress et de dégradation de l'état de santé.

Parmi les 12 649 personnes composant cet échantillon, 1 159 (soit 9,2 %) ont au moins un critère de vulnérabilité médicale (atteinte d'une maladie invalidante, état de santé très détérioré ou reconnaissance administrative d'un handicap). Parmi elles, 80,5 % n'ont qu'un seul critère de vulnérabilité médicale, 15 % cumulent deux critères, 4,5 % cumulent les trois critères. Les maladies les plus souvent rencontrées sont les troubles psychiques (56 % des enquêtés atteints de maladies invalidantes), les troubles cardiaques (12 %) et les troubles neurologiques (11 %).

2. Les critères de vulnérabilité médicale

Les taux de vulnérabilité médicale sont plus élevés pour les catégories défavorisées ayant des bas revenus, peu qualifiées, à faibles niveaux d'instruction, et concerne particulièrement les familles monoparentales.

Fig. 64 : FACTEURS DE RISQUE DE PRÉCARITÉ SOCIALE
DES ADULTES DE 16 À 59 ANS

Facteurs liés à l'individu (en nombre d'individus)		Pondé- ration	Participation complète à l'enquête		Participation incomplète à l'enquête		Ensemble	
			EFFECTIF	%	EFFECTIF	%	EFFECTIF	%
EMPLOI	Chômeur	3	714	6,4	90	6,3	804	6,4
	Autre inactif, sauf au foyer	2	232	2,1	50	3,5	282	2,2
	Emploi temporaire	1	367	3,3	39	2,7	406	3,2
	Autre	0	9 903	88,3	1 254	87,5	11 157	88,2
NIVEAU D'INSTRUCTION ¹	Sans diplôme, pas scolarisé	3	86	0,8	29	2,0	115	0,9
	Sans diplôme, scolarisé primaire	2	953	8,5	148	10,3	1 101	8,7
	Autre sans diplôme	1	955	8,5	145	10,1	1 100	10,4
	Autre	0	9 222	82,2	1 111	77,5	10 333	80,0
NATIONALITÉ	Africain, Truc, Yougoslave, etc	2	297	2,7	71	5,0	368	2,9
	Autre étranger	1	360	3,2	54	3,8	414	3,3
	Français	0	10 559	94,1	1 308	91,3	11 867	93,8
PROTECTION SOCIALE	Aucune	3	34	0,3	6	0,4	40	0,3
	Sécurité sociale sans autre couverture	1	1 525	13,6	242	16,9	1 767	14,0
	Autre	0	9 657	86,1	1 185	82,7	10 842	85,7
ENSEMBLE		-	11 216	100	1 433	100	12 649	100

¹ Les adolescents de 16 à 17 ans dont la majorité sont encore en cours d'études, ont été classés dans « autre niveau d'instruction ».

Facteurs liés à l'individu (en nombre d'individus)		Pondé- ration	Participation complète à l'enquête		Participation incomplète à l'enquête		Ensemble	
			EFFECTIF	%	EFFECTIF	%	EFFECTIF	%
TYPE DE MÉNAGE	Famille monoparentale	2	165	3,0	15	2,2	180	2,9
	Personne seule ou famille nombreuse (7 personnes et plus)	1	856	15,7	137	20,0	993	16,2
	Autre	0	4 431	81,3	534	77,8	4 965	80,9
REVENU DU MÉNAGE	10% des revenus les plus faibles	1	645	11,8			645	10,5
	Autre	0	4 807	88,2			5 943	89,5
ENSEMBLE		---	5 452	100	686	100	6 138	100

Source : Enquête CREDES sur la santé et les soins médicaux en France 1991-1992.

2.1. Selon l'âge, et le sexe

Le risque de précarité est maximum pour les jeunes adultes de 20-29 ans, puis décroît et recommence à augmenter à partir de 45-49 ans.

La vulnérabilité médicale est fortement corrélée avec l'âge, et les femmes sont plus vulnérables que les hommes. Les personnes ayant les plus bas revenus, 15,2 % de la population étudiée sont médicalement les plus vulnérables.

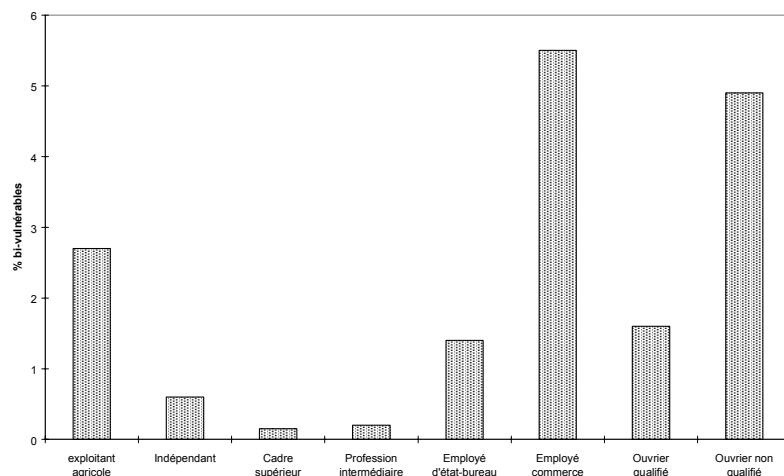
2.2. Selon la profession

La précarité sociale est fortement liée au milieu social. Près de 20 % des personnes non scolarisées et 17,9 % ayant un niveau d'études primaires sans diplôme sont vulnérables médicalement contre 7,6 % des personnes ayant poursuivi leurs études secondaires et 5,3 % ayant un diplôme d'études supérieures.

Ainsi, 17,8 % des ménages dont la personne de référence est un ouvrier sont en situation précaire socialement et le pourcentage atteint 32,5 % dans les ménages d'ouvrier non qualifié.

Le taux de vulnérabilité médicale est de 10,9 % pour les chômeurs et 7,6 % pour les actifs. Les taux de personnes médicalement vulnérables suivent l'échelle sociale des professions : les ouvriers non qualifiés ont le taux le plus élevé (12,3 %), puis les employés (11,5 %), les professions intermédiaires (8,2 %) et les cadres supérieurs (6,6 %). Les indépendants ont un faible taux tandis que les exploitants agricoles ont un taux de 11,2 %.

Fig. 65 : LA VULNÉRABILITÉ SELON LE MILIEU SOCIAL

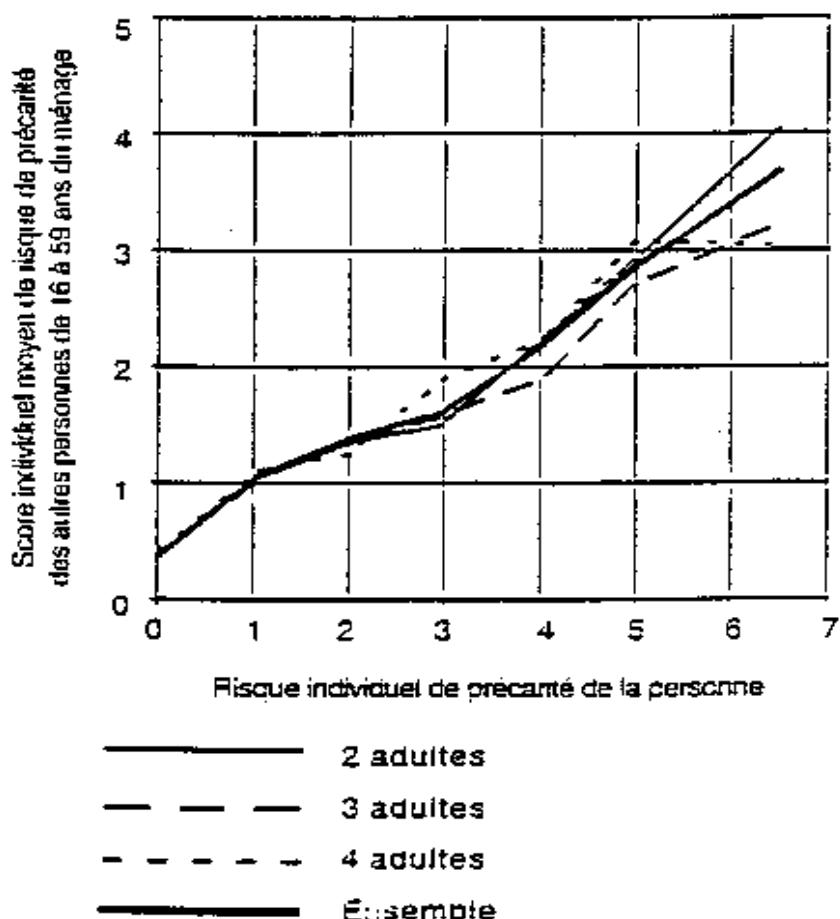


Source : Enquête INSEE-CREDES sur la santé et les soins médicaux en France.

2.3. Selon la composition de la famille

Sur les 12 649 adultes ayant fait l'objet de l'enquête sur la santé et les soins médicaux de 1991-1992, 11 060 vivent dans des ménages comportant au moins un autre adulte de 16 à 59 ans. Dans ces ménages, l'augmentation d'un point du score de précarité d'une personne accroît en moyenne d'un demi point le score de précarité des autres membres du ménage.

Fig. 66 : AMPLEUR DU RISQUE DE PRÉCARITÉ SOCIALE DU MÉNAGE SELON LE NOMBRE DE PERSONNES DE 16 À 59 ANS



Source : Enquête INSEE-CREDES sur la santé et les soins médicaux, France 1991-1992.

L'isolement est un facteur de risque dans la mesure où en cas de difficulté, une personne vivant seule ne peut s'appuyer sur d'autres adultes du même ménage (un chômeur vivant seul par exemple risque davantage de basculer vers l'exclusion que le conjoint chômeur d'un actif).

Ce risque de précarité est plus marqué dans les familles monoparentales⁸⁹ et surtout si la personne de référence est une femme : 21,1 %, contre 8,9 % lorsque la personne de référence est un homme et les ménages comprenant 7 personnes et plus.

⁸⁹ Les familles monoparentales sont constituées neuf fois sur dix d'une femme et d'enfant(s) de moins de 16 ans et une fois sur dix seulement d'un homme et d'enfant(s).

La solitude (divorce, veuvage) est fortement liée à la vulnérabilité médicale, particulièrement chez les femmes : c'est le cas pour 22,5 % des femmes veuves et 20,5 % des femmes divorcées. Ceci se retrouve lorsque dans un ménage la personne de référence est une femme ; le taux de vulnérabilité médicale est alors deux fois plus élevé que lorsque la personne de référence est un homme, 16 % et 8,4 %.

2.4. *L'auto-exclusion par manque des ressources financières*

Comme le fait observer l'INSEE⁹⁰ « *la mise en chômage de la personne de référence expose le ménage à une baisse de ressources et risque de le faire basculer parmi les plus pauvres* » d'accroître le risque d'exclusion et la précarité médicale, faute de moyens financiers pour se soigner.

Dans sa dernière enquête annuelle sur la santé, le CREDES⁹¹, montre qu'un Français sur quatre renonce à se soigner ou tarde la prise en charge de sa santé faute de moyens financiers, contre un sur cinq voici quatre ans.

C'est la situation de 33,5 % des employés, 27,8 % des ouvriers, 25 % des membres des professions intermédiaires et 15,7 % des cadres supérieurs. Les chômeurs sont les plus touchés : 48,8 % d'entre eux disent avoir renoncé aux soins à cause de l'insuffisance des remboursements, soit une personne à la recherche d'un emploi sur deux, contre une sur trois (33,7 %) au cours des douze derniers mois. Entre 1988 et 1991, le CREDES avait recensé 32,8 % de chômeurs dans cette situation. La progression de cette « auto-exclusion » des soins est d'autant plus alarmante que 52 % des chômeurs ne disposaient pas en 1996 d'une couverture maladie complémentaire (mutuelle ou assurance).

Les soins dentaires figurent au premier rang des restrictions (42,6 %). Suivent les consultations chez le médecin et les spécialistes. 15,8 % des sondés ont en outre renoncé à rectifier leur vue à cause du coût des lunettes et 3,6 % aux médicaments. Confirmant par l'analyse de la consommation médicale la progression inexorable de la précarité, les auteurs de l'étude constatent que « *le revenu du ménage et le revenu par unité de consommation ont un effet considérable sur les renoncements aux soins, augmentant régulièrement lorsque le revenu diminue* ».

Le sort des allocataires du revenu minimum d'insertion est préoccupant : 51,8 % d'entre eux ont renoncé aux soins par manque d'argent (35,4 % au cours des douze derniers mois). Alors qu'elles bénéficient automatiquement depuis 1993 d'une prise en charge à 100 % de leurs soins, 36 % des personnes touchant le RMI ont déclaré⁹² ne bénéficier ni de l'aide médicale ni de l'exonération du ticket modérateur (dépenses à la charge des patients non remboursés par la sécurité sociale). Selon les chercheurs du CREDES, « *l'ignorance de leurs droits* » explique en partie cette situation. Ils soulignent à ce égard la nécessité de mettre en place des structures pour informer ces personnes.

⁹⁰ Chambaz C. et Herpin N. « *Les bas niveaux de vie* », INSEE Première, n° 363, février 1995.

⁹¹ CREDES.

⁹² Enquête annuelle du CREDES réalisée en 1996.

Par ailleurs, le CREDES note que la précarité hors protection sociale est sensiblement plus importante pour les personnes bénéficiant de l'aide médicale ou d'une carte santé que pour les personnes bénéficiant de la Sécurité sociale et d'une couverture complémentaire.

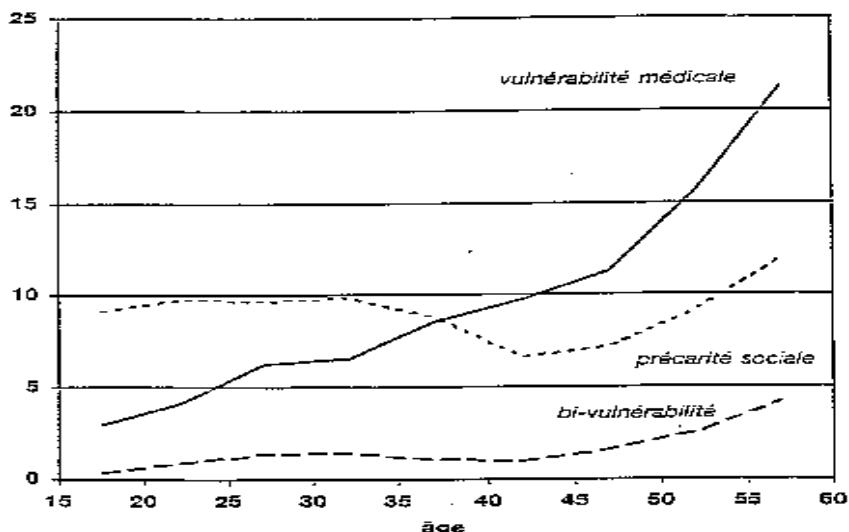
3. Précarité sociale et vulnérabilité médicale

Les personnes en situation précaire socialement sont deux fois plus vulnérables sur le plan médical que les personnes qui ne sont pas dans cette situation (16,8 % contre 8,4 %).

On appelle « bi-vulnérables » les personnes qui cumulent ces deux types de risque : précarité et vulnérabilité médicale. *In fine*, environ 500 000 personnes en France risquent de basculer assez vite vers la marginalisation.

Les taux de vulnérabilité médicale sont plus élevés pour les catégories défavorisées (bas revenus, faible qualification, familles monoparentales, chômeurs, personnes vivant seules, étrangers...). Le pourcentage de personnes « bi-vulnérables » augmente avec l'âge pour atteindre 2,5 % de 50 à 54 ans et 4,2 % de 55 à 59 ans. Le minimum, autour de 1 %, se situant entre 35 et 44 ans.

Fig. 67 : PRÉCARITÉ SOCIALE ET VULNÉRABILITÉ MÉDICALE SELON L'ÂGE



Source : enquête INSEE-CREDES sur la santé et les soins médicaux, France.

B - PRÉCARITÉ SOCIALE ET ÉMERGENCE DE NOUVEAUX PROBLÈMES DE SANTÉ

La société française est marquée par des inégalités structurelles, aggravées par la crise économique qui a détérioré les conditions de vie et éloigné les plus démunis du système de santé dont les effets encore peu visibles sur la santé, peuvent se manifester, avec un décalage dans le temps de 15 à 30 ans.

Les exigences de compétitivité collective et individuelle, et l'intolérance croissante de la société à l'égard de la marginalité ou de la simple difficulté à s'adapter, rendent les conditions de travail et de vie plus stressants et perturbent tous les rythmes de la société.

1. L'évolution des modes de vie développe de nouvelles pathologies

Les maladies liées aux virus (hépatite virale B et C et maintenant G, sida...) ont pris une place prépondérante dans les pathologies infectieuses. Avec les développements récents des encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles, on voit que l'écologie des agents infectieux est en constante évolution. Par ailleurs, malgré des moyens de prévention ou de traitement efficaces, on constate la persistance de l'incidence de certaines pathologies transmissibles (tuberculose). Les facteurs économiques et sociaux (chômage, précarité), paraissent avoir un rôle déterminant pour cette maladie ; de la même façon, le saturnisme infantile est très lié aux conditions socio-économiques et environnementales. L'évolution des modes de vie, des techniques industrielles et des pratiques médicales entraînent des risques accrus : entrent dans ce cadre les pathologies infectieuses liées aux voyages (paludisme), les pathologies infectieuses d'origine alimentaire. L'industrialisation de la production et de la distribution des produits alimentaires peut entraîner les épidémies de grande ampleur (listérose).

Même si les facteurs génétiques ne sont pas négligeables, les détériorations de l'environnement jouent un rôle prépondérant dans le développement et l'aggravation d'une maladie, comme l'asthme dont la mortalité a augmenté de 36 % entre 1980 et 1995 (2 065 en 1995).

Il est aussi probable que les modes de vie sont aussi à l'origine de maladies nerveuses. L'enquête décennale sur la santé et les soins médicaux de 1991-1992 montre que les troubles « mentaux et du sommeil », liés à un « mal être », touchent 22,8 % des femmes et 12,9 % des hommes. Ces affections sont dominées par les insomnies qui concernent 6,5 % des personnes, les dépressions qui touchent 4,9 % des individus et l'anxiété 4,7 %. Les situations éprouvantes pour les individus sont nombreuses. Les modes de vie stressants, le chômage de longue durée, les menaces de précarisation, l'isolement social, sont responsables de souffrance psychique et source de problèmes de santé mentale plus sévères, conduisant parfois au suicide, ou menaçant la société comme la violence, l'abus de produits toxiques pour la santé (alcool, tabac, drogues). Ces situations sont très inégalement réparties (banlieues défavorisées, zones de déstructuration industrielle).

2. « Un mal-être » de plus en plus prégnant

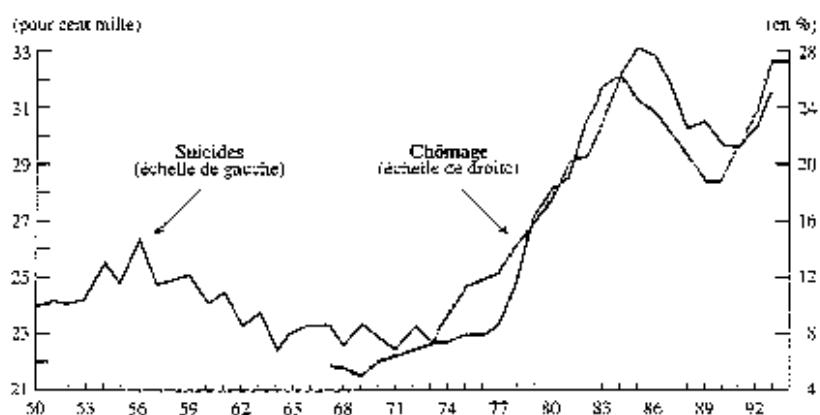
Un signe de l'importance de ce malaise psychologique est la consommation de psychotropes qui est très élevée en France : 8,6 % des hommes et 13,7 % des femmes de plus de 18 ans prennent au moins une fois par semaine, et depuis au moins six mois, des médicaments psychotropes (somnifères, tranquillisants, barbituriques, antidépresseurs). Chez les chômeurs, la proportion est de 1,8 fois plus élevée que la moyenne.

Ce « mal-être » de la vie quotidienne provoque souvent des troubles importants qui se manifestent par des violences à soi-même (suicides, tentatives de suicide) ou aux autres (les sévices à enfants).

La mortalité par suicide est plus élevée en France que dans la plupart de ses voisins avec 11 818 décès comptabilisés en 1995, soit 2,2 % des décès. La tentative de suicide débouche souvent sur une issue fatale, ou sur un accident nécessitant l'hospitalisation : en 1993 les tentatives de suicide représentaient 10,3 % des causes d'accident et concernent chaque année plus de 100 000 personnes.

Une forte corrélation a été établie par une étude de l'OFCE entre le taux de chômage et le suicide⁹³. Mais, comme le font remarquer les auteurs de l'étude, cela ne signifie pas que ce sont les jeunes chômeurs qui se suicident davantage. Cette corrélation signifie plutôt que le chômage des jeunes est un bon indicateur de la dégradation du climat économique et de la montée des craintes dues à l'explosion du chômage de masse, à la précarité et aux risques d'exclusion. Il convient toutefois de noter que depuis le début des années 1990, le taux de suicide des 35-44 ans est devenu supérieur à celui des classes d'âge plus élevées, phénomène radicalement nouveau qui souligne la vulnérabilité croissante de la population en âge de travailler.

Fig. 68 : TAUX DE SUICIDE MASCULIN
ET TAUX DE CHÔMAGE DES JEUNES



Source : INSEE pour le taux de chômage et INSERM pour le taux de suicide et OFCE.

*
* *
*

⁹³ OFCE : chronique Louis Chauvel- tiré du rapport au Premier ministre « *Chômage : le cas français* », Commissariat général du Plan - Documentation française.

Au terme des pages qui précédent, se dégage une conclusion forte : la « fracture sociale »⁹⁴ est une réalité incontestable dans la France de 1998, et une réalité de grande ampleur symbolisée par l'importance et la durée du phénomène de l'exclusion et de la pauvreté, lui-même lié à la progression, qui semble constante, du chômage. L'augmentation du chômage de longue durée est elle-même révélatrice d'une absence de perspective positive réelle, ce qui ne laisse pas d'inquiéter quand on songe au mélange proprement explosif que représente l'association du chômage, de l'exclusion, de la pauvreté et de la violence urbaine.

Comme le notent Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, « *le nouveau malaise français est, à l'évidence, lié à l'existence d'un chômage de masse dont la persistance alimente le double sentiment d'une perte d'identité et d'une incertitude croissante quant à l'avenir. Mais on sent bien en même temps que le phénomène est plus profond et plus complexe. C'est l'organisation sociale elle-même comme les représentations collectives qui sont secrètement brisées. Les Français ne savent plus très bien qui ils sont, à quel ensemble ils appartiennent, ce qui les relie les uns aux autres. Ils ne savent plus exactement où ils vont et craignent de vivre demain moins bien qu'aujourd'hui. Le plébiscite de chaque instant qu'est une nation prend, jour après jour, et confusément, le tour d'un désaveu référendaire* »⁹⁵. C'est dire la nécessité d'y remédier d'urgence à travers la mobilisation de tous les acteurs économiques et sociaux et la mise en oeuvre d'une politique économique et sociale adaptée aux enjeux, combinant l'activation de dispositifs sociaux diversifiés et une dynamisation de la croissance⁹⁶.

⁹⁴ D'autres dimensions de la « fracture sociale », dans des domaines comme la culture ou l'éducation, n'ont pas été ici abordées dans la mesure où cela aurait débordé largement du champ du présent rapport. Leur prise en compte n'en est pas moins essentielle à une bonne compréhension de cette réalité.

⁹⁵ Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, « *le nouvel âge des inégalités* », op.cit.

⁹⁶ De telles orientations sont esquissées dans le titre III, infra, et présentées de manière plus systématique dans l'avis.

TITRE II
LA RÉGULATION SOCIALE EN PANNE

La situation sociale, telle qu'elle vient d'être analysée dans les chapitres précédents, devrait conduire les partenaires sociaux à rechercher, par un renforcement du dialogue et de la négociation collective au niveau de l'entreprise et des branches, les réponses adaptées à l'urgence sociale qui se manifeste avec acuité dans de nombreux domaines.

Le jeu des relations sociales devrait être d'un niveau suffisant pour permettre notamment d'améliorer les divers dispositifs de couverture sociale existants, voire d'en créer de nouveaux, plus adaptés à la situation présente, comme cela a pu être fait dans le passé avec l'institution de systèmes sociaux aussi importants que les retraites complémentaires et l'assurance chômage.

Mis à part les accords interprofessionnels d'octobre 1995 et celui de septembre 1995 instituant l'ARPE, la période récente a été marquée par une « panne » de la négociation sociale, du moins au niveau national et interprofessionnel. De ce fait, il n'a pas été répondu à la grande attente du moment, ce qui conduit celle-ci à s'exprimer sous des formes inhabituelles comme lors du récent mouvement des chômeurs.

Facteur essentiel de la cohésion de notre société, la régulation sociale connaît une défaillance qui se manifeste notamment à travers les phénomènes sociaux suivants, que nous analyserons successivement :

- l'interrogation permanente sur la représentativité réelle des divers interlocuteurs sociaux ;
- le dépérissement relatif de la négociation collective ;
- la remise en cause des principes du paritarisme, fondement du système social français ;
- la baisse tendancielle de la conflictualité sociale.

CHAPITRE I

DES INTERLOCUTEURS SOCIAUX EN QUÊTE DE REPRÉSENTATIVITÉ

La bonne qualité des relations sociales, facteur de transformation et de progrès de la société, repose sur l'intervention d'interlocuteurs forts, stables et déterminés. Dans un contexte marqué, tant sur le plan syndical que patronal, par le pluralisme et la dispersion, le problème de la représentativité des divers acteurs sociaux s'est posé avec d'autant plus d'acuité que la période présente a été marquée par les grandes tendances suivantes :

- pluralisme et dispersion accrue du syndicalisme français ;
- compétition renforcée du fait de la campagne électorale prud'homale récente ;
- nouveau positionnement patronal.

De l'avis des principaux commentateurs sociaux, les tendances lourdes du syndicalisme français se sont maintenues, voire accélérées, au cours de la période récente, à savoir pluralisme accru au sein des organisations syndicales et faiblesse relative du nombre d'adhérents, compensée néanmoins par un taux de confiance élevé parmi les salariés.

I - PLURALISME ACCRU DANS LE DOMAINE SYNDICAL

Fondé il y a tout juste un siècle sur la base d'une organisation confédérée unique - la CGT - à laquelle viendra s'ajouter une centrale d'inspiration chrétienne en 1919, le syndicalisme français est aujourd'hui caractérisé par une tendance à l'émettement, qui ne semble pas connaître de fin si on en juge par les événements récents survenus en la matière.

En effet, à côté des cinq organisations confédérées bénéficiant de la « *présomption irréfragable de représentativité* » que sont la CGT, la CFDT, FO, la CFTC et la CGC, se développe une « galaxie » de syndicats autonomes animée de mouvements inverses de regroupement ou de division.

C'est ainsi que la Fédération de l'Education nationale (FEN), issue de la scission de 1947 et longtemps omniprésente dans le vaste monde enseignant, a éclaté en 1992 et que la Fédération Syndicale Unitaire (FSU), qui a vu le jour à cette occasion, est devenue en 1996 la première organisation à l'Education nationale.

De même, la dissidence apparue au sein de la CFDT en 1988 et qui a donné naissance à l'organisation SUD-PTT (Solidaires Unitaires Démocratiques) a essaimé dans d'autres secteurs (SNCF, services publics), ce mouvement se révélant particulièrement actif dans les actions récentes sur les problèmes de société.

Au sein des organisations autonomes, la FASP, en tant que telle, a disparu. Cependant, les syndicats qui la composaient ont créé UNSA Police. Ce secteur « autonome » connaît actuellement une grande atomisation que certains cherchent à limiter en constituant des ensembles plus vastes, auquels ils souhaitent voir reconnaître la représentativité accordée aux cinq organisations confédérées, comme :

- l'UNSA (Union Nationale des Syndicats Autonomes) d'une part présente essentiellement dans le secteur public ainsi que l'a montré son score global aux récentes élections prud'homales (0,72 %) sur la base d'une présentation de listes, limitée à 7 % du total, et qui regroupe plusieurs dizaines d'organisations autonomes dont principalement la FEN. L'UNSA a prévu de se transformer en union interprofessionnelle lors de son congrès de mai prochain ;
- l'Union Syndicale - Groupe des Dix qui a tenu son congrès constitutif les 14 et 15 janvier derniers et qui regroupe une vingtaine de syndicats autonomes représentés essentiellement dans le secteur public. Sa volonté de se transformer en organisation interprofessionnelle confédérée s'affirme moins nettement qu'au sein de l'UNSA.

Ainsi, le paysage syndical français se trouvera encore modifié puisqu'à côté des cinq confédérations représentatives viendraient s'ajouter une, voire deux organisations revendiquant les mêmes droits et la même représentativité, en laissant néanmoins subsister des organisations autonomes particulièrement présentes dans leur secteur, comme la FSU, ainsi que de très nombreux syndicats non fédérés, sans oublier la CSL (Confédération des Syndicats Libres) qui a recueilli 4,22 % des suffrages aux élections prud'homales et en rappelant aussi les tentatives d'infiltration, par le Front National, à travers la CFNT (Coordination Française Nationale des Travailleurs) apparue lors du scrutin prud'homal du 10 décembre et dont la validité a été largement contestée.

Dans le même temps, on constate le développement de contestations internes au sein de la plupart des organisations confédérées. Ces divers mouvements internes sont certes le gage de la vigueur du débat démocratique qui traverse actuellement les diverses organisations syndicales, mais ils ne concourent pas naturellement à renforcer la démarche syndicale globale.

On pourrait certes se féliciter de ce pluralisme syndical sans limite, source de concurrence salutaire et qui devrait conduire à un dynamisme accru de l'action syndicale, mais force est de constater cependant qu'il ne sert pas au développement de l'adhésion syndicale qui, d'une manière générale, reste relativement faible dans notre pays.

II - FAIBLESSE RELATIVE DE L'ADHÉSION SYNDICALE

Sauf à des périodes de forte activité syndicale, comme en 1936 ou en 1947 au lendemain de la guerre, la France n'a pas été un pays de syndicalisme de masse, contrairement aux pays anglo-saxons ou ceux qui pratiquent un syndicalisme de services (Belgique, Israël par exemple). D'après une statistique récente de l'OCDE, confirmée par une étude identique du BIT, la France se situerait en dernière position en terme de taux de syndicalisation avec 9 % de syndiqués dans la population active totale.

Fig. 69 : TAUX DE SYNDICALISATION
(en pourcentage)

Le syndicalisme français a par ailleurs subi particulièrement le phénomène d'érosion constaté dans la plupart des pays européens comme l'indique les statistiques suivantes émanant du dernier rapport annuel du BIT.

Fig. 70 : EFFECTIFS SYNDICAUX ET TAUX DE SYNDICALISATION
DANS CERTAINS PAYS, 1985-1995
(effectifs en milliers, et taux en %)

	Effectifs		Taux ¹	
	1985	1995	1985	1995
Etats-Unis	16 996	13 360	18	14,2
Australie	2 793	2 440	50	35,2
Japon	12 418	12 4102	28,8	24,0
Allemagne	11 676	9 300	353	28,9
Espagne	835	1 6064	11,5	18,6 ⁴
France	2 555	1 758	14,5	9,1
Italie	6 860	6 3924	47,6	44,1 ⁴
Pays-Bas	1 290	1 540	28,7	25,6
Royaume-Uni	9 739	7 280	45,5	32,9
Suède	3 341	3 1804	83,8	91,14

¹ Chez les salariés

² 1996

³ 1991

⁴ 1994

Source : OCDE.

Fig. 71 : LES EFFECTIFS SYNDICAUX
VARIATION DU TAUX DE SYNDICALISATION ENTRE 1985 ET 1995
(en % de salariés)

AFRIQUE		EUROPE	
Afrique du sud	+130,8	Allemagne	-17,6
Egypte	-9,1	Autriche	-19,2
AMÉRIQUES		Danemark	-2,3
Argentine	-42,6	Espagne	+62,1
Canada	+1,8	Finlande	+16,1
Costa Rica	-43,0	France	-37,2
Cuba	-29,8	Grèce	-33,8
Etats-Unis	-21,1	Hongrie	-25,3
Mexique ¹	-28,2	Islande	+6,3
Venezuela	-42,6	Israël	-77,0
ASIE		Italie	-7,4
République de Corée	+2,4	Malte	+35,8
Japon	-16,7	Norvège	+3,6
Philippines	+84,9	Pays-Bas	-11,0
Singapour	-18,1	Pologne	-42,5
Thaïlande	-2,5	Portugal	-50,2
OCÉANIE		République Tchèque	-44,3
Australie	-29,6	Royaume Uni	-27,7
Nouvelle Zélande	-55,1	Suède	+8,7
		Suisse	-21,7

¹ Mexique : 1989-1991.

Source : BIT.

Ce phénomène de relatif déclin syndical de par le monde doit être analysé avec prudence car, comme l'a indiqué le Directeur général du BIT : « *Là où les observateurs ne voient qu'un déclin, il faut voir plus de démocratie et une plus grande liberté pour des millions de travailleurs de former des organisations représentatives et donc de négocier collectivement avec leurs employeurs et de participer aux décisions concernant la société et le monde du travail* ».

Pour ce qui concerne la France, l'INSEE a procédé à une étude à partir des demandes de déductions fiscales pour règlement de cotisations syndicales figurant sur les déclarations d'impôts sur le revenu. Les principales conclusions de cette étude sont les suivantes :

- le taux de syndicalisation serait de 6,50 % ;
- le nombre d'adhérents cotisants serait de 1 300 000 (dont 240 000 cadres supérieurs, 420 000 cadres intermédiaires, 410 000 employés, 134 000 ouvriers qualifiés et 88 000 ouvriers non qualifiés) ;
- les cadres (9,3 %) seraient plus syndiqués que les employés (7 %) et les ouvriers (3,6 %) ;
- le taux de syndicalisation serait plus fort dans le secteur public (10,30 % chez les employés des administrations) que dans le secteur privé (6 % chez les employés administratifs des entreprises).

Pour intéressantes qu'elles soient, ces indications doivent être retenues avec une extrême prudence dans la mesure où, d'une part elles ne concernent ni les retraités ni les chômeurs et que, d'autre part, elles reposent sur l'exploitation de renseignements fournis d'une manière volontaire (certains syndiqués refusent de faire connaître leur appartenance syndicale et la frange importante de non-imposables fausse considérablement la statistique). Elle peut néanmoins, de manière relative, fournir des enseignements intéressants sur les caractéristiques de la syndicalisation en France.

On ne doit d'ailleurs pas se focaliser sur la faiblesse relative des effectifs de syndiqués en France car, comme l'explique le sociologue Henri Vacquin : « *Le syndicalisme français a toujours été un syndicalisme de militants et non un syndicalisme d'adhérents. C'est la raison pour laquelle on ne peut mesurer la force syndicale uniquement en termes d'audience et de représentativité* ».

A ce titre, les comparaisons avec les effectifs d'adhérents des partis politiques ne seraient pas forcément en défaveur des organisations syndicales. Pourtant, aucun commentateur sérieux ne conteste à un ou des partis dont les adhérents sont bien moins nombreux que dans les organisations syndicales la vocation à gouverner le pays. Par ailleurs, le fait d'enregistrer des taux de syndicalisation relativement faibles n'empêche pas les organisations de salariés de mobiliser très massivement, comme on a pu le constater lors des événements de novembre et décembre 1995.

En effet, ce qui compte avant tout, c'est la « confiance » dans les syndicats qui se mesure notamment lors des élections professionnelles.

III - UNE CONFIANCE RENOUVELÉE DANS LES ORGANISATIONS SYNDICALES

Au-delà de l'adhésion/cotisation, qui exprime un acte volontaire, la confiance qui se manifeste à leur égard en provenance des salariés a eu plutôt, dans la période récente, tendance à se développer si on en juge par la participation constatée lors des élections professionnelles, tant dans le secteur privé que public, et à travers les réponses apportées lors de sondages récents sur le sujet.

A - LES ENSEIGNEMENTS DES ÉLECTIONS AUX COMITÉS D'ENTREPRISE

Les derniers résultats publiés par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité au titre de 1995, traduisent deux tendances majeures qui montrent une confiance renouvelée des salariés du secteur privé pour les organisations syndicales :

- le taux de participation aux élections des comités d'entreprise a augmenté de 0,9 point entre 1993 et 1995 pour atteindre 66 %. L'inversion de tendance constatée en la matière depuis 1992 se confirme donc ;

Fig. 72 : ÉVOLUTION DU TAUX DE PARTICIPATION
(en % des inscrits)

	1967	1969	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995
Taux de participation	72,2	71,7	71,2	70,7	70,5	70,5	69,1	69,6	69,2	66,4	65,5	64,5	63,8	65,1	66,0
Variation = n - (n-2)		-0,5	-0,5	-0,5	-0,2	0,0	-1,4	0,5	-0,4	-2,8	-0,9	-1,0	-0,7	1,3	0,9

Source : MES- DARES.

- le pourcentage de suffrages recueillis par les listes non syndicales recule à nouveau de 0,4 point après - 0,6 point en 93 et - 0,4 point en 94, même s'ils arrivent toujours en tête ;
- les résultats obtenus par les listes présentées par les syndicats (centrales syndicales et « autres syndicats ») sont d'autant plus élevés que la taille des établissements est plus grande. A l'inverse les « non syndiqués », présents seulement au deuxième tour des élections lorsqu'il y a eu carence de candidature syndicale au premier, recueillent près des deux tiers des suffrages dans les établissements de moins de 200 salariés, où les syndicats sont faiblement implantés.

Fig. 73 : RÉSULTATS SELON LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS
 (participation : en pourcentage des inscrits,
 scores : en pourcentage des suffrages exprimés)

	Participation		CGT		CFDT		CFTC		CGT-FO		CFE-CGC		Autres syndicats		Non syndiqués	
	1993	1995	1993	1995	1993	1995	1993	1995	1993	1995	1993	1995	1993	1995	1993	1995
1 à 49 salariés	74,1	73,8	10,4	11,1	9,4	10,3	1,0	1,5	6,4	6,0	1,0	1,9	2,0	2,0	69,7	67,2
50 à 99 salariés	69,2	69,8	11,1	11,5	10,8	12,1	2,4	2,2	5,8	6,0	1,6	1,6	3,6	3,6	64,6	63,0
100 à 199 salariés	66,3	67,3	14,8	15,6	16,4	16,7	3,7	4,1	8,8	10,0	3,2	3,2	4,3	4,2	48,8	46,2
200 à 499 salariés	65,4	66,1	22,0	21,6	22,3	22,7	4,7	5,2	13,7	14,1	6,2	6,0	4,8	4,8	26,3	25,7
500 à 999 salariés	64,1	65,4	23,9	23,6	28,1	26,6	5,6	6,7	14,8	15,8	9,4	8,8	6,5	6,3	11,6	12,3
1000 salariés et plus	61,1	62,4	24,6	24,4	25,2	23,4	7,1	7,0	13,4	14,3	12,0	12,3	12,3	12,3	5,4	6,4
Total	65,1	66,0	19,7	19,7	20,8	20,5	4,7	5,1	11,6	12,3	6,5	6,4	6,3	6,2	30,3	29,9
			CGT		CFDT		CFTC		CGT-FO		CFE-CGC		Autres syndicats		Non syndiqués	
			1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994
1 à 49 salariés			9,7	11	8,8	9,4	1,1	0,9	6,9	6,9	1,5	1,7	2,9	3,2	69,3	66,9
50 à 99 salariés			10,9	11	10,5	11,7	2,5	2,3	5,9	6,3	1,7	1,5	3,0	3,5	65,6	63,6
100 à 199 salariés			16,4	15,8	15,6	16,3	3,5	3,6	8,7	9,4	3,5	3,5	3,9	3,8	48,4	47,7
200 à 499 salariés			25,7	25,2	19,6	21,0	3,2	4,1	14,2	13,9	6,2	5,7	4,1	4,0	26,9	26,1
500 à 999 salariés			27,0	26,9	26,0	27,5	4,6	4,4	15,9	15,2	9,0	9,2	5,4	6,1	12,2	10,6
1000 salariés et plus			29,1	28,9	23,7	23,5	5,8	5,4	15,9	16,5	9,5	9,1	12,0	12,1	2,9	4,4
Total			22,7	22,4	19,5	20,3	4,0	4,1	12,6	12,7	6,3	6,0	6,0	6,2	28,8	28,4

B - MAINTIEN D'UN HAUT NIVEAU DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le secteur public, d'une manière générale, regroupant les trois fonctions publiques, les entreprises publiques et nationalisées, a toujours connu une tradition de forte présence syndicale qui se manifeste notamment lors des scrutins organisés pour les élections professionnelles ou de représentativité. Les très forts taux de participation constatés à ces occasions, à l'égard de listes constituées sur une base syndicale quasi exclusive, montrent la très large confiance que les salariés du secteur public conservent aux organisations syndicales pour la défense de leurs intérêts individuels et collectifs.

C'est ainsi qu'ont été enregistrés les taux de participation suivants lors des plus récents scrutins dans les principales composantes du secteur public.

1. Fonction publique d'Etat

Les statistiques établies par la Direction générale de la Fonction publique pour les élections aux commissions administratives paritaires (CAP) pour la période 1er janvier 94 au 31 décembre 96 établissent un taux de participation moyen de 75,50 % pour plus de deux millions d'électeurs concernés.

Le détail de cette statistique et les résultats obtenus par chaque organisation sont les suivants :

Fig. 74 : ÉLECTIONS AUX COMMISSIONS ADMINISTRATIVES
PARITAIRES CENTRALES
(Période du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1996
Résultats d'ensemble)

PARTICIPATION ÉLECTORALE			
Inscrits	Votants	Pourcentage	Suffrages exprimés
2 045 688	1 543 513	75,5	1 470 714

	PAR FÉDÉRATION SYNDICALE								
	FSU	CGT	UNSA	FO	CFDT	CFTC	CGC	divers	total
Nombre d'électeurs	260 632	245 376	242 678	215 334	214 500	37 944	28 275	225 976	1 470 714
Pourcentage	17,22	16,68	16,50	14,64	14,58	2,58	1,92	15,37	100

Fig. 75 : POURCENTAGE D'ÉLECTEURS PAR FÉDÉRATION SYNDICALE

Source : DGFP.

2. Fonctions publiques territoriale et hospitalière

Les derniers scrutins organisés dans ces deux secteurs importants de la fonction publique ont été les suivants :

- personnel des collectivités territoriales :

Scrutin du 23 novembre 1995 - taux de participation de 69,51 % des 832 663 inscrits.

- personnel hospitalier :

Elections du 24 octobre 1996 - taux de participation de 63,33 % des 696 786 électeurs inscrits.

3. Entreprises publiques

Les plus récents scrutins organisés dans ce secteur traduisent la même tendance de forte participation des salariés concernés. Il en a été ainsi par exemple à :

- La Poste : aux élections professionnelles du 18 novembre 1997, le taux de participation a été de 84,82 % pour 315 000 agents concernés (245 000 fonctionnaires et 70 000 non titulaires) ;
- EDF / GDF : les élections de représentativité du 20 novembre 1997 ont connu un taux de participation record de 88,90 % ;
- SNCF : dernier scrutin en date pour l'élection des administrateurs salariés, le taux de participation a été de 66,30 % pour 187 646 inscrits (SNCF et filiales).

L'ensemble de ces résultats, qui traduisent un haut niveau de participation (toujours supérieur à 66 %) aux élections internes organisées dans le secteur public, devrait relativiser grandement le discours ambiant sur la crise du syndicalisme et la désaffection des salariés vis-à-vis des organisations syndicales. Ce bilan, plutôt positif, identique à celui constaté dans le secteur privé à travers les élections pour les comités d'entreprise ou les délégués du personnel conforte le regain de confiance à l'égard des syndicats qui se manifeste aussi dans des sondages d'opinion récents.

C - UNE BONNE COTE DE CONFIANCE DANS LES SONDAGES SUR L'IMAGE DES SYNDICATS

Même si les résultats des sondages n'ont pas valeur scientifique, ils peuvent cependant donner d'utiles indications de tendance.

1. Il en est ainsi de celui réalisé par la SOFRES en février 1997 sur l'image des organisations syndicales auprès des Français pour un groupe de journaux de province

Il donne en effet une impression favorable des organisations syndicales, notamment auprès des jeunes.

Ainsi, la confiance dans l'action des syndicats se trouve renforcée (cf. graphiques ci-après) :

Fig. 76 : L'ÉVOLUTION DE LA CONFIANCE À L'ÉGARD DES SYNDICATS À TRAVERS LES ENQUÊTES DE LA SOFRES (ensemble des Français)

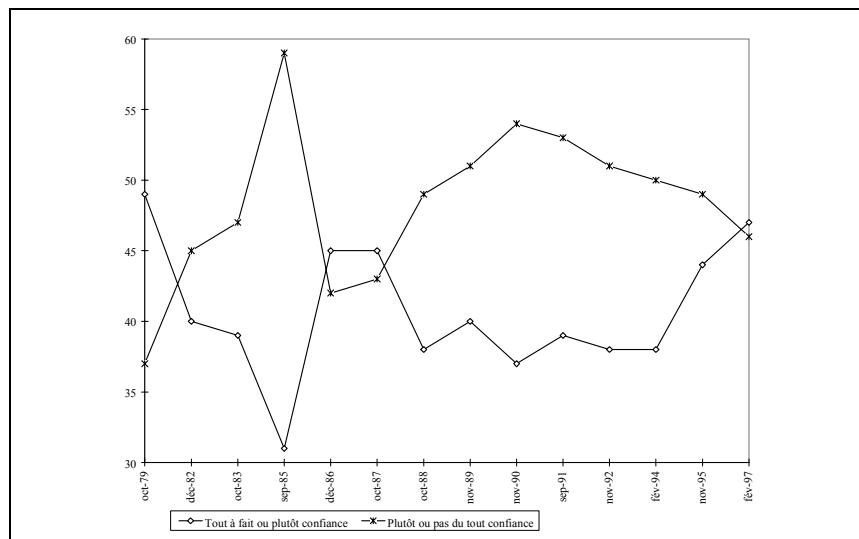
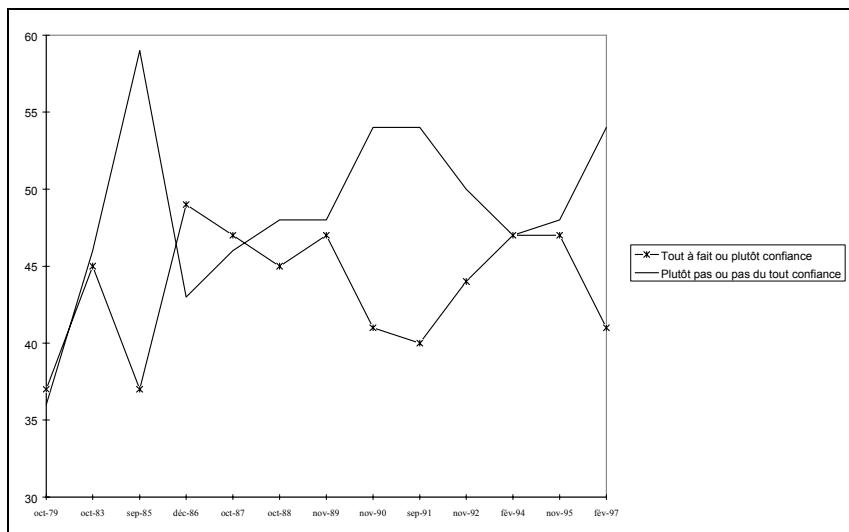


Fig. 77 : L'ÉVOLUTION DE LA CONFIANCE À L'ÉGARD DES SYNDICATS À TRAVERS LES ENQUÊTES DE LA SOFRES
(ensemble des salariés)



- de 44 % en 1995 à 48 % en février 1997 chez l'ensemble des Français ;
- et encore plus chez les seuls salariés (54 % contre 47 % en 1995) ;
- le pourcentage s'élevant à 56 % chez les jeunes de moins de 24 ans.

Par ailleurs, 41 % des salariés interrogés estiment que l'influence des organisations syndicales n'est pas assez importante (contre 21 % trop importante). Enfin, 51 % des Français et 54 % des salariés estiment que les syndicats traduisent très bien ou assez bien leurs aspirations.

2. Sondage institut CSA 1997

Ce sondage exclusif CSA/CGT a été réalisé du 26 au 27 septembre 1997. Il constitue la « *cinquième édition du « baromètre d'image des syndicats* », dont le précédent rapport du Conseil a présenté les tendances dégagées pour les années 1993 à 1996. On s'en tiendra aux réponses formulées aux questions reprises systématiquement, sondage après sondage.

Si l'année 1996 avait fait apparaître un léger effritement de l'image de marque du syndicalisme, l'année 1997 se caractérise au contraire par un regain marqué de la confiance des salariés aux syndicats pour défendre leurs intérêts. Cette indication est renforcée par la sensible diminution du pourcentage de l'ensemble des salariés ayant « *peu ou pas confiance* » (tendance déjà observée en 1996 (52 % en 1996 contre 60 % en 1993) et confirmée en 1997 (49 %).

A la question « *à l'intérieur de l'entreprise diriez-vous que les intérêts des salariés et chefs d'entreprise sont liés, la négociation peut régler les problèmes essentiels* », 44 % (contre 40 % en 1996) donnent une réponse positive, alors que

49 % (contre 53 % en 1996) considèrent que « *les intérêts sont opposés et qu'il faut agir pour faire vraiment avancer les choses* ». Cette indication pourrait conduire à penser que le climat social s'est détendu ; toutefois, le sondage étant réalisé à la fin du mois de septembre 1997, alors que les salariés étaient largement informés de la conférence du 10 octobre, mesure significative dans la mobilisation des partenaires sociaux, on peut penser que cet espoir de négociation a pu infléchir la réponse des salariés.

A la question « *souhaitez vous que les syndicats exercent plus ou moins d'influence dans votre entreprise ou sur votre lieu de travail ?* » le même pourcentage de salariés répond par l'affirmative en 1997 et 1996 ; en revanche 16 % contre 21 % en 1996 souhaitent une moindre influence des syndicats et 21 % (contre 18 % en 1996) ne se prononcent pas ; ce léger reflux peut être interprété à la fois comme le reflet d'une aspiration plus forte à la mise en oeuvre des procédures de négociation et la reconnaissance que les syndicats ont cependant à jouer leur rôle de négociateurs. Mais l'incertitude sur l'opportunité de « *brusquer* », en quelque sorte, le mouvement est également présente.

Cette indication est à mettre en relation avec celles concernant les objectifs considérés comme devant être prioritaires pour les syndicats. Si la défense de l'emploi reste au premier rang des préoccupations pour 63 % des salariés contre 61 % en 1996 - traduction de l'inquiétude face à un chômage croissant - l'aspiration à l'amélioration des conditions de travail, objectif de plus en plus privilégié, prend une acuité très forte (+ 9 points entre 1997 et 1996 et + 17 points par rapport au sondage de 1993). Cet objectif était d'ailleurs au coeur des débats du 10 octobre 1997.

Il est à noter enfin que les revendications salariales redeviennent une préoccupation de premier plan (de 5ème objectif prioritaire en 1995, elles se hissent, avec 43 % des opinions, au troisième rang fin 1997), en liaison vraisemblablement avec la prise de conscience d'une nette amélioration de la situation économique du pays.

Dans ce contexte, les salariés sont-ils prêts à s'engager pour défendre leurs intérêts ? Signer une pétition, manifester ou faire une grève sont des moyens d'action qui enregistrent un lent mais continu désintérêt, déjà relevé lors des précédents sondages. En revanche, l'engagement syndical revêt à nouveau de l'attrait (41 % des salariés se déclarent prêts à se syndiquer contre 38 % en 1998) indication en ligne avec le regain d'intérêt pour l'action syndicale et l'attente d'une action de leur part, cette disposition étant plus marquée chez les salariés du secteur public (48 %) que chez les salariés du secteur privé (38 %).

3. Le sondage CSA réalisé avant le scrutin prud'homal

Un autre sondage réalisé par l'Institut CSA⁹⁷ à quelques semaines des élections prud'homales pouvait laisser espérer une participation plus forte qu'au scrutin de 1992. En effet, 42 % des salariés (et 47 % des ouvriers) déclaraient

⁹⁷ Ce sondage exclusif a été réalisé du 22 au 25 novembre 1997 auprès d'un échantillon national représentatif de 802 salariés pouvant voter aux élections prud'homales, constitué d'après la méthode des quotas.

être « *tout à fait sûrs d'aller voter* » et 15 % d'entre eux « *assez sûrs d'aller voter* » aux élections du 10 décembre 1997.

Ce regain d'intérêt pour le scrutin prud'homal était cohérent avec la nette majorité des salariés (54 % contre 42 % d'avis contraire) accordant leur confiance à l'action syndicale « en cas de difficulté » (alors que la veille du scrutin de décembre 1992, l'opinion des salariés était beaucoup plus partagée : 49 % des salariés favorables contre 47 %).

Fig. 78 : LE MERCREDI 10 DÉCEMBRE AURONT LIEU LES PROCHAINES ÉLECTIONS PRUD'HOMALES. ÊTES-VOUS... (en %)

Réponse	Ensemble des salariés	CATÉGORIE SOCIALE			
		Cadre	Professions intermédiaires	Employé	Ouvrier
Tout à fait sûr d'aller voter	42	37	39	38	47
Assez sûr d'aller voter	13	15	14	15	11
Peu sûr d'aller voter	16	19	17	19	13
Pas sûr du tout d'aller voter	28	29	28	28	27
Ne se prononcent pas	1	-	2	-	2
Total	100	100	100	100	100

Fig. 79 : EN CAS DE DIFFICULTÉS, FAITES-VOUS TRÈS CONFIANCE, ASSEZ CONFIANCE, PEU CONFIANCE OU PAS CONFIANCE DU TOUT AUX SYNDICATS POUR VOUS DÉFENDRE ? (en %)

Réponse	Ensemble des salariés 1997	Rappel Ensemble des salariés 1992	CATÉGORIE SOCIALE			
			Cadre	Professions intermédiaires	Employé	Ouvrier
Très confiance	11 }54	8 }49	6 }47	8 }53	12 }51	13 }59
Assez confiance	43	41	41	45	39	46
Peu confiance	26 }42	31 }47	35 }52	29 }46	25 }41	23 }38
Pas confiance du tout	16	16	17	17	16	15
Ne se prononcent pas	4	4	1	1	8	3
Total	100	100	100	100	100	100

Autre enseignement de ce sondage : la solidité de l'institution. Les conseils de prud'hommes sont une juridiction reconnue et appréciée. Si les salariés interrogés reconnaissent qu'ils ne s'intéressent guère au scrutin du 10 décembre (38 % beaucoup ou assez, 62 % peu ou pas du tout), plus des trois quarts d'entre eux (79 %, et ... 87 % des cadres) déclarent faire confiance au juge prud'homal pour défendre au mieux leurs intérêts, en cas de litige avec un employeur.

Fig. 80 : FAITES-VOUS PERSONNELLEMENT TRÈS CONFIANCE, ASSEZ CONFIANCE, PEU CONFIANCE OU PAS CONFIANCE DU TOUT AUX CONSEILS DE PRUD'HOMMES POUR DÉFENDRE AU MIEUX LES SALARIÉS EN CAS DE LITIGE AVEC LEURS EMPLOYEURS ?

En %	CATÉGORIE SOCIALE				
	Ensemble des salariés	Cadre	Professions intermédiaires	Employé	Ouvrier
Très confiance	23 }79	21 }87	22 }80	20 }74	28 }79
Assez confiance	56	66	58	54	51
Peu confiance	12 }19	9 }11	11 }20	15 }22	13 }20
Pas confiance du tout	7	2	9	7	7
Ne se prononcent pas	2	2	-	4	1
Total	100	100	100	100	100

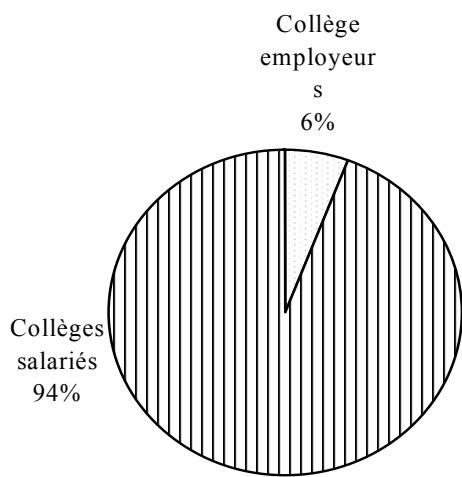
IV - LES ÉLECTIONS PRUD'HOMALES

Depuis la suppression des élections aux caisses de sécurité sociale qui concernaient l'ensemble des salariés du secteur privé et du secteur public ainsi que les retraités, les élections prud'homales sont l'occasion pour mesurer l'audience des organisations professionnelles, de salariés mais aussi d'employeurs au plan national, dans le seul secteur privé, la finalité première de ce scrutin consistant néanmoins à renouveler les 14 646 conseillers prud'homaux (7 323 d'origine salariée et 7 323 d'origine patronale).

Mais, eu égard à l'importance du corps électoral concerné, des conclusions en terme de représentativité en sont généralement tirées, même si celles-ci devraient être corrigées par les résultats obtenus dans les trois fonctions publiques, les salariés des entreprises publiques non fonctionnaires étant quant à eux concernés par les élections prud'homales.

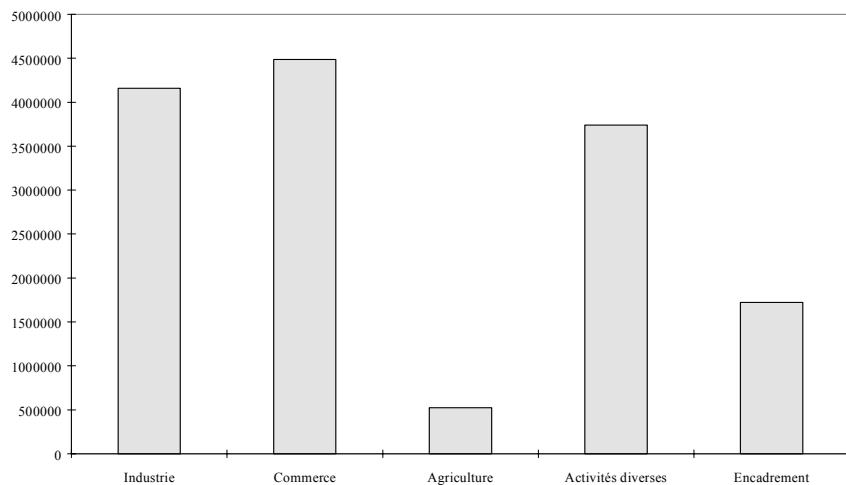
Les électeurs inscrits pour le scrutin prud'homal du 10 décembre 1997 étaient répartis de la manière suivante.

Fig. 81 : ÉLECTORAT ISSU DES PROPOSITIONS DE LISTES 1997
(nombre total d'électeurs : 15 554 358)



Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Fig. 82 : L'ÉLECTORAT DU COLLÈGE SALARIÉS PAR SECTION
(en nombre de personnes)



Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Les résultats enregistrés à cette occasion traduisent les grandes tendances suivantes en ce qui concerne le vote des électeurs salariés.

A - FAIBLE TAUX DE PARTICIPATION

Seulement un peu plus du tiers (34,40 %) des salariés inscrits a effectivement participé au scrutin prud'homal du 10 décembre 1997, le taux d'abstention de 65,60 % étant par ailleurs en augmentation de 6 points par rapport au précédent scrutin (1992).

Diverses raisons expliquent cette montée de l'abstention notamment :

- l'évolution du monde du travail avec le développement du travail à temps partiel, des contrats à durée déterminée (CDD) et plus globalement de la précarité et du chômage qui décourage la participation ;
- la faible présence syndicale dans les PME ;
- l'élargissement des inscriptions à de nouvelles catégories plus abstentionnistes (employés de maison, étudiants salariés, chômeurs) ;
- les nombreuses erreurs constatées dans l'établissement des listes ;
- l'organisation du scrutin, un mercredi et dans des bureaux de vote centralisés, souvent éloignés du lieu de travail ;
- la faible médiatisation donnée à ces élections par les pouvoirs publics ;
- et enfin, dans un certain nombre de cas, la pression patronale en faveur de l'abstention.

Fig. 83 : LES ABSTENTIONS AUX ÉLECTIONS PRUD'HOMALES
(en % des inscrits, collège salarié)

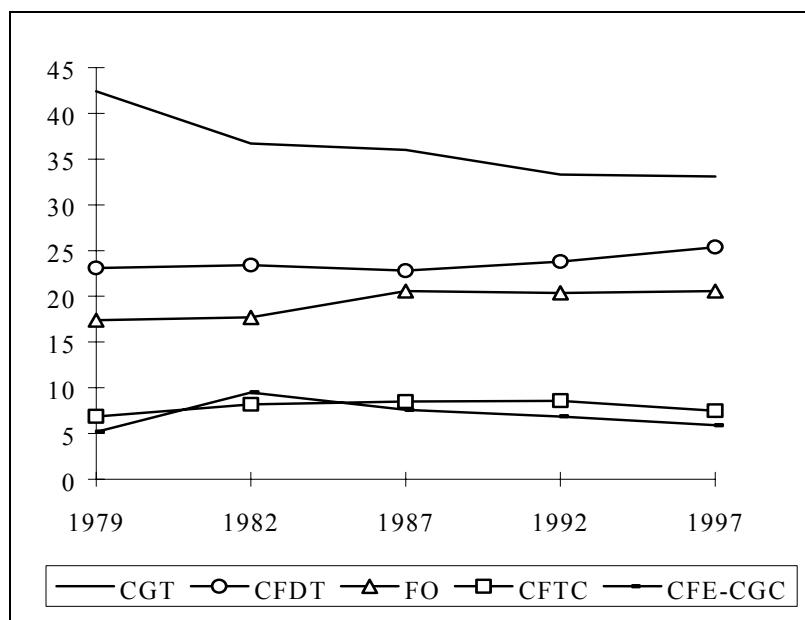
B - RELATIVE STABILITÉ DU PAYSAGE SYNDICAL FRANÇAIS

Les élections prud'homales du 10 décembre 1997 n'ont pas amené de bouleversement significatif dans le paysage syndical français. Les résultats et les évolutions enregistrées par les différentes centrales syndicales sont retracés dans les tableaux suivants.

Fig. 84 : LES RÉSULTATS NATIONAUX
DES ÉLECTIONS PRUD'HOMALES
(métropole)

Ensemble des sections		
	1997	1992
Inscrits	14 658 771	13 913 408
Votants	5 043 012	5 616 427
Exprimés	4 844 582	5 409 479
Abstentions	9 615 759	8 296 981
en %		
Abstentions	65,60 %	59,63 %
CGT	33,11 %	33,35 %
CFDT	25,34 %	23,81 %
CGT-FO	20,55 %	20,46 %
CFTC	7,52 %	8,59 %
CFE-CGC	5,92 %	6,95 %
UNSA	0,72 %	0,00 %
CSL	4,22 %	4,41 %
Divers	2,52 %	2,44 %

Fig. 85 : PRUD'HOMALES ÉVOLUTION DU COLLÈGE SALARIÉS



Les élections prud'homales sont caractérisées par une grande liberté de candidature et les organisations confédérées reconnues comme représentatives n'ont pas d'exclusivité de présentation des listes. Aux élections du 10 décembre 1997, outre les listes des cinq organisations confédérées, étaient présentes des listes constituées par l'UNSA, le groupe des Dix, la CSL et des Divers. Parmi ces

dernières est apparue lors de ces dernières élections une organisation - la CFNT - proche du Front National dont la validité a fait l'objet d'une large contestation mais qui a réussi néanmoins à se présenter dans de nombreux conseils (192 sections sur 1231).

On aurait pu, du fait de cette multiplicité de listes (jusqu'à 10 à 12 par collège) craindre un émiettement des votes. Or, tel n'a pas été le cas puisque les résultats enregistrés montrent que :

- les cinq organisations confédérées regroupent 92,40 % des suffrages exprimés ;
- et que les trois plus importantes d'entre elles (CGT, CFDT et FO) totalisent à elles seules près de 80 % des suffrages exprimés.

Cet échec à la dispersion syndicale constitue un enseignement majeur de l'élection prud'homale du 10 décembre que peu de commentateurs sociaux ont mis en évidence, préférant établir ce qu'ils ont en général qualifié de « nouveau recul inquiétant de l'audience du syndicalisme français ».

Dans le même ordre d'idées, on remarquera que les commentaires se sont polarisés sur les résultats enregistrés dans le collège salariés, passant sous silence des constatations encore moins positives pour le collège « employeurs ». Pourtant l'abstention y a été encore plus forte que chez les salariés avec un taux de 79 % (contre 65,6 % en 1992). La liste « *Entreprise Plus* » rassemblant les candidats des cinq organisations d'employeurs (CNPF - CGPME - UPA - UNAPL - FNSEA) a recueilli 87,99 % (contre 91 % en 1992). Les autres listes en présence ont enregistré les scores suivants : SNPMI : 5,9 % (+ 2 %), le CID-UNATI : 0,75 % (+ 0,1 %), listes diverses : 5,3 % (+ 1,1 %).

Au-delà de l'image médiatique qui en est donnée, les inquiétudes que font naître la faible participation au dernier scrutin prud'homal, quant à la représentativité des organisations syndicales et patronales, ne sont pas réductibles aux seules difficultés que connaissent les syndicats de salariés.

V - ORGANISATIONS PATRONALES ET REPRÉSENTATIVITÉ

Pour représenter les :

- 2 285 000 chefs d'entreprises non agricoles
- 900 000 agriculteurs
- 350 000 membres des professions libérales

il existe cinq principales organisations patronales (chiffre d'ailleurs en tous points identique aux nombre de confédérations syndicales de salariés) qui sont :

- le CNPF (Conseil National du Patronat français) ;
- la CGPME (Confédération Générale des petites et moyennes entreprises) ;
- l'UPA (Union Professionnelle Artisanale) reconnue représentative depuis 1983 ;
- la FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'exploitants agricoles) ;

- et l'UNAPL (Union Nationale des professions libérales) dont la représentativité a été récemment reconnue (décret du 31/01/97).

A côté de ces cinq grandes organisations patronales se maintiennent ou se développent un certain nombre d'organisations minoritaires concurrentes, présentes surtout parmi les PME et chez les artisans, à caractère très corporatiste, pratiquant souvent l'activisme tels que le SNPMI, le CID UNATI ou le CDCA. Même le milieu agricole, pourtant largement homogène autour de la FNSEA, connaît le développement de mouvements concurrents avec le MODEF et la Coordination paysanne.

On a souvent tendance à présenter le paysage patronal comme plus homogène et plus apaisé que le milieu des syndicats de salariés. Pourtant, même si les études et commentaires qui y sont consacrés sont bien plus rares que pour les syndicats, force est de constater qu'un assez grand pluralisme de représentation y règne aussi et qu'il n'est pas épargné non plus par des turbulences internes ou par l'expression de fortes oppositions d'intérêt, même si le comité de liaison entre les diverses organisations patronales a été réactivé depuis quelques années et s'efforce de coordonner les positions des uns et des autres.

Les fédérations professionnelles ne constituent pas un bloc monolithique et des divergences de position s'expriment plus ou moins ouvertement. Cette diversité d'opinion s'est notamment manifestée ces derniers temps sur la loi Robien et peut-être encore plus sur la réforme de l'assiette des cotisations patronales de sécurité sociale. Sur le dossier des 35 heures, en revanche, les différentes organisations et leurs composantes (unions patronales, fédérations ou syndicats) semblent plus unanimes dans le rejet du projet de loi.

Les réactions du patronat à la suite de la réunion du 10 octobre ont été à l'origine d'un brusque changement de président à la tête du CNPF et d'une certaine « glaciation » des relations sociales, ce qui ne manque pas de soulever de fortes interrogations sur l'avenir de la négociation collective et du paritarisme comme cela sera évoqué dans les deux chapitres suivants.

CHAPITRE II

NÉGOCIATION COLLECTIVE : DIMINUTION DE L'ACTIVITÉ CONTRACTUELLE

La négociation collective occupe depuis longtemps dans notre pays une place importante, et à certaines périodes prépondérante, dans la régulation des relations du travail et dans l'élaboration du droit du travail, établissant ainsi une dualité de sources de celui-ci avec la loi.

C'est une loi de 1919 qui reconnaît de fait les accords collectifs en les faisant échapper au droit civil des contrats, mais c'est surtout la loi du 24 juin 1936 qui établira la convention collective comme mode normal de détermination des relations du travail, en reconnaissant le rôle des organisations syndicales représentatives en la matière et en prévoyant l'extension des accords ainsi conclus par arrêtés ministériels. Le principe sera consacré dans le préambule de la Constitution de 1946 - toujours en vigueur - qui stipule : « *tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail...* » Après la loi du 11 février 1950, fondamentale en la matière, qui donne une impulsion à la négociation décentralisée, de nombreux accords seront conclus qui amélioreront de manière continue le statut des salariés tant au niveau interprofessionnel (accords de Grenelle de 1968) qu'au niveau des branches. La loi du 13 juillet 1971 accompagne ce mouvement d'expansion continue de la négociation collective en offrant aux partenaires sociaux de nouveaux champs de compétence et en généralisant la procédure de l'extension. Enfin, les lois Auroux de 1982 constatant un certain essoufflement de la négociation collective, instituent une obligation de négocier aux deux niveaux (branche et entreprise) et introduisent la possibilité de clauses dérogatoires, y compris défavorables à certains salariés, dont les effets seront d'ailleurs limités suite à la jurisprudence découlant de l'arrêt Basirico (5 mars 1989).

La loi du 12 novembre 1996 transcrivant l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 relatif aux négociations collectives a confirmé cette possibilité d'accords dérogatoires.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins, dans une décision du 6 novembre 1996, rappelé que l'application des principes fondamentaux du droit du travail restait de la compétence de la loi.

Cette longue construction juridique de la place de la négociation collective dans l'élaboration du droit du travail montre l'importance que celle-ci peut occuper dans la détermination des dispositifs sociaux adaptés à la situation présente. C'est pourquoi il convient successivement :

- d'examiner le bilan pour 1996 (dernière année analysée officiellement) de la négociation collective, actualisé au vu des premiers éléments pour 1997 ;

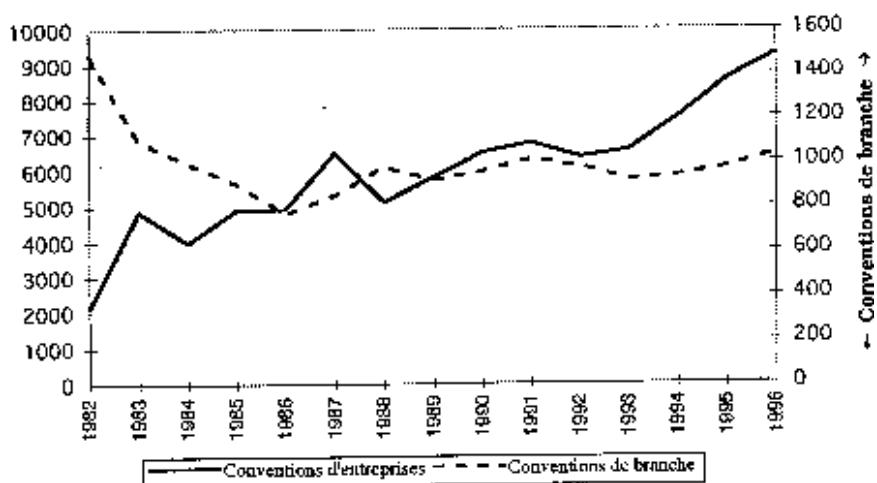
- d'analyser le contexte de la négociation collective en ce début 1998 à la lumière des suites des divers chantiers de négociation ouverts et des suites de la Conférence nationale du 10 octobre 1997 sur les salaires, l'emploi et le temps de travail.

I - BILAN ACTUALISÉ DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

A - ASPECT QUANTITATIF ET TENDANCE D'ENSEMBLE

Avant d'analyser l'évolution de la négociation collective constatée en 1996 (et pour partie sur le début 1997), il convient de signaler une tendance lourde que constitue l'inversion depuis 1982, sous l'impulsion des dispositions des lois Auroux, entre les conventions de branches et les conventions d'entreprise qu'établit le graphique ci-après.

Fig. 86 : ÉVOLUTION PAR TYPE D'ACCORDS



La chute du nombre de textes conclus au niveau de la branche, depuis 1982, est telle qu'en 1996 ne se trouve pas rattrapé le nombre enregistré en 1983. Ainsi, le débat ouvert à propos de l'obligation de négocier (dans les entreprises et dans la branche sur les salaires et la durée effective du travail) introduite par les lois Auroux, quant au risque de voir l'accord d'entreprise se substituer à la convention de branche, n'était pas seulement théorique. Cette évolution de la nature des conventions vient justifier les prévisions exprimées à l'époque. Car, dans le système français, une « hiérarchie » des conventions était établie : la convention d'entreprise, complémentaire de la négociation de branche, avait pour but d'améliorer la situation des salariés concernés, et non de l'aggraver. Or, c'est par la convention de branche que se trouvent harmonisées les conditions de la concurrence, au niveau du prix du facteur travail (salaire) comme de sa mise en oeuvre (durée). En favorisant la décentralisation de la négociation, les lois Auroux ont permis l'autonomie des négociations d'entreprise au moment même

où elles introduisaient le « coin dérogatoire » dans le système français des conventions collectives. Au-delà de l'approche quantitative, on peut observer que, dans la conjoncture actuelle, l'édifice conventionnel est déstabilisé et que le débat se noue sur l'articulation entre les divers niveaux de négociation.

B - ASPECT QUALITATIF ET ANALYSE PAR NIVEAU

On s'appuiera pour ce faire sur les rapports annuels de la Commission nationale de la négociation collective, le dernier publié étant celui pour 1996, actualisé par le bilan au 1er juin 1997 des négociations de branche sur les bas et moyens salaires.

1. Négociations interprofessionnelle et de branche

La négociation interprofessionnelle et de branche a connu depuis 1983 les évolutions suivantes :

Fig. 87 : NOMBRE DE TEXTES INTERPROFESSIONNELS ET DE BRANCHES NÉGOCIÉS DE 1983 À 1996

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Textes nationaux	489	481	557	469	485	603	563	592	559	604	620	658	618	774
Textes intranationaux	559	446	345	296	363	371	351	361	448	373	359	339	392	313
Total textes confondus	1 048	927	902	765	848	974	914	953	1 007	977	979	997	1 010	1 087

Une analyse portant tant sur les stocks que sur les flux d'accords de ces niveaux permet d'apporter des précisions complémentaires. Les stocks sont constitués par les textes en vigueur au 31 décembre de chaque année. On peut parler d'un « stock conventionnel ». Les flux donnent une idée de l'activité conventionnelle ; ils servent à traduire la capacité de faire vivre par des avenants, des renégociations éventuellement, le stock de textes ; car il ne servirait à rien, au fil des ans, de laisser des conventions plus ou moins appliquées devenir inapplicables par vétusté au regard des évolutions sociales et économiques. La série des flux est constituée des textes ayant enregistré au moins un avenant dans l'année.

L'évolution, en pourcentage du total annuel, pour stocks et flux selon les niveaux géographiques est donnée ci-après.

Fig. 88 : ÉVOLUTION DU STOCK CONVENTIONNEL DE 1982 à 1996
PAR NIVEAU GÉOGRAPHIQUE
(en pourcentage)

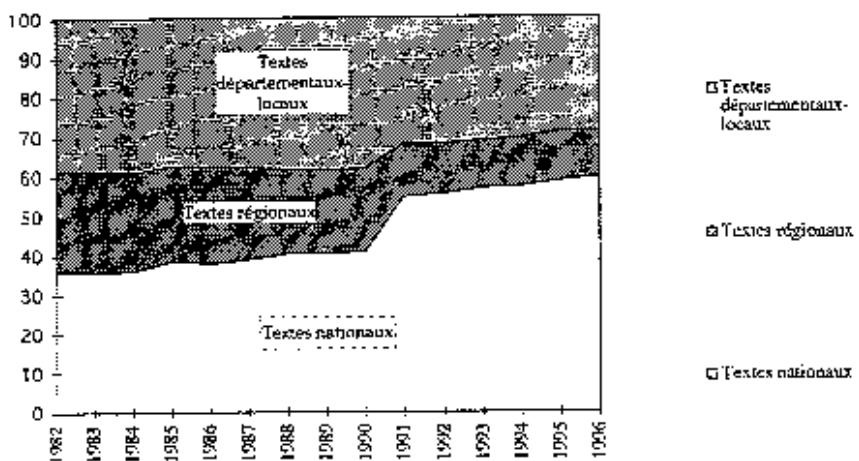
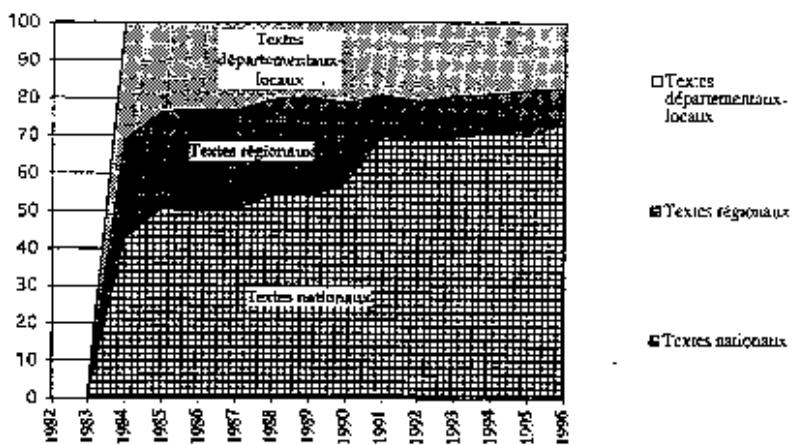


Fig. 89 : ÉVOLUTION DES FLUX DE 1984 À 1996
PAR NIVEAU GÉOGRAPHIQUE
(en pourcentage)



La lecture des graphiques fait apparaître la dynamique du niveau national, tant en stocks qu'en flux, par rapport aux deux autres niveaux. La dynamique des flux, toujours au plan national, est repérable également à partir des années 1990.

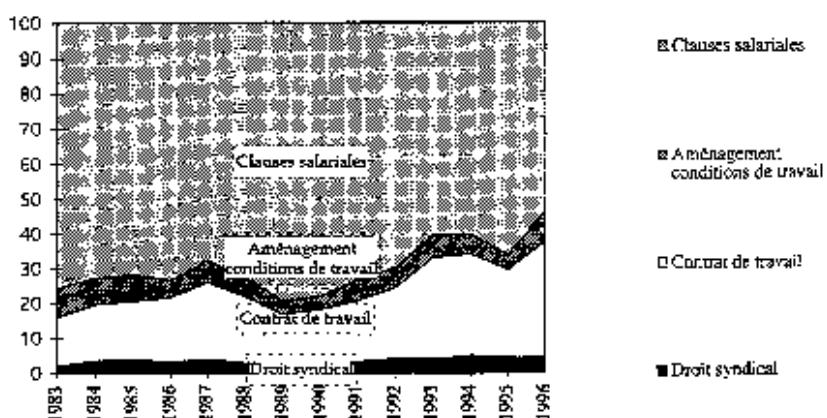
1.1. Les thèmes de la négociation de branche

Quatre rubriques essentielles permettent d'agréger la nature des accords recensés annuellement. Ce sont respectivement (avec leurs sous-rubriques) :

- le droit syndical (droit syndical, délégués du personnel, comité d'entreprise) ;
- les contrats de travail, les conditions de travail (onze sous-rubriques, de l'embauche au travail des femmes en passant par le départ en retraite, etc.) ;
- la durée et l'aménagement du temps de travail (cinq sous-rubriques : de la durée hebdomadaire aux congés exceptionnels) ;
- les clauses salariales (révision et structure - évolution - primes et indemnités).

L'évolution en pourcentage des quatre thèmes est la suivante.

Fig. 90 : ÉVOLUTION EN POURCENTAGE
DES THÈMES DES AVENANTS



Le classement par ordre d'importance accorde la première place aux clauses salariales, mais selon une tendance à la baisse très nette en 1995 et 1996. Situé à la dernière place, le contrat de travail révèle une tendance à la hausse très marquée au cours des dernières années (1993-1996). L'aménagement du temps de travail, à la troisième place, voit son rythme s'accélérer également depuis les années 1990 par rapport à la période antérieure (1988-1990).

Cette baisse du thème « clauses salariales » mérite examen - à l'intérieur même du déclin de la négociation de branche par rapport à la négociation d'entreprise. Une analyse de séquences peut être suggérée : de 1983 à 1986 c'est peut-être l'effet plein des lois Auroux de l'obligation de négocier les salaires. Puis les trois années de « croissance forte de l'emploi » prennent le relais pour assurer des pourcentages en hausse, avant que ne se fassent sentir les effets de la récession de 1992.

1.2. Bilan de la négociation sur les bas et moyens salaires au 1er janvier 1997

Le constat que la négociation de branche n'apportait plus les garanties d'une évolution salariale satisfaisante, notamment en matière de minima conventionnels, avait amené la Commission nationale de la négociation collective à lui fixer trois objectifs le 26 juin 1990 :

- assurer à tous les salariés une garantie de rémunération supérieure au SMIC ;
- offrir à tout salarié une perspective de déroulement de carrière qui valorise la qualification acquise par l'expérience ou la formation ;
- assurer l'adaptation des classifications à l'évolution des fonctions qu'entraînent les mutations de la technologie.

L'échéance de ce chantier avait été fixée au 31 décembre 1992. Un bilan régulier de cette opération est fait annuellement. Le dernier, en date du 1er juin 1997, fait apparaître les résultats suivants concernant la mise en conformité par rapport au SMIC des minima conventionnels de branche.

Fig. 91 : RÉSULTATS DES NÉGOCIATIONS SALARIALES DES TROIS ANNÉES PRÉCÉDENTES

Branches suivies	Secteur général	%	Métal-lurgie	%	BTP	%	Total	%
Non conformes au 31.12.96	54	44	43	77	27	90	124	59
Non conformes au 31.12.95	64	52	43	77	28	93	135	64
Non conformes au 31.12.94	52	42	32	57	-	-	-	-

Les résultats provisoires pour 1997 montrent une nette dégradation de la situation en la matière comme l'établit le tableau ci-après.

Fig. 92 : RÉSULTATS PROVISOIRES DES NÉGOCIATIONS SALARIALES POUR L'ANNÉE 1997

Branches suivies	Secteur général (129)	%	Métal-lurgie (56)	%	BTP (30)	%	Total	%
Non conformes	94	73	50	89	29	97	173	80
Conformes	35	27	6	11	1	3	42	20
Total	129	100	56	100	30	100	215	100

Ces résultats démontrent la faiblesse de la négociation salariale de branche qui se borne la plupart du temps à une opération de « gommage » de la revalorisation du SMIC.

En outre, même si des branches ont retrouvé une grille salariale en conformité avec les objectifs de l'opération lancée en 1990, d'autres présentent

une situation en retrait. Ainsi, dans le secteur général, en un an, 35 branches ont retrouvé une grille salariale conforme, mais deux ont inversé la situation.

La convention collective des Hôtels-cafés-restaurants signée au mois d'avril 1997, donc avant le relèvement du SMIC de 4 % au 1er juillet 1997, présente une grille salariale dont les premiers niveaux sont inférieurs au SMIC. Une nouvelle négociation s'est engagée pour rétablir la situation. Cet exemple est représentatif de la situation générale.

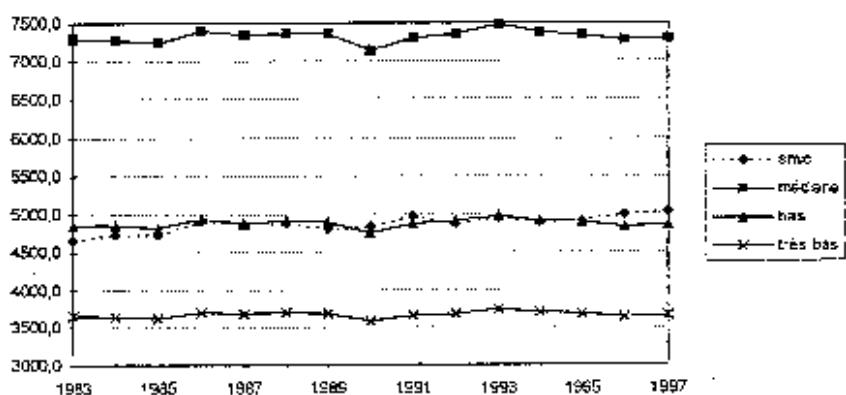
De cette situation découle un « tassement » des grilles salariales et une « smicardisation » des niveaux inférieurs de celles-ci.

Ainsi, dans les branches professionnelles composées essentiellement de grandes entreprises, les salariés sont couverts par des accords salariaux d'entreprise. En revanche, dans les secteurs composés essentiellement de petites unités dépourvues de présence syndicale, le déperissement de la négociation salariale de branche se répercute directement sur les salaires effectifs des salariés.

Pour l'année 1997, la négociation de branche sur les minima conventionnels a été « percutée » par les effets de l'augmentation du SMIC de 4 % au 1er juillet ; mais surtout elle souffre depuis la fin de 1997 de la « pause » adoptée par le patronat suite à l'annonce concernant les 35 heures.

Il y a de ce fait une extrême concentration des bas de grille autour du SMIC. Ce phénomène se trouve confirmé dans l'étude sur « *les bas salaires en France 1983-1997* » (Sophie Ponthieux, DARES, Pierre Concialdi, IRES - Oct. 1997) comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Fig. 93 : LES BAS SALAIRES



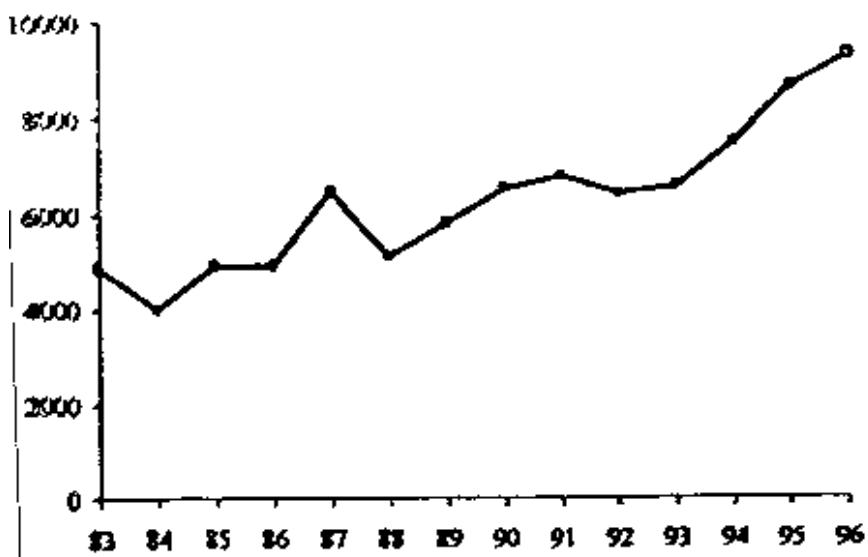
Comme on peut le voir sur la période examinée, le seuil des bas salaires (2/3 du salaire médian) se trouve pratiquement confondu avec le SMIC mensuel (durée légale). Les seuls écarts - de sens opposé - se situent en début et en fin de période (dans ce dernier cas, il s'agit de l'impact du relèvement du SMIC de juillet 1995).

2. Négociations d'entreprise

2.1. *Le nombre d'accords*

L'année 1996 marque une nouvelle progression du nombre d'accords signés au niveau des entreprises, avec il est vrai une progression moins forte qu'en 1994 et 1995. Au cours de l'année 1996, les entreprises ont signé et déposé 9 274 accords dans les directions départementales du travail soit 8 % de plus qu'en 1995 (6 % si l'on exclut les DOM intégrés dans cette statistique pour la première fois en 1996). Les 9 274 accords ont été signés au sein de 4 867 entreprises et concernent 3,1 millions de salariés (+ 2 %).

Fig. 94 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACCORDS D'ENTREPRISE DEPUIS 1983



Source : Bilan de la négociation collective - MES-DARES.

2.2. *Les thèmes de la négociation*

Outre l'augmentation quantitative des accords d'entreprise constatée en 1996, l'évolution par thème de négociation apparaît significative (cf. tableau ci-après) ; elle est marquée par le recul de la négociation salariale et la progression importante des accords sur le temps de travail.

Fig. 95 : LES THÈMES DE NÉGOCIATION EN 1996

Thèmes négociés (un accord peut aborder plusieurs thèmes)	1992		1993 ¹		1994 ¹		1995		1996	
	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%
Salaires et primes	3 373	52,7	3 195	48,9	3 518	47,2	4 082	47,4	3 879	41,8
Temps de travail	2 638	41,2	2 849	43,6	3 285	44,1	3 571	41,5	4 001	43,1
Classifications	394	6,2	349	5,3	375	5,0	440	5,1	422	4,6
Droit syndical et institutions représentatives	551	8,6	493	7,5	630	8,5	698	8,1	875	9,4
Conditions de travail	121	1,9	116	1,8	161	2,2	201	2,3	200	2,2
Droit d'expression	207	3,2	154	2,4	137	1,8	171	2,0	165	1,8
Formation professionnelle	134	2,1	144	2,2	190	2,6	195	2,3	236	2,5
Emploi	295	4,6	387	5,9	576	7,7	680	7,9	892	9,6
Epargne prévoyance ²	-	-	-	-	500	6,7	727	8,4	953	10,3
Autres thèmes	1 079	16,8	996	15,2	824	11,1	888	10,3	1 006	10,8
Nombre d'accords	6 405		6 540		7 450		8 615		9 274	

¹ Estimations : pour les années 1993 et 1994, les accords du département des Hauts de Seine ne sont pas disponibles.

² L'item épargne et prévoyance n'a été introduit qu'en 1994 dans la grille de codification des accords d'entreprise.

Source : Bilan de la négociation collective - MES-DARES.

Ainsi, on peut constater que le nombre d'accords d'entreprise relatifs aux « salaires » chute de 5 points par rapport à 1995 et que pour la première fois leur proportion est inférieure à ceux relatifs au temps de travail. En 1996, les accords relatifs aux salaires représentent 42 % de la totalité des accords (contre 47 % en 1995) et ceux relatifs au temps de travail représentent 43 % de l'ensemble des accords. Les accords relatifs au temps de travail ont progressé de 12 %.

Au sein de la négociation sur le temps de travail (cf tableau ci-après), les accords sur la gestion du temps de travail⁹⁸ ont progressé (53 % contre 50 % en 1995). Au sein de ce groupe, le nombre d'accords sur le thème de la réduction de la durée du travail a plus que doublé (12 % contre 5 % en 1995). En revanche, les accords relatifs à l'aménagement du temps de travail ont légèrement diminué (55 % contre 57 % en 1995). Dans ce second groupe, les accords sur la modulation et l'annualisation ont progressé (21 % contre 19 % en 1995).

⁹⁸ Accords sur la gestion du temps de travail : modulation-annualisation ; heures supplémentaires ; temps partiel ; travail en équipes successives ; équipes de suppléance de fin de semaine ; travail de nuit. Accords sur la gestion du temps de travail : durée hebdomadaire (reconduction, réduction ou augmentation de la durée) ; congés payés, ponts, jours fériés.

Fig. 96 : LA NÉGOCIATION D'ENTREPRISE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL EN 1995 et 1996 : LES PRINCIPAUX THÈMES

Nombre d'accords signés sur le temps de travail en 1995	3 571		Nombre d'accords signés sur le temps de travail en 1996		4 001	
	1995	1996			1995	1996
Accords sur l'aménagement du temps de travail (en %)	57	55			50	53
dont :			dont :			
Modulation ou annualisation	19	21	Durée hebdomadaire		17	22
Heures supplémentaires	17	18	- Simple réduction		11	10
Temps partiel (y compris le temps partiel annualisé)	12	11	- Réduction de la durée		5	12
Travail en équipes successives	13		- Augmentation de la durée		1	1
Equipes de suppléance de fin de semaine	9		Congés payés, ponts, jours fériés		42	40
Travail de nuit	4		dont :			
			- Compte épargne congés		5	6

NB : un accord pouvant traiter simultanément de plusieurs thèmes, les pourcentages ne peuvent pas s'additionner.

Enfin, au niveau des accords d'entreprise, on notera l'importance croissante de la négociation relative aux systèmes d'épargne et de prévoyance qui, avec 950 accords en 1996, représente 10 % de l'ensemble mais est surtout le fait de très grandes entreprises dont le siège est situé en Ile de France.

2.3. Actualisation du bilan de la négociation collective

Bien qu'il soit difficile d'extrapoler les tendances constatées en 1996 sur l'année 1997 dont il ne sera fait état officiellement que lors de la réunion de la CNNC de juin prochain, les informations apportées lors de l'audition de M. Seibel, directeur de la DARES, le 19 février dernier, devant la section des Problèmes économiques généraux et de la conjoncture, permettent d'établir les évolutions suivantes sur l'année dernière :

- on devrait constater un net ralentissement par rapport à 1996 de l'activité conventionnelle avec, à la date du 1er décembre 1997, 59 % des branches qui avaient conclu un avenant salarial ou pris une recommandation patronale contre 70 % l'année précédente ;
- les augmentations enregistrées dans des accords salariaux sont en nette diminution par rapport à 1996, notamment sur le premier semestre 1997. Elles sont au maximum de 2 % et souvent inférieures à ce chiffre ; les augmentations hiérarchiques supérieures à 3 % sont moins nombreuses : (15 % en 1997, 30 % en 1996). Au total, les hausses de salaire garanti comprises entre 2 et 3 % ont baissé dans ces accords ou recommandations de 70 % en 1996 à 43 % en 1997 ;
- après l'augmentation du SMIC au 1er juillet 1997, il n'y a que 20 branches qui ont signé des accords entérinant ce relèvement du SMIC en le répercutant au niveau des minima conventionnels. De ce fait, 80 % des branches présentent des barèmes de salaires minimaux non

conformes au SMIC 1997. Ces résultats sont parmi les plus faibles enregistrés depuis le lancement de l'opération bas salaires en 1990 ;

- la négociation d'entreprises continue elle à se développer (+ 4 % sur le premier semestre 1997), la majorité des accords portant sur des problèmes de temps de travail au détriment des accords salariaux. Dans ce dernier domaine, les augmentations individuelles sont en hausse.

Au terme de l'examen de l'évolution de la négociation collective sur 1996 et pour partie sur 1997, force est de constater que la négociation de branche, par nature normative, devient supplétiive et qu'elle n'est plus, de ce fait, en situation de jouer son rôle de régulation sociale et économique qui permet d'harmoniser les conditions de travail et les salaires, dans l'objectif de respecter une concurrence saine au sein des secteurs professionnels.

Le dépérissement relatif de la négociation de branche et la décentralisation accrue vers la négociation d'entreprise, ainsi que nous allons le constater, risquent en effet d'introduire de graves conséquences en terme de « dumping social ».

II - PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE EN 1998

La situation en matière de dialogue social apparaît singulièrement bloquée du fait des réactions patronales qui se sont manifestées après la conférence nationale du 10 octobre dernier et la présentation du projet de loi gouvernemental sur les 35 heures. Pourtant, des champs de négociation sont restés ouverts suite à des accords antérieurs (ceux du 31 octobre 1995 et celui de 1995 également sur l'ARPE). Par ailleurs, la négociation salariale dans la fonction publique s'est conclue par un accord portant sur les années 1998 et 1999. Enfin, le dossier de la réduction du temps de travail qui a été à l'origine de nombreux accords d'entreprise dans le cadre de la loi Robien, devrait progressivement devenir une source renouvelée de la négociation au cours de l'année.

A - LES SUITES DES ACCORDS DU 31 OCTOBRE 1995

Dans le cadre de la politique de « réappropriation » du dialogue social, les partenaires sociaux ont mené, courant 1995, des négociations qui ont conduit à la conclusion de deux accords distincts :

- un accord national interprofessionnel sur l'emploi a été conclu le 31 octobre 1995 par l'ensemble des confédérations syndicales et patronales représentatives à l'échelon national, à l'exception de la CGT. Cet accord-cadre a été signé au terme de quatre séances de négociation complétées par les conclusions de groupes de travail.

Cet accord-cadre comporte des dispositions relatives :

- à l'organisation du temps de travail sur l'année et à la réduction de la durée du travail ;
- aux heures supplémentaires décomptées à la semaine ;

- au travail à temps partiel ;
- aux effets sur les conditions de travail de ces modes d'organisation du travail ;
- au compte épargne temps.

Le principe retenu était celui d'une incitation à la négociation sur ces différents thèmes, au niveau des branches professionnelles. Un observatoire paritaire de la négociation collective, au niveau national interprofessionnel, devait assurer le suivi des négociations de branche afin d'en observer les conséquences sur l'emploi et de dresser un bilan.

Dès le début, les négociations de branche sur ces différents thèmes ont été particulièrement limitées et le bilan dressé par l'observatoire le 28 novembre 1996 - soit un an après - montre l'échec relatif de cette incitation conventionnelle à la négociation.

C'est ainsi qu'à cette date, sur l'échantillon des 128 branches de plus de 10 000 salariés qui regroupent environ 8 des 12 millions de salariés, 23 ont conclu les négociations qu'elles avaient ouvertes en application de l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995, par un ou plusieurs accords (31 accords ont été conclus) ; les accords couvrent près de 4 millions de salariés. Il convient d'ajouter six branches qui ne font pas partie de l'échantillon mais qui sont couvertes par un accord.

- Dans 53 branches les négociations se poursuivent. Dans sept d'entre elles, les négociations progressent avec des chances d'aboutir dans des délais raisonnables. Dans 46 autres, des délais supplémentaires paraissent nécessaires ;
- dans 15 branches, les négociations sont définitivement closes sans qu'un accord ait pu être trouvé et, dans 7 autres, les négociations sont suspendues ;
- enfin, 26 branches n'ont pas ouvert de négociations à la suite de l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995.

A la suite de ce bilan, qui date de plus d'un an, l'observatoire ne s'est plus réuni et il n'est plus possible de connaître exactement les suites réservées depuis la fin de 1996 à cet accord du 31 octobre 1995. Il semble que cette négociation soit largement tombée en désuétude depuis.

- Le 31 octobre 1995 a été signé un second accord national interprofessionnel visant à développer la politique contractuelle. Il a été signé par toutes les organisations syndicales et patronales représentatives sauf FO, la CGT d'une part et l'UPA d'autre part.

Cet accord aborde le problème de la négociation collective et de la représentation des salariés dans les PME. Il innove en créant une négociation expérimentale pour la conclusion d'accords collectifs dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux.

L'accord introduit deux nouveaux modes de négociation dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux ou de délégués du personnel

faisant fonction de délégués syndicaux dans les entreprises de moins de 50 salariés :

- avec des représentants élus du personnel sous réserve de validation par une commission paritaire de branche ;
- avec un ou plusieurs salariés expressément mandatés, pour une négociation déterminée, par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives.

Ce sont les accords de branche qui devront prévoir le recours à ces modalités expérimentales de conclusion d'accords d'entreprise. Ainsi, sans accord de branche, ce nouveau mécanisme ne peut être mis en oeuvre.

Compte tenu de leur objet, ces dispositions expérimentales nécessitaient un support législatif.

La validation législative tardive de cet accord national interprofessionnel est intervenue par l'article 6 de la loi du 12 novembre 1996 relative à « *l'information et la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire, ainsi qu'au développement de la négociation collective* ».

La procédure du « mandatement » est reprise et élargie dans le cadre du projet de loi Aubry sur les 35 heures.

Ces dispositifs ont été vivement critiqués par les organisations non signataires au motif qu'ils introduiraient des risques de développement d'accords dérogatoires et mettraient à mal la pratique du contrat collectif encadré par la loi et assumé par des syndicats représentatifs.

B - LA NÉGOCIATION POUR LE RENOUVELLEMENT ET L'EXTENSION DE L'ARPE

Le 6 septembre 1995, les partenaires sociaux ont conclu, dans le cadre de l'UNEDIC, un accord de préretraite contre embauche (intitulé allocation de remplacement pour l'emploi, en abrégé ARPE). C'est un accord novateur en ce qu'il introduit une obligation de résultat en matière d'embauche. Il permet aux salariés totalisant au moins 40 ans de cotisation vieillesse de quitter l'entreprise à partir de 58 ans (57 ans et 6 mois à l'origine) après accord de l'employeur, ce dernier devant compenser le départ par une embauche, sinon elle est soumise à une obligation de versement de l'aide attribuée. Les bénéficiaires perçoivent alors, jusqu'à 60 ans, l'équivalent de 65 % de leur salaire brut antérieur.

Le dispositif, prévu à l'origine pour les seuls salariés nés en 1936, 1937 et 1938, a été reconduit et aménagé par l'accord paritaire du 19 décembre 1996 pour les salariés nés en 1939, dans des conditions comparables.

Le renouvellement de ce dispositif pour les salariés nés en 1940 a fait l'objet d'une négociation qui s'est conclue par l'accord unanime du 12 décembre 1997 des organisations syndicales et patronales gestionnaires de l'UNEDIC. Cependant, compte tenu du coût grandissant du dispositif, la date effective d'accès au bénéfice de l'ARPE a été reculée au premier jour du mois suivant la date de leur anniversaire (au lieu du début de semestre de cette date antérieurement). Par contre, le niveau d'indemnisation (65 %) a été maintenu.

Ce système de préretraite contre embauche a connu un grand succès puisqu'il a concerné près de 100 000 salariés (96 500) au 31 janvier 1998 et son coût devrait, fin 1998, être supérieur à 12 milliards de francs.

La négociation conclue par l'accord du 12 décembre 1997 laisse néanmoins entiers deux éléments majeurs concernant le dispositif de l'ARPE :

- d'une part, le problème de son renouvellement en l'état au-delà du 1er janvier 1999, le patronat refusant pour l'instant d'envisager sa pérennisation ;
- d'autre part, son extension rapide à des salariés âgés de moins de 58 ans mais comptabilisant néanmoins 40 annuités de cotisations vieillesse (salariés ayant commencé à travailler à 14, 15 ou 16 ans). Il s'agit-là d'une revendication forte de plusieurs organisations syndicales qui estiment qu'il pourrait en résulter 150 000 embauches supplémentaires. Le gouvernement s'était engagé, lors de la conférence nationale du 10 octobre 1997, à faciliter la satisfaction de cette revendication en attribuant une aide financière de 40 000 F pour tout départ de salarié remplissant ces conditions, sous réserve d'un accord des partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC étendant le système actuel de l'ARPE. Mais, pour l'instant, le patronat s'y refuse arguant notamment de la « dérive financière » du dispositif. Ce dossier de négociation reste prioritaire en ce début 1998.

C - L'ACCORD SALARIAL FONCTION PUBLIQUE

La discussion sur les problèmes de salaire, de temps de travail et d'emploi lors de la conférence nationale du 10 octobre 1995 n'ayant pas porté sur le secteur de la fonction publique, celle-ci a été renvoyée à une concertation particulière au niveau du Ministre de la Fonction publique. Elle s'est terminée, après plusieurs séances de négociations en début d'année 1998 par un accord - le premier depuis cinq ans - signé le 10 février 1998 par l'ensemble des organisations syndicales de la Fonction publique sauf la CGT et la FSU.

1. Le relevé de conclusions constitutif de cet accord prévoit :

- le maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires correspondant aux prévisions d'inflation (soit 2,6 % sur 1998 et 1999) ainsi que l'attribution générale de deux points indiciaires uniformes en 1999 ;
- le rattrapage partiel de la perte de pouvoir d'achat enregistrée en 1996 (année de gel salarial dans la fonction publique) en faveur des bas salaires uniquement, et l'alignement sur le SMIC du salaire minimum dans la fonction publique ;
- la reconduction jusqu'à fin 1999 du congé de fin d'activité (CFA), dispositif inspiré du système de l'ARPE dans le secteur privé, et ce à partir de 56 ans avec 40 années de cotisations tous régimes confondus ;

- la reconnaissance de la légitimité de la demande syndicale de transposition de la loi sur les 35 heures dans la fonction publique à l'issue des conclusions d'une mission exploratoire sur les spécificités de ce dossier dans la fonction publique.

2. Cet accord salarial est important dans le contexte social du début 1998 à plus d'un titre :

- il concerne plus de huit millions d'actifs ou retraités des trois fonctions publiques (Etat, collectivités locales et hôpitaux), soit cinq millions d'agents en activité, trois millions de retraités et 300 000 militaires ;
- il constitue une reconnaissance de fait de la légitimité de la revendication du maintien individuel du pouvoir d'achat des salariés dans la période présente ;
- il ménage, par sa portée et sa durée, un espace important de pause sociale, au moins sur les problèmes de pouvoir d'achat ;
- il ouvre enfin de nouveaux champs de concertation dans la fonction publique en matière d'emploi, d'action sociale et de temps de travail, ce qui permettra de faire vivre la négociation collective dans ce secteur tout au long des deux prochaines années.

Nul doute aussi que cet important accord ouvre un large effet d'exemplarité à l'égard du secteur privé et contribuera à y rééquilibrer les accords en faveur des thèmes salariaux, en diminution ces dernières années dans les négociations d'entreprises, comme nous avons pu le constater précédemment.

D - LA NÉGOCIATION SUR LA RÉDUCTION ET L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

Au-delà des négociations engagées suite à l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 dont il a été fait état ci-dessus, le thème de la réduction et de l'aménagement du temps de travail continue d'être au centre de la problématique de la négociation sociale en ce début 1998, d'une part du fait de la poursuite de l'application des dispositions de la loi Robien et, d'autre part, dans la perspective de la mise en oeuvre du dispositif Aubry sur les 35 heures. Le blocage du dialogue social et la remise en cause de certaines conventions collectives (AFB, sucre) sont apparus à l'occasion de cette réforme. Ce sont ces trois aspects du dossier réduction du temps de travail qu'il nous faut examiner succinctement.

1. Le dispositif « Robien » et ses effets (loi du 11 juin 1996)

Cette loi tend à pérenniser et à élargir le dispositif expérimental introduit par l'article 39 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative « *au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle* », en offrant de nouvelles possibilités aux entreprises. Ainsi la loi pérennise le principe d'un allégement de cotisations sociales lié aux efforts faits par les entreprises pour réorganiser et réduire le temps de travail afin de développer ou de préserver l'emploi.

L'employeur doit signer avec l'Etat une convention FNE d'aménagement et de réduction du temps de travail pour bénéficier de l'abattement des charges pendant 7 ans.

La loi crée un dispositif « offensif » dont l'objectif est la création d'emploi, et un dispositif « défensif » dont le but est la préservation de l'emploi dans les entreprises procédant à un licenciement pour motif économique.

Pour pouvoir bénéficier des allégements de charges - en contrepartie de la réduction de la durée du travail et des embauches compensatrices - l'employeur doit négocier et conclure un accord d'entreprise.

Au-delà du débat qu'elle a provoqué sur la réduction et l'aménagement du temps de travail, cette loi a eu des conséquences sur l'activité conventionnelle.

Le bilan limité de la négociation de branche dans le cadre de l'accord national interprofessionnel relatif à l'emploi du 31 octobre 1995 s'explique en partie par le vote de cette loi.

Après une année d'application, le ministère du Travail a tiré le bilan suivant de l'application de la loi Robien.

Fig. 97 : BILAN D'UNE ANNÉE DE CONVENTIONS ROBIEN

<p>Depuis octobre 1996, un millier de conventions signées en application de ladite loi ont fait l'objet d'une analyse statistique approfondie par la DARES.</p> <p>Fin novembre 1997, 1 442 conventions avaient été signées depuis le début de l'application de la mesure en octobre 1996 dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 412 défensives (32 %) ; - 1 030 offensives (68 %). <p>Nombre de salariés couverts : 154 473</p> <p>Pourcentage de salariés concernés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 51 % par le volet offensif ; - 49 % par le volet défensif. <p>Plus de la moitié des conventions sont signées dans des unités de moins de 50 salariés.</p> <p>Les conventions offensives sont en majorité signées dans les services (61 %) par des unités de taille assez réduite (66 % d'entre elles réunissent moins de 50 salariés).</p> <p>Les conventions défensives sont souvent signées par des unités plus grandes (31 % ont au moins 200 salariés) appartenant à l'industrie (63 %). Ainsi, les ouvriers sont surreprésentés dans les conventions défensives.</p> <p>Mode de réduction et d'aménagement du temps de travail :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réduction de la durée hebdomadaire : 37 % des conventions - annualisation : 22 % des conventions - coexistence des deux modalités : 14 % des conventions - jours de congés additionnels : 27 % des conventions

Selon la taille de l'entreprise :

- moins de 50 salariés : réduction hebdomadaire
- 500 salariés et plus : annualisation
- entre 50 et 200 salariés : les deux formules

L'élargissement de la durée d'ouverture et l'allongement de la durée d'utilisation des équipements sont plus fréquemment utilisés dans les conventions offensives. En revanche, les conventions défensives utilisent plus fréquemment les dispositifs d'annualisation et de modulation.

58 % des conventions contiennent l'engagement de maintenir intégralement dans l'immédiat la rémunération de tous les salariés.

Pour 7 salariés sur 10, ce maintien passe par l'augmentation du salaire horaire. Il passe sous la forme d'une hausse des primes (pour 30 % des salariés) et sous la forme d'intéressement (pour 4 % des salariés).

Dans des unités qui ont signé une convention offensive, le taux de création d'emplois prévu est en moyenne de 11 %. Globalement 35 000 emplois ont été créés ou maintenus par l'intermédiaire des dispositifs Robien (19 000 créés - 16 000 sauvés).

Il est précisé que le dispositif « Robien » continue à s'appliquer en ce début 1998 et ce jusqu'à l'entrée en application de la loi Aubry en cours de discussion au Parlement.

2. Le dispositif Aubry de réduction du temps de travail

La réduction du temps de travail à 35 heures a constitué tant une promesse de la part des partis de gauche durant la campagne pour les élections législatives anticipées de mai 1997 qu'un engagement du Premier ministre issu de ces élections lors de son discours de politique générale à l'Assemblée nationale le 19 juin 1997. M. Jospin a en effet précisé à cette occasion : « *Réduire le temps de travail, sans perte de salaire, représente à la fois un progrès économique - susceptible de créer de nouveaux emplois - et un progrès social. C'est pourquoi, en accord avec les partenaires sociaux, le passage de la durée du travail de 39 à 35 heures sera engagé* ».

Le Premier ministre annonçait également « *une loi-cadre ramenant la durée légale du travail à 35 heures avant la fin de la législature, limitant les recours abusifs aux heures supplémentaires et favorisant le temps partiel choisi et qui sera présentée à l'issue de la conférence nationale sur les salaires, l'emploi et le temps de travail : c'est sur cette base que des négociations seront ensuite conduites branche par branche et dans les entreprises*

 ».

Cette partie de la déclaration du Premier ministre dans son discours de politique générale a servi ensuite de support constant à la démarche du gouvernement en matière de réduction du temps de travail.

Ce thème a été au centre des discussions lors de la conférence nationale sur les salaires, l'emploi et le temps de travail du 10 octobre 1997 convoquée par le gouvernement pour discuter des moyens de relancer la politique conventionnelle et de lutter contre le chômage.

L'annonce par le Premier ministre à l'issue de cette réunion du dépôt devant le Parlement « *d'ici à la fin de l'année d'un projet de loi appelé à fixer l'objectif de la durée légale du temps de travail à 35 heures au 1er janvier 2000 pour les entreprises de plus de dix salariés* » a été à l'origine d'une vive réaction patronale et de la démission consécutive du Président du CNPF.

De ce fait, les autres thèmes majeurs de négociation ont été éclipsés. Ils portaient pourtant sur des sujets aussi importants que :

- l'emploi des jeunes y compris dans le secteur privé ;
- l'élargissement du dispositif de l'ARPE ;
- la relance des négociations de branche sur les grilles de rémunération ;
- la recherche de simplifications administratives dans les PME (statut unique du premier salarié) ;
- l'engagement d'une réflexion sur la réforme de l'assiette des cotisations patronales de sécurité sociale pour la faire « évoluer » et « diminuer les charges qui pèsent sur le travail ».

Autant de thèmes majeurs qui jusqu'ici n'ont pas été abordés suite à l'attitude hostile manifestée par le patronat à l'encontre de la réforme sur les 35 heures.

Celle-ci a pourtant continué à avancer : comme il s'y était engagé, le gouvernement a soumis en Conseil des ministres du 10 décembre 1997 un projet de loi dit « *d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail* », texte qui, après débat à l'Assemblée nationale, a été adopté le 10 février dernier en première lecture. Après son passage au Sénat début mars, il devrait revenir rapidement à l'Assemblée pour adoption définitive après les navettes parlementaires indispensables. Dans son contenu voté en première lecture, le projet de loi dit loi Aubry présente les principales caractéristiques suivantes.

Fig. 98 : DISPOSITIF DE LA LOI AUBRY

La loi Aubry devrait imposer au 1er janvier 2000 la réduction du temps de travail à 35 heures pour les entreprises de plus de 20 salariés, concernant de fait près de 6,2 millions de salariés (la date butoir étant repoussée au 1er janvier 2002 pour les entreprises de moins de 20 salariés).

Afin d'inciter les entreprises à réduire rapidement le temps de travail à 35 heures, voire en déçà, ce projet de loi s'accompagne d'un dispositif d'aides forfaitaires et dégressives, versées pour chaque salarié concerné par la RTT au sein de l'entreprise et affectées à l'allégement des charges patronales :

- dans le système de base, une réduction du temps de travail de 10% qui s'accompagne de créations d'emplois de 6 % donne lieu à une aide dégressive de 9000 F la première année, qui baisse jusqu'à 5000 F la cinquième année et se maintient à ce niveau les années suivantes. Les entreprises qui tardent à rentrer dans le dispositif bénéficient d'une aide réduite (cf. tableau). Enfin, les entreprises qui attendront le 1er janvier 2000 pour passer à 35 heures se verront attribuer une aide structurelle de 5000 F par salarié, sans aucune obligation d'embauche ;

Date d'entrée dans le dispositif	1ère année	2ème année	3ème année	4ème année	5ème année
Année 1998	9 000 ¹	8 000	7 000	6 000	5 000 ²
1er sem. 1999	8 000	7 000	6 000	5 000	5 000
2ème sem. 1999	7 000	6 000	5 000	5 000	5 000

¹ correspondant à 6 points de cotisations patronales.
² correspondant à 3 points de cotisations patronales.

- l'entreprise qui procède à une réduction plus rapide du temps de travail (-15 %) et à une progression de 9 % des effectifs perçoit une aide supplémentaire de 4 000 F par salarié, au cours des cinq années ;

- l'aide est accrue de 1 000 F par salarié par année dans les entreprises innovantes (embauches en CDI, embauches de jeunes...) ;

- pour les entreprises de main d'oeuvre, qui emploient au moins 60 % d'ouvriers, dont 70 % des rémunérations sont inférieures à 1,5 fois le SMIC, soit près de 1,2 million de personnes, les aides sont majorées de 4 000 F la première année, de 2000 la deuxième et de 1000 la troisième.

Au total, les aides cumulées peuvent potentiellement atteindre 18 000 F par salarié la première année. Ce dispositif pourrait coûter 9 milliards de francs (soit le triple du coût prévu pour 1998) aux finances publiques en 1999, s'il s'appliquait à 2 millions de salariés.

Ce dispositif se limite à fixer par voie législative la durée légale du travail en l'an 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés (et en l'an 2002 pour les autres) mais il renvoie à la négociation entre partenaires sociaux les modalités de passage aux 35 heures avant ces dates butoir. Ce serait l'occasion pour les organisations représentatives des employeurs et des salariés de se ressaisir du dialogue social, de l'élargir et de l'enrichir.

Mais la position actuelle du patronat le conduit également à dénoncer dans certains secteurs (banques, sucre, etc.) les conventions collectives applicables, notamment pour mettre en conformité les dispositifs relatifs au temps de travail qui y sont contenus, ce qui ne manque pas d'entraîner de vives réactions syndicales.

*
* * *

Aussi au terme de cet examen de la situation de la négociation collective en France en ce début 1998, il est indispensable que les partenaires sociaux soient à même de se réapproprier le dialogue social sur les thèmes répondant à l'attente du monde du travail en général et de ceux qui en sont exclus en particulier. La Conférence nationale du 10 octobre 1997 avait trouvé diverses pistes de négociation importantes, d'autres concernant l'emploi, les salaires, l'égalité hommes-femmes en particulier devraient rapidement être explorées.

CHAPITRE III

LE PARITARISME EN QUESTION

Construit de manière empirique et pragmatique, le paritarisme correspond à une conception des relations sociales qui prolonge la négociation par une participation commune, à parité entre représentants des salariés et représentants des employeurs, à la gestion des dispositifs de couverture sociale ou de promotion professionnelle, mis en place le plus souvent à la suite d'accords interprofessionnels. Ce mode particulier de régulation sociale a pris son essor surtout après la guerre et jusque dans les années 1970 pour constituer un vaste édifice d'institutions de protection sociale principale ou complémentaire qui ont un budget cumulé supérieur à celui de l'Etat. Cette « préférence française » pour la gestion paritaire par les partenaires sociaux de la quasi totalité de la sphère sociale constitue un véritable choix de société.

Facteur d'implication et de responsabilisation des acteurs sociaux, le paritarisme a grandement contribué jusqu'ici à préserver la cohésion sociale en assumant très largement une mission d'intérêt général.

Pourtant, depuis quelques années, le paritarisme se trouve menacé dans son principe et ses modalités sous l'effet de difficultés conjoncturelles et de contestations plus fondamentales sur sa raison d'être.

Compte tenu de la place du paritarisme dans le jeu social français, il est apparu utile d'en examiner ses fondements, son champ d'action ainsi que les menaces qui pèsent sur son avenir. On s'appuiera largement, pour ce faire, sur l'étude réalisée sur ce thème par l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) et publiée dans sa revue n° 24 (Printemps/Eté 1997).

I - LE PARITARISME : ORIGINE ET FONDEMENTS

Historiquement, c'est le patronat qui a été à l'origine de l'introduction de la notion de paritarisme dans les institutions de protection sociale, à l'occasion notamment de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. Les caisses patronales préexistantes ont pu être maintenues à la condition qu'elles soient administrées par un conseil composé de manière paritaire. Mais c'est surtout après la seconde guerre mondiale que le paritarisme a pris son essor avec l'élaboration, dans la période 1945 - 1967, de régimes sociaux importants dont la gestion a été assurée par des représentants des salariés et des employeurs. Le débat a eu lieu, en particulier, au moment de la mise en place après guerre des régimes de Sécurité sociale, mais la préférence avait alors été donnée à un système qui relevait plus de la logique de la démocratie sociale que du paritarisme pur.

Mais c'est surtout à travers la création de dispositifs sociaux résultant d'accords interprofessionnels entre les partenaires sociaux que la gestion paritaire a fait l'objet d'un choix délibéré. Cela a été le cas notamment avec l'institution

de l'AGIRC en 1947, de l'UNIRS en 1957, de l'UNEDIC en 1958 et de l'ARRCO en 1961.

La réforme de la Sécurité sociale en 1967 y introduira véritablement le paritarisme et la loi de 1971 sur la formation professionnelle fera le même choix de gestion pour le dispositif mis en place. D'autres systèmes sociaux postérieurs relèvent eux aussi de la pratique du paritarisme de gestion (1 % logement, AGEFIPH). Les diverses études consacrées au paritarisme (cf. supra) à partir d'une approche à la fois historique et politique, se réfèrent à plusieurs définitions de ce phénomène :

- celle, relativement large, selon laquelle le paritarisme serait « *une technologie politique permettant aux intérêts du travail et du capital de participer conjointement à la production d'un bien collectif ou d'un règlement établi dans l'intérêt général* » ;
- celle, plus restrictive, qui se réfère au degré d'autonomie de la régulation sociale qui découle de la sphère paritaire, le degré d'autonomie s'appréciant sur le plan normatif, financier et de gestion ;
- enfin celle qui fait appel au fondement même du paritarisme, à savoir la participation de représentants des salariés et des employeurs, dans les institutions assurant la gestion d'une partie de la relation salariale (théorie du salaire différé).

Les institutions paritaires françaises relèvent en fait de cette triple approche, car c'est toujours par une délégation plus ou moins large de l'Etat, détenteur en dernier ressort de l'ordre public, tant économique que social, que procède le paritarisme. C'est pourquoi il est plus fréquent de les classer sur la base de la distinction suivante, couramment retenue par les analystes :

- paritarisme contractuel résultant d'un accord des acteurs sociaux qui, non seulement définissent ensemble les systèmes de couverture sociale en se donnant le pouvoir d'en fixer les ressources mais aussi les prestations et qui, pour ce faire, décident d'un commun accord de gérer de manière paritaire le dispositif ainsi créé, l'Etat se contentant, après coup, de l'agrérer et l'étendre. Il s'agit-là des systèmes paritaires au sens strict du terme - « le paritarisme pur » suivant certains - qui caractérise en particulier des institutions sociales comme l'assurance chômage et les retraites complémentaires ;
- paritarisme délégué où le mode de gestion paritaire est décidé par le législateur et où l'Etat intervient de manière prépondérante pour fixer le taux des cotisations et des prestations. C'est la situation qui prévaut dans le domaine de la Sécurité sociale, prise au sens large, et dans celui de la formation professionnelle.

II - LA « GALAXIE PARITAIRE »

Les institutions paritaires françaises sont à la fois fort nombreuses mais aussi particulièrement importantes, tant par les garanties sociales qu'elles gèrent que par le montant de leurs budgets respectifs. Pour l'essentiel, elles ont en effet en charge le budget social de la nation, supérieur à celui de l'Etat et assument des missions d'intérêt général de premier ordre.

Parmi les plus importantes d'entre elles, on citera :

A - LA SÉCURITÉ SOCIALE

Dès son institution par l'ordonnance du 4 octobre 1945, la gestion de la Sécurité sociale (comprenant les trois branches maladie, famille et vieillesse) était confiée à des conseils d'administration composés de représentants des salariés désignés par les organisations syndicales (à raison des trois quarts des membres) et de représentants patronaux (pour un quart). Cette répartition nettement en faveur des organisations de salariés sera à l'origine de la revendication du « droit ouvrier » à gérer la Sécurité sociale.

La réforme de 1967 en introduisant le paritarisme de gestion intégral (moitié représentants des employeurs, moitié représentants des salariés désignés par leurs organisations) va accroître l'implication de l'Etat dans la gestion des divers régimes de sécurité sociale avec pour objectif la recherche d'un équilibre financier et la séparation des risques.

En 1982, on assiste à un retour à la prépondérance des représentants des salariés (3/5ème) dans les conseils d'administration mais la régulation étatique se fait plus pressante, notamment à travers divers plans d'équilibre mis en œuvre au fil des ans⁹⁹.

Cette évolution connaît son aboutissement avec, en novembre 1995, le plan Juppé qui a consacré la prééminence de l'Etat dans le domaine de la Sécurité sociale, les conseils d'administration des caisses nationales conservant un pouvoir de gestion dans le cadre des orientations définies par les pouvoirs publics (Parlement et Gouvernement) pour l'évolution des dépenses, la fixation de la nature et des taux de financement de plus en plus fiscalisé, l'encadrement du pouvoir conventionnel des caisses et le renforcement de la tutelle sur les organismes de sécurité sociale.

Pour la régulation des dépenses de santé ont été instituées des agences régionales d'hospitalisation et une agence nationale d'accréditation et d'évolution de la santé.

La consommation médicale et son financement ont connu les évolutions suivantes.

⁹⁹ Les représentants des partenaires sociaux au sein des conseils d'administration ont été élus de 1955 à 1962, désignés en 1967, à nouveau élus en 1983 avant que l'on assiste à un retour au mode de la désignation depuis 1991.

Fig. 99 : CONSOMMATION : ÉVOLUTION
(en milliards de francs)

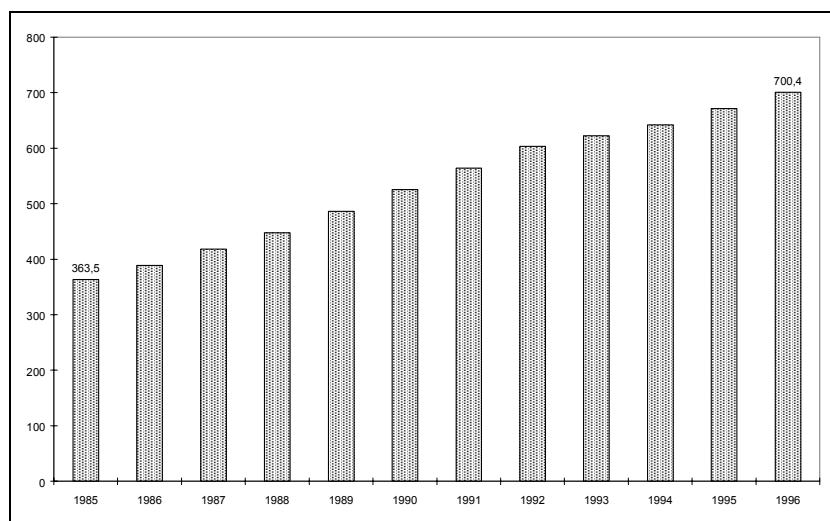


Fig. 100 : FINANCEMENT EN 1996
(en milliards de francs)

Pour bien situer l'importance de la gestion paritaire dans le domaine de la Sécurité sociale, on rappellera que les budgets des diverses branches sont les suivants :

- maladie : 660 milliards de francs ;
- accidents du travail : 54 milliards de francs ;
- famille : 240 milliards de francs ;
- vieillesse : 730 milliards de francs.

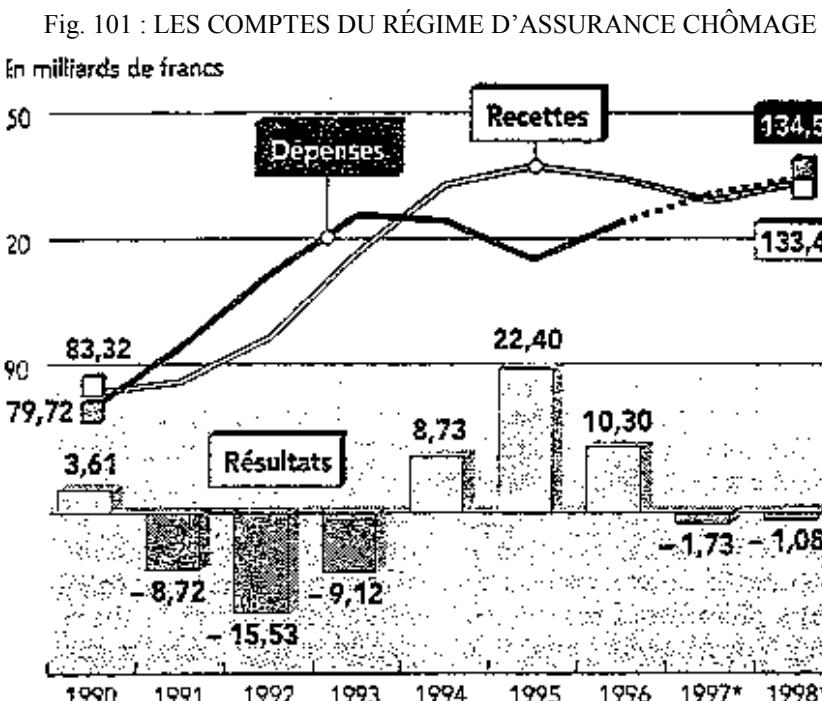
Soit un total de 1 685 milliards de francs pour la seule protection sociale (contre 1 585 milliards en dépenses et 1 379 milliards en recettes dans le budget de l'Etat pour 1998).

B - L'ASSURANCE CHÔMAGE

Le régime d'assurance chômage créé le 31 décembre 1958 par un accord national interprofessionnel entre les organisations syndicales et le patronat répond aux caractéristiques suivantes : c'est un régime complémentaire, c'est un régime créé par voie conventionnelle et c'est un régime dont la gestion est strictement paritaire (25 représentants de salariés et 25 représentants des employeurs au Conseil d'Administration de l'UNEDIC). Ce régime est géré depuis 1958 sur les bases conventionnelles d'origine régulièrement renégociées. (la dernière convention, du 19 décembre 1996, a institué notamment le système de l'ARPE).

L'Etat se contente d'agréer les grandes décisions de principe ainsi prises et de les rendre obligatoires pour tous les employeurs et tous les salariés.

L'UNEDIC qui gère le régime d'assurance chômage a actuellement un budget de plus de 130 milliards de francs dont l'évolution est retracée dans le graphique suivant.



C - LES RÉGIMES DE RETRAITES COMPLÉMENTAIRES

Ils ont été créés par la Convention Collective Nationale du 14 mars 1947 (régime des cadres) et par un accord national interprofessionnel du 8 décembre 1961 (régime des non-cadres) signé par le patronat et les confédérations syndicales représentatives. Leurs dispositions sont obligatoires pour toutes les entreprises comprises dans leur champ d'application.

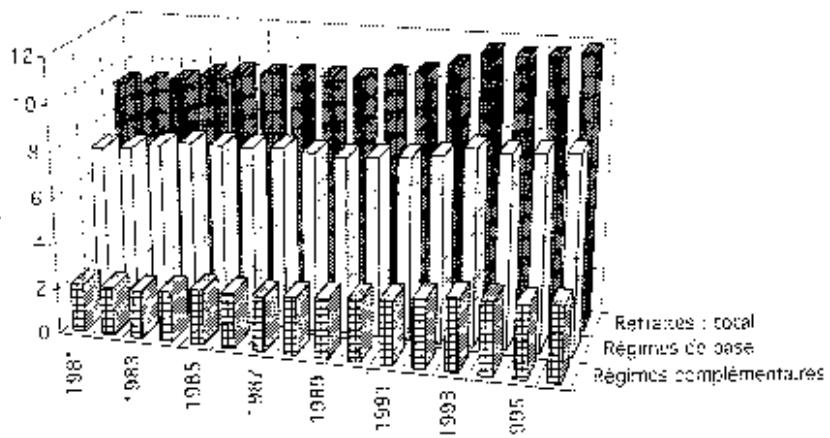
Les diverses modalités de ces régimes de retraites complémentaires sont fixées par voie de négociation entre les partenaires sociaux qui les adaptent constamment dans le cadre des commissions de négociations paritaires.

La gestion de l'ensemble des institutions de retraite complémentaire est essentiellement paritaire, tant pour les 114 caisses de base que pour :

- l'Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres (AGIRC) ;
- l'Association des Régimes de Retraites Complémentaires (ARRCO).

Ces régimes concernent 15 millions de cotisants (dont 2,8 pour les cadres) et 9 millions de bénéficiaires (dont 1,5 pour les cadres) avec 142 milliards de francs de prestations versées par les régimes ARRCO et 73 milliards de francs pour les régimes AGIRC. Ces sommes représentent près de 40 % du montant global versé à des retraités issus du secteur privé.

Fig. 102 : PART DES RETRAITES DANS LE PIB
(en pourcentage)



Source : Construit sur données SESI Comptes de la protection sociale-INSEE.

D - LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le dispositif existant en matière de formation professionnelle a été construit par voie de négociation collective et d'interventions législatives successives. L'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 est cependant à l'origine de tout le système qui a été parachevé par la loi du 16 juillet 1971 instituant les fonds d'assurance formation (FAF) gérés paritairement après accords collectifs entre les partenaires sociaux. Le dispositif ainsi mis en place a connu une modification substantielle par la loi quinquennale de 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Cette loi a, en effet, introduit une mutualisation des fonds de l'alternance et une rationalisation des circuits de financement passant par une réduction importante du nombre d'organismes collecteurs. Ceux-ci, maintenant au nombre de 96 au niveau national (branches professionnelles) et régional (interprofessionnel), gèrent paritairement les contributions des entreprises pour environ 15 milliards de francs par an.

E - AUTRES INSTITUTIONS PARITAIRES

On se bornera à citer la participation des partenaires sociaux dans la gestion paritaire des organismes qui interviennent dans les domaines suivants :

- logement social et 1 % logement, tels que :
 - l'Union d'Economie sociale pour le Logement (UESL) qui fixe les orientations en matière d'utilisation du 1% logement ;
 - l'Association Nationale de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC) qui contrôle l'utilisation du 1% logement ;

- les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) qui sont les organismes collecteurs du 1% logement.

A ce titre les partenaires sont amenés à gérer un budget global d'environ 14 milliards de francs (7 milliards au titre de la collecte et 7 au titre des remboursements de prêts) ;

- l'insertion des handicapés

L'Association pour la Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Handicapés (AGEFIPH), créée par la loi du 10 juillet 1987, est gérée de manière tripartite (1/3 de représentants salariés, 1/3 de représentants patronaux et 1/3 de représentants des principales associations de handicapés).

Elle gère environ 3 milliards de francs de dotations au titre de l'insertion professionnelle des handicapés.

III - LE PARITARISME MENACÉ

Le vaste édifice paritaire qui gère l'essentiel de la couverture sociale des Français en général, et des salariés plus particulièrement, connaît, depuis quelques temps, de graves turbulences qui risquent de mettre à mal ses fondements mêmes.

Sous l'effet de la crise économique et sociale, notamment à travers la montée du chômage, les diverses institutions paritaires ont connu de graves difficultés de gestion qui ont entraîné un interventionnisme accru de l'Etat et la montée d'une contestation sur la légitimité même du paritarisme.

Les motifs de remise en cause du paritarisme sont de plusieurs ordres. A l'origine de nature conjoncturelle, ils ont fini par prendre des formes plus fondamentales qui s'attaquent à sa légitimité.

A - LES RAISONS CONJONCTURELLES

Elles tiennent aux difficultés de gestion que la crise économique et sociale, apparue au cours des années quatre-vingts, a générée dans le domaine de la gestion des divers régimes paritaires notamment en terme d'équilibre de ceux-ci. Basés la plupart du temps sur une assiette salariale, les ressources de ces divers systèmes de couverture sociale se sont raréfiées sous la pression de la montée du chômage et de la modération salariale. Les déficits enregistrés de ce fait ont conduit certains à s'interroger sur la qualité de la gestion des partenaires sociaux et, in fine, à remettre en cause le principe même de la gestion paritaire, le corollaire consistant à faire appel soit à une intervention accrue de l'Etat, soit à l'ouverture de certains secteurs concernés aux lois du marché (se rattachent à cette idée les projets d'institution de fonds de pension ou de sécurité sociale privée par exemple).

Pratiquement tous les régimes sociaux gérés paritairement ont connu ce genre de difficultés ; cela a été longtemps le cas des diverses branches de la sécurité sociale, où se sont succédés des plans de sauvetage aussi nombreux qu'inefficaces, jusqu'au plan Juppé d'une nature plus structurelle dont les effets

ne sont pas, pour l'instant, évidents. L'assurance chômage a connu aussi une crise d'équilibre de ses comptes qui n'a été surmontée qu'au prix d'une augmentation des cotisations et d'une modification profonde du système d'indemnisation (principe de l'AUD) qui conduit à accélérer l'éviction sur le système de solidarité (ASS ou RMI) des allocataires du régime. En outre, avec le système des dépenses dites « actives » (celles conduisant à l'embauche) par rapport à celles dites « passives » (indemnisation des chômeurs), le régime de l'UNEDIC s'est engagé dans le domaine des politiques de l'emploi traditionnellement assumé par l'Etat et a encouru, de la part de certains, le reproche d'une certaine dénaturation et l'intervention dans un domaine traditionnellement du ressort de l'Etat. Plus récemment, c'est dans le domaine des régimes de retraites complémentaires que sont apparues de graves difficultés de gestion, plus particulièrement au sein de l'AGIRC (retraite des cadres) où le déficit technique atteindrait le chiffre de 6,5 milliards de francs en 1997 (pour 76 milliards de prestations versées, le déficit net estimé étant lui de 2,5 milliards de francs après - 1,7 milliard en 1996).

Cet important déséquilibre conduit certains à prôner une fusion ARRCO - AGIRC et aussi la disparition d'un régime spécifique pour les cadres, d'autres sur ce motif se prononcent pour la création de fonds de pension qui constitueraient un troisième étage privé et concurrentiel de retraite.

Par ailleurs, les problèmes d'équilibre financier rencontrés dans la plupart des régimes gérés paritairement conduisent à une difficulté de gestion supplémentaire dans la mesure où le patronat a arrêté, comme position de principe, le refus de toute augmentation de cotisation ou toute création de cotisation supplémentaire à la charge des employeurs. C'est sur cette base que le patronat s'est retiré le 12 décembre dernier de la gestion du risque « accidents du travail et maladies professionnelles » de la Sécurité sociale pour protester contre le nouveau prélèvement de 1,5 milliard de francs sur le budget de la branche AT/AM décidé par le gouvernement pour « *participer à l'équilibre général de la Sécurité sociale* » alors qu'il revendiquait la baisse des cotisations à due concurrence de l'excédent constaté. Ce premier retrait du CNPF d'un organisme de Sécurité sociale géré paritairement pourrait bien en laisser entrevoir d'autres.

Quoiqu'il en soit des solutions retenues face aux difficultés rencontrées par ces divers régimes de couverture, cela conduit toujours à une remise en cause des fondements du paritarisme.

B - LES CONTESTATIONS DE PRINCIPE DU PARITARISME

La légitimité des partenaires sociaux à gérer un système de protection sociale dont les masses financières dépassent celles du budget de l'Etat fait l'objet de contestations de manière récurrente. Pour certains, il s'agirait-là de régimes de prestations, de caractère quasi-universel, relevant de ce fait de l'intérêt général et à ce titre du champ d'action de l'Etat.

Pour d'autres, même si le lien « relation salariale - prestations sociales » demeure, le problème de principe de la légitimité des partenaires sociaux à gérer ces systèmes se poserait : certains avancent ce qu'ils appellent la crise de la représentativité, dont il a été question au chapitre 1 ci-dessus, pour contester cette

légitimité ; d'autres estiment que celle-ci ne serait fondée que sur la base d'élections concernant tous les ayant-droits, telles que celles qui étaient organisées antérieurement en matière de Sécurité sociale dont le retour est défendu par certains acteurs sociaux. Par ailleurs, le caractère strictement paritaire de la gestion est contesté par d'autres qui estiment que les majorités et contrats de gestion en vigueur dans la plupart des régimes paritaires ont pour effet d'exclure beaucoup de partenaires sociaux de la gestion effective de ces systèmes, les minoritaires n'ayant plus le choix que de jouer le rôle d'opposants.

C - L'INTERVENTIONNISME ACCRU DE L'ÉTAT

L'Etat a toujours eu beaucoup de difficultés à se situer par rapport aux organismes paritaires. Il en est résulté une ambiguïté permanente dans les relations Etat/Partenaires sociaux qui n'a pas facilité la situation du paritarisme dans notre système social. Sous la pression des difficultés rencontrées par les divers régimes sociaux et, il faut bien le reconnaître, souvent à la demande des acteurs mêmes du paritarisme, l'Etat est intervenu soit par la voie législative pour fixer, en lieu et place des partenaires sociaux, le montant des cotisations, le niveau des prestations, les modalités d'attribution voire même les conditions de gestion. L'interventionnisme de l'Etat, qui s'est manifesté notamment dans le cadre de la réforme Juppé sur la sécurité sociale, dénature l'essence même du paritarisme et conduit certains partenaires sociaux à s'interroger sur leur maintien dans les instances paritaires. L'un des vice-présidents du CNPF précisait à ce sujet dans une intervention parue dans *Le Monde* du 22 octobre 1997 que « *paritaire signifie cogestion à deux, employeurs et représentants des salariés. Si l'Etat s'ingère dans le dispositif social, il transforme de fait la nature du paritarisme* ». Cette orientation a été confirmée lors du débat qui a suivi l'audition, le 29 janvier 1998, de M. Freyssinet dans le cadre de la rédaction de ce rapport, au cours de laquelle un autre vice-président du CNPF a indiqué « *quand il s'agit d'être trois autour d'une table - les employeurs, les représentants des salariés et en plus l'Etat - et à partir du moment où les partenaires sociaux ne sont là que pour cautionner, entériner les décisions prises au niveau de l'Etat, nous pensons que nous ne servons à rien et que notre présence est inutile* ».

Il en résulte une volonté grandissante, dans certaines sphères patronales, de se retirer de certains régimes sociaux où la gestion paritaire ne serait plus « pure » au sens strict du terme. Cette attitude de refus de l'interventionnisme grandissant de l'Etat dans les régimes paritaires, s'est manifestée tout récemment au niveau du conseil d'administration de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, qui a adopté à la majorité le 17 février dernier, une résolution où la CNAM estime que « *le plein exercice de ses compétences est intimement lié au respect par l'Etat de l'autonomie de gestion de la branche maladie* ». Elle considère également que le moment est venu de « *franchir une nouvelle étape dans la clarification des relations Etat/CNAM* » précisant par ailleurs que « *la dynamique contractuelle est incompatible avec les contraintes attachées au statut d'établissement public administratif comme avec le maintien de la tutelle par les services extérieurs de l'Etat sur les organismes maladie* ». C'est dire que

la revendication d'autonomie de gestion est grande, y compris parmi les partenaires sociaux qui ont soutenu le plan Juppé.

Par ailleurs, l'intervention accrue de l'Etat s'accompagne très souvent d'une modification de la nature des financements des régimes sociaux concernés, avec une baisse de l'assiette salariale et une augmentation des ressources de nature fiscale. La question se pose alors de la légitimité des partenaires sociaux à gérer l'impôt. Parmi ceux-ci, un certain nombre considère qu'ils ne sont plus dans la situation d'origine concernant un prolongement de la relation salariale et qu'ils n'ont, de ce fait, plus vocation à gérer les systèmes financés principalement par des contributions fiscales. Ce problème se pose notamment dans la branche famille de la Sécurité sociale à financement fiscal prépondérant et il apparaît avec une acuité certaine depuis le début 1998 dans la branche maladie où le produit de la CSG va constituer la part majoritaire des ressources du régime général. Dans ces conditions, le paritarisme, encadré également par le vote du Parlement en matière d'évolution des dépenses de santé, se limitera à un rôle de gestion du régime avec, il est vrai, de nouvelles possibilités d'action en matière de contractualisation avec l'Etat, d'une part, et les caisses locales, d'autre part, mais aussi avec les organisations représentatives des professionnels du secteur santé. C'est pourquoi, on a pu parler d'apparition d'un « paritarisme contractualisé » dans le domaine de l'assurance maladie suite au plan Juppé.

Des tentatives d'intervention de l'Etat dans les régimes qui restent encore strictement paritaires se manifestent actuellement, tant dans le régime de l'assurance chômage (cf. lettre récente du Ministre de l'Emploi et de la Solidarité à la Présidente de l'UNEDIC) que dans celui des régimes des retraites complémentaires qui connaît de graves difficultés d'équilibre de gestion.

CHAPITRE IV

LA BAISSE TENDANCIELLE DE LA CONFLICTUALITÉ

Dans le récent rapport présenté par M. Guy Naulin au nom de la section du travail de notre Assemblée sur le thème « *Prévention et résolution des conflits du travail* »¹⁰⁰, un chapitre traite de « *la lecture complexe de l'évolution de la conflictualité* ». Sans reprendre les développements de ce rapport, on en rappellera les principales conclusions tout en s'employant à actualiser, pour l'année 1997 et le début 1998, les grandes tendances constatées. Cette analyse sera complétée par un examen de l'évolution des conflits individuels du travail soumis à la juridiction prud'homale qui donne une autre vision des rapports sociaux internes à l'entreprise.

I - RECOL DES CONFLITS DU TRAVAIL

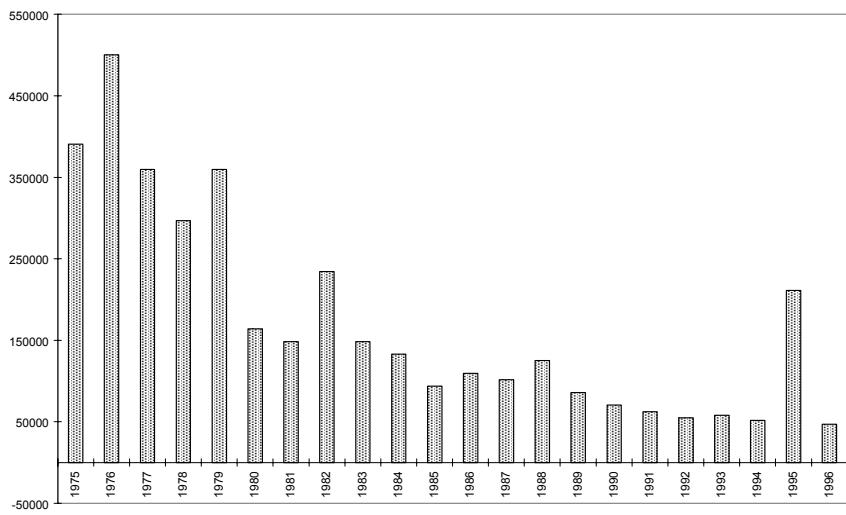
Le conflit collectif du travail peut prendre des formes diverses : arrêt de travail, occupation, grève tournante, grève du zèle, manifestations, pétitions etc. Néanmoins, seuls les conflits collectifs du travail qui donnent lieu à cessation totale du travail, c'est-à-dire les grèves au sens strict du code du travail, sont suivis statistiquement par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DARES).

Les derniers éléments officiels connus portent sur l'année 1996. Ils traduisent un recul des conflits du travail à un niveau proche de celui de 1994. L'année 1996 comptabilise 447 780 journées individuelles non travaillées (JINT) dans le secteur privé et semi-public.

Ce chiffre correspond à un retour au niveau de conflictualité observé au début de la décennie 1990. L'année 1995 qui avait connu un pic de conflictualité dû à la contestation du plan Juppé sur la réforme de la Sécurité sociale, n'a pas marqué une inversion durable de tendance en la matière. Au contraire, les statistiques de 1996 traduisent une confirmation de la baisse tendancielle de la conflictualité constatée depuis dix ans ainsi que le montre le graphique reproduit ci-après.

¹⁰⁰JO Avis et Rapports du Conseil économique et social, n° 2 du 18 février 1998

Fig. 103 : LES CONFLITS DU TRAVAIL HORS FONCTION PUBLIQUE



Champ : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, pour les conflits localisés et généralisés.

Source : MES-DARES. Premières synthèses. Janvier 1998.

Ainsi que cela a été souligné dans le rapport Naulin précité, on constatera que « *la situation actuelle, depuis les années soixante dix, se caractérise par le fait que cette tendance à la diminution de la durée des grèves s'accompagne de la diminution à la fois du nombre de grèves, du nombre de grévistes (donc du nombre de JINT), et du nombre moyen de grévistes par grève : autant de signes d'une baisse de la conflictualité, mais non de sa disparition* ».

Globalement, la tendance constatée est de même nature dans le secteur public ainsi que l'attestent le tableau et la statistique suivant, qui permettent de comparer les évolutions en la matière dans le secteur privé et dans le secteur public.

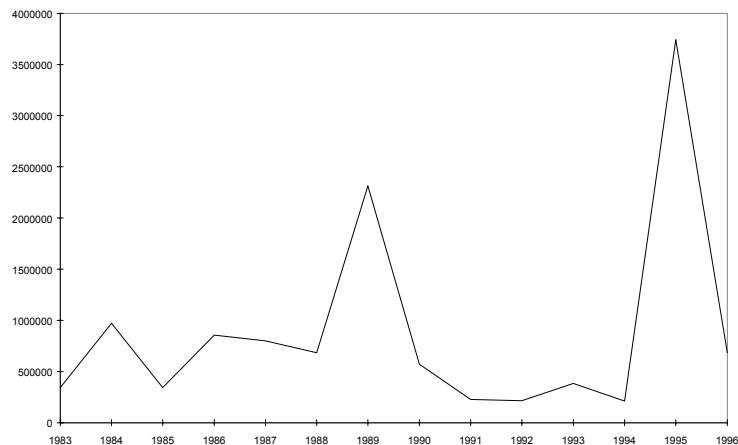
Fig. 104 : JOURNÉES INDIVIDUELLES NON TRAVAILLÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ¹
(y compris les entreprises publiques)

ANNÉES	JINT Fonction publique	JINT secteur privé (y compris entreprises publiques)	TOTAL	% JINT Secteur privé/total
1982	126 174	2 327 200	2 453 374	94,9
1983	333 080	1 483 500	1 816 580	81,7
1984	974 863	1 357 000	2 331 863	58,2
1985	341 109	884 900	1 226 009	72,2
1986	853 227	1 041 500	1 894 727	55,0
1987	784 914	969 000	1 753 914	55,2
1988	685 773	1 242 200	1 927 973	64,4
1989	2 322 401	904 400	3 226 801	28,0
1990	573 942	693 700	1 267 642	54,7
1991	239 002	665 500	904 502	73,6
1992	218 016	490 500	708 516	69,2
1993	388 487	533 200	921 687	57,9
1994	226 615	521 000	747 615	69,7
1995	3 762 647	2 120 500	5 883 147	36,0
1996	685 916	447 775	1 133 691	39,0

¹ Y compris les entreprises publiques.

Source : Ministère du Travail et de la Fonction publique.

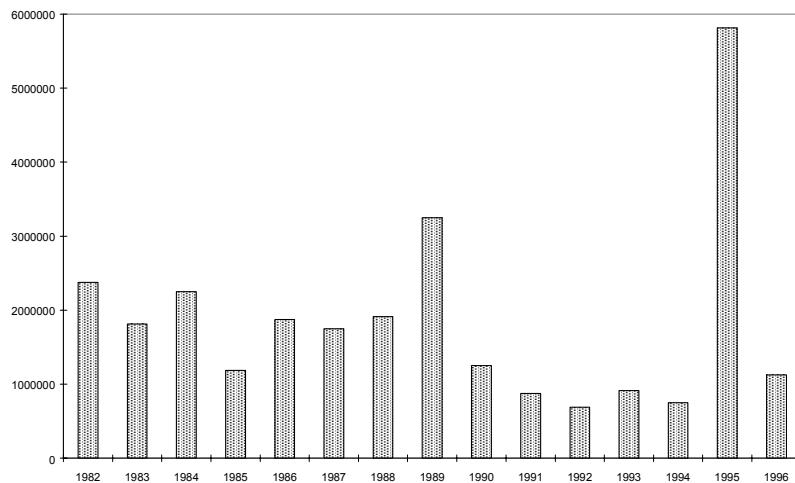
Fig. 105 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JOURNÉES POUR FAIT DE GRÈVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT



Source : Bilans annuels de la fonction publique de l'Etat/CES.

La fonction publique (hors France Telecom et Poste) a enregistré 685 916 JINT en 1996, soit cinq fois moins qu'en 1995. Toutefois, compte tenu du faible nombre de jours de grève dans le secteur privé, la fonction publique totalise 61 % de l'ensemble des grèves en 1996. La situation globale en matière de grève en 1996 se présente de la manière suivante.

Fig. 106 : LES CONFLITS DU TRAVAIL
TOUS SECTEURS CONFONDUS¹



Champ : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et Fonction publique de l'Etat.

¹ Hors Fonction publique hospitalière et territoriale pour 1996 hors Poste et France Télécom.

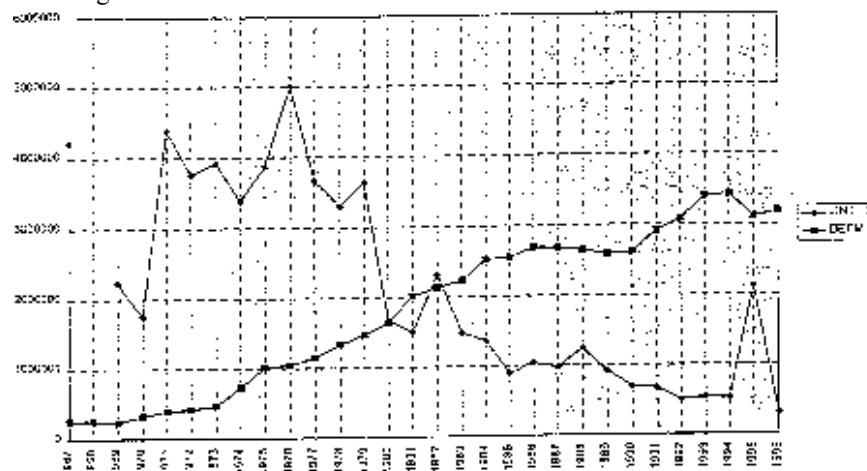
Source : MES-DARES, DGAFP.

Les statistiques publiées au titre de 1996 montrent également que les conflits ont été plus fréquents dans certains secteurs (industries agricoles et alimentaires, transports tant privés que publics et industries chimiques). La grève des routiers de 1996 qui a duré douze jours a occasionné à elle seule 15 939 JINT (soit 30 % des jours de grève de l'ensemble des entreprises de transports).

Les revendications salariales sont restées en tête des sources de conflits (36 %) mais en net recul par rapport à 1995 (56 %). Dans le même temps, on constate une montée en puissance des conflits à propos des problèmes d'emploi (35 % en 1996 contre 23 % en 1995), 15 % concernant des questions de condition de travail et 13 % des points de droit.

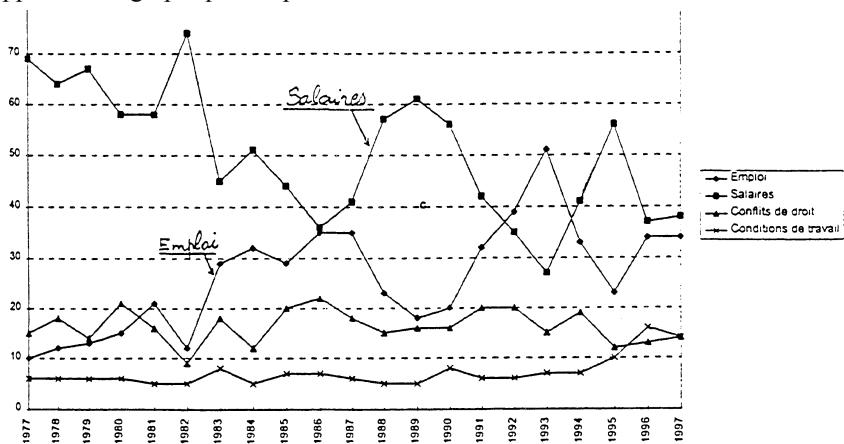
La baisse tendancielle de la conflictualité constatée depuis le début des années 1990 est en relation étroite avec la montée du chômage, celui-ci ayant un effet démobilisateur très net sur la combativité des salariés du secteur privé ainsi que le fait apparaître le graphique ci-après extrait du même rapport.

Fig. 107 : ÉVOLUTION DES DEFM ET JINT DE 1967 À 1996



Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité/CES.

Dans la même logique, on constate une évolution antinomique des conflits d'origine salariale et de ceux portant sur des problèmes d'emploi ainsi que le fait apparaître le graphique ci-après.



Source : Ministère du Travail/CES.

L'explication de cette tendance par la montée continue du chômage doit être complétée par celle liée à la baisse non moins permanente du niveau de l'inflation qui contribue à une moindre revendication salariale.

II - UNE TENDANCE QUI SE CONFIRME EN 1997 AVEC UNE ÉVOLUTION DU TYPE DES CONFLITS

Bien qu'aucune statistique officielle n'ait encore été publiée sur la conflictualité en 1997, il est possible à travers l'analyse des principaux conflits de l'année passée et du début 1998 de faire deux constatations majeures :

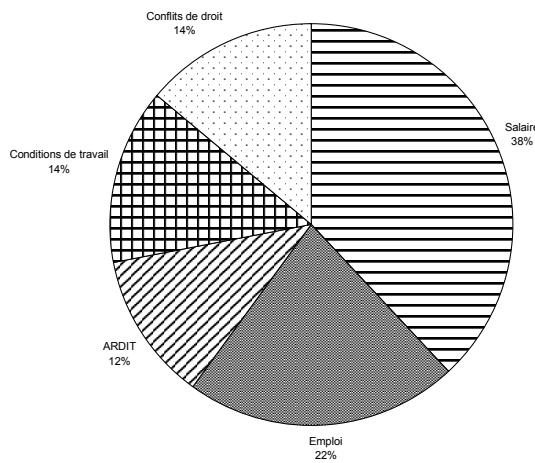
- l'une concerne la similitude de tendance à la baisse de la conflictualité constatée depuis 1990 ;
- l'autre se rapporte à la montée en puissance de conflits de type « sociétal » par rapport à ceux ayant une relation directe avec les relations du travail.

Sur le premier point, les constatations faites par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sur le premier semestre 1997, sur des résultats partiels qui doivent donc conduire à la plus grande prudence d'analyse, font ressortir les caractéristiques suivantes :

- le ralentissement de l'activité revendicative continuerait à se confirmer (baisse de 6 % constatée par rapport au 1^{er} semestre 1996) ;
- les motifs de conflits resteraient relativement stables : 38 % sur le thème des salaires, 22 % sur l'emploi, 12 % sur le temps de travail et 14 % sur les conditions de travail et les conflits de droit. Les revendications sur l'emploi sont majoritairement articulées autour du refus des plans de licenciement ou d'une volonté d'amélioration de ceux-ci. On note aussi l'apparition d'une montée en puissance des conflits relatifs à des problèmes de retard dans le versement des salaires ou d'accessoires de ceux-ci, retards pouvant aller jusqu'à six mois ;
- la brièveté des grèves se confirme (72 % des cessations de travail ayant duré moins d'une semaine dont 34 % un jour au moins) ;
- les grèves se concentrent dans des établissements de plus de 50 salariés (76 % de l'ensemble) et sont suivies par 46 % des salariés dans ce type d'entreprises (et à 70 % dans les établissements de moins de 50 salariés) ;
- les revendications relatives aux problèmes de l'emploi dominent dans les établissements de plus de 100 salariés alors que ce sont celles relatives aux conditions de travail et les conflits de droit qui sont les plus nombreuses dans les établissements de 50 à 100 salariés.

Le graphique reproduit ci-après retrace la répartition des motifs des conflits du travail sur le premier semestre 1997.

Fig. 108 : RÉPARTITION DES CONFLITS DU TRAVAIL
SELON LES MOTIFS AU PREMIER SEMESTRE 1997



Au titre de complément à cette analyse partielle de la conflictualité, pour l'année dernière on notera que le deuxième semestre 1997 et le début 1998 ont été marqués par les éléments suivants.

A - RÉSURGENCE DU CONFLIT DES CHAUFFEURS ROUTIERS

Le mois de novembre 1997 a connu un nouveau conflit dans le secteur des transports routiers avec cinq jours de grève dure et 150 barrages routiers. La résurgence de la conflictualité dans ce secteur, après l'action de 1996, est largement due au non-respect des engagements pris lors du conflit précédent et aussi aux craintes issues de l'ouverture de la concurrence non maîtrisée sur le plan social au niveau européen à partir de la mi 1998. Les conditions de règlement de ce conflit laissent planer des menaces de réouverture rapide du rapport de forces dans ce secteur.

1. Développement des mouvements dans le secteur public

Sur la base des inquiétudes liées soit à la privatisation ou à la déréglementation de certains secteurs (Air France, France Telecom, CNP, Défense) soit à la mise en œuvre de réorganisation mal concertées (secteur informatique de la DGI), ou encore d'un climat social tendu comme au sein du ministère de l'Education nationale, se sont développés, fin 1997 début 1998, divers conflits importants.

La signature récente d'un accord salarial dans la fonction publique pour les années 1998 et 1999 devrait cependant contribuer à une certaine pause sociale dans ce secteur hormis les tensions pouvant apparaître dans le domaine des moyens et de la réforme des services notamment dans le secteur hospitalier, particulièrement concerné par les restrictions budgétaires.

2. Montée en puissance des conflits de type sociétal

La période récente a connu la montée en puissance de conflits de type sociétal tels que ceux relatifs aux « sans papiers » ou au « droit au logement ». La fin de l'année 1997 et le début 1998 ont été marqués par le conflit des chômeurs s'analysant à la fois comme un conflit du travail (il concerne des salariés privés d'emploi), et comme un conflit sociétal traduisant la désespérance d'une frange grandissante de la population privée d'emploi, mais aussi de ressources suffisantes pour vivre décemment. Cette action, certes minoritaire mais appuyée largement par l'opinion publique, a fait prendre conscience, plus que n'importe quel autre événement, des conséquences désastreuses du chômage de masse que connaît notre pays et de l'extrême détresse sociale qu'il engendre. Les mesures qu'il a amené (revalorisation réduite de l'ASS, attribution d'aides d'urgence à hauteur de 1 milliard de francs) ne sont pas à la hauteur des problèmes posés à travers ce grave problème de société qui ne manquera pas de resurgir d'une manière ou d'une autre s'il n'est pas répondu à la grande attente sociale qu'il représente.

B - AUGMENTATION DES CONFLITS INDIVIDUELS DU TRAVAIL

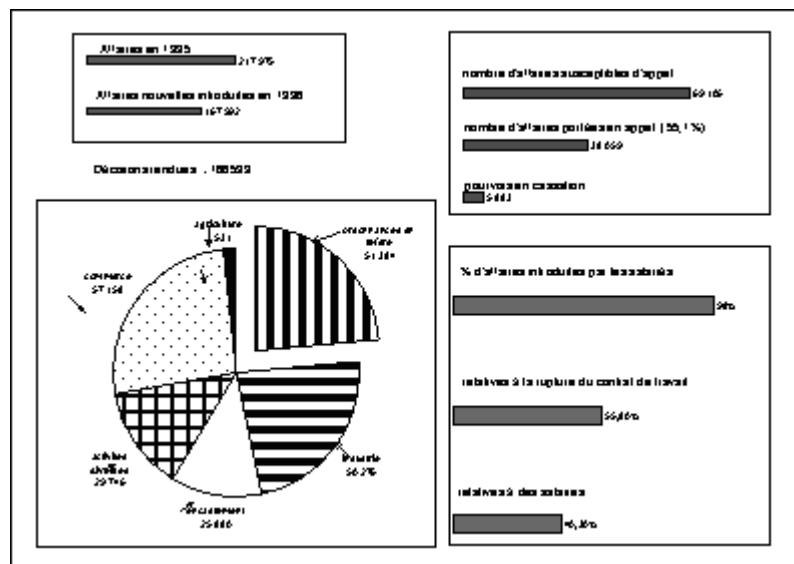
La campagne pour les élections prud'homales du 10 décembre dernier a été l'occasion de mettre en lumière l'augmentation constante des conflits individuels du travail soumis à cette juridiction. Bien que de nature différente des conflits collectifs, l'analyse des litiges qui apparaissent à l'occasion de la mise en œuvre du contrat de travail sont aussi révélateurs des problèmes sociaux qui se posent au sein des entreprises et au-delà dans tout le secteur privé.

Les conseils des prud'hommes, institution spécifiquement française composée à parité de salariés et d'employeurs élus par leurs pairs, sont appelés à trancher, soit par voie de conciliation, soit par voie de jugement, tous les conflits qui découlent de l'application du contrat de travail des salariés du secteur privé (soit potentiellement pour près de 15 millions de personnes).

Leur activité a considérablement augmenté depuis le début 1990, suite notamment à la suppression en 1986 de la procédure de l'autorisation administrative de licenciement.

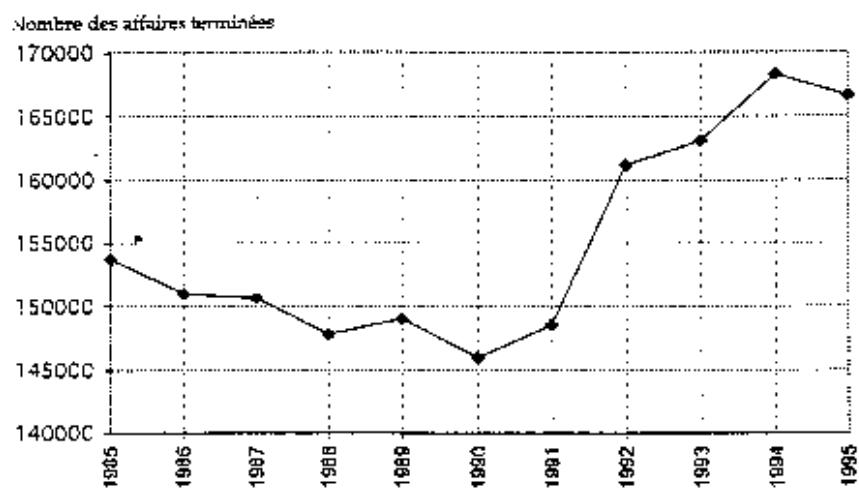
Les tableaux et graphiques reproduits ci-après traduisent à la fois l'augmentation continue de l'activité des conseils de prud'hommes et d'autre part, la part prépondérante des litiges relatifs à la rupture du contrat de travail (55,80 % des affaires).

Fig. 109 : LA JURIDICTION PRUD'HOMALE EN CHIFFRES



Source : Ministère de la Justice. Chiffres provisoires.

Fig. 110 : ÉVOLUTION DES AFFAIRES TERMINÉES



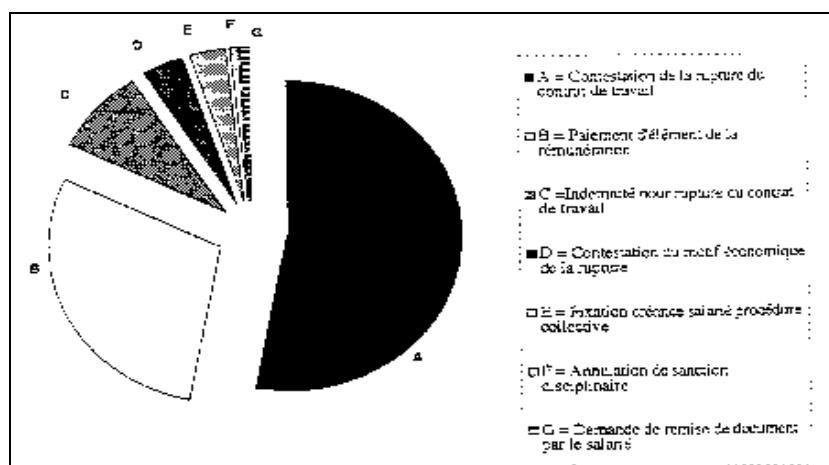
Source : Ministère de la Justice.

Fig. 111 : DURÉE DES PROCÉDURES (EN MOIS)
INCIDENCE DE LA DÉPARTITION

Années	Toutes affaires terminées	Affaires terminées sans départition	Affaires terminées avec départition
1990	9,5	9,0	17,1
1991	9,4	8,8	17,3
1992	9,7	9,0	18,2
1993	9,5	9,1	17,3
1994	9,7	9,2	18,4
1995	10,1	9,5	18,7

Source :S/DSED Répertoire général civil.

Fig. 112 : OBJET DE LA DEMANDE AU FOND



Source : Infostat n° 48, juin 1997, Ministère de la Justice.

Au-delà de l'importance croissante de son activité, la justice prud'homale est reconnue pour sa qualité, sa compétence et l'homogénéité de ses décisions. C'est ainsi que le recours au juge départiteur est peu fréquent et que les jugements frappés d'appel sont confirmés à près de 80 %. Ces constatations militent pour le maintien de ce type de juridiction proche des justiciables et connaissant bien le milieu de l'entreprise.

La montée en puissance des conflits individuels du travail est largement liée à la baisse de conflictualité collective constatée sur la même période. Certains pourraient se réjouir de cette évolution qui leur paraît favorable à l'activité économique et à la modération salariale. En fait, il semble bien qu'elle soit au contraire à l'origine de la grande attente qui émerge des récents mouvements sociaux. Cette « demande sociale » urgente qui est largement ressentie exige des solutions « à froid » de nature à régler les problèmes de société posés ; à défaut, elle n'aura d'autre issue que de s'exprimer à travers des explosions sociales répétitives au détriment de la régulation sociale issue de la négociation. En effet, il ne faut pas méconnaître le rôle moteur du mouvement social en général et de celui des salariés en particulier dans la réalisation des avancées sociales.

TITRE III

UNE REPRISE ÉCONOMIQUE INSUFFISANTE POUR MODIFIER SENSIBLEMENT LA SITUATION DE L'EMPLOI

La situation sociale préoccupante qui a été analysée dans les chapitres précédents appelle, à l'évidence, une réponse économique adaptée, à savoir un rythme de croissance d'un niveau suffisant pour infléchir la tendance en matière de chômage, mais aussi une croissance plus riche en emplois. Si les perspectives pour l'année en cours apparaissent relativement favorables à cet égard¹⁰¹, il convient de ne pas négliger l'existence d'un certain nombre d'aléas, liés notamment à la conjoncture internationale, susceptibles d'en perturber la réalisation, et de s'interroger, plus globalement, sur l'efficacité, même avec une croissance retrouvée, des instruments de régulation économique pour inverser sensiblement la courbe du chômage et endiguer la montée de la précarité sociale.

¹⁰¹Sur la base des informations disponibles au moment où est achevée la rédaction du présent rapport.

CHAPITRE I

LES PRÉVISIONS EN MATIÈRE DE CROISSANCE

L'Europe a bénéficié, en 1997, de l'évolution à la hausse du dollar, ce qui lui a permis, en particulier, de réaliser des gains de compétitivité qui ont soutenu sa conjoncture. A ce titre, les bonnes performances de la France à l'exportation ont contribué à stimuler sa croissance. Il est probable que la demande extérieure ne pourra jouer un rôle aussi favorable en 1998, en particulier en raison des évolutions prévisibles aux Etats-Unis et en Asie. Selon le scénario le plus couramment retenu, ce handicap relatif devrait, toutefois, être compensé par la demande intérieure, qui commence, en Europe, à prendre le relais des exportations. Le taux de croissance de l'économie française dépendrait ainsi, pour une part déterminante, du dynamisme des facteurs internes, consommation et investissement.

I - LES PRÉVISIONS CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

L'appréciation générale des conjoncturistes converge en faveur d'un scénario de croissance mondiale assez soutenu en 1998. Les prévisions réalisées par les organisations internationales, qui ont été révisées pour tenir compte de la crise asiatique, vont clairement dans ce sens : selon l'OCDE, la croissance des pays membres devrait être de 2,9 % en 1998 ; selon le FMI, la croissance des économies industrialisées devrait être de 2,5 % (et celle de l'économie mondiale dans son ensemble de 3,25 % contre 4,75 % initialement prévu), évaluation comparable à celle produite récemment (février 1998) par la Direction de la Prévision (2,6 %).

En ce début d'année 1998, la crise asiatique donne peu de signes d'apaisement mais les risques d'extension semblent peu à peu se dissiper. Ceci incite à conforter l'appréciation portée par la plupart des observateurs concernant les bonnes perspectives qui s'ouvrent pour les économies occidentales : celles-ci sont généralement considérées comme favorables en Europe continentale où les enquêtes semblent annoncer la poursuite du redressement de l'activité au cours des prochains mois, notamment en Allemagne ; dans les pays anglo-saxons, le ralentissement de l'activité reste la perspective la plus probable, mais il devrait être progressif compte tenu de la vigueur persistante de la consommation privée ; au Japon, en revanche, les perspectives d'activité apparaissent de plus en plus incertaines, tant il est vrai que le retour de la confiance des agents - seul remède véritable à l'atonie de la demande intérieure - est encore loin d'être assuré en dépit des mesures de relance adoptées.

Fig. 113 : QUELLE CROISSANCE MONDIALE EN 1998 ?
(Taux de croissance du PIB en volume)

PAYS	OCDE (décembre 97)	Commission européenne (octobre 97)	Direction de la Prévision (février 98)
Etats-Unis	2,7	2,6	2,8
Japon	1,7	2,3	1,2
Canada	3,5	-	3,2
Allemagne	3,0	3,2	2,7
Autriche	3,6	-	-
Belgique	2,8	3,0	-
Danemark	2,8	3,3	-
Espagne	3,6	3,5	3,3
Finlande	3,9	4,0	-
France	2,9	3,1	3,0
Grèce	3,4	3,5	-
Irlande	7,3	8,1	-
Italie	2,1	2,5	2,3
Luxembourg	3,7	3,8	-
Pays-Bas	3,7	3,6	3,4
Portugal	3,7	3,7	-
Royaume-Uni	2,2	2,1	2,4
Suède	2,6	2,9	-
Union européenne	2,8	3,0	2,8
OCDE	2,9	-	2,6

Source : OCDE, Commission Européenne, Direction de la Prévision.

A - ÉTATS-UNIS

Aux Etats-Unis, le dynamisme de l'activité ne s'est pas démenti à la fin 1997, septième année consécutive de croissance de l'économie américaine : l'activité a progressé, au quatrième trimestre, au rythme annuel de 4,3 %, portant la croissance à 3,8 % sur l'année. La production industrielle est restée soutenue en décembre et le taux d'utilisation des capacités de production a poursuivi sa progression, atteignant 83,4 %. La demande intérieure demeure un moteur important de la croissance, comme en témoigne la bonne tenue des ventes au détail (+ 4,4 % en glissement annuel en décembre), soutenues par le dynamisme des créations d'emplois et la progression du pouvoir d'achat du salaire horaire moyen, même si c'est, en fait, le mouvement des stocks et surtout la contribution positive inattendue de l'extérieur qui expliquent le rythme élevé de la croissance en fin d'année.

Cependant, on s'attend, en règle générale, à ce que la croissance américaine commence à ralentir à la fin du premier semestre de cette année, pour retrouver peu à peu son rythme potentiel, soit environ 2 % l'an. Le taux de croissance se situerait entre 2,6 et 2,8 % en 1998. L'indice des directeurs d'achats a nettement fléchi en décembre pour le deuxième mois consécutif, en particulier la composante « *commandes à l'exportation* » qui indique un net ralentissement de la demande externe alors que le sentiment sur le niveau des stocks s'est alourdi, même si ce sentiment ne se traduit pas encore dans les statistiques. De fait, au cours des prochains mois, les exportations devraient souffrir du recul de la

demande émanant des pays asiatiques en crise ainsi que de l'appréciation du dollar¹⁰² vis-à-vis des monnaies asiatiques et européennes, ce qui entraînerait une nouvelle aggravation du déficit commercial (182 milliards de dollars en 1997), seul point noir - mais il est de taille - de la conjoncture américaine. Ce fléchissement de la demande externe devrait avoir pour effet de peser sur le comportement de stockage et de modérer progressivement le rythme d'investissement des entreprises comme celui, toujours vif, des créations d'emplois, notamment dans le secteur des services.

B - UNION EUROPÉENNE

En Europe continentale, la tendance de l'activité est restée bien orientée au dernier trimestre 1997, en étant proche de 3 % en glissement annuel, la demande intérieure prenant progressivement le relais de la demande extérieure dont le ralentissement est perceptible au travers du retournement des perspectives à l'exportation. Selon l'enquête mensuelle européenne, les perspectives des industriels - qui ont légèrement fléchi en novembre sous l'effet de la crise asiatique et de l'affaiblissement temporaire du dollar - se sont raffermies en décembre et la confiance des consommateurs reste stable à un niveau supérieur à sa moyenne des dix dernières années. En Allemagne, où la production manufacturière a augmenté de 4 % en 1997, les perspectives des industriels se redressent dans l'enquête IFO¹⁰³ de janvier, effaçant le recul des mois précédents. En phase avec l'enquête IFO sur l'investissement en Allemagne publiée en décembre, la récente enquête européenne annuelle sur l'investissement manufacturier confirme le redressement de celui-ci en 1997 et annonce une légère progression en 1998. En Italie, l'activité est demeurée dynamique au quatrième trimestre 1997 (la production industrielle a augmenté de 1,7 %) et s'est depuis accélérée comme le montrent les anticipations de production et de commandes dans l'industrie, la consommation privée étant soutenue par l'amorce d'une baisse du chômage, mais aussi par l'aide gouvernementale à l'achat d'automobiles neuves qui arrive à échéance le 31 juillet prochain.

Au total, la croissance de nos principaux partenaires d'Europe continentale devrait conserver un rythme proche de 3 % en 1998, avec toutefois l'amorce possible d'un ralentissement à partir de l'été.

Au Royaume-Uni - qui se situe dans une phase différente du cycle - le ralentissement de l'activité attendu en fin d'année se confirme : le PIB, après plusieurs trimestres de croissance supérieure à son rythme tendanciel, n'a, en effet, progressé que de 0,4 % au quatrième trimestre après 0,8 % au trimestre précédent, en raison d'un fléchissement des exportations lié à l'appréciation de la livre, portant la croissance à 3,3 % en moyenne annuelle. Le contraste s'élargit entre un secteur des services qui reste relativement dynamique, sous l'effet d'une demande des ménages stimulée par la progression des revenus et le recul continu du chômage (revenu à 5 % en décembre¹⁰⁴), et le secteur industriel. La

¹⁰²Cf. Titre III, Chap. II, C - « *L'évolution du dollar* », infra.

¹⁰³Institut de conjoncture allemand.

¹⁰⁴Selon les statistiques officielles et sous réserve des problèmes de comparabilité des données statistiques en la matière.

contraction de la production en novembre reflète les effets décalés de l'appréciation de la livre qui pèsent sur les exportations depuis l'été et se traduit par de nouvelles baisses de prix à l'importation. Le ralentissement du rythme de croissance devrait s'accentuer en 1998 (entre 2,1 et 2,4 %), les exportations continuant de souffrir de l'appréciation de la livre et la demande intérieure étant de plus en plus nettement affectée par le resserrement progressif de la politique monétaire opéré depuis le printemps dernier.

C - JAPON

Au Japon, la dégradation de la confiance des agents, liée à la persistance des difficultés du système financier, pèse lourdement sur la conjoncture. Aucun signe de redémarrage de l'activité ne semble perceptible, même si la production industrielle a augmenté de 4,2 % en 1997 (contre 2,7 % en 1996)¹⁰⁵. Seules les exportations, qui se sont réorientées de la zone asiatique vers les pays développés à la faveur de la faiblesse du yen vis-à-vis des monnaies occidentales, auront sans doute contribué de manière significative à la croissance - globalement faible - au dernier trimestre 1997. Le redémarrage de l'activité - qui pourrait ne dépasser que légèrement 1 % en 1998 - ne se concrétisera que lorsqu'un minimum de confiance sera rétabli. C'est à cette condition que l'effet des mesures de relance et de stabilisation financière annoncées à la mi-décembre et confirmées en janvier pourrait se faire sentir à partir de la mi-1998.

D - ASIE DU SUD-EST

Intimement liée à la détérioration de la situation financière des banques et des entreprises non financières régionales, la tempête monétaire et financière qui secoue les pays d'Asie du Sud-Est donne peu de signes d'apaisement en dépit de l'intervention de la communauté internationale et du FMI¹⁰⁶, ainsi que de l'ouverture de négociations avec les principales banques internationales. Les monnaies tardent à se stabiliser, ce qui aggrave la fragilité financière des entreprises de la région et multiplie les difficultés de paiement et les faillites, entraînant la poursuite de la dégradation de la confiance. Même dans les pays dont le change a mieux résisté (Hongkong où le « peg » avec le dollar a été maintenu¹⁰⁷ Singapour, Taïwan...), l'économie pâtit de la montée des taux

¹⁰⁵Cf. Titre III-, chap. II, B - « *Les incertitudes de la croissance japonaise* », infra.

¹⁰⁶Cf. Titre III-, chap. II, A - « *Les conséquences prévisibles de la crise asiatique pour l'Europe et la France* », infra.

¹⁰⁷Politique de taux de change mise en place en 1983 reliant le dollar de Hong Kong au dollar américain sur la base d'une parité fixe de 7,8 HK dollar pour 1 US dollar. Ce système de « currency board » nécessite, pour fonctionner, un contrôle très contraignant puisque seul un excédent extérieur permet une politique monétaire expansionniste.

d'intérêt provoquée par l'assèchement général de la liquidité dans la zone. Les fondamentaux de l'économie chinoise semblent toutefois écarter, à tout le moins à court terme, le risque d'une dévaluation du yuan qui relancerait la crise asiatique¹⁰⁸.

Fig. 114 : L'ASIE EN CRISE
(taux de croissance du PIB en volume, 1995-1998)

Pays	1995	1996	1997	1998
Asie	8,9	8,3	7,3	5,2
Chine	10,2	9,7	9,0	8,0
Inde	6,0	7,0	6,5	6,0
Indonésie	8,2	7,8	6,0	0
Malaisie	9,6	8,2	8,1	3,5
Philippines	5,0	5,5	5,1	2,0
Thaïlande	8,8	6,7	2,0	-1,9
Singapour	8,9	7,0	6,9	5,5
Taiwan	6,1	5,9	5,9	5,0
Hongkong	4,6	4,7	5,7	3,5
Corée	9,3	7,2	5,7	1,0

Source : Direction de la Prévision (février 1998).

II - LES PRÉVISIONS CONCERNANT L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Le rebond constaté en 1997, sous la pression du dynamisme du commerce extérieur, préfigure-t-il le début d'un nouveau cycle de croissance de l'économie française ou s'avérera-t-il n'avoir été qu'un « *feu de paille* » en raison notamment des répercussions de la crise asiatique ? Telle est bien la question centrale qui est débattue, en ce début d'année, par la plupart des conjoncturistes. Le gouvernement français, pour sa part, maintient son objectif annoncé à l'automne dernier d'un taux de croissance de 3 % pour l'année 1998. Qu'en est-il au juste, à la lumière des premiers résultats publiés concernant l'année passée et des éléments disponibles concernant le début de l'année 1998 ?

A - LA CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE EN 1997

Dans son rapport associé au projet de loi de finances pour 1998 intitulé « *comptes prévisionnels de la nation pour 1997 et principales hypothèses économiques pour 1998* », le gouvernement faisait, à l'automne dernier, le constat suivant : « *l'économie française devrait bénéficier au cours des années 1997 et 1998 d'un environnement international progressivement plus favorable. Ainsi la croissance de nos principaux partenaires commerciaux atteindrait 2,5 % en 1997 et 2,8 % en 1998, après 1,9 % en 1996 grâce à l'accélération progressive de la reprise économique qui s'est engagée en Europe continentale depuis la mi-1996. L'économie mondiale connaîtrait ainsi son quatrième*

¹⁰⁸Les autorités chinoises, qui participent aux opérations de soutien à la Thaïlande et à l'Indonésie, admettent, jusqu'à présent, que les pertes résultant d'un écart de compétitivité sont moins importantes que celles qui seraient provoquées, par effet circulaire, par un mouvement de parité.

épisode de haute conjoncture depuis le début des années 1970 (...). Au total, la croissance du PIB atteindrait en moyenne annuelle 2,2 % en 1997, puis 3 % en 1998. En glissement, la croissance connaîtrait une accélération au cours de l'année 1997, se situant sur un rythme de l'ordre de 3 % dès le second semestre de 1997. Grâce à cette reprise, "le déficit de demande" de l'économie française se stabiliseraient en 1997, et se réduiraient en 1998, sans pression inflationniste. »

Fig. 115 : CROISSANCE DU PNB/PIB :
LES PRÉVISIONS DE L'AUTOMNE 1997
(en pourcentage)

	Etats-Unis	Allemagne	OCDE (pondération par les PIB/PNB)	Demande mondiale adressée à la France	France
Budget économique, oct. 97	3,5	2,5	2,7 ²	6,8	2,2
1998	2,5	2,9	2,7 ²	7,4	3,0
Moyenne autres instituts	3,7	2,3	-	7,6	2,2
1998	2,4	2,8	-	7,2	2,9
BIPE, oct. 97	3,5	2,4	2,8	9,1	2,3
1998	1,9	3,3	2,6	6,9	3,3
CDC, oct. 97	3,7	2,3	2,8 ³	6,5	2,3
1998	2,2	2,7	2,2 ³	7,0	2,7
COE, oct. 97	3,8	2,4	2,9 ⁴	7,1	2,2
1998	2,6	2,9	2,7 ⁴	6,8	2,9
GAMA, oct. 97	3,4	2,2	-	-	1,9
1998	2,3	2,7	-	-	3,0
REXECODE, oct. 97	3,7	2,2	2,9	6,9	2,1
1998	2,4	2,2	2,5	6,7	2,5
OFCE ¹ , oct. 97	3,8	2,5	2,8 ⁵	7,3	2,1
1998	2,6	3,3	2,7 ⁵	7,8	3,0
AFEDE, oct. 97	3,6	2,0	2,8	8,0	2,1
1998	2,7	2,6	2,7	7,5	2,7
Expansion, oct. 97	3,8	2,3	2,9	8,0	2,2
1998	2,5	3,0	2,7	8,0	3,0

¹ Hypothèse en fin d'année. ² OCDE à 18 (PIB). ³ G5. ⁴ USA, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Belgique, Pays-Bas. ⁵ USA, Allemagne, Royaume-Uni, Japon.

Source : Commission des Comptes et des Budgets économiques de la Nation.

Notre Assemblée, dans son avis portant sur la « *conjoncture au second semestre 1997* »¹⁰⁹ avait accueilli ce constat avec une certaine réserve en observant notamment : « *si l'on considère d'abord le niveau de croissance prévu du PIB pour 1998 par les pouvoirs publics, il ne se différencie pas de l'ensemble des travaux de prévision des différents instituts, 3,3 % est le haut de la fourchette, la prévision la plus basse s'établit à 2,5 %. C'est dire que ce "tir groupé" des prévisionnistes, si l'on peut s'exprimer ainsi, repose sur l'idée*

¹⁰⁹ JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 21 du 24 novembre 1997 (rapporteur : M. Jean Peyrelevade).

partagée d'une reprise et que la prévision officielle est presque en son milieu. Dès lors, les différences quantifiées pourraient être tenues pour mineures et faire penser que l'économie française peut renouer sans grande difficulté avec le cercle vertueux de la croissance. En réalité, l'examen détaillé des comportements économiques, qui sont derrière les chiffages, amène à une position plus circonspecte. »

La publication des premiers résultats du quatrième trimestre 1997 est venue confirmer en partie la justesse de cette prudence : au cours de ce trimestre, le PIB aux prix de 1980 a, en effet, progressé de 0,8 %, après une hausse de 0,9 % au troisième trimestre. La consommation des ménages a augmenté de 0,7 % après 1,0 % au trimestre précédent, contribuant pour 0,4 point à la croissance du PIB. La FBCF a été quasi-stable. Au total, la demande intérieure hors stocks a augmenté de 0,5 %, contribuant pour 0,5 point à la croissance, tandis que les variations de stocks y contribuaient pour 0,1 point. La contribution des échanges extérieurs, négligeable au troisième trimestre, a été de 0,2 point. Sur l'ensemble du second semestre, la demande intérieure a contribué, pour 1,5 point, à la croissance du PIB (1,9 %), le solde (0,4 point) étant procuré par l'extérieur, alors qu'au premier semestre, la croissance (1 %) avait été tirée exclusivement par l'extérieur (1,1 point), la demande intérieure y contribuant négativement (- 0,1 point).

Fig. 116 : RESSOURCES ET EMPLOIS DE BIENS ET SERVICES
AUX PRIX DE 1980
(en pourcentage de variation T/T-1)

	1997				1995	1996	1997	
	T4	T1	T2	T3	T4			
PIB	0,3	0,3	1,1	0,9	0,8	2,1	1,5	2,4
Importations	1,6	-0,1	3,8	3,3	0,2	5,1	2,8	6,6
Total ressources	0,6	0,2	1,7	1,5	0,6	2,7	1,8	3,4
Cons. fin. ménages	-0,6	0,4	0,1	1,0	0,7	1,7	2,1	0,9
Cons. finale. adm.	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0	1,7	1,6
FBCF totale	0	-1,5	0,4	1,3	-0,1	2,5	-0,5	0,2
dont SQS et EI	-0,3	-2,0	0,5	1,1	0,1	3,3	-0,8	-0,1
Ménages hors EI	1,0	-2,3	-0,1	2,4	-0,4	2,3	-0,2	-0,4
Admin. publiques	-0,3	1,0	1,0	0,6	-0,4	-0,4	-1,2	1,5
Autres secteurs	0,6	0,3	0,8	0,7	0,8	8,8	8,2	2,8
Exportations	2,3	2,3	5,5	3,0	0,8	6,3	4,8	11,3
Emplois hors stocks	0,3	0,6	1,5	1,4	0,6	2,6	2,3	3,3
Var. stocks (Mds F 80)	0,7	-3,5	-0,2	0,2	1,1	14,3	-6,2	-2,3
Demande intérieure ¹	0,1	-0,4	0,5	1,0	0,6	1,8	1,0	1,0

¹ La demande intérieure est définie comme le total des ressources moins les exportations.

Source : INSEE, « *Informations rapides* », n° 68, 27 février 1998.

Sur l'ensemble de l'année, le PIB aux prix de 1980 a augmenté de 2,4 % après 1,5 % en 1996. Son glissement annuel s'est établi à 3,2 %. La consommation des ménages a augmenté de 0,9 % après 2,1 % en 1996, contribuant pour 0,5 point à la croissance du PIB, tandis que la FBCF augmentait faiblement. La demande intérieure hors stocks a crû de 0,9 %, la contribution des variations de stocks étant légèrement positive (+ 0,1 point après - 0,5 point). Le commerce extérieur a contribué fortement à la croissance (1,5 point), surtout au premier semestre, du fait d'une progression particulièrement vive des exportations (+ 11,3 %), nettement supérieure à celle des importations (+ 6,6 %). L'excédent des échanges commerciaux s'est élevé en 1997 à 173 milliards de francs, soit le double de celui observé en 1996¹¹⁰. L'opinion sur le niveau des carnets de commandes étrangères a même atteint, en décembre, un point haut historique.

Fig. 117 : CONTRIBUTION À LA CROISSANCE DU PIB

Source : INSEE.

¹¹⁰A noter que ce résultat a été obtenu en dépit du changement statistique réalisé en 1997 et consistant à ne plus considérer les Départements d'Outre-Mer - à l'égard desquels l'excédent de la France métropolitaine représente 30 milliards de francs - comme des partenaires commerciaux étrangers.

**Fig. 118 : LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DE LA FRANCE
EN 1997**

Cinq éléments d'information soulignent le caractère remarquable des performances réalisées par notre pays dans ses relations avec l'extérieur en 1997 :

- la balance des paiements courants a dégagé un excédent de plus de 2,5 % du PIB : il faut remonter à l'entre-deux guerres pour retrouver un tel excédent¹.
- l'excédent des échanges de marchandises a dépassé 170 milliards de francs (données FAB/FAB, y compris matériel militaire), soit une amélioration de l'ordre de 85 milliards par rapport à 1996, c'est-à-dire un doublement. Le taux de couverture a atteint 111 %. Hormis le retrait enregistré, en 1994, l'amélioration du solde commercial ne se dément pas depuis sept ans grâce à une progression des exportations (45 %) nettement supérieure à celle des importations (22 %) ;
- l'excédent industriel s'est élevé à 140 milliards de francs, effaçant ainsi le creux amorcé au milieu des années 1980 qui avait fait redouter une désindustrialisation et de possibles retards structurels. De son côté, l'excédent agro-alimentaire a atteint le niveau encore inégalé de 65 milliards de francs ;
- les exportations de biens et services ont progressé de plus de 10 % en volume ;
- l'excédent du compte de capital a atteint 8,1 milliards de francs sur les onze premiers mois de l'année, soit une progression de 2 milliards par rapport à la même période de l'année 1996.

On observera que la part de marché de la France au sein des treize principaux exportateurs européens est passée de 15 % en 1991 à 13,5 % en 1996 et 14 % à la fin 1997, un effritement des positions de notre pays étant constaté par rapport aux 25 principaux exportateurs mondiaux. Il convient également de noter que le décalage conjoncturel entre la France et ses partenaires européens a perduré en 1997, ce qui explique, en partie, ces résultats et invite à en relativiser la portée. Comparée à l'Europe, à l'intérieur de laquelle les situations sont très diversifiées et font apparaître différentes dynamiques régionales, la France avait connu une avance de sa demande intérieure en 1994, puis les conjonctures s'étaient harmonisées en 1995, avant que la hausse de la demande intérieure ne se révèle plus faible qu'ailleurs en 1996 (1 % contre 1,4 % en Europe et 3 % dans l'OCDE). En 1997, la progression de la demande intérieure s'est stabilisée (+ 0,9 %) tandis que celle de l'Europe, avec laquelle les échanges se sont améliorés en priorité en 1997, s'est accélérée à 2,1 % (2,4 % hors France) et que celle de l'OCDE continue de progresser à un rythme soutenu (2,8 %).

¹ Sur les onze premiers mois de 1997, le solde cumulé des transactions courantes atteint 211,6 milliards de francs en données brutes, soit une amélioration globale de plus de 120 milliards par rapport à la même période de 1996, dont 86 milliards au titre des échanges de biens, près de 30 milliards au titre des échanges de services, et plus de 25 milliards au titre des revenus qui retrouvent un solde positif pour la première fois depuis le début des années 1990. A l'opposé, les transferts courants présentent un déficit en hausse de 14,5 milliards de francs.

Source : Ministère de l'Economie et des finances.

Fig. 119 : DEMANDES INTÉRIEURES ET ÉCHANGES EXTÉRIEUX
(variation en %, en volume)

En 1996	France	Italie	Royaume-Uni	Allemagne	Espagne	Etats-Unis	OCDE
Consommation	2,1	0,7	3,5	1,3	1,9	1,9	2,7
Invest. privé	-0,4	1,9	8,3	-0,8	5,2	3,1	6,8
Dem. interne	1,0	0,2	2,7	0,8	1,4	1,4	3,0
Importations	2,8	-2,6	8,5	2,2	6,2	3,4	8,3
Exportations	4,7	-0,3	6,9	4,5	9,9	4,7	6,6
PIB	1,5	0,7	2,3	1,4	2,3	1,7	2,8
En 1997	France	Italie	Royaume-Uni	Alle-magne	Espa-gne	Etats-Unis	OCDE
Consommation	0,6	2,0	4,4	0,9	3,1	2,1	2,7
Invest. privé	0,5	0,3	9,7	1,9	5,4	3,8	7,5
Dem. interne	0,9	1,3	3,7	1,3	2,7	2,1	2,8
Importations	4,5	5,8	7,4	6,4	9,1	6,6	9,8
Exportations	9,2	5,1	6,4	10,4	11,3	8,1	10,7
PIB	2,3	1,3	3,4	2,4	3,2	2,6	3,0

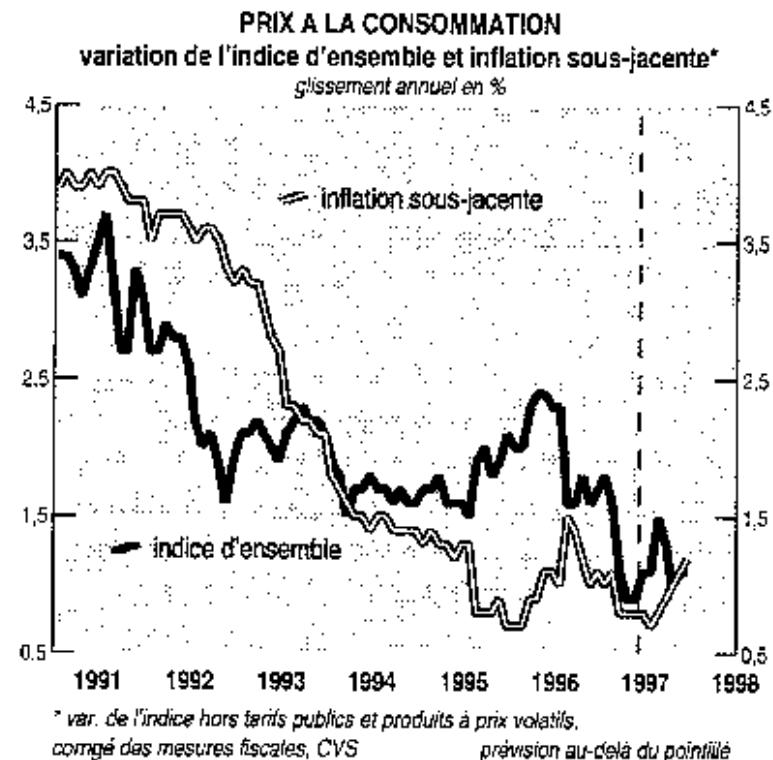
Source : OCDE, perspectives de décembre 1997. Tableaux extraits de la « *Lettre de l'OFCE* », n° 172 du 16 février 1998.

La reprise de l'activité économique initiée à la mi-1996 s'est manifestée, en premier lieu, par un redémarrage de l'industrie manufacturière (+ 6,5 % en glissement annuel contre + 1,7 % en 1996), par nature plus cyclique du fait notamment du rôle joué par les stocks, en raison notamment de l'influence prépondérante de la demande extérieure dans ce processus. Ce dynamisme s'est progressivement propagé aux autres branches de l'économie : services d'intérim dès le premier semestre, autres services aux entreprises tels que le conseil et l'assistance, commerce de gros, d'abord des biens intermédiaires, puis à l'été des biens d'équipement. En revanche, le commerce de détail est resté plus en retrait, du fait de l'atonie de la consommation sur la première partie de l'année, tandis que l'activité se stabilisait dans la construction. Les mises en chantier de logements neufs ont touché, en 1997, leur deuxième point bas historique après l'année noire qu'avait constitué 1993, mais le secteur du logement s'est bien assaini dans le courant de l'année grâce à une bonne tenue de la commercialisation.

C'est dire si, à la fin 1997, la nouvelle vigueur de notre économie reposait encore pour une part certes décroissante, dans un contexte de désinflation confirmée, sur le dynamisme de la demande étrangère qui devrait désormais, selon les analyses gouvernementales, être relayée durablement par celui de la demande interne pour enclencher un nouveau cycle de croissance. Comme on le verra plus loin, ce pari ne peut, à ce jour, être considéré comme définitivement gagné, même si la tendance du second semestre s'est clairement inscrite dans ce sens.

Fig. 120 : L'INFLATION EN 1997

Alors que le raffermissement de l'activité, la dépréciation du taux de change effectif du franc et la progression des salaires, en particulier dans les services, auraient pu s'accompagner d'une hausse des prix de production qui se serait progressivement transmise aux prix à la consommation, l'inflation est restée très modérée en 1997 : l'inflation sous-jacente a, en effet, atteint un minimum à l'été (0,5 % en juillet) et n'a que très modérément augmenté depuis pour ne pas dépasser 1 % en glissement annuel à la fin 1997.



Source : INSEE.

Les prix de production ont été tempérés par la modération des prix d'importation qui témoigne de celle, plus générale, des prix au niveau international. En particulier, comme on le verra plus loin, la crise financière asiatique a eu un fort impact sur la plupart des cours des matières premières, qu'il s'agisse des métaux de base non ferreux, des produits pétroliers ou des produits alimentaires. Ils ont également bénéficié, dans l'industrie, de la modération des coûts salariaux unitaires permise, en période de reprise, par les gains de productivité. Les baisses de prix notables sur les produits innovants bénéficiant d'un fort progrès technique expliquent, en partie, la modération des prix des produits manufacturés. S'y ajoute la baisse des prix de l'automobile liée à la faiblesse de la consommation dans ce secteur.

D'un point de vue sectoriel, la stabilité des produits manufacturés et la baisse des prix des produits énergétiques (0,3 %) contraste avec le glissement des prix des services du secteur privé (+ 1,7 %) et celui des prix des loyers et de l'eau (2 %). Au total, en dépit de l'accélération des prix des produits alimentaires (+ 2,7 %), le glissement annuel de l'indice d'ensemble ne s'est accru que de 1,1 % par rapport à 1996 et l'inflation moyenne s'est située à 1,2 %.

Groupes de produits (et pondérations 1997)	Evolution en %											
	Glissement semestriels ¹						Glissements annuels ¹			Moyennes annuelles		
	1995		1996		1997		95	96	97	95	96	97
	S 1	S 2	S 1	S 2	S 1	S 2						
Alimentation (20,2 %)	1,8	-0,3	1,5	-0,2	1,8	0,2	1,5	1,3	2,0	1,2	1,2	1,6
Produits manufacturés du secteur privé (32,8 %)	0,3	0,9	0,7	-0,3	0,2	0,3	1,2	0,5	0,5	0,8	1	0,1
Services du secteur privé (19,6 %)	1,4	1,7	1,5	0,4	1,4	0,6	3,1	1,9	2,0	2,7	2,7	1,8
Énergie (8,7 %)	1,9	1,6	3,0	3,5	-1,6	0,5	3,6	6,6	-1,0	1,9	5,1	2,1
Autres tarifs publics (6,5 %) ²	0,7	1,8	1,8	0,2	2,7	-1,0	2,5	2,0	1,7	3,3	2,7	3,0
Loyers - eau (6,7 %)	1,7	1,4	1,5	0,7	0,8	1,1	3,2	2,2	2,0	3,2	2,8	1,8
Santé (5,6%)	1,9	0,3	0,8	0,3	0,2	0,5	2,2	1,1	0,7	3,2	1,2	0,6
Ensemble (100 %)	1,2	0,9	1,4	0,3	0,8	0,3	2,1	1,7	1,1	1,7	2,0	1,2
Ensemble hors énergie (91,3 %)	1,1	0,9	1,2	0,0	1,0	0,3	2,0	1,2	1,4	1,8	1,7	1,2
Ensemble hors tabac (98,0 %)	1,2	0,8	1,3	0,3	0,8	0,3	2,0	1,5	1,1	1,7	1,9	1,1
Inflation sous-jacente ³	0,4	0,3	0,9	0,2	0,6	0,6	0,7	1,1	1,2	--	--	--

¹ Les glissements semestriels ou annuels sont ici des glissements en termes mensuels (c'est-à-dire, pour les glissements annuels de décembre de l'année indiquée à décembre de l'année précédente).

² Les « autres tarifs publics » comprennent essentiellement les services des postes et télécommunications, les services publics de transport (maritimes, ferroviaires et routières) et les transports aériens.

³ Ensemble hors tarifs publics et produits à prix volatils corrigé des mesures fiscales, CVS. Les mesures fiscales recouvrent principalement les variations de taux de TVA, la majoration des droits sur les alcools et les différentes mesures concernant les véhicules.

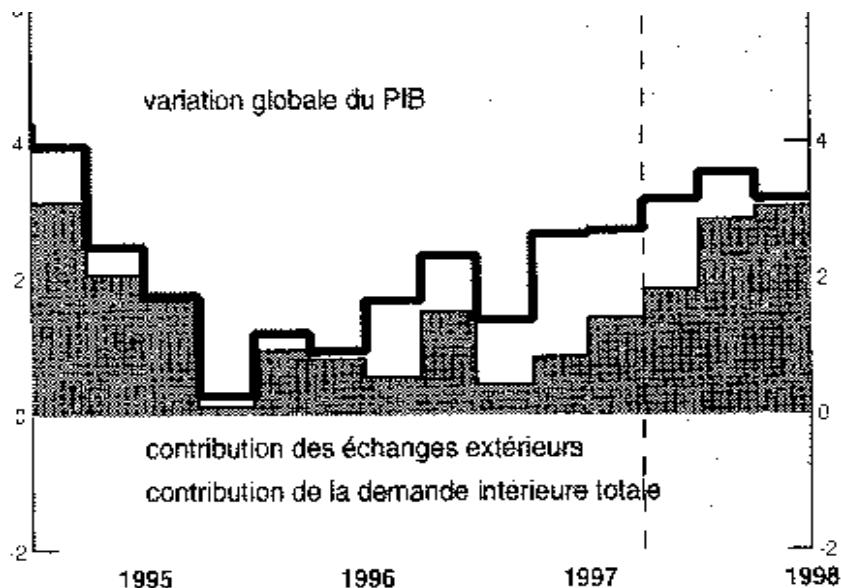
Source : INSEE.

B - LES PERSPECTIVES À LA FIN FÉVRIER 1998

En termes conjoncturels, l'année 1998 a bien commencé en France. Les enquêtes de conjoncture reflètent une activité économique soutenue. La reprise économique, apparue d'abord dans l'industrie, s'est étendue à la construction. Les indices boursiers battent des records¹¹¹. La crise asiatique de l'automne paraît presque oubliée. Toutefois, l'abondance de bonnes nouvelles ne dispense pas d'un examen plus attentif des informations les plus récentes qui révèlent un diagnostic conjoncturel plus nuancé qu'il n'apparaît à première vue. Après le fort rebond de 1997, l'économie européenne et l'économie française pourraient, en effet, être entrées dans une phase de croissance certes plus modérée mais sans doute plus homogène. Ce serait, au demeurant, une conjoncture favorable au démarrage de l'euro.

¹¹¹ L'indice CAC 40 a ainsi dépassé, pour la première fois, le seuil symbolique des 3 500 points le 11 mars 1998 (+ 17,5 % depuis le 1er janvier), sa valeur ayant, au total, été multipliée par deux depuis octobre 1995.

Fig. 121 : DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE DU PIB
(glissements annuels, en pourcentage)



Prévision au-delà du pointillé.

Source : INSEE.

En 1998, l'économie ralentirait légèrement par rapport au rythme atteint au second semestre 1997 (3,5 %), principalement du fait du moindre dynamisme des exportations. L'environnement international, tout en restant porteur en raison d'un contexte européen dynamique, est, on le sait, affecté par la crise du Sud-Est asiatique et ses répercussions, notamment sur le Japon¹¹². Une croissance moins vive de la demande mondiale et l'atténuation des effets des gains de compétitivité engrangés jusqu'à l'été 1997 ramèneraient le glissement des exportations de 13 % à la mi-1997 à 8 % à la mi-1998. Au total, la contribution du commerce extérieur à la croissance s'estomperait à l'horizon de l'été 1998.

Par ailleurs, après avoir nettement soutenu la croissance de la production en 1997, comme c'est l'usage en phase de reprise, le comportement de stockage des entreprises¹¹³ verrait son rôle s'amenuiser progressivement. D'après les enquêtes mensuelles dans l'industrie, l'activité est restée forte jusqu'au début de l'année 1998 et les perspectives personnelles de production des chefs d'entreprise demeurent bien orientées. L'investissement industriel pourrait croître de 10 % et la production manufacturière, après une progression de 6 % en glissement annuel, retrouver un rythme voisin de 5 %.

¹¹² L'impact, pour l'économie française, de la crise asiatique est évalué, par le FMI, entre 0,3 et 0,5 point de croissance par rapport à une croissance sans crise. L'INSEE estime, de son côté, les pertes d'activité à l'équivalent d'un demi-point de PIB en 1998.

¹¹³ Le comportement des agents est examiné plus en détail dans le chapitre III, infra.

L'activité resterait soutenue dans les autres branches et devrait notamment progresser dans le secteur du bâtiment. Avec la fin de la baisse des prix de l'immobilier et désormais une insuffisance de stock de logements à vendre, les conditions paraissent réunies pour que la construction soit mieux orientée en 1998. Pour l'instant, les permis de construire des logements neufs ne se redressent que très modérément. Les perspectives d'achat d'immobilier de placement comme les décisions des promoteurs de lancer des projets dépendront largement de la reconduction effective du dispositif Périssol.

Ce dynamisme de l'activité économique - auquel la politique budgétaire de l'Etat ne contribuerait pas, sauf en cas de ralentissement susceptible de faire jouer les « *stabilisateurs automatiques* »¹¹⁴ - ne s'accompagnerait pas d'un regain d'inflation. Selon l'INSEE, à l'horizon du premier semestre 1998, les prix devraient, en effet, connaître une hausse modérée. Les prix de production devraient accompagner la reprise, poussés à la hausse par le redressement progressif des coûts de production et la consolidation de la demande. Le glissement annuel des prix des produits manufacturés s'accroîtrait légèrement au cours du premier semestre 1998. Dans les services aux ménages, les prix devraient être orientés à la hausse sous l'effet retardé des hausses de salaires de 1997. Au total, les prix à la consommation devraient progresser de 1,4 % en glissement annuel à la mi-1998, l'inflation sous-jacente atteignant 1,2 %. Sur l'ensemble de l'année, on s'attend, en règle générale, à ce que la hausse des prix se situe toujours à un niveau particulièrement faible, proche de 1 % l'an.

Au total, la croissance du PIB se stabiliserait, si l'on en croit les prévisions de la plupart des instituts¹¹⁵, à un rythme proche de 3 % à l'été 1998, objectif affiché par le gouvernement pour l'ensemble de l'année. Mais on ne peut exclure, compte tenu notamment des aléas internationaux et des incertitudes concernant la reprise de la demande intérieure, la possibilité d'un ralentissement à partir de cette date, qui réduirait d'autant le rythme de croissance sur l'ensemble de l'année.

¹¹⁴A noter que si la croissance effective était de 2,7 % au lieu de 3 % comme prévue par le gouvernement, il faudrait compenser la perte fiscale correspondante soit par une augmentation des prélèvements, soit par une réduction des dépenses.

¹¹⁵Sauf exception notable de Rexicode qui prévoit un ralentissement sensible de l'activité au deuxième semestre qui ramènerait le taux de croissance sur l'année à un rythme voisin de 2 %.

**Fig. 122 : L'IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE DU BUDGET
DE L'ÉTAT EN 1998**

La loi de finances pour 1998¹¹⁶ repose sur le respect du critère d'un déficit public limité à 3 % du PIB. Dans cette perspective, le déficit budgétaire de l'Etat s'établit à 257,9 milliards de francs, soit 3,05 % du PIB, ce qui représente une réduction de 17 milliards par rapport à 1997. En l'absence de recettes exceptionnelles (soulte de France-Télécom de 37,5 milliards de francs en 1997), l'effort à fournir pour atteindre cet objectif s'élève, par conséquent, à 50 milliards environ, dont 10 provenant de la restriction des dépenses (hors service de la dette), plus de 30 milliards du progrès des recettes nettes associées au redémarrage attendu de l'activité et 10 milliards de mesures fiscales nouvelles.

ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT
(en milliards de francs)

	1996 (LFI)	1996 exécu-tion	1997 (LFI)	1998 révisée	1998	Écart 97 (LFI) et 1998	Ecart 97 (révisée) et 1998
1.Total des recettes nettes hors recettes d'ordre	1 264,2	1 251,6	1 278,3	1 288,1	1 331,8	+ 53,7	+ 43,8
2.Total des dépenses nettes du budget général ¹	1 552,0	1 547,0	1 563,2	1 563,2	1 589,7	+ 26,7	+ 26,7
2-1.Déficit total de l'Etat	287,8	295,4	284,9	275,1	257,9	- 27,0	- 17,1

¹ Il s'agit des dépenses du budget général, moins les dépenses d'ordre relatives à la dette, plus le solde des comptes spéciaux du Trésor (présentation projet de loi de finances).

Source : Projet de loi de finances pour 1998. Tableau extrait de la « *Lettre de l'OFCE* », n° 170 du 24 décembre 1997.

Après une année 1997 marquée par un effort important de contrôle des dépenses produisant un impact restrictif d'environ 0,5 % du PIB, le budget pour l'année 1998 est caractérisé par l'accroissement des recettes et la mise en place du plan emplois-jeunes. Selon les simulations réalisées par l'OFCE, ces deux orientations conduiraient à un effet très faiblement restrictif sur la croissance (environ 0,1 point de PIB en 1998 et 1999) : la hausse de l'IS et la réduction des exonérations de cotisations sociales freineraient l'investissement de 0,5 % la première année, mais il y aurait peu de conséquences pour la consommation des ménages, les légères ponctions fiscales supplémentaires étant compensées par l'impact de l'amélioration de l'emploi (environ 100 000 emplois en moyenne annuelle en 1998, et 190 000 emplois en 1999). Le financement partiel des emplois-jeunes par un redéploiement des crédits liés à la politique de l'emploi n'alourdirait pas le déficit des administrations qui, sous l'impulsion des recettes, se réduirait de 0,2 % du PIB en 1998 et 0,1 % en 1999. En revanche, du fait de l'augmentation des coûts salariaux induite par le recul des exonération de cotisations sociales, les prix à la consommation progresseraient de 0,2 % en 1999.

Source : OFCE.

¹¹⁶On trouvera une analyse des hypothèses économiques associées au projet de loi de finances pour 1998 dans l'avis adopté par notre Assemblée le 19 novembre 1997 sur la « *conjoncture au second semestre 1997* », sur le rapport de M. Jean Peyrelevade, op. cit.

CHAPITRE II

LES ALÉAS PESANT SUR CES PRÉVISIONS

Divers aléas pèsent, en effet, sur les prévisions présentées ci-dessus qui risquent d'en perturber partiellement la réalisation. On voudrait insister ici de manière plus approfondie sur deux d'entre eux qui, selon le sens dans lequel ils se manifesteront, influeront nécessairement sur le profil de l'année :

- d'une part, à la mi-1998, le contexte international est marqué par des risques significatifs, notamment du côté de l'Asie, mais aussi par des opportunités, en particulier en raison d'une situation conjoncturelle qui reste favorable aux Etats-Unis et des conditions dans lesquelles l'Europe aborde la phase décisive de mise en place de l'euro¹¹⁷;
- d'autre part, certains éléments de la conjoncture sociale française - et notamment les conditions de mise en oeuvre de la réduction à 35 heures du temps de travail hebdomadaire - sont susceptibles d'exercer une influence décisive sur le comportement des agents économiques.

I - LES ALÉAS LIÉS AU CONTEXTE INTERNATIONAL

Si, comme on l'a vu plus haut, l'appréciation de la conjoncture semble plus ou moins faire l'objet d'un consensus, quelques interrogations se font jour cependant concernant l'état de l'économie mondiale, qui présente pour l'avenir à moyen terme des risques, mais aussi des opportunités¹¹⁸ : les éléments d'incertitude concernent principalement les conséquences encore difficilement perceptibles de la tempête monétaire asiatique, la crise financière au Japon, qui fait peser une menace sur le système financier international lui-même, ainsi que l'évolution du dollar, qui a été un élément clé de la dynamique de la demande extérieure adressée à l'Europe en 1997 ; les opportunités sont liées, en particulier, à un contexte économique *a priori* favorable à la mise en place de l'euro dès le 1er janvier 1999 et qui devrait permettre aux pays membres de l'Union économique et monétaire (UEM) de récolter les fruits des efforts menés depuis quelques années en faveur de la « convergence ».

¹¹⁷Les développements qui suivent s'inspirent notamment des propos tenus par M. Jean-Claude Berthelemy, Directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales, lors de son audition devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture le 25 février 1998. On adoptera ici un point de vue plus européen que purement français, la convergence des conjonctures en Europe continentale impliquant que les traits marquants de l'environnement international de l'Europe sont aussi, *mutatis mutandis*, ceux de l'environnement international de la France.

¹¹⁸Le CEPII a publié, dans sa lettre n° 161 d'octobre 1997, de précieux éléments d'appréciation de « la crise financière en Asie ». On trouvera également, dans le n° 2559 (11 mars 1998) de la revue « Problèmes économiques », un important dossier sur « la crise asiatique ».

A - LES CONSÉQUENCES PRÉVISIBLES DE LA CRISE ASIATIQUE POUR L'EUROPE ET LA FRANCE

L'économie mondiale a, pour l'instant, bien résisté à la crise financière asiatique. Sur les grandes places boursières des pays développés hors Japon, les cours des actions ont généralement dépassé leurs niveaux du début octobre 1997 et les marchés obligataires ont sensiblement progressé en contrepartie de la baisse générale des taux d'intérêt à long terme. Comment interpréter ces évolutions ? Faut-il considérer la crise asiatique comme un épiphénomène en passe d'être effacé par la vague de croissance des pays développés ? Ou bien faut-il penser que les marchés financiers sous-estiment les vraies conséquences de la crise ? Dans cette seconde hypothèse, un risque de correction devrait, en conséquence, être envisagé¹¹⁹.

Depuis le déclenchement de la crise, le 2 juillet 1997, avec la dévaluation non maîtrisée du baht thaïlandais, les importations asiatiques ont reflué fortement en Thaïlande, en Malaisie et en Corée du sud. Le total des importations asiatiques en dollars est actuellement stationnaire. Avec le recul des monnaies, l'inflation a rebondi dans plusieurs pays pour atteindre des taux pouvant aller de 10 à 25 %. Les taux d'intérêt ont été fortement relevés dans la zone afin de défendre les monnaies. Ces évolutions commencent à peser sur le pouvoir d'achat, sur l'activité, sur les importations et l'emploi des pays concernés et elles pèsent plus encore au cours des prochains trimestres. Le Japon¹²⁰, enfin, se maintient entre stagnation et récession. Les facteurs internes (hausse de TVA et des prix qui ont amputé le pouvoir d'achat) s'ajoutent aux pertes de marchés extérieurs et rendent une période de recul de l'activité presque incontournable. La surréaction boursière semble terminée mais les cours des actions restent déprimés alors que les taux d'intérêt sont proches de zéro.

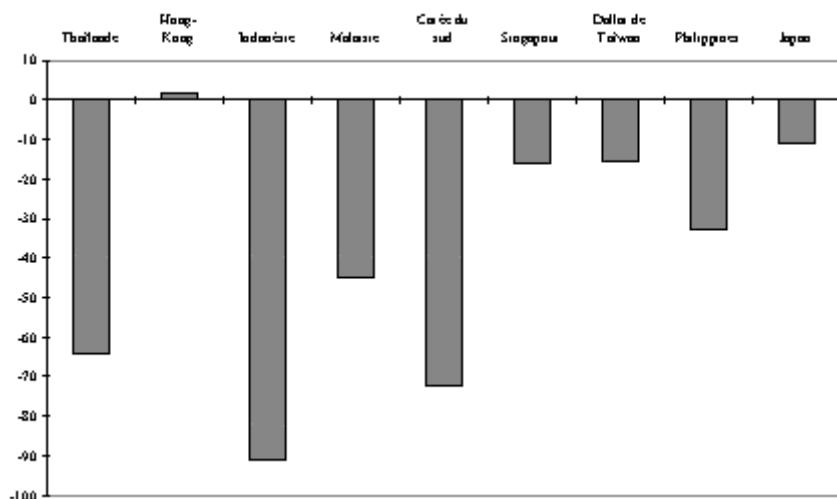
La menace s'est désormais étendue à d'autres pays émergents, qui ont été pénalisés non seulement par la chute des cours des matières premières et des produits agricoles, mais aussi par une perte de compétitivité consécutive à l'appréciation de leur change effectif réel : au dernier trimestre de l'année 1997, nombre de pays d'Amérique latine ont été sévèrement affectés à travers une remontée sensible des taux d'intérêt et de l'inflation, une perte de compétitivité et une chute brutale de leur marché financier ; un pays comme le Brésil est déjà en net ralentissement, voire en récession ; en Argentine et au Chili, des déficits commerciaux élevés sont apparus en 1997, qui appellent une correction en 1998. Les mouvements de capitaux spéculatifs et la diminution des investissements directs pourraient freiner le financement de la croissance dans une zone où l'épargne est déjà insuffisante¹²¹.

¹¹⁹Il existe, en réalité, une symétrie entre la situation actuelle, où la conjoncture favorable dans les pays industrialisés les rend moins vulnérables aux chocs systémiques et leur donne une capacité de soutien à l'activité mondiale importante et la période 1991-1993 au cours de laquelle la croissance des économies asiatiques (entre 8 et 9 % l'an) avait amorti les effets sur la croissance mondiale du risque de récession des économies occidentales.

¹²⁰Cf. Titre III, Chap. II, B - « *Les incertitudes de la croissance japonaise* », *infra*.

¹²¹Cf. Pauline Salmona, « *Les relations entre la France et les pays du cône sud de l'Amérique latine* », J0 Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 15, du 20 juin 1994.

Fig. 123 : DÉPRÉCIATION DES MONNAIES PAR RAPPORT AU DOLLAR
(entre le 31 décembre 1996 et le 9 décembre 1997)



Source : Direction de la Prévision.

Le paradoxe de la crise asiatique et de ses extensions est qu'elle semble, pour l'instant, sans effet déterminant sur la croissance des pays développés hors Asie. L'explication de ce paradoxe pourrait tenir au décalage dans le temps entre deux types de conséquences de sens différents : un effet désinflationniste qui apparaîtrait le premier (immédiatement sur les marchés financiers) et serait, dans un premier temps, favorable à l'activité des pays développés ; un effet dépressif plus lent, qui n'apparaîtrait que dans un second temps, et ne devrait, selon certains observateurs, se manifester qu'à partir du printemps 1998¹²². En tout état de cause, comme l'a récemment souligné le FMI, il faudra sans doute plusieurs années pour que les effets de la crise asiatique soient entièrement absorbés par l'économie mondiale.

Un premier mécanisme par lequel la crise en Asie pèse sur la conjoncture mondiale est lié à la baisse de la demande émanant de cette région du monde. C'est cet effet qui a été principalement pris en compte dans les différentes évaluations des conséquences prévisibles de la crise asiatique pour la croissance de l'économie mondiale, si l'on exclut l'hypothèse d'extension et/ou d'approfondissement de celle-ci. Au total, cet effet est surtout significatif pour le Japon. Pour l'Europe, qui est évidemment moins exposée commercialement, il devrait représenter environ un demi-point de croissance en 1998, effet en partie compensé par une vigueur plus grande qu'attendue de la demande intérieure.

¹²²Audition de M. Michel Didier, Directeur général de Rexecode le 26 février 1998 devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture.

Fig. 124 : EXPOSITION COMMERCIALE ET FINANCIÈRE
À L'ASIE EN CRISE

	Etats-Unis	Japon	Union européenne
Part des exportations manufacturées destinées aux pays d'Asie en crise (% du PIB)	0,96	2,81	0,98
Part des importations manufacturées provenant des pays d'Asie en crise (% du PIB)	1,63	0,56	0,92
Degré d'exposition sur les marchés tiers à la concurrence des pays d'Asie en crise	17,20	25,00	-
Poids de l'Asie en crise dans les stocks d'investissements directs à l'étranger	5,50	12,20	2,00
Part dans les prêts bancaires à l'Asie en crise	7,70	37,50	-

Source : Chelem - 1995, BRI-1997, OCDE-1996, calculs : DP.

Un second mécanisme relève de l'effet-compétitivité : les pays asiatiques qui ont dévalué devraient se trouver en mesure d'accroître leurs parts de marché au détriment des pays de l'OCDE, dans la mesure où ils exportent des biens manufacturés, et ce d'autant plus que les dévaluations massives de leurs monnaies ont, jusqu'à présent, donné lieu à relativement peu d'inflation interne. A titre de comparaison, en 1995, après la crise « Tequila », le Mexique avait augmenté ses exportations de 30 %. En fait, cet effet ne s'est pas encore véritablement manifesté, la crise de financement à court terme des économies asiatiques ayant considérablement entravé le redémarrage de leurs exportations¹²³.

Faut-il craindre cet effet-compétitivité ? Assez peu, en réalité, selon les analyses du CEPII, en dehors du cas de la Corée : en effet, parmi les pays d'Asie dont les monnaies se sont effondrées, seule la Corée possède une structure de spécialisation relativement comparable à celle des pays membres de l'OCDE ; les autres pays concernés sont concurrents entre eux, et avec la Chine, et non pas à l'égard des pays industrialisés. L'effet « gain de compétitivité » de la Corée se manifestera certainement en 1998, et il affectera les industriels des pays européens tout en restant probablement limité sectoriellement. Les autres pays asiatiques dont les monnaies se sont dépréciées vont bien sûr, comme la Corée, essayer de tirer parti de leur compétitivité-prix retrouvée pour accroître leurs exportations. Mais leur concurrence affectera peu les producteurs français et européens, en tout cas pas directement.

En tout état de cause, la Chine, dont les exportations ont déjà eu tendance à ralentir à la fin 1997, devra faire l'objet d'un examen attentif¹²⁴. Si la concurrence accrue avec l'Asie du Sud-Est renforce cette tendance, c'est alors le principal moteur de la croissance chinoise qui risque d'être grippé. Dès lors, la Chine pourrait être tentée de dévaluer sa monnaie dans le but non pas de faire

¹²³Selon le FMI, les pays industrialisés devraient globalement absorber 100 milliards de dollars de redressement des balances courantes des pays émergents.

¹²⁴Sur ce thème, voir notamment l'étude de notre Assemblée sur « *les relations franco-chinoises* » adoptée le 10 octobre 1995 sur le rapport de M. Michel Brasier (J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°7 du 11 novembre 1995).

face à un problème financier externe mais de soutenir la croissance afin de créer des emplois et de faciliter la mise en oeuvre du programme de restructuration des entreprises publiques lancé à l'automne dernier. Une dévaluation du yuan aurait évidemment pour conséquence de déstabiliser à nouveau les monnaies asiatiques. Elle pourrait également s'avérer relativement coûteuse pour la conjoncture en Europe dans la mesure où la Chine est un concurrent significatif des pays d'Europe du Sud et d'Europe centrale et orientale (PECO) sur des marchés tels que ceux des produits textiles.

Mais la crise asiatique comporte aussi - on l'oublie trop souvent - des conséquences positives pour la conjoncture mondiale : la diminution de la demande émanant des pays d'Asie tend, en effet, à déprimer les prix des produits de base : les cours des matières premières non énergétiques ont ainsi baissé de plus de 9 % depuis la mi-1997, et le baril de Brent est tombé à onze dollars en mars, soit son plus bas niveau depuis novembre 1988. L'annonce d'une réduction de la production à partir du premier avril de quelque onze pays producteurs a toutefois fait remonter les cours au-dessus des quatorze dollars, le marché saluant l'accord entre Ryad, Caracas et Mexico. Cette remontée des cours reste cependant modeste et hésitante ; par ailleurs, l'Asie exporte un certain nombre de produits intermédiaires dont l'industrie européenne est importatrice, comme les composants électroniques.

Les dévaluations asiatiques sont donc favorables à certaines industries européennes en exerçant une pression à la baisse sur le coût de leurs intrants. L'inflation en serait réduite d'environ ½ point pour la zone OCDE (- 0,3 point aux Etats-Unis et en Europe, - 1 point au Japon) ; sur le plan du système monétaire et financier, la crise a aussi contribué à la bonne tenue du dollar sur les marchés des changes et exercé un effet de détente de la politique monétaire américaine, en permettant de calmer les tensions inflationnistes latentes¹²⁵. On a ainsi observé une baisse des taux longs américains, favorable à la conjoncture internationale.

En 1998, la politique monétaire américaine fera probablement l'objet d'un débat plus animé. La vigueur de l'activité et des marchés financiers, le très faible taux de chômage, et la reprise récente de la croissance des salaires plaident en faveur d'un relèvement des taux d'intérêt.

¹²⁵Les effets désinflationnistes apparaissent de façon très claire sur l'économie américaine : le recul des prix à l'importation (de l'ordre de 6 % en rythme annuel à la fin 1997) a compensé le risque de pression interne que l'évolution des salaires aurait pu faire peser sur l'inflation ; la hausse du salaire horaire a, en effet, retrouvé son niveau de 1989 (proche de 4 % l'an), traduisant de façon relativement classique les tensions sur le marché du travail américain (notamment dans les services) ; grâce à la désinflation importée, les hausses du salaire nominal sont allées aux gains de pouvoir d'achat et à la croissance, et non à l'inflation.

Cependant, la force du dollar et les effets désinflationnistes de la crise asiatique observés en 1997 pourraient, s'ils se poursuivent, apporter des arguments en sens inverse, comme semblent l'indiquer de récentes déclarations (février 1998) allant dans ce sens du président de la FED¹²⁶, M. Alan Greenspan¹²⁷.

Au total, pour les économies développées, les conséquences attendues de la crise asiatique devraient découler d'un choc commercial et d'un choc financier :

- par rapport à une situation où la zone asiatique n'aurait pas connu de ralentissement au regard de sa tendance de long terme, les effets combinés du choc commercial (perte de débouchés dans la zone en crise, gains de compétitivité liés aux dépréciations monétaires, désinflation importée) pourraient coûter environ $\frac{3}{4}$ de point de PIB au Japon, environ $\frac{1}{2}$ point à l'Europe et $\frac{1}{4}$ de point aux Etats-Unis à l'horizon de 1998 ;
- les effets financiers (baisse des taux longs européens et américains, effets de richesse¹²⁸ associés à la chute du cours des actions) auraient un impact légèrement positif (près d'un dixième de point de PIB) en Europe et aux Etats-Unis, mais un impact négatif au Japon (plus d'un dixième de point de PIB) ;
- un assouplissement des politiques monétaires dans les pays développés pourrait atténuer d'un ou deux dixièmes le coût du choc commercial¹²⁹.

Si la crise asiatique paraît enrayée, les dépréciations monétaires ont déclenché des mouvements dont les incidences ne sont pas terminées : dans un premier temps, les conséquences sur l'économie réelle ont été modestes et plutôt déflationnistes ; ces conséquences ont été prises en compte immédiatement par les marchés et elles se sont traduites par une forte baisse des taux d'intérêt à long terme, à la faveur d'un mouvement de fuite vers la qualité (« *flight to quality* »), et par une hausse du dollar qui a joué son rôle traditionnel de valeur-refuge ; compte tenu de l'inertie des économies réelles, la tendance de l'activité a été jusqu'ici peu touchée dans les économies développées qui se trouvaient par ailleurs en accélération ; ces mouvements ont même été favorables aux marchés obligataires et boursiers occidentaux, qui se sont vite repris après les premières réactions d'inquiétude ; dans un deuxième temps, les surréactions enregistrées sur

¹²⁶Federal reserve, banque centrale américaine.

¹²⁷Cf. Titre III, Chap. II, C - « *L'évolution du dollar* », infra.

¹²⁸Selon la littérature sur le cycle de vie, une baisse de la valeur des titres boursiers diminue la richesse financière réelle des agents. Or, les ménages ajusteraient le niveau de leur consommation en fonction du montant de leur revenu permanent, somme actualisée des revenus du travail et de la richesse financière. En vertu de cet « effet de richesse », un choc boursier négatif, tel que celui d'octobre 1997, freine la consommation privée et se traduit, *in fine*, par une perte d'activité.

¹²⁹Note de conjoncture internationale de la direction de la prévision, décembre 1997. Selon le FMI, la perte de croissance des pays industrialisés serait limitée à $\frac{3}{4}$ de point, dont $\frac{1}{4}$ déjà perdu au cours du dernier trimestre 1997, le $\frac{1}{2}$ point restant étant inégalement réparti entre les pays en fonction de l'importance de leur commerce extérieur avec l'Asie, et de l'état de leur taux de change. Selon l'OCDE, l'impact pour les pays membres est évalué à 0,3 point de PIB réel en 1997 et 0,9 point en 1998.

les taux de change asiatiques (et sur les bourses) commencent à faire place à une normalisation, voire à une certaine remontée des cours dans la zone touchée ; en revanche, les conséquences défavorables sur l'activité économique mondiale et européenne se diffusent progressivement par les effets de transmission des échanges extérieurs et par la prise en compte des pertes financières.

La crise asiatique - dans le cadre de laquelle le FMI a déjà engagé plus de 600 milliards de francs¹³⁰ - souligne, s'il en était besoin, la nécessité non seulement d'une concertation plus étroite entre les puissances économiques afin notamment d'identifier et de prévenir en amont, grâce à un perfectionnement des « indicateurs avancés », l'éclosion des facteurs d'instabilité, mais aussi d'une flexibilité accrue de la régulation macro-économique pour faire face à des conditions changeantes telles que l'appréciation du dollar à partir de la mi-1995. Elle pose, en définitive, la question de la régulation du système monétaire et financier international.

B - LES INCERTITUDES DE LA CROISSANCE JAPONAISE

La reprise économique qui s'était amorcée au Japon au milieu de l'année 1995 aura été de courte durée¹³¹ : l'économie japonaise a fortement ralenti en 1997, la croissance du PIB passant de 4 % en 1996 à 1 % l'an dernier. Les perspectives pour l'année 1998 n'apparaissent guère favorables, que l'on se base sur les prévisions des différents organismes de conjoncture (entre 1,2 et 2,3 %) ou sur les enquêtes auprès des ménages ou des entreprises.

Ce ralentissement était en partie prévisible : tout d'abord, parce que la forte croissance de 1996 était liée notamment aux travaux de reconstruction consécutifs au tremblement de terre de Kobe ; ensuite, et surtout, en raison du resserrement de la politique budgétaire opéré par le gouvernement japonais afin de réduire le déficit des finances publiques, fortement dégradées sous l'effet de la récession et des politiques contra-cycliques mises en oeuvre. Il a d'ailleurs infléchi quelque peu cette orientation restrictive en proposant, fin 1997, un nouveau plan de relance contenant 0,4 point de PIB d'allégements fiscaux pour les ménages ; enfin, depuis le milieu de l'année 1997, la crise asiatique, en grippant le principal moteur de sa croissance, à savoir les exportations, a constitué un facteur puissant de ralentissement de l'économie japonaise. Au demeurant, la situation du Japon reste préoccupante : les taux d'intérêt sont proches de zéro, le déficit public atteint 4 % du PIB et la dette publique est de l'ordre de grandeur du PIB.

¹³⁰Les aides accordées aux pays en crise se décomposent de la manière suivante : 37 milliards de dollars d'aide à l'Indonésie (dont 10 provenant des ressources propres du FMI) ; 57 milliards de dollars à la Corée (dont 21 émanant du FMI) ; 17 milliards de dollars aux Philippines et 17 milliards de dollars à la Thaïlande (dont 4 du FMI).

¹³¹Sur ce thème, voir notamment la « *lettre de conjoncture* » de la BNP de décembre 1997 intitulée « *sombres perspectives pour l'économie japonaise* ». On pourra également consulter l'avis intitulé « *pour une politique européenne et française face au Japon* » adopté par notre assemblée le 3 juillet 1997 sur le rapport de Mme Gilberte Beaux (JO Avis et rapports du Conseil économique et social n° 21 du 19 août 1991).

Fig. 125 : EXPOSITION DU JAPON À LA CRISE ASIATIQUE

Pays	Parts dans les exportations japonaises (au 1er semestre 1997)	Dépréciation de la devise contre yen (début juillet-fin décembre)
Corée du Sud	6,59	59,3 %
Thaïlande	4,02	70,6 %
Malaisie	3,53	33,7 %
Indonésie	2,45	62,7 %
Philippines	2,08	33,7 %

Source BNP.

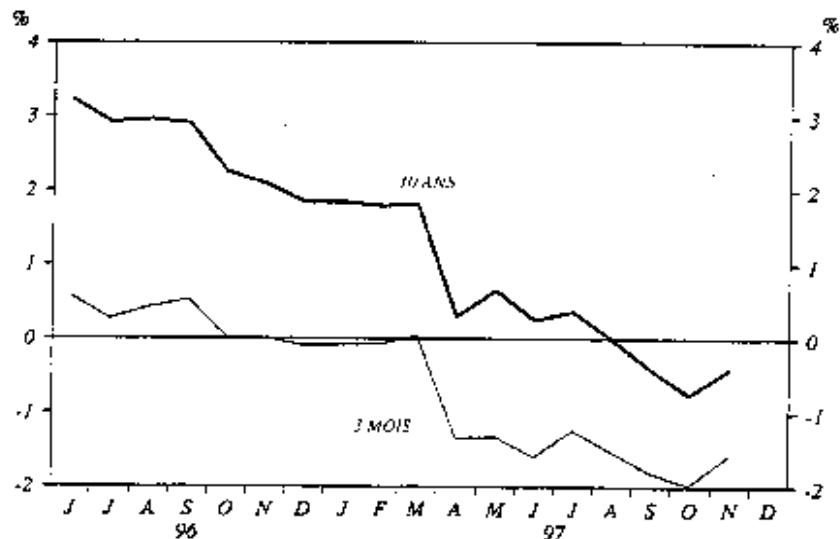
Toutefois, ces différents facteurs ne suffisent pas à expliquer l'ampleur du ralentissement de l'activité ni celle du retournement de la confiance des agents économiques et financiers. Une explication plus profonde est, en réalité, à rechercher du côté de la crise bancaire et financière que traverse le Japon depuis le début de la décennie.

Comme on l'a observé à la fin de l'année dernière, la fragilité financière apparaît comme une source importante de propagation et d'amplification des chocs réels que subit le Japon. La dégradation des perspectives de croissance liée à ces chocs a, en effet, pesé sur la bourse de Tokyo, et donc sur la situation des établissements financiers dont les bilans sont très sensibles aux cours boursiers. Cette dégradation de la situation des établissements financiers a, à son tour, entraîné une crise de confiance vis-à-vis du système bancaire nippon aussi bien sur le marché domestique (chute accélérée de la bourse et ruée des déposants aux guichets des banques) que sur les marchés financiers internationaux (augmentation de la prime de risque supportée par les banques japonaises). Le ralentissement initial de l'activité a ainsi été amplifié par une dégradation du climat général de confiance et par des phénomènes, jusqu'à présent ponctuels, de *crédit crunch*¹³². Les inquiétudes liées à un accroissement des créances douteuses des banques nippones sur le reste de l'Asie (de l'ordre de 3 750 milliards de francs), la multiplication des scandales politico-financiers et la faillite de l'une des quatre grandes maisons de titre¹³³ sont venues accentuer cette dynamique défavorable.

¹³²Rationnement du crédit.

¹³³*Yamaichi*.

Fig. 126 : JAPON - TAUX D'INTÉRÊT RÉEL
(moyenne mensuelle)



Source : BNP.

Il est clair qu'une relance de type keynésien ne suffira pas, à elle seule, pour redresser l'économie japonaise. De 1992 à 1995, de tels plans se sont succédé dans ce pays, en se substituant complètement - au lieu de l'accompagner - au programme antérieur d'assainissement du système bancaire et financier, profondément touché par l'éclatement de la bulle spéculative des années 1980. Les autorités japonaises escomptaient, en effet, une reprise économique rapide qui aurait permis aux établissements financiers de se redresser à moindre coût. Cette stratégie attentiste n'a fait qu'approfondir la crise en permettant à des institutions insolubles de rester en activité tout en retardant l'ajustement des autres institutions. Depuis l'été 1995, un effort d'assainissement important a été entrepris - comme, par exemple, la liquidation des *jusens*¹³⁴ - mais il reste modeste si on le compare avec les mesures prises dans le cadre de la gestion des crises bancaires dans les pays nordiques ou de la crise des caisses d'épargne aux Etats-Unis.

Fig. 127 : IMPACT SUR LE PIB DES DIFFÉRENTS PLANS
DE RELANCE BUDGÉTAIRE DEPUIS 1992

	Août 92	Avril 93	Sept. 93	Févr. 94	Sept. 95	Déc. 96
Trillions de yens	10,7	13,2	6,2	15,3	14,2	4,8
% du PIB	2,3	2,8	1,3	3,2	3,0	1,0

Source : BNP.

¹³⁴Sociétés de crédit immobilier.

Si, en raison de la faible ouverture du Japon, un ralentissement de l'économie japonaise n'a qu'un impact macro-économique modéré pour ses partenaires de l'OCDE, et en particulier européens, en revanche, les risques financiers associés à un enlisement de ce pays dans la récession et la crise financière ne doivent pas être négligés : tout d'abord, les difficultés actuelles des banques japonaises les conduisent à réduire fortement leurs crédits sur les marchés étrangers. Ce phénomène a été observé aussi bien aux Etats-Unis, où il a pu être compensé par un accroissement des prêts accordés par les banques américaines, et surtout en Asie, où les banques japonaises assuraient une part importante des financements bancaires et où il s'avère beaucoup plus difficile de trouver des substituts, locaux ou étrangers ; ensuite, les banques et les compagnies d'assurances japonaises détiennent une part importante des bons du trésor américains. Or, certains supputent qu'elles puissent être amenées à les vendre en cas de crise de liquidité, provoquant ainsi une remontée des taux d'intérêt mondiaux en l'absence d'une intervention importante de la FED ou de la Banque du Japon. Ce « scénario catastrophe », évoqué régulièrement depuis l'été 1995, reste encore actuellement peu probable.

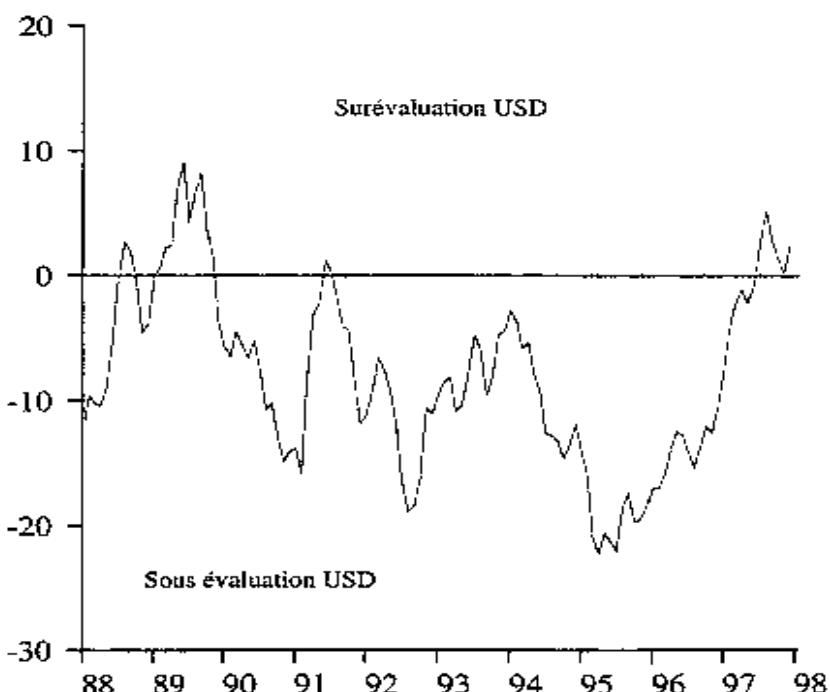
C - L'ÉVOLUTION DU DOLLAR

L'évolution récente du dollar, qui a été orienté à la hausse depuis 1995 par rapport aux monnaies européennes et au yen, pourrait être inversée dans l'avenir, en raison notamment de l'accumulation des déficits courants américains. Aux Etats-Unis, la demande intérieure devrait rester très dynamique, s'appuyant sur des taux d'intérêt réels bas et un faible taux de chômage. Le ralentissement de l'économie américaine pourrait donc être plus tardif que cela n'était envisagé jusqu'à présent, les prévisions s'étalant entre 2,6 et 2,8 % pour 1998. Associé au fait que le taux d'épargne américain est structurellement faible, cette évolution devrait contribuer à maintenir un déficit élevé de la balance courante qui ne diminuera pas, sauf correction monétaire, et pourrait même de nouveau s'accroître, notamment avec le creusement du déficit commercial bilatéral avec le Japon. L'accumulation des déficits courants américains finira, tôt ou tard, par peser sur le taux de change du dollar, qui devrait donc baisser à long terme.

Les fondamentaux de long terme plaident, en effet, pour une dépréciation du dollar :

- le déficit courant américain devrait atteindre 250 à 300 milliards de dollars en 1998 ;
- les Etats-Unis sont des débiteurs nets vis-à-vis du reste du monde (de l'ordre de 1 500 milliards de dollars prévus pour 1998) ;
- le dollar s'est apprécié de 40 % contre le DM et de 60 % contre le yen depuis son creux de début 1995 ; le taux de change effectif réel a ainsi retrouvé son niveau le plus élevé depuis dix ans. Il est sans doute trop élevé par rapport au niveau nécessaire pour assurer l'équilibre externe ;
- le différentiel de croissance avec l'Europe se réduit.

Fig. 128 : COURS US/DEM
Ecart par rapport à la parité de pouvoir d'achat
(en pourcentage)



Source : « *Regards sur les changes* » - BNP.

A plus court terme, il n'est pas du tout certain que le dollar baissera de manière significative. Suite à la crise asiatique de 1997, les placements des pays à excédent d'épargne (l'Europe et le Japon) se sont détournés de l'Asie pour se reporter sur le marché américain et le dollar, dont le rôle de « monnaie-refuge » a été d'autant plus net que la vigueur de la croissance américaine attirait des placements vers ce pays.

La question cruciale est donc de savoir quand le retournement du dollar va se produire. Plusieurs événements pourraient le déclencher : la fin de la tempête monétaire en Asie ; un essoufflement de la croissance américaine qui pourrait s'accompagner d'une politique monétaire accommodante de la part de la FED. En attendant, la courbe des taux d'intérêt actuelle (pratiquement plate) renforce la probabilité du ralentissement. La conjonction d'un ralentissement économique, de perspectives de baisse des taux et d'un déficit extérieur élevé pourrait alors conduire à un retournement du dollar.

On peut enfin envisager que la création de l'euro suscite une réallocation de portefeuilles de nature à entamer la vigueur du dollar.

D - LE CADRAGE EUROPÉEN ET LA MISE EN PLACE DE L'EURO

1998 sera l'année de l'Union monétaire en Europe. Cette nouvelle donne modifiera, à n'en pas douter, les contours futurs de la politique économique, davantage encore que les efforts nécessaires pour satisfaire aux conditions du passage à l'euro. Si, comme on l'a vu plus haut, la situation économique dans laquelle sera prise cette décision sera vraisemblablement celle d'une reprise de la croissance, le relais de la demande extérieure par la demande intérieure ne faisait que se dessiner, à la fin 1997, dans la plupart des grands pays d'Europe continentale, celle-ci demeurant un pôle de faible croissance dans l'économie mondiale. Le précédent cycle de croissance avait été interrompu, en 1994, sous l'effet de la baisse du dollar et des politiques économiques restrictives menées simultanément en Europe. Après deux années d'hésitation (mi-1995/mi-1997), le cycle européen redémarre mais des craintes subsistent quant à son caractère durable.

Le 2 mai 1998, la liste des pays membres de l'Union économique et monétaire (UEM) sera arrêtée. En dépit de certaines réticences allemandes, il est maintenant acquis que l'Italie en fera partie. On aurait ainsi une UEM large, ce qu'anticipent d'ailleurs les marchés financiers¹³⁵.

En principe, la création de l'euro devrait se traduire par une demande assez soutenue de monnaie européenne : en effet, même si l'euro ne jouira sans doute pas, dès son introduction, du statut de monnaie internationale au même titre que le dollar, sa place dans les portefeuilles et dans les transactions commerciales devrait pouvoir être plus importante que celle de la combinaison des différentes monnaies européennes actuelles. En contrepartie, en raison de l'excédent courant de l'Europe¹³⁶, l'offre d'euros sera assez limitée. La combinaison de ces deux facteurs devrait pousser à court terme dans le sens d'un euro fort. A long terme, un maintien des excédents courants européens pourrait d'ailleurs renforcer cette tendance.

Des analyses menées au CEPII¹³⁷ montrent, par ailleurs, que l'inclusion de l'Italie, qui bénéficie, comme la France, d'un fort excédent de balance commerciale, devrait plutôt aller dans le même sens à long terme, contrairement aux craintes allemandes. Ceci suppose évidemment que l'Italie maintienne sur le long terme ses excédents courants actuels, ce qui est loin d'être évident si l'on en juge par l'expérience passée.

La force de l'euro, si elle se confirme, est susceptible de contraindre la croissance des pays membres de l'UEM. Cependant, à court terme, la création de l'euro étant probablement déjà prise en compte dans les anticipations des opérateurs financiers et donc inscrite dans les cours des monnaies européennes, il

¹³⁵ La Commission européenne devrait proposer que onze pays fassent partie de l'UEM au 1er janvier 1999. Seule la Grèce ne serait pas retenue, étant entendu que le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède ont choisi de rester, à ce stade, en dehors du processus.

¹³⁶ Encore que ce concept ne soit pas totalement pertinent s'agissant d'un ensemble de pays qui ne forme pas - encore ? - un espace homogène et véritablement unifié.

¹³⁷ Analyses évoquées par M. Jean-Claude Berthelemy, Directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), lors de son audition déjà citée devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture le 25 février 1998.

n'est pas sûr que l'on assistera immédiatement à une pression à la hausse sur le cours de l'euro. Un euro fort ne présenterait d'ailleurs pas que des désavantages, car il aurait pour mérite d'écartier des risques inflationnistes éventuels, et donc de convaincre la future Banque centrale européenne (BCE) d'adopter une politique monétaire suffisamment modérée pour permettre des taux d'intérêt nominaux bas.

La création de l'euro devrait, par ailleurs, être réalisée dans des conditions conjoncturelles finalement assez favorables. L'Europe continentale a bénéficié dans la période récente à la fois des pleins effets du rebond industriel amorcé il y a un an, de la hausse du dollar et de la baisse des taux d'intérêt, des prix du pétrole et des matières premières. Il en est résulté une période de quasi-euphorie notamment dans l'industrie, encore que l'échéance européenne a pu engendrer un certain attentisme des acteurs économiques. Ce retour à la confiance sur les perspectives économiques apparaît justifié :

- tout d'abord, la reprise devait se poursuivre en Europe en 1998 (autour de 3 %) avec la croissance de l'investissement et de la consommation des ménages. Pour autant l'inflation reste très modérée en dépit de la dépréciation générale des monnaies européennes par rapport au dollar ;
- ensuite - et surtout - malgré cette vigueur de la reprise européenne, les taux d'intérêt à court terme y sont bas et devraient le rester en 1998.

L'évolution des taux d'intérêt d'ici l'introduction de l'euro, qui déterminera l'orientation initiale de la politique monétaire pratiquée par la future Banque centrale européenne, va toutefois dépendre, pour une large part, jusqu'à la fin de l'année, de ce qui se passera en Allemagne. Afin d'ancrer la crédibilité de la future monnaie européenne en assurant un euro fort, la Bundesbank pourrait être tentée, avant de perdre l'influence qu'elle exerce aujourd'hui sur les taux européens, de relever ses taux d'intérêt à court terme, ce qui, compte tenu de la convergence de fait avec la France, pourrait amener également un relèvement des taux français. Mais la conjoncture interne ne devrait pas le permettre avant la mi-1998, la reprise étant dans ce pays moins soutenue qu'en France. Le niveau record du chômage (4,8 millions de chômeurs soit 12,6 % de la population active en janvier 1998) et les perspectives d'une rigueur budgétaire maintenue pèsent sur la confiance des ménages, qui ont connu en 1997 une baisse de leur revenu disponible réel. Au demeurant, la faiblesse des tensions inflationnistes ne justifierait pas un durcissement de la politique monétaire allemande : l'inflation devrait y être contenue autour de 2 % (contre 1,8 % en 1997), à la faveur de la poursuite de la modération salariale, des conséquences désinflationnistes de la crise asiatique¹³⁸ et de la reprise de l'investissement qui soulagera les tensions sur les capacités de production.

¹³⁸L'effet désinflationniste sur les marchés mondiaux est particulièrement visible au travers de la baisse des prix des matières premières et du pétrole et du recul des taux d'intérêt à long terme. Les taux des emprunts d'Etat à dix ans se situent, aux Etats-Unis comme en Allemagne ou en France, à des niveaux inférieurs de 15% environ à leurs moyennes de 1997, les baisses de taux enregistrées expliquant, à elles seules, l'essentiel des hausses boursières. La baisse du cours en dollars des métaux communs entre la moyenne 1997 et les derniers cours est de l'ordre de 30%.

La difficulté essentielle de l'UEM sera de rendre compatible une politique monétaire unique avec des politiques budgétaires autonomes quoique encadrées par le pacte de stabilité, des conjonctures spécifiques, des marchés du travail et des structures économiques hétérogènes. En tout état de cause, tout doit être mis en oeuvre pour convaincre nos partenaires de l'intérêt d'une véritable stratégie communautaire pour la croissance et l'emploi, prolongeant les conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997 et s'appuyant notamment sur une coordination renforcée des politiques économiques - en particulier entre la politique monétaire et les politiques budgétaires - et des programmes concertés d'investissement, en particulier dans le domaine des infrastructures¹³⁹ Cela permettrait de limiter le risque d'aggravation du chômage, évoqué par certains économistes¹⁴⁰, dans l'hypothèse probable où la perspective de constitution de la zone euro provoquerait une accélération du mouvement de restructurations en cours, renforçant la tendance à une certaine polarisation des activités en Europe. Les orientations que prendra la Banque centrale européenne, ainsi que les stratégies de coopération qui se mettront éventuellement en place à cette occasion entre les Etats-membres, seront évidemment décisives pour la réussite de ce processus.

II - LES ALÉAS LIÉS AUX RETOMBÉES DE LA CONJONCTURE SOCIALE, ET NOTAMMENT AU PASSAGE AUX 35 HEURES

Si la conjoncture économique comporte nécessairement une contrepartie sociale, positive ou négative, la dimension sociale de la conjoncture exerce également un effet sur le dynamisme relatif de l'activité, ne serait-ce qu'au travers du climat psychologique et du degré de confiance qu'elle engendre chez les acteurs économiques. Parmi un ensemble, on l'a vu, important de préoccupations¹⁴¹, l'un des dossiers prioritaires de l'année est, à l'évidence, celui de la réduction de la durée du travail dont les conséquences potentielles à moyen et long terme sur le rythme de croissance de notre économie, difficiles à évaluer, peuvent varier considérablement selon les conditions dans lesquelles elle sera mise en oeuvre.

C'est ainsi que les conditions, les enjeux et la portée de cette importante réforme ont conduit à une situation d'attentisme tant au niveau économique (investissement, embauches...) que sur le plan social (gel des négociations notamment salariales). Il est évident que, s'il persistait durablement, ce comportement aurait des effets négatifs sur le niveau de l'activité, risquerait de handicaper gravement la reprise et d'engendrer des réactions sociales. Il semble néanmoins, au vu d'évolutions récentes, que ce risque s'estompe sensiblement.

¹³⁹Rapport de M. Alain Brunaud op. cit.

¹⁴⁰C'est notamment la thèse défendue par M. Patrick Artus, Directeur des études économiques de la Caisse des Dépôts et Consignations.

¹⁴¹Le dossier du chômage proprement dit et celui, connexe, des minima sociaux également essentiels, ont été abordés dans le titre I et sont traités sous l'angle économique dans la suite de ce titre.

Alors que le projet de loi sur la réduction du temps de travail hebdomadaire à 35 heures est encore en discussion au Parlement¹⁴² les effets de cette RTT¹⁴³ demeurent particulièrement difficiles à évaluer, non seulement du fait qu'une telle inflexion n'a jamais été mise en oeuvre dans un passé récent (la seule référence étant l'expérience de la réduction de 40 à 39 heures en 1982), mais surtout du fait que la « loi Aubry », qui comprendra un dispositif d'aides substantielles, devrait avoir un effet incitatif notable, en particulier à l'égard des entreprises de main-d'oeuvre. En outre, les comportements effectifs des chefs d'entreprise, des salariés et de leurs organisations dans le cadre de ce processus sont difficilement prévisibles¹⁴⁴.

Aussi, les différents travaux menés récemment sur l'application de la RTT à l'économie française par l'OFCE, le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et la DARES au ministère de l'Emploi et de la Solidarité doivent-ils être considérés, comme le souhaitent d'ailleurs leurs auteurs, non comme des simulations mais comme des exercices permettant de définir les conditions idéales dans lesquelles la RTT pourrait conduire à des créations d'emplois significatives sans entraîner une dégradation de la situation macro-économique du pays.

De fait, si ces exercices diffèrent quant au nombre de créations d'emplois qui, dans les cas les plus favorables, pourraient être attendus de la RTT (à terme entre 250 000 et 700 000), en revanche, leurs conclusions relatives aux conditions nécessaires d'une réussite convergent : dès lors qu'un cadre légal a été clairement fixé, et à condition qu'existe une volonté commune chez les entrepreneurs et les salariés de négocier, la RTT ne créera des emplois sans dégrader la situation macro-économique du pays que si elle ne s'accompagne d'aucun accroissement des coûts par unité produite supportés par les entreprises. Pour parvenir à ce résultat, différents éléments doivent être judicieusement combinés : gains de productivité et accroissement de la durée d'utilisation des équipements permis par une réorganisation des processus de production ; niveau de la compensation salariale éventuelle ; ampleur des aides de l'Etat et modalités de leur financement. Mais si, au niveau macro-économique, des jeux cohérents d'hypothèses peuvent être bâtis, leur adéquation au niveau des entreprises reste problématique, surtout lorsque les simulations prennent en compte les PME de moins de 20 salariés qui ne devraient être concernées qu'à partir de 2002.

Dans le cas où les conditions favorables seraient réunies, les créations d'emplois devraient assurer une évolution légèrement plus dynamique de la demande intérieure qui se traduirait par une activité économique plus soutenue tandis que le déficit public enregistrerait une dégradation minime. En revanche, l'introduction d'hypothèses extrêmes (compensation salariale intégrale pour

¹⁴²Les éléments essentiels du dispositif mis en place ont été exposés dans le titre II, chapitre II, supra.

¹⁴³Sur le thème de la réduction du temps de travail, on pourra notamment consulter l'ouvrage de Gilbert Cette et Dominique Taddei, « réduire la durée du travail, de la théorie à la pratique », livre de poche, 1997, celui de Jean-Pierre Chanteau et Denis Clerc (sous la direction de) « réduire la durée du travail : que faut-il croire ? », Syros, 1997 et le rapport de Dominique Taddei devant le Conseil d'analyse économique, « la réduction du temps de travail », la Documentation française, 1997. L'OFCE a, par ailleurs, consacré à ce thème le n° 64 (janvier 1998) de sa revue.

¹⁴⁴Ce thème est abordé dans le titre II « La régulation sociale en panne », supra.

l'ensemble des salariés, absence de gains de productivité) conduirait à des scénarios défavorables : augmentation sensible des coûts de production, hausse des prix, pertes de compétitivité et moindre demande intérieure, recul de l'activité, de l'emploi et creusement du déficit public.

**Fig. 129 : L'IMPACT D'UNE POLITIQUE DE RÉDUCTION
DE LA DURÉE DU TRAVAIL :
L'APPROCHE PAR LES MODÈLES MACRO-ÉCONOMIQUES**

1.- Les simulations réalisées pour le compte de la DARES					
	Année				
	1	2	3	5	10
PIB					
	Modèle BDF	0,1	0	-0,2	-0,2
Prix à la consommation	MOSAÏQUE	0,1	0,5	0,5	0,4
	Modèle BDF	0,3	0,5	0,6	0,3
Emploi (en milliers)	MOSAÏQUE	-0,1	-0,8	-0,9	-0,4
	Modèle BDF	204	441	709	734
Salaire réel horaire	MOSAÏQUE	273	556	684	738
	Modèle BDF	1,8	3,0	4,0	3,0
Capacité de financ ^t des Admin. (en points de PIB)	MOSAÏQUE	2,9	3,3	3,5	4,0
	Modèle BDF	0	0	0	0
	MOSAÏQUE	-0,6	0	0	-0,1
¹ Du point de vue des comptes des entreprises et des administrations.					
Source : Synthèse DARES, document d'études DARES n° 17, à partir des résultats des modèles BDF et MOSAÏQUE, modèle de l'OFCE.					
<i>Des conditions différentes conduiraient à des tensions inflationnistes et à des effets sur l'emploi moindres par rapport au scénario le plus favorable. »</i>					
2. Les simulations réalisées par l'OFCE					
Selon les simulations réalisées par l'OFCE, il apparaît que « le passage aux trente-cinq heures pour					

les entreprises de plus de 20 salariés peut contribuer significativement à la création d'emplois (plus de 450.000) s'il s'effectue dans des conditions qui ne conduisent pas à la dégradation des équilibres macro-économiques, c'est à dire à une augmentation des coûts du travail ou du capital. Cela implique "un effort" réciproque des différents acteurs : de réorganisation pour les entreprises ; d'acceptation d'une compensation salariale non intégrale pour les salariés ».

L'IMPACT DU PROJET DE LOI SUR LES 35 HEURES

Champ limité aux entreprises de plus de 20 salariés du secteur marchand
(écart cumulé au compte de référence)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB marchand en volume	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
Contributions à la croissance						
Importations	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Consommation des ménages	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
FBCF totale	0	0,1	0,1	0,1	0	-0,1
Exportations	0	0	0	0	0	0
Demande intérieure	0,1	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2
Solde extérieur	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Prix à la consommation des ménages	0	-0,1	-0,1	0,1	0,4	0,8
Salaire horaire réel	1,5	3,1	4,6	4,7	4,8	4,9
Durée du travail	-2,1	-4,1	-6,1	-6,0	-6,0	-6,0
Compensation salariale <i>ex-post</i>	73 %	75 %	75 %	78 %	80 %	81 %
Effectifs totaux (<i>en milliers</i>)	159	315	479	459	451	442
Demand. emplois non satisf. (<i>milliers</i>)	-95	-189	-288	-276	-271	-265
Taux de chômage (<i>en point</i>)	-0,4	-0,8	-1,2	-1,1	-1,1	-1,1
Capacité de fin^t (écart en point de PIB)						
Sociétés et quasi-sociétés	0,1	0,1	0	-0,1	-0,2	-0,3
Ménages et entreprises individuelles	0	0	0	0	0	0,1
Administrations	-0,1	-0,1	0	-0,1	-0,1	-0,1
Extérieur	0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2

Source : simulation réalisée avec le modèle Mosaïque de l'OFCE.

Sources : DARES, Premières synthèses n° 05.2, 1998, et Lettre de l'OFCE n° 171 du 21 janvier 1998.

CHAPITRE III

LE COMPORTEMENT DES AGENTS ÉCONOMIQUES

I - L'INVESTISSEMENT

Comme l'a illustré récemment devant notre assemblée le rapport d'Alain Brunaud consacré à « *L'investissement des entreprises* » (12 février 1998), l'investissement est « *un concept évolutif et une opération économique fondamentale* ». Dès 1981, le rapport de Pierre Netter sur l'investissement des entreprises, adopté par le Conseil économique et social le 10 février 1981, insistait en effet sur le fait que « *l'investissement est un facteur puissant de croissance économique. Son action s'exerce, dans des proportions difficiles à mesurer, par son incidence sur le revenu global et la consommation, par l'augmentation de la capacité de produire et le développement du progrès technique, et par l'effet de "polarisation" qui engendre des investissements dérivés chez les partenaires commerciaux, encourage les efforts de recherche-développement et induit une progression des services collectifs de transports, de télécommunications, d'électricité* ».

A - L'ANALYSE SUR UNE LONGUE PÉRIODE

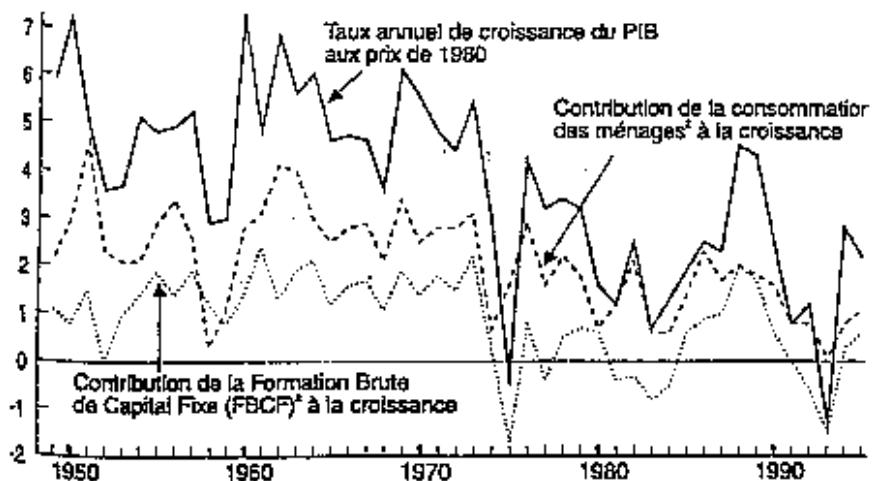
1. L'approche globale

Dans la perspective qui est celle de ce rapport, l'effet exercé par l'investissement, bien qu'il soit relativement moins déterminant en termes de contribution au PIB que la consommation, n'en reste pas moins au centre des préoccupations liées aux politiques économiques. Par ses variations importantes, l'investissement peut en effet tirer la croissance économique ou la freiner, entraînant, par là même, soit créations d'emploi, soit chômage.

Suivre l'évolution de l'investissement sur longue période permet de juger du potentiel des systèmes productifs nationaux, du choix qu'opèrent les entrepreneurs. Même si, comme cela a été souligné dans le rapport déjà cité d'Alain Brunaud, la notion de formation brute de capital fixe - FBCF - n'est pas à même de rendre compte de la totalité des investissements tels que la conçoit la comptabilité d'entreprise, il est logique d'apprécier l'effort d'investissement tel que le mesure la FBCF, en référence à la croissance (selon les mécanismes multiplicateur-accélérateur). L'investissement net est, par définition, égal à l'accroissement du stock de capital ; aussi bien, le taux d'investissement n'est, en définitive, qu'une mesure indirecte du taux de croissance économique.

L'investissement se trouve être à la fois cause et conséquence de la croissance. Il est donc possible de mesurer la contribution des composantes de la demande interne à la croissance, comme le font les comptables nationaux. Le graphique ci-dessous illustre les évolutions, de 1950 à 1995, de ces agrégats.

Fig. 130 : CROISSANCE DU PIB EN VOLUME,
CONTRIBUTION DE LA FBCF ET DE LA CONSOMMATION



Source : INSEE première, n° 486, « *Un demi-siècle de croissance* ».

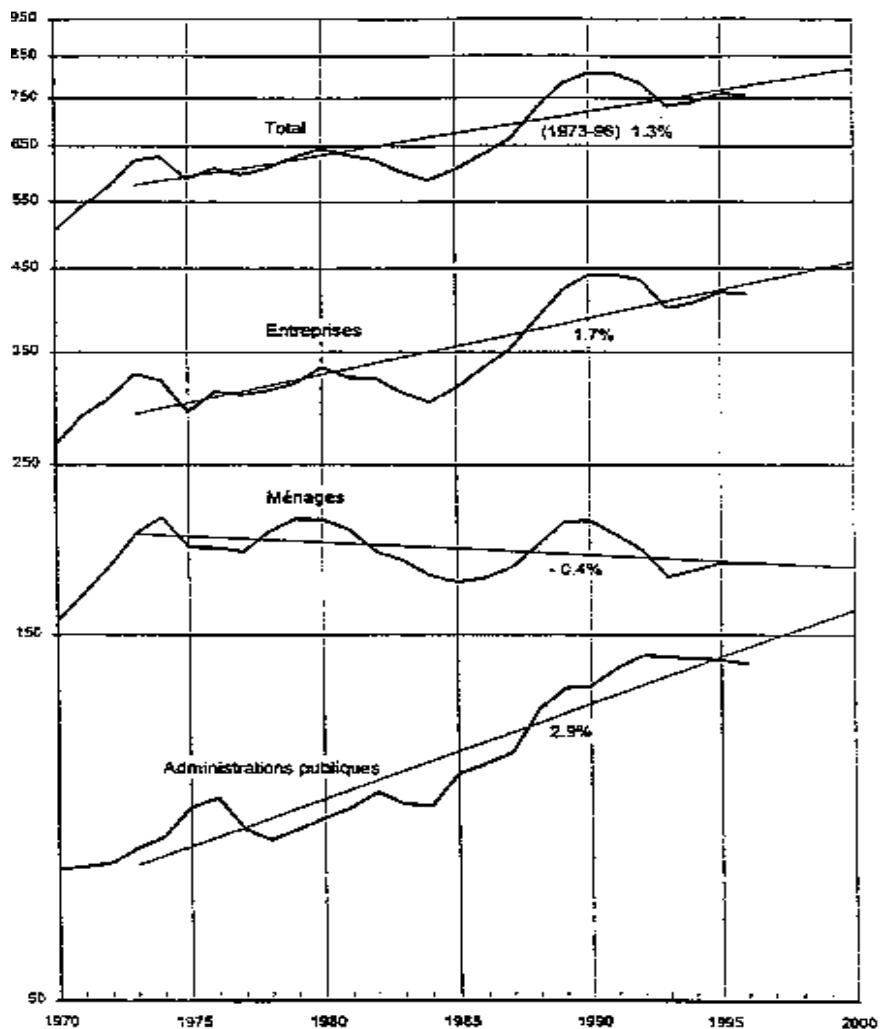
1.1. Une crise de l'investissement

A l'aune de ce constat, on peut comprendre, pour reprendre les termes d'Alain Brunaud dans son rapport, que « *l'idée se propage que notre pays connaît, depuis quelques années, une "crise de l'investissement" susceptible de placer, à terme, l'économie française dans une situation difficile du point de vue de sa compétitivité et de sa capacité à répondre à une éventuelle reprise vigoureuse du rythme de croissance...* ».

1.2. Les enseignements de l'indicateur FBCF

En fait, il faut déconnecter la FBCF de l'analyse de la croissance tendancielle pour suivre son évolution propre, en volume. A cet égard, les graphiques ci-après permettent de fournir quelques précisions tirées, pour certaines, du rapport Brunaud.

Fig. 131 : FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE
(en volume, milliards de francs 1980)



Source : Rexecode.

A savoir que :

- l'année retenue comme base d'observation est susceptible de fausser l'analyse ;
- sous cette réserve, la tendance longue du volume d'investissement total, sur la période 1970-1996, correspond à une progression annuelle moyenne de l'ordre de 1,3 % ;
- l'économie française se situe aujourd'hui à nouveau au dessous de sa tendance de longue période ;

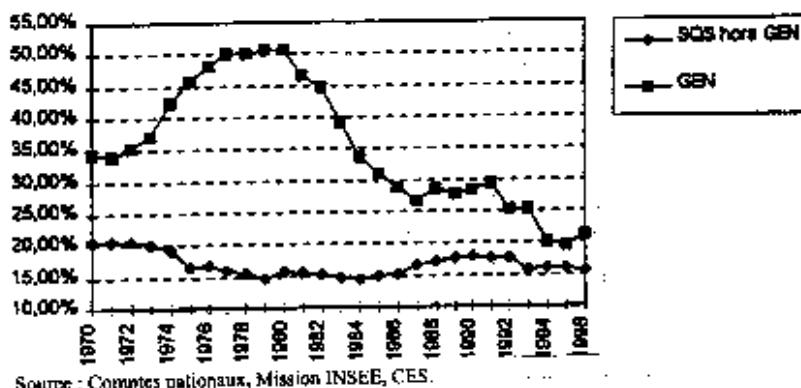
- l'examen de ces tendances longues ne suggère pas l'existence d'un « retard » puisqu'une croissance de 2 % l'an de l'investissement productif maintiendrait notre économie au voisinage de sa tendance de longue période ;
- ce constat mérite d'être nuancé : incertitude quant à la durée et à la stabilité de la tendance même (impacts respectifs des données conjoncturelles et des pressions de l'environnement international) ;
- la progression de chaque agent dans la FBCF ne « pèse » pas du même poids.

2. L'analyse par composantes

2.1. La panne d'investissement des entreprises : une réalité contrastée

L'observation, limitée à l'évolution des taux d'investissement -représentée dans les deux graphiques ci-après- permet d'établir un constat net : la panne d'investissement des entreprises, qu'on la mesure en valeur ou en volume.

Fig. 132 : TAUX D'INVESTISSEMENT



Source : Comptes nationaux, Mission INSEE, CES.

Il est à noter que la baisse forte et continue du taux d'investissement des grandes entreprises nationales depuis 1980 - alors qu'elles exerçaient jusqu'alors un rôle contracyclique important - s'explique, pour une bonne part, par l'achèvement de la plupart de leurs grands chantiers et par la nécessité pour elles de réduire leur endettement qui avait atteint un niveau très élevé. Leur taux d'investissement est passé de 34,4 % de la valeur ajoutée en 1972 à 21,2 % en 1996. Les sociétés et quasi-sociétés, hors GEN, ont vu leur taux passer de 20,6 % en 1970 à 15,4 % en 1996. Depuis 1993, leur taux n'a jamais dépassé 16 %.

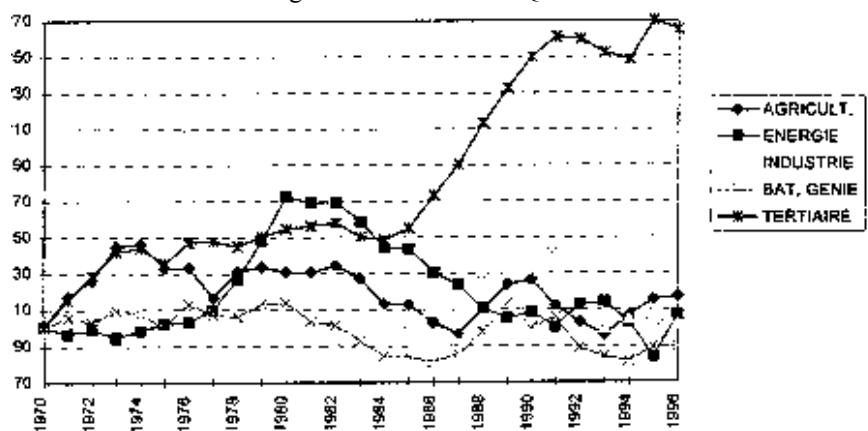
Fig. 133 : TAUX D'INVESTISSEMENT DES SQS
(en valeur et en volume)



Source : COE.

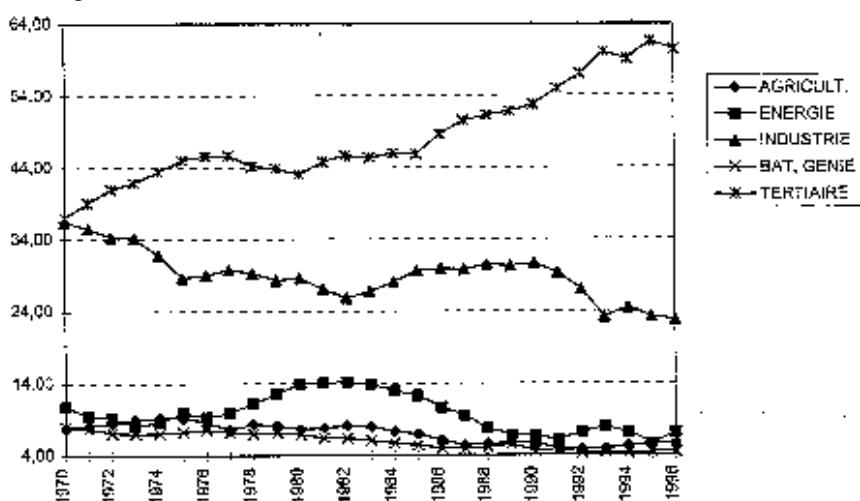
En prolongeant l'analyse au niveau des branches, qu'il s'agisse de la FBCF des SQS et EI (y compris GEN) ou des parts relatives dans le total des branches, on observe que l'investissement industriel et celui du secteur tertiaire ont fortement divergé, comme permettent de le constater les graphiques ci-après. Alors que les services et l'industrie représentaient, chacun, près de 40 % du volume de la FBCF totale des entreprises en 1970, les premiers généraient plus de 60 % des flux en 1996, contre à peine plus de 20 % pour l'industrie.

Fig. 134 : FBCF DES SQS ET EI



Source : Comptes nationaux, Mission INSEE, CES.

Fig. 135 : PART DE LA FBCF DES BRANCHES DANS LE TOTAL



Source : Comptes nationaux, Mission INSEE, CES.

Il n'y a là, au demeurant, rien d'inexplicable :

- d'une part, en effet, le mouvement de tertiarisation des systèmes productifs - dans la ligne d'analyse développée par Colin Clark et popularisée par Jean Fourastié, découvant l'activité en trois secteurs, primaire, secondaire, tertiaire - exprime le sens (et les conditions) du progrès économique¹⁴⁵.

¹⁴⁵Rappelons le titre de l'ouvrage fondateur de Colin Clark « *The conditions of economic progress* », Londres, Mac Millan, 1ère éd. 1940.

On notera que si le mouvement de transfert de la population active décrit dans l'analyse de Colin Clark a affecté l'ensemble des grands pays industrialisés après 1945, le mouvement s'est opéré à des rythmes et des degrés différents, comme l'illustrent les schémas ci-après pour la longue période (1960-1992)¹⁴⁶.

Fig. 136 : EMPLOI SECTEUR PRIMAIRE

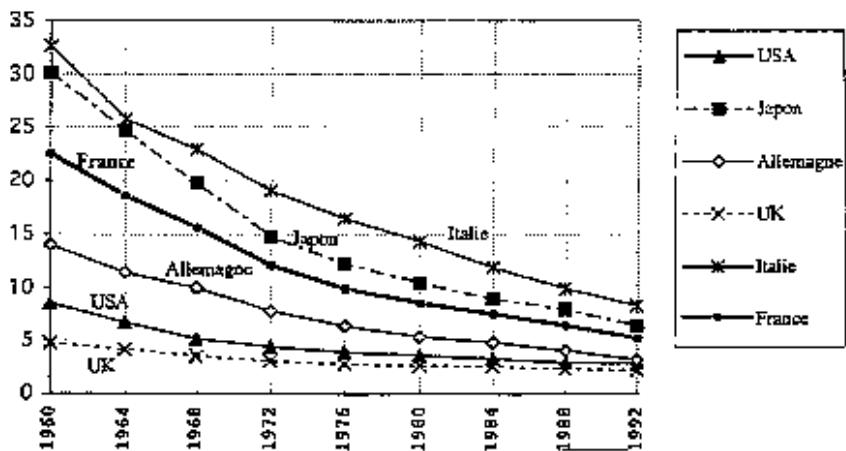
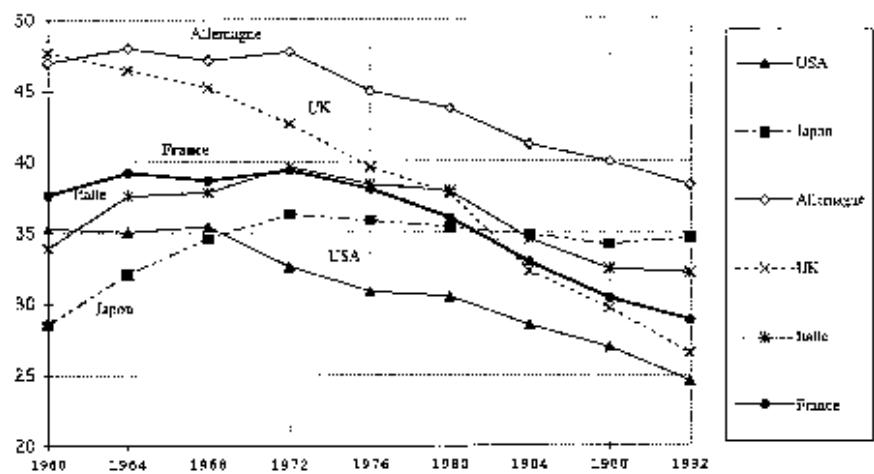
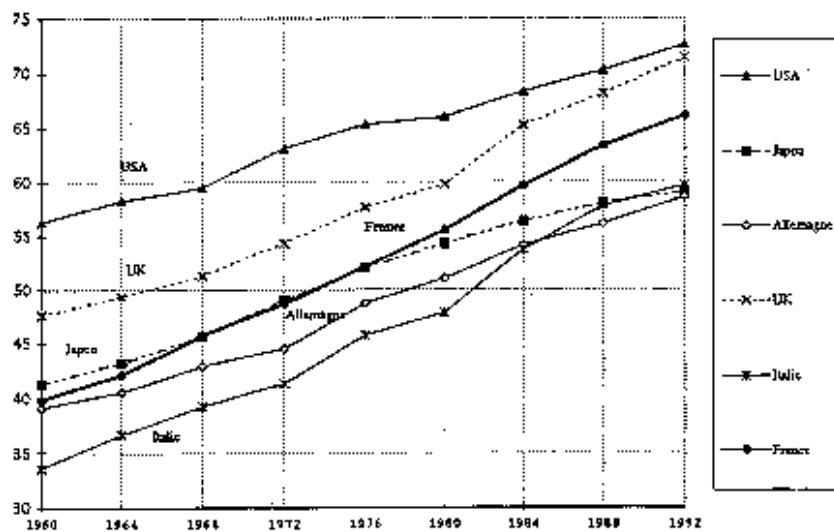


Fig. 137 : EMPLOI SECTEUR SECONDAIRE



¹⁴⁶Ces graphiques sont construits à partir des données marché du travail, séries longues INSEE (Emploi-Revenu 1994) : emploi civil en moyenne annuelle, par secteurs, de 1960 à 1992.

Fig. 138 : EMPLOI SECTEUR TERTIAIRE



Ce qui est certes notable dans ces évolutions, c'est le phénomène de « *tertiarisation généralisée* » mais, tout autant, le fait que le Japon a accru son « *industrialisation* » et que, en Europe, l'Italie a fortement ralenti sa « *désindustrialisation* ».

On trouverait peut-être la suite « *logique* » de ces observations dans ce constat récent du Centre d'Observation Economique (COE) de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris : « *entre 1975 et 1996, alors que le volume de l'investissement productif des Etats-Unis a plus que triplé, celui des principaux pays européens n'a crû que de 75 % à 110 % pour les pays les plus dynamiques (Allemagne et Italie). Cela met en évidence le décalage sensible du régime d'investissement, sinon de cycle, entre le vieux Continent et les Etats-Unis et, dans une moindre mesure, le Japon* »¹⁴⁷.

Ainsi, la France, par rapport à la moyenne européenne, « *ne présenterait pas de retard particulier dans le déroulement de son cycle de rattrapage...* »¹⁴⁸, sauf peut-être que le vieillissement de ses équipements est incontestable comme l'illustre le tableau ci-dessous.

¹⁴⁷Lettre mensuelle de conjoncture, n° 390, mars 1997.

¹⁴⁸Selon ce diagnostic de Carole Deneuve « *Les entreprises investissent-elles trop peu ?* » in « *Les mutations de l'économie française* » sous la direction de Ch. de Boissieu.

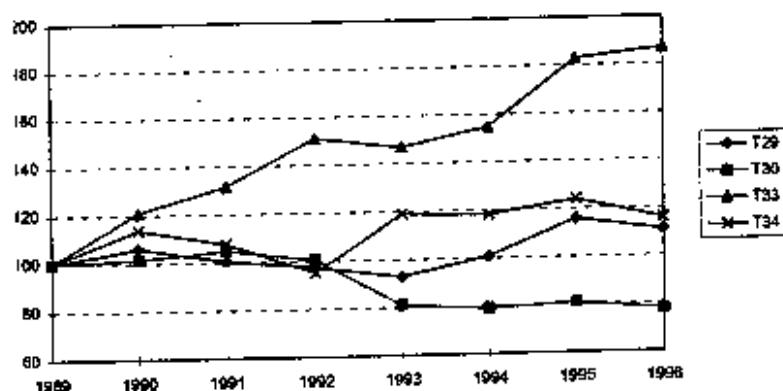
Fig. 139 : PART DES ÉQUIPEMENTS DE MOINS DE 5 ANS
DANS LE STOCK DE CAPITAL DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES
(en %)

	France	Allemagne	Etats-Unis
1990	46,5	41,9	39,9
1991	47,3	43,5	39,5
1992	47,2	44,4	39,6
1993	45,9	44	40,2
1994	44,3	43	41,8
1995	42,7	41,2	44,3
1996	41,3	42,2	47,5
1997	40,7	40,5	50,2
1998	41,1	40,4	51,7
1999	41,3	40,6	52,3
2000	41,1	40,8	52
2001	41,2	41	51,2
2002	41,1	41,1	49,9

Source : Rexecode.

- d'autre part, le développement du secteur secondaire s'accompagne maintenant du développement concomitant des services, traduction de l'« externalisation » d'activités diverses relevant autrefois du seul secteur industriel (cf. schéma) ;

Fig. 140 : FBCF DANS LES SERVICES (SQS-EI)
(base 100 en 1989)



T29 = Réparation et commerce de l'automobile ; T30 = Hôtels, cafés, restaurants ;
T33 = Services marchands aux entreprises ; T34 = Services marchands aux particuliers.

Source : Comptes nationaux, Mission INSEE, CES.

- ce tertiaire externalisé n'en reste pas moins tributaire de la bonne santé du secondaire : on ne se désindustrialise pas impunément et le rapport du CSERC (rapport 1996) notait, à propos du secteur des services qu'ils « *ont (aussi) nettement perdu en spécificité dans les années récentes : ils ne sont plus abrités des fluctuations conjoncturelles et y ajustent plus rapidement les niveaux de l'emploi et des salaires* ».

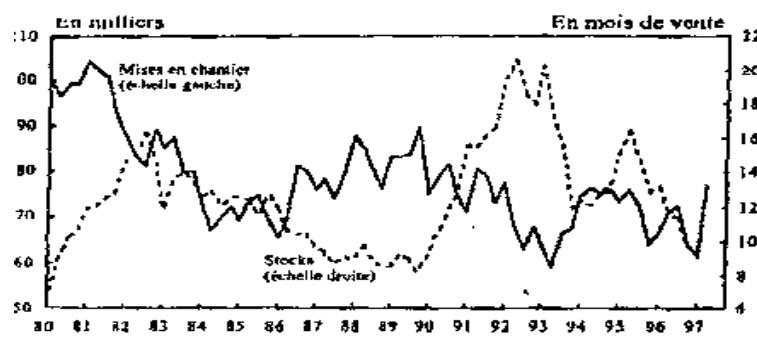
2.2. La FBCF des ménages

La FBCF des ménages, dans le cadre de leur activité domestique, ne concerne que l'acquisition ou la production pour compte propre de logements. Il s'agit donc, en fait, d'un investissement en logement. Celui-ci dépend du revenu des ménages¹⁴⁹ (et de l'arbitrage consommation-épargne qui sera examiné plus loin) et de l'état du secteur du bâtiment. En clair, de « l'immobilier ».

La « *crise immobilière* » a commencé au début des années quatre-vingt-dix. C'est pourquoi les gouvernements successifs ont multiplié les mesures en faveur du logement depuis 1994. Pour évoquer quelques aspects de ces politiques, citons :

- en ce qui concerne les logements neufs, les PAP (prêts d'accession à la propriété) ont été remplacés, en 1995, par les prêts à taux zéro, accessibles de ce fait à un plus grand nombre de ménages ;
- en 1996, il a été possible d'amortir de façon plus rapide l'achat d'un logement neuf à vocation locative (selon l'amortissement Périssol) ;
- concernant le logement ancien, la baisse de 30 % des droits de mutation, ainsi que l'extension du droit au prêt à taux zéro à des acquisitions nécessitant des travaux qu'à hauteur de 20 % (contre 35 % jusqu'alors) du coût total, ont cessé respectivement en décembre 1996 et janvier 1997.

Fig. 141 : INVESTISSEMENT EN LOGEMENT
(en milliers et en mois de vente)



Source : INSEE.

¹⁴⁹Comme cela a été signalé dans le titre I, il apparaît que 30 % des ménages qui désireraient devenir propriétaires ne pensent pas pouvoir réaliser ce projet pour cause de ressources ou d'apport personnel insuffisants.

Sur le marché du logement neuf, les stocks ont poursuivi la baisse amorcée antérieurement. Mesurés en mois de vente, ils évoluent maintenant autour de dix, alors qu'ils étaient montés à vingt en 1993. Ainsi, les mises en vente de logements ont-elles repris depuis le troisième trimestre 1996. Avec des prix mieux orientés - y compris les prix des terrains - les opinions des professionnels sont empreintes d'optimisme dans l'attente de reconduction du dispositif « *Perissol* ».

Pour le marché de l'ancien, les jugements sont plus nuancés, consécutivement à des résultats enregistrés plus chaotiques. La baisse des droits de mutation ayant pris fin au mois de février, cette mesure a entraîné une brusque augmentation du nombre des transactions au dernier trimestre 1996 et, de façon plus modeste, au premier trimestre 1997. Selon les enquêtes menées auprès des notaires, la baisse des prix se modère.

2.3. La FBCF des administrations publiques (APU)

Sous ce dernier constat, en effet, il faut souligner certes que la progression pour l'industrie n'a été que de 0,9 %, suggérant ainsi la nécessité d'un rattrapage. Mais il faut mesurer les conséquences, surtout dans le cadre d'un « pronostic conjoncturel » que la FBCF des ménages accuse une tendance en baisse (- 0,4 %) et que c'est le poids de la FBCF des administrations publiques (+ 2,9 %) qui, assumant un rôle contracyclique incontestable, a soutenu la croissance d'ensemble, créditant sans doute, par là même, certains aspects de la théorie de la croissance endogène, notamment ceux qui, à la suite de Robert BARRO, considèrent que la dépense publique est directement productive et intervient, à ce titre, dans la fonction de production macro-économique. Le taux de croissance dépend alors de la part des ressources nationales que l'Etat préleve pour l'affecter à des dépenses productives. Le jeu des dépenses publiques productives faisant intervenir une externalité « additionnelle ». Le rendement privé des décisions de production ou d'investissement ne prend pas en compte en effet le fait qu'une augmentation de la production élargit la base fiscale et donc la dépense publique productive, à taux de prélèvement donné.

Fig. 142 : COMPORTEMENTS D'INVESTISSEMENT
ET CROISSANCE ENDOGÈNE

« On s'était habitué à voir divers développements de l'analyse économique venir miner les fondements traditionnels des politiques macro-économiques, en particulier en conférant un rôle accru aux mécanismes de marché et aux effets d'offre. Au contraire, les nouvelles théories de la croissance viennent réhabiliter, sous certaines conditions, le rôle des politiques publiques.

Ces théories insistent sur le rôle de l'investissement, sous toutes ses formes (y compris recherche, enseignement, infrastructures publiques)... il n'est pas justifié de négliger leurs conclusions principales et convergentes :

- la croissance économique ne va pas de soi. Elle nécessite de réaliser des investissements de long terme, sous de multiples formes : accumulation de capital physique, d'infrastructures, de capital humain, de capital immatériel, de connaissances technologiques. Pour améliorer les performances nationales en matière de croissance, les politiques publiques ont un rôle important à jouer, tant par la contribution propre de l'épargne et de l'investissement public que par l'établissement d'un environnement incitatif à l'épargne et à l'investissement privé ;

- il faut être très attentif aux effets coûteux à long terme d'ajustement à des conjonctures

défavorables qui passerait pour une réduction de l'investissement, sous toutes ses formes (capital physique, humain, immatériel et d'infrastructure) ;
- l'efficacité micro-économique des dépenses et des politiques publiques doit être évaluée systématiquement... s'agissant par exemple des mesures qui affectent l'emploi dans les secteurs de l'éducation et de la recherche, il apparaît important que prévalent des perspectives à moyen sinon même à long terme, afin d'éviter des à-coups défavorables à l'efficacité de la gestion et de l'allocation des ressources ».

Source : Extraits de la conclusion de la contribution à la Commission des comptes de la Nation, intitulée « *Le rôle de l'investissement dans les nouvelles théories de la croissance* » de Dominique Guellec -INSEE- et Pierre Ralle -CGP- mai 1993.

B - LES DONNÉES CONJONCTURELLES RÉCENTES

La reprise de l'investissement est attendue en 1998, comme elle le fut dans les années précédentes sans que, pour autant, les projets industriels se concrétisent. Parmi les nombreuses enquêtes récentes, publiées au cours du premier trimestre 1998, certaines traduisent une reprise modérée, déjà effective depuis le second semestre 1997. D'autres expriment un fort relèvement des budgets d'investissement des entreprises pour 1998. On peut voir dans ces divergences une différence de champ. Il reste toutefois qu'après une longue période de stagnation les perspectives redéviennent meilleures, même si les importations de biens d'équipement professionnels semblent plafonner depuis l'automne dernier et si la consommation de ciment ne traduit pas de rebond significatif.

1. Un niveau d'activité porteur

Selon les sources disponibles (au moment de la rédaction du rapport, après les auditions), les chefs d'entreprises de l'industrie manufacturière interrogés par l'INSEE en janvier 1998 déclarent que l'activité se serait un peu infléchie après la forte accélération enregistrée en fin d'année, mais qu'elle reste « *globalement très dynamique* » (cf. Informations rapides ; II.2.9 n° 45, p. 3). « *La production a un peu ralenti dans la branche automobile et, à un degré moindre, dans la branche des biens intermédiaires. En revanche..., les carnets de commandes globaux comme étrangers, se sont un peu dégarnis mais restent bien remplis... Les perspectives personnelles de production indiquent que l'activité devrait rester soutenue dans les mois à venir. Les perspectives générales de production progressent nettement... ».*

Les chefs d'entreprise du secteur des services interrogés en janvier 1998 par l'INSEE¹⁵⁰ déclarent que leur activité a progressé au quatrième trimestre 1997 à un rythme comparable à celui du troisième trimestre. Leurs perspectives pour le premier trimestre 1998 laissent présager une accélération de leur activité. Ils anticipent une nouvelle amélioration de leurs résultats d'exploitation.

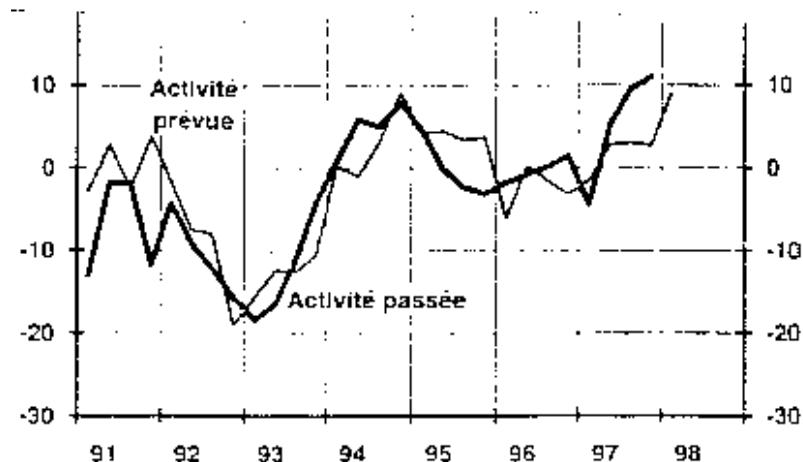
Cet élément peut continuer de peser sur le comportement d'investissement de certaines entreprises en dépit de l'amélioration apparente de leurs résultats financiers. Reste que, comme le notait notre assemblée dans son avis sur « *l'investissement des entreprises* », « *l'appréciation d'une amélioration de la*

¹⁵⁰Enquête trimestrielle - Informations rapides n° 35, 4 février 1998.

situation financière des entreprises doit être nuancée. Seules les très grandes entreprises ont pu fortement se désendetter et améliorer leur capacité d'autofinancement (les GEN - grandes entreprises nationales - représentent, à elles seules, 23 % de la capacité de financement des entreprises en 1996). La situation des petites entreprises est nettement plus contrastée : près de la moitié des PME sont en effet restées, jusqu'à une période récente, sous contraintes financières, ce qui ne leur a pas toujours permis d'investir à hauteur de leurs besoins ».

Les données issues des comptes trimestriels de la Nation pour les trois premiers trimestres 1997 (chiffres provisoires) pour l'ensemble des sociétés non financières permettent selon REXECODE, de dégager une tendance à l'effritement des marges (30,8 % de la valeur ajoutée au 3ème trimestre 1997 contre 32,5 % au 1er semestre 1996), les prix à la production progressant moins vite que les coûts unitaires. Cet effritement concerterait également l'autofinancement, la part de l'épargne brute passant de 19 à 17,4 entre le 1er semestre 1995 et les 3 premiers trimestres 1997 (- 6 % en valeur).

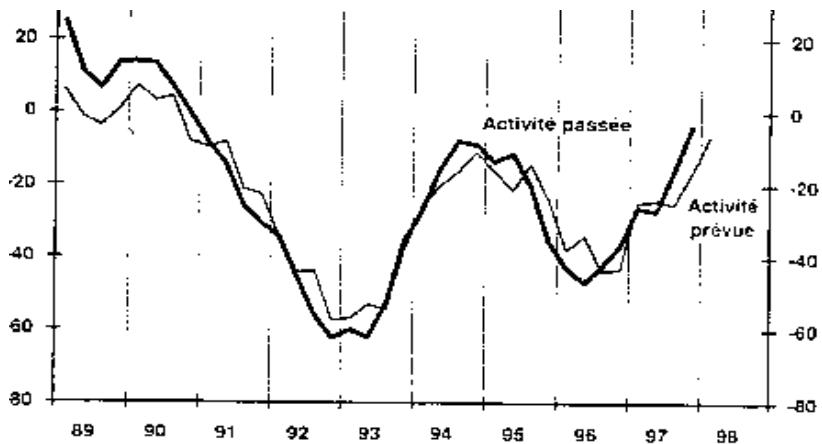
Fig. 143 : TENDANCE DE L'ACTIVITÉ DANS L'ENSEMBLE DES SERVICES
(soldes CVS des réponses, en %)



Les entrepreneurs du bâtiment¹⁵¹, également interrogés en janvier 1998, indiquent que l'activité de leur secteur a accéléré au cours du dernier trimestre 1997, particulièrement pour ce qui concerne l'entretien-amélioration. Pour le premier trimestre 1998, ils anticipent une nouvelle accélération du rythme de production dans la construction neuve comme pour les travaux d'entretien-amélioration.

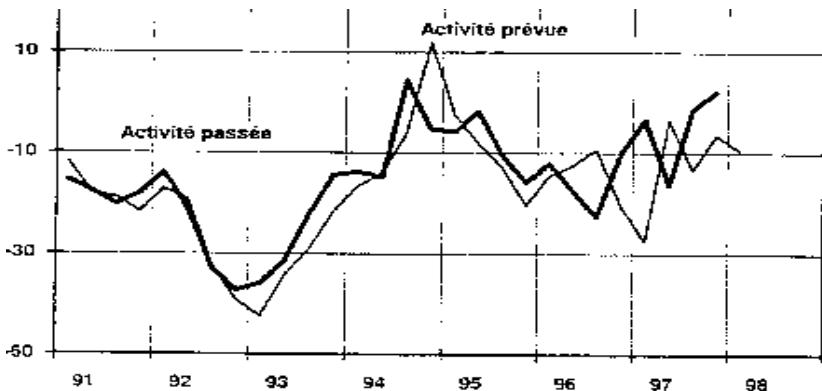
¹⁵¹Source : INSEE, Informations rapides, n° 31 du 2 février 1998.

Fig. 144 : TENDANCE DE L'ACTIVITÉ DANS LE SECTEUR
DU BÂTIMENT
(soldes CVS des réponses, en %)



L'enquête trimestrielle dans l'artisanat du bâtiment¹⁵² confirme cette amélioration, en tendance, la sous-traitance notamment ayant atteint un niveau élevé. L'inflexion anticipée ne devrait pas compromettre la dynamique en cours.

Fig. 145 : TENDANCE DE L'ACTIVITÉ
DANS L'ARTISANAT DU BÂTIMENT
(soldes CVS des réponses, en %)



Les résultats de l'enquête trimestrielle de janvier 1998 dans les travaux publics montre que l'activité a accéléré au cours du quatrième trimestre 1997, notamment pour les travaux à destination de la clientèle publique. Mais les entrepreneurs anticipent un ralentissement de leur activité au cours du premier trimestre 1998.

¹⁵²Source : INSEE, Informations rapides, n° 37 du 4 février 1998.

Un autre élément illustrant l'amélioration du climat des affaires et la poursuite de la tendance à la baisse des défaillances d'entreprises, notamment dans les secteurs de l'industrie, du commerce et de l'immobilier, en partie il est vrai compensée par une augmentation dans d'autres secteurs, en particulier celui des transports.

Fig. 146 : LES DÉFAILLANCES D'ENTREPRISES

	Défaillances par date de jugement (données brutes)			Défaillances par date de jugement (données CVS)				Défaillances par date de publication (données CVS)			
	Glisse-ment MM3 en % ¹	Cum. 09. 96 à 08.97	Évol. Par an en % ²	05.97	06.97	07.97	08.97	08.97	09.97	10.97	11.97
Ensemble	-0,2	53 333	-1,1	4 454	4 520	4 661	4 051	4 657	4 220	4 225	4 615
Industrie	- 8,5	7 123	- 7,6	584	603	597	492	592	551	569	599
Bâtiment Génie civil	4,9	10 307	-2,4	907	883	936	848	926	853	885	904
Commerce	-0,8	15 744	1,7	1 292	1 315	1 399	1 274	1 355	1 297	1 220	1 399
Transports	9,2	2 202	7,9	176	205	188	150	196	177	155	209
Immobilier	- 15,7	2 724	-12,4	233	225	196	154	187	164	213	204
Services aux entreprises	4,7	6 504	1,2	563	639	562	495	574	510	573	578
Hôtels, cafés, restaurants	0,6	6 199	1,0	503	505	565	449	557	530	449	544
Autres services aux particuliers	5,0	2 530	2,8	211	212	244	182	253	188	175	195

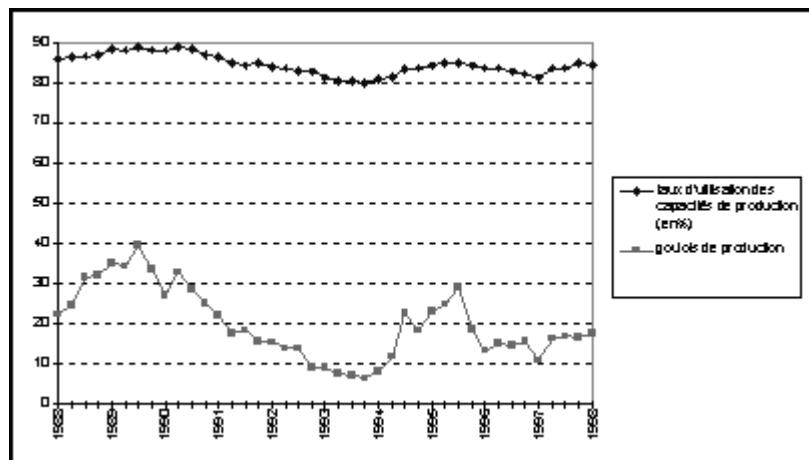
¹ Evolution des trois derniers mois comparés aux mêmes mois de l'année précédente.

² Evolution des douze derniers mois comparés aux douze derniers précédents.

Source : INSEE, Informations rapides, n° 48, du 12 février 1998.

Enfin, il est à noter que les constats récents de l'INSEE concernant le taux d'utilisation des capacités de production et les goulots de production ne traduisent, pour l'instant, aucune tension.

Fig. 147 : L'UTILISATION DES FACTEURS DE PRODUCTION
EN % D'ENTREPRISES (brut)



Source : INSEE, Informations rapides, n° 54 du 19 février 1998 (Enquête trimestrielle dans l'industrie de janvier 1998).

Le redressement du taux d'utilisation des capacités de production à partir de la fin de 1996, tel que mesuré par l'INSEE, est confirmé par l'enquête de conjoncture de février 1998 de la Banque de France qui note, pour sa part, qu'est atteint le plus haut niveau de ce taux depuis sept ans, dépassant ainsi le seuil observé au plus haut de la reprise avortée de 1995. Cette situation pourrait conforter le scénario de reprise de l'investissement, les besoins se faisant plus pressants, au moins pour renouveler les équipements devenus obsolètes après sept ans de « panne » de l'investissement.

2. L'enquête PME-PMI de l'UFB-Locabail

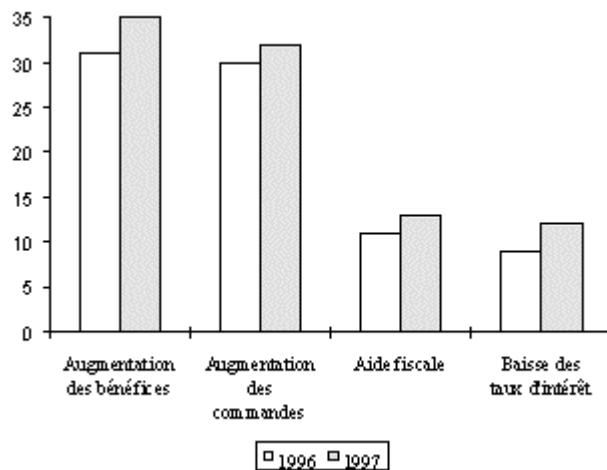
Selon l'enquête réalisée en décembre 1997, parmi les 85 % de PME qui ont procédé à des investissements en 1997, le renouvellement des matériels a été à l'origine de 64 % des projets (77 % dans les transports), l'amélioration de la productivité 38 % (52 % dans l'industrie), et le respect des normes 27 % (35 % dans le commerce de détail). Stable à 56 %, la part des investissements autofinancés traduit encore une certaine prudence des chefs d'entreprise. Le marché du financement de l'équipement professionnel en crédit-bail a d'ailleurs été stable en 1997.

Si l'on en croit les chefs d'entreprise, l'année 1998 devrait être la plus favorable aux investissements depuis 1991. L'indicateur prévisionnel de volume d'investissement ressort pour 1998 à + 16. Les plus gros investisseurs en 1998 seraient le commerce de gros non alimentaire, les services liés au transport et la branche industrielle du plastique.

L'effort d'investissement des 150 000 PME de six à deux cents salariés qui envisagent d'investir cette année se porterait en priorité sur l'équipement professionnel, tandis que l'immobilier (bâtiment, terrains...) et les travaux ne progresseraient que plus faiblement. Comme en 1997, les PME de vingt salariés et plus devraient se montrer les plus dynamiques en termes d'investissement, de même que les 23 % d'entreprises françaises exportatrices.

L'investissement qui est le plus dynamique est celui lié aux nouvelles technologies de l'information. Deux événements extérieurs sont à l'origine d'un sursaut : la création de l'euro et le passage à l'an 2000 qui nécessitent de nombreuses adaptations. C'est l'occasion d'une remise à plat des systèmes informatiques.

Fig. 148 : QUELS FACTEURS INCITERAIENT À INVESTIR
LES PME-PMI N'AYANT PAS INVESTI ?



Source : UFB-Locabail.

3. Les enquêtes récentes concernant l'investissement des grandes entreprises

3.1. L'enquête INSEE

Selon l'enquête de l'INSEE sur les facteurs de production dans les grandes entreprises, de janvier 1998, l'investissement dans l'industrie manufacturière aurait progressé modérément en 1997 (+ 3 % en valeur) par rapport à 1996. En 1998, il augmenterait en revanche fortement (+ 12 % en valeur) par rapport à 1997. Cette progression serait plus forte encore dans le commerce de gros industriel et très significative aussi dans les services. Il faut toutefois noter que les programmes pluriannuels d'investissement, qui concernent donc les investissements les plus lourds, ne relèvent pas de cette anticipation favorable. Curieusement, les grandes entreprises relâcheraient un peu leurs efforts de recherche et développement, à l'exception notable du secteur automobile où les budgets destinés au développement de nouveaux modèles sont fortement augmentés.

Fig. 149 : PROPORTION DES ENTREPRISES AYANT EN COURS
DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS PLURIANNUELS
(INDUSTRIE)

Enquête de : en %	01.1995 1994 II	07.1995 1995 I	01.1996 1995 II	07.1996 1996 I	01.1997 1996 II	07.1997 1997 I	01.1998 1997 II
Industries agro-alimentaires	51	32	38	35	48	56	52
Biens intermédiaires	60	57	60	68	60	55	54
Biens d'équipement professionnels	59	45	39	49	52	29	33
Automobile et transport terrestre	94	94	95	93	95	96	87
Biens de consommation	73	71	75	65	64	48	45
Industrie manufacturière	70	65	66	72	70	62	59
Ensemble de l'industrie (y compris énergie)	69	62	58	63	69	59	56

Source : INSEE.

Fig. 150 : PARMI LES ENTREPRISES INDUSTRIELLES
AYANT DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS PLURIANNUELS,
PART DE CEUX-CI DANS L'ENSEMBLE DE LEURS INVESTISSEMENTS

Enquête de : (solde d'opinion)	01.1995 1994 II	07.1995 1995 I	01.1996 1995 II	07.1996 1996 I	01.1997 1996 II	07.1997 1997 I	01.1998 1997 II
Industries agro-alimentaires	28	33	57	40	40	47	42
Biens intermédiaires	45	50	51	53	55	49	41
Biens d'équipement professionnels	40	26	24	29	35	29	32
Automobile et transport terrestre	48	63	62	65	59	34	47
Biens de consommation	33	35	42	45	24	39	41
Industrie manufacturière	42	49	50	54	53	40	40
Ensemble de l'industrie (y compris énergie)	38	48	51	53	51	40	40

Source : INSEE.

Fig. 151 : ÉVOLUTION DE CETTE PART AU COURS
DU PROCHAIN SEMESTRE

Enquête de : solde d'opinion	01.1995 1995 I	07.1995 1995 III	01.1996 1996 I	07.1996 1996 II	01.1997 1997 I	07.1997 1997 II	01.1998 1998 I
Industries agro-alimentaires	- 3	9	- 6	21	14	- 6	21
Biens intermédiaires	- 11	11	21	2	20	26	14
Biens d'équipement professionnels	- 53	2	9	4	- 3	29	- 25
Automobile et transport terrestre	49	47	4	- 1	- 45	56	8
Biens de consommation	27	10	- 10	- 5	0	17	12
Industrie manufacturière	8	23	8	0	- 15	40	8
Ensemble de l'industrie (y compris énergie)	10	21	8	2	- 13	35	9

3.2. L'enquête Natexis

Les anticipations qui ressortent de l'échantillon INSEE semblent contradictoires avec les résultats de l'enquête dite « des cinquante » réalisée par la banque Natexis. D'après cette enquête, qui porte sur les soixante premiers groupes français, les grandes entreprises du secteur concurrentiel envisageaient d'augmenter leurs investissements de 2,1 % seulement en 1998, après 0,6 % en 1997. Pour l'ensemble de ces entreprises (c'est-à-dire y compris les GEN), l'investissement physique reculerait de 1,6 %, ce recul s'expliquant par les contraintes budgétaires pesant sur les entreprises publiques.

Il apparaît aussi que ces entreprises privilégient les investissements physiques à l'étranger (99,6 milliards de francs en 1998, contre 64,2 milliards en 1994) au détriment des investissements sur le territoire national (155,1 milliards en 1998, contre 179,8 milliards en 1994).

Fig. 152 : ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS
DU GROUPE DES « CINQUANTE »

Investissements physiques

Investissements financiers

Source : Natexis.

Il faut toutefois souligner que l'écart de prévision entre l'enquête INSEE et l'enquête Natexis s'explique pour une part par la différence de champ des deux enquêtes qui, au surplus, n'ont pas été réalisées aux mêmes dates (janvier 1998 pour l'INSEE, novembre 1997 pour Natexis). Il faut tenir compte aussi des fluctuations de l'opinion des chefs d'entreprise au vu du déroulement de la crise asiatique et du comportement du dollar, du moins pour ceux dont les activités sont fortement tributaires de la demande extérieure, comme cela a été examiné précédemment (chapitre I).

C'est évidemment la confiance des entrepreneurs qui déterminera en définitive la progression de l'investissement, prévue par l'INSEE au taux de 10 % dans l'industrie¹⁵³ pour l'année 1998.

Encore faudrait-il que - à l'instar de ce qui a été observé depuis 1994 - les entreprises ne révisent pas en baisse, en cours d'année, leurs projets actuels (cf. encadré). Car c'est alors que l'importance de la consommation -qui doit déjà prendre le relais d'une demande étrangère bien moins dynamique, dans les prévisions du gouvernement- se verrait investie du rôle de moteur quasi-exclusif de la croissance.

¹⁵³L'investissement industriel ne représente que 30 % de l'investissement productif en France.

Fig. 153 : L'INVESTISSEMENT : DES PRÉVISIONS AUX RÉALISATIONS

On sait que les prévisions de janvier, effectuées par l'INSEE, font l'objet de révisions ultérieures. Pour une année n , la réalisation du taux de variation de l'investissement est la valeur de ce taux constaté à l'enquête d'avril $n + 1$. Exemple : dans le tableau suivant, pour l'ensemble de l'industrie, en 1994, la prévision initiale était de + 1 ; le résultat constaté a été de - 4. (Source : INSEE).

TAUX DE VARIATION ANNUEL DE L'INVESTISSEMENT (en valeur, %)						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Industrie manufacturière						
Prévision en octobre de l'année précédente	-4	1	6	9	1	4
Prévision en janvier de l'année courante	-5	3	14	10	3	11
Prévision en janvier de l'année suivante	-16	-3	8	2	2	-
Réalisation constatée en avril de l'année suivante	-16	-3	11	2	--	--
Biens intermédiaires						
Prévision en janvier de l'année courante	-12	0	18	12	6	13
Prévision en janvier de l'année suivante	-20	-5	14	0	5	-
Réalisation constatée en avril de l'année suivante	-21	-4	19	0	--	--
Biens d'équipement professionnel						
Prévision en janvier de l'année courante	0	6	10	11	4	10
Prévision en janvier de l'année suivante	-14	-6	4	1	2	-
Réalisation constatée en avril de l'année suivante	-20	-5	8	4	--	--
Automobile						
Prévision en janvier de l'année courante	11	17	19	15	1	6
Prévision en janvier de l'année suivante	-16	5	10	11	2	--
Réalisation constatée en avril de l'année suivante	-17	4	12	6	--	--
Biens de consommation						
Prévision en janvier de l'année courante	-7	-4	10	4	2	13
Prévision en janvier de l'année suivante	-10	-2	0	0	-6	-
Réalisation constatée en avril de l'année suivante	-3	-4	0	-1	--	--
Entreprises de moins de 100 salariés						
Prévision en janvier de l'année courante	-12	-4	6	-3	0	6
Prévision en janvier de l'année suivante	-18	-4	1	-7	-3	--
Réalisation constatée en avril de l'année suivante	-12	-4	7	-4	--	--
Entreprises de 100 à 500 salariés						
Prévision en janvier de l'année courante	-1	-6	14	10	5	16
Prévision en janvier de l'année suivante	-13	-7	5	-4	3	--
Réalisation constatée en avril de l'année suivante	-13	-6	8	-4	--	--
Entreprises de plus de 500 salariés						
Prévision en janvier de l'année courante	-4	6	13	12	2	8
Prévision en janvier de l'année suivante	-14	-3	10	6	1	--
Réalisation constatée en avril de l'année suivante	-18	-3	10	5	--	--
Industries agro-alimentaires						
Prévision en janvier de l'année courante	2	-8	1	1	-2	6
Prévision en janvier de l'année suivante	-8	-8	3	-6	-2	--
Réalisation constatée en avril de l'année suivante	-9	-7	0	-6	--	--
Ensemble de l'industrie (y compris énergie)						
Prévision en janvier de l'année courante	-45	1	12	9	2	10
Prévision en janvier de l'année suivante	-15	-4	7	1	1	--
Réalisation constatée en avril de l'année suivante	-15	-4	9	1	--	--

II - LA CONSOMMATION

Le graphique de l'INSEE intitulé « *Un demi-siècle de croissance* » a permis d'observer la contribution de la consommation des ménages à la croissance du PIB. Le taux annuel de croissance de la consommation des ménages est en baisse depuis 1973 (les trois pics de 1976, 1982, 1986 avec des taux de 2,8-2-2 restent inférieurs à ceux de 1951 (4,5), 1962 (3,8), 1969 (3,3). Depuis 1988, la baisse s'accélère ; ce n'est que depuis 1994 que la consommation reprend une progression selon une moyenne annuelle plus rapide.

Toutefois, la consommation ne progresse plus au rythme qui était le sien encore à la fin des années 1980. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant que, d'une part, dans l'équilibre macro-économique emplois-ressources, pour tous les pays industrialisés, la consommation privée représente la part la plus importante des emplois des ressources (PIB + importations), comme l'illustre le tableau ci-dessous et que, d'autre part, les pays européens, la France notamment, sont contraints de compenser par les exportations une demande interne insuffisamment dynamique avec les aléas que comporte une telle stratégie.

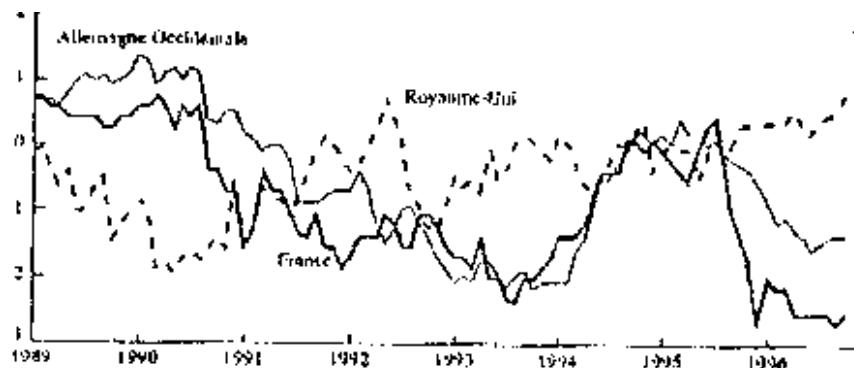
Fig. 154 : ÉQUILIBRE EMPLOI-RESSOURCES
(moyenne 1970-1995)

Pays	FBCF		Cons. publique.		Consom. privée		Exportations	
	Rang	%	Rang	%	rang	%	Rang	%
France	2e	18,40	4e	14,90	5e	46,97	3e	17,71
Allemagne	3e	18,17	3e	16,36	6e	44,98	1e	20,06
Italie	4e	17,56	5e	13,36	3e	51,56	4e	16,80
Royaume-Uni	5e	14,70	2e	18,34	4e	48,58	2e	18,24
Etats-Unis	6e	12,65	1e	19,45	1e	61,20	6e	6,60
Japon	1e	26,30	6e	9,12	2e	54,40	5e	8,64

Source : Construit sur bases harmonisées INSEE-OCDE. Comptes et indicateurs économiques (CN 1995) en volume.

La consommation des ménages dépend des revenus, du prix des produits, des modes de vie et de consommation, du « moral » des ménages (espoirs ou craintes quant à leurs revenus futurs, liés à la conjoncture économique et sociale et à la perception personnelle de l'impact de celle-ci sur leur situation propre). A cet égard, les indicateurs de confiance des consommateurs présentent des évolutions qui semblent en phase avec celles révélées par la croissance de la consommation ; on y trouve une dégradation manifeste (sauf au Royaume-Uni).

Fig. 155 : INDICATEURS DE CONFIANCE DES CONSOMMATEURS
(soldes d'opinions, CVS, centrés réduits en point d'écart type)



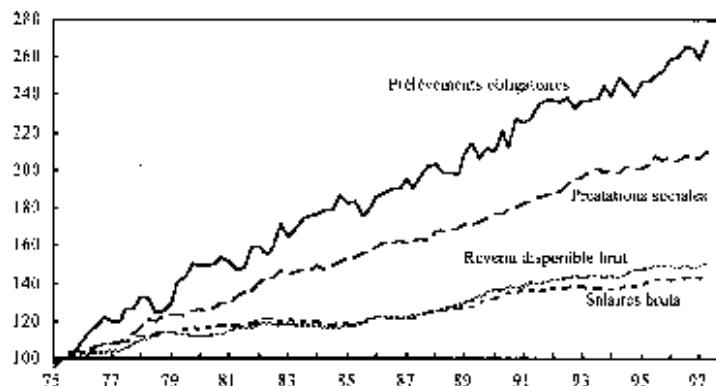
Les niveaux des soldes d'opinion ne sont pas comparables entre pays car il y a des différences de comportements de réponse. Les séries initiales sont centrées et réduites sur la période 1980-1990, pour être rendues homogènes et donc comparables.

Série centrée réduite = (série initiale - moyenne de la série)/écart type.

Source : EUROSTAT, INSEE.

Le lien postulé par la théorie, qui fait de la consommation une fonction du revenu, se trouverait corroboré dans les faits en considérant les données statistiques suivantes : le revenu des ménages en francs constants d'une part, et le pouvoir d'achat des salaires d'autre part.

Fig. 156 : REVENU DES MÉNAGES EN FRANCS CONSTANTS
(1975 = 100, aux prix de 1980)



Source : INSEE.

Fig. 157 : POUVOIR D'ACHAT DES COMPOSANTES
DU REVENU DISPONIBLE BRUT (RDB)
(taux de croissance en moyenne annuelle en %)²

	1975-1986	1987-1995	1996	1997
Salaires bruts (53,7)	1,8	1,8	1,1	0,9
dont : cotisations sociales ¹ (- 9,6)	7,1	3,1	3,1	6,1
salaires nets (44,1)	1,1	1,5	0,7	2,5
Excédent d'exploitation) (25,7)	1,4	2,1	1,1	1,1
Prestations sociales (36,0)	4,4	2,9	1,2	1,3
Impôts directs ¹ (-11,0)	4,9	3,3	7,2	3,7
Revenus de la propriété (5,2)	1,7	8,0	3,4	2,0
Pouvoir d'achat du RDB	1,8	2,4	0,1	1,2

¹ Au 1er janvier 1997, une baisse de 1,3 point du taux de cotisation maladie des salariés a été compensée par une hausse de 1 point du taux de CSG déductible.

² Les chiffres entre parenthèses indiquent la part du poste en % du RDB en 1996.

Source : INSEE, Comptes nationaux trimestriels, estimations OFCE.

Au cours des dernières années, depuis 1990 notamment, la consommation des ménages a progressé plus lentement que le revenu. On peut suivre l'évolution de ces deux agrégats dans le tableau suivant.

Fig. 158 : ÉVOLUTION DU REVENU
ET DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES
(en %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Revenu RDB	6,6	5,3	4,7	3,0	2,9	4,4	2,1
Consommation	2,4	1,2	1,2	0,4	1,4	1,7	2,1

Source : Comptes de la Nation.

Si, après une stagnation en 1996, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages s'est redressé en 1997, sa progression est toutefois restée lente au regard des évolutions de moyen terme consignées dans le tableau ci-dessus.

La stagnation de 1996 (+ 0,1 % en francs constants) ne s'était pas produite depuis la politique de rigueur (1983-1984 : désindexation des salaires). Une telle situation découle pour une part de la faiblesse de la croissance (1,5 % de croissance du PIB), pour une autre part d'une augmentation de prélèvements obligatoires (0,6 % du RDB des ménages)¹⁵⁴ Il faut ajouter que, dans le même temps, l'évolution des prestations sociales s'est fortement ralenti (le rythme

¹⁵⁴Rappel - Elle se composait comme suit : suppression de l'abattement pour les salariés de 42 F sur la CSG au 1er septembre 1995 ; hausse du taux des cotisations de maladie sur les revenus de transferts (retraite, allocation chômage) ; introduction de la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale).

moyen de leur croissance était de 3,7 % entre 1975 et 1994 ; depuis cette dernière date, il est inférieur à 2 % l'an en termes réels).

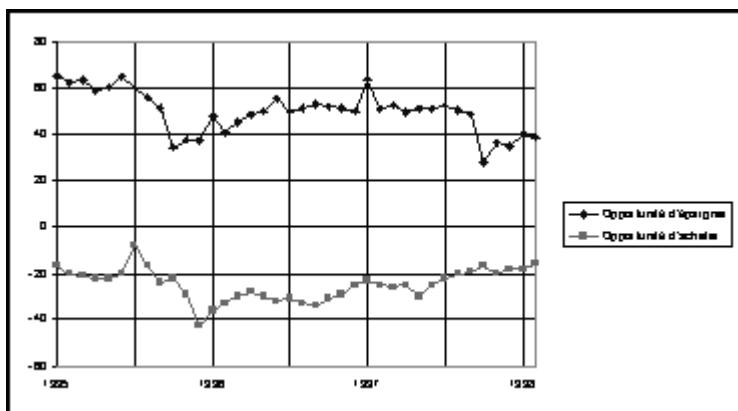
Si l'on s'attache au lien qui fait de la consommation une fonction des prix, il faut souligner, comme le fait l'INSEE, que la progression du pouvoir d'achat des salaires en 1997 a été due au ralentissement des prix. Le « coup de pouce » au SMIC (+ 4 % au lieu de 1,8 %) a eu un impact faible sur l'évolution des salaires globaux, comme celui de 1995. L'effet d'entraînement (pour les rémunérations supérieures au SMIC augmenté de 4 %) a été faible. Ce sont les salariés les moins qualifiés qui ont bénéficié des plus fortes hausses au 1er juillet 1997 - y compris parmi les ouvriers -.

L'INSEE en décembre 1997 considérait que le premier semestre 1998 enregistrerait un ralentissement des prestations sociales entraînant un ralentissement de la progression du revenu disponible brut ; ce qui ne serait pas sans effet sur la consommation si le comportement d'épargne des ménages ne se modifiait pas. L'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages de février 1998 indique qu'une évolution se dessine assez nettement sur ce point, comme l'illustre l'opinion exprimée quant à l'opportunité d'épargner et d'engager des achats importants, à période comparable en 1998 et 1997.

Fig. 159 : OPINION DES MÉNAGES
(données CVS)

Soldes de réponses en %	1997											1998	
	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct.	Nov.	Déc.	janv	Fév.
Opportunité d'épargner	52	52	48	50	51	49	//	47	33	39	37	39	40
Opportunité d'acheter	-25	-26	-25	-30	-25	-22	///	-19	-17	-20	-18	-18	-16

Fig. 160 : OPPORTUNITÉ D'ACHETER ET D'ÉPARGNER

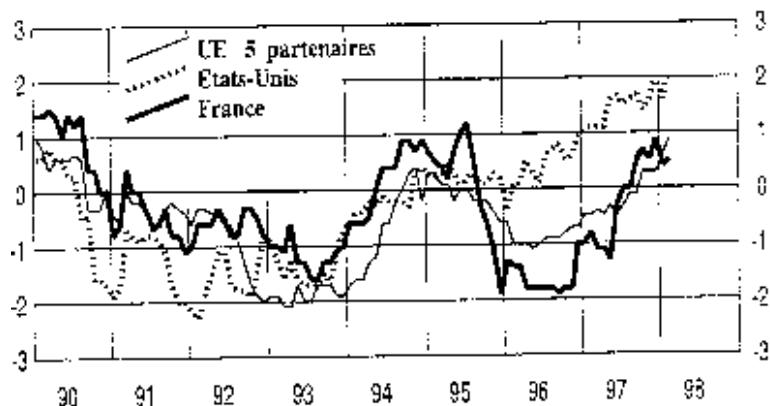


Chaque indicateur est calculé en faisant la différence entre les pourcentages de réponses positives et négatives.

Source : INSEE, Informations rapides n° 75 du 10 mars 1998.

Comme le note l'INSEE « *en février 1998, l'indicateur résumé d'opinion des ménages corrigé des variations saisonnières se redresse après trois baisses consécutives. L'opinion des ménages sur les perspectives d'évolution du niveau de vie en France s'améliore nettement ; le solde d'opinion des ménages sur l'évolution passée du niveau de vie progresse également mais plus modérément. Les anticipations des ménages en matière de chômage sont nettement plus favorables qu'au mois précédent.* » Ce meilleur climat pour la consommation des ménages n'est pas un phénomène spécifique à notre pays. L'indicateur de confiance des consommateurs s'améliore également chez nos autres partenaires européens ainsi qu'aux Etats-Unis. Il est supérieur à la moyenne dans tous ces pays, sauf en Allemagne où il s'en approche. Il se situe à un niveau historiquement haut au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et aux Pays-Bas.

Fig. 161 : INDICATEURS DE CONFIANCE DES CONSOMMATEURS



Source : *Enquêtes européennes de conjoncture mensuelle*, février 1998.

Les dernières données conjoncturelles sur la consommation des ménages en produits manufacturés¹⁵⁵ portant sur le mois de février 1998 montrent une très sensible inflexion à la baisse (- 3,2 %, après 4,2 % en janvier). Mais il est vrai que le mois de janvier, par ailleurs marqué par une structure en jours ouvrables très favorable, a été le mois des soldes. L'évolution sur la période février 1998/février 1997 traduit cependant une progression soutenue de 4,4 %. Il reste que la correction enregistrée en février 1998 pose la question du caractère durable ou non du net redressement de la consommation des ménages sur la période récente.

¹⁵⁵Source : INSEE, *Informations rapides*, n° 89 du 26 mars 1998.

Fig. 162 : ÉVOLUTION MENSUELLE DE LA CONSOMMATION
DES MÉNAGES (en données CVS)
(variation de volume en %)

	Novembre 1997	Décembre 1997	Janvier 1998	Février 1998	Février 1998/ février 1997
Produits manufacturés	-0,1	-0,5	4,2	-3,2	4,4
dont champ commerce	-0,1	-0,7	5,4	-4,9	4,2
Biens durables	2,3	-0,6	5,5	-4,8	7,0
Automobiles	1,5	1,4	2,3	-1,6	4,8
Équipement du foyer	2,7	-1,8	7,4	-6,6	8,5
Textile cuir	-1,3	-2,1	10,2	-8,6	2,8
Autres produits manufacturés	-1,0	0,2	1,3	-0,1	3,6

Une interrogation forte pèse, pour 1998, sur le comportement d'épargne des ménages qui n'a pas contribué, ces dernières années, à amortir le profil de la croissance - ceci à l'encontre des prédictions des modèles du taux d'épargne, basés sur la théorie du cycle de vie, qui montrent la stabilité à long terme du taux d'épargne -.

Fig. 163 : TAUX D'ÉPARGNE DES MÉNAGES
(en % du RDB)



Source : INSEE.

Comme l'observe Valérie Chauvin¹⁵⁶, « une faible demande de travail par rapport à l'offre est le signal d'une baisse des revenus futurs, mais aussi d'une incertitude accrue : une progression du taux de chômage, ou le sentiment de son accélération, incite à constituer une épargne de précaution. Celle-ci module les comportements à très court terme, alors que le niveau durablement élevé du taux de chômage modifie le revenu permanent ».

¹⁵⁶In « L'économie française en 1998 », OFCE.

Au regard des évolutions récentes, force est de constater que des aléas pèsent sur des prévisions qui attendent de la consommation des ménages une contribution à la croissance très fortement accrue, sensée prendre le relais d'une demande extérieure nettement moins dynamique.

Les mêmes incertitudes pèsent, on l'a vu, sur le ressort « investissement ».

Dans son dernier avis de conjoncture, sur le rapport de M. Peyrelevade, en date du 19 novembre 1997, le Conseil s'interrogeait sur la croissance en 1998 en ces termes : « *comment vont s'insérer les comportements de consommation et d'investissement, avec des entreprises plus soumises à des logiques internationales de profitabilité parce que plongées dans un contexte plus concurrentiel et avec des ménages éventuellement plus inquiets, toujours sensibles aux conditions de l'emploi et aux interrogations pesant sur leurs retraites ? ...* »

Les données les plus récentes de la conjoncture dessinent, certes, des perspectives plus favorables en termes quantitatifs. L'interrogation demeure, en termes qualitatifs, sur le caractère durable de la reprise et d'une croissance plus favorable à l'emploi.

CHAPITRE IV

LES REVENUS

I - LE PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE

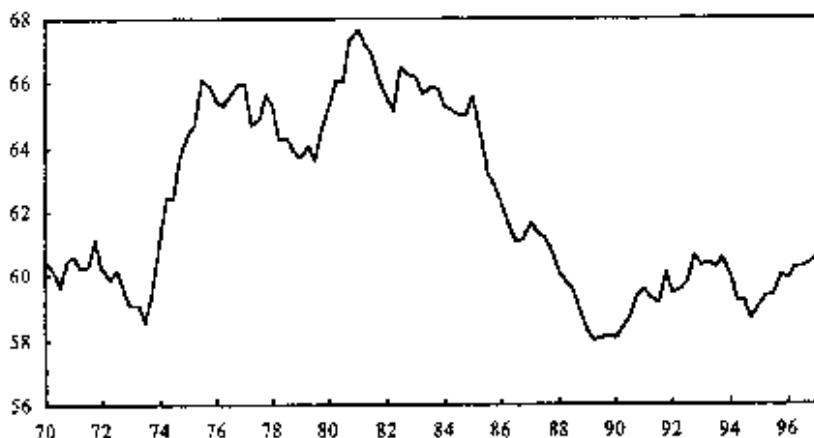
Les contraintes qui pèsent aujourd’hui sur la croissance apparaissent très différentes de celles qui prévalaient au cours des périodes précédentes tant il est vrai qu’un consensus existe, y compris au sein du monde des entreprises, pour considérer qu’à un contexte dominé par des difficultés de régulation liées, pour l’essentiel, à l’équilibre externe et à l’offre a succédé une situation caractérisée d’abord par une insuffisance structurelle de la demande. Derrière ce constat, c’est la question du partage de la valeur ajoutée, qui a fait l’objet de travaux récents¹⁵⁷, qui est posée dans toute sa complexité.

La valeur ajoutée représente le supplément de richesse généré, au cours du processus de production, par la mise en oeuvre du travail et du capital. La répartition de ce supplément de richesse peut s’apprécier de différentes façons : du point de vue de l’unité productive, c’est avant tout la répartition entre les revenus du travail et du capital qui importe (partage primaire) ; du point de vue des agents économiques, c’est plutôt le revenu disponible qui compte, c’est-à-dire celui dont ils disposent effectivement après redistribution (prélèvements fiscaux et sociaux, revenus de transfert, revenus du capital, etc..)¹⁵⁸.

¹⁵⁷Patrick Artus et Daniel Cohen, « *partage de la valeur ajoutée* », Conseil d’analyse économique, la documentation française, 1997 et fiche de diagnostic n°4 élaborée dans la perspective de la Conférence du 10 octobre 1997 sur l’emploi, les salaires et le temps de travail.

¹⁵⁸On s’intéresse ici au partage de la valeur ajoutée au coût des facteurs, c'est-à-dire abstraction faite des impôts liés à la production nets des subventions., qui se partage uniquement entre le facteur travail et la facteur capital soit, dans le cas d'une société, entre la rémunération du travail (salaires + cotisations sociales) et l'excédent brut d'exploitation.

Fig. 164 : PART DES SALAIRES DANS LA VALEUR AJOUTÉE
(en % - 1970-1997)



1. Dans le secteur marchand ; ratio corrigé de l'effet de la salarisation croissante de l'économie.

Source : INSEE, comptes nationaux trimestriels, calculs OFCE.

Après avoir sensiblement augmenté à partir du milieu des années 1970, la part du revenu du travail dans la valeur ajoutée a notablement reculé au cours des années 1980 puis s'est stabilisée depuis le début des années 1990 à un niveau inférieur de 2,5 points environ à celui atteint au début des années 1970. La part des revenus du capital a connu une évolution symétrique et se situe aujourd'hui autour de 40 %, soit à un niveau supérieur à celui du début des années 1970. Cependant, la nette amélioration de la situation financière des entreprises ne s'est que partiellement répercutée sur les indicateurs usuels de profitabilité (écart entre le rendement ex-post du capital et le taux d'intérêt réel) du fait notamment du niveau élevé des taux d'intérêt réels. Au plan sectoriel, l'amélioration globale du taux de marge (excédent brut d'exploitation sur valeur ajoutée)¹⁵⁹ est plus particulièrement marquée dans l'industrie, notamment dans les secteurs de technologie avancée, tandis qu'une stabilité ou une baisse du partage est observée dans les services marchands, les commerces ou les services financiers¹⁶⁰.

¹⁵⁹Rapport de M. Alain Brunaud op. cit.

¹⁶⁰Ce constat différencié entre les branches industrielles et hors industrielles doit être relativisé en raison du mouvement d'externalisation des activités des branches manufacturières vers celles des services où la part des profits est structurellement plus élevée.

Le partage de la valeur ajoutée a été affecté du milieu des années 1970 au début des années 1980 par le lent ajustement des salaires réels au ralentissement notable du rythme tendanciel de la productivité du travail¹⁶¹ et, transitoirement, par des chocs des termes de l'échange induits principalement par les variations du prix du pétrole. La situation s'est inversée à partir de 1982, la croissance ralentie du salaire réel dans un contexte de montée du chômage et l'amélioration des termes de l'échange consécutive au contre-choc pétrolier conduisant à un augmentation de la part des profits. A ces déséquilibres macro-économiques se sont ajoutés, selon Patrick Artus et Daniel Cohen, trois facteurs d'augmentation ou de maintien à un niveau élevé de la rémunération du capital : d'une part, la hausse des taux d'intérêt réels dans les années 1980 ; d'autre part, un progrès technique défavorable au travail non qualifié ; enfin, la diffusion de normes internationales élevées de rentabilité des fonds propres¹⁶².

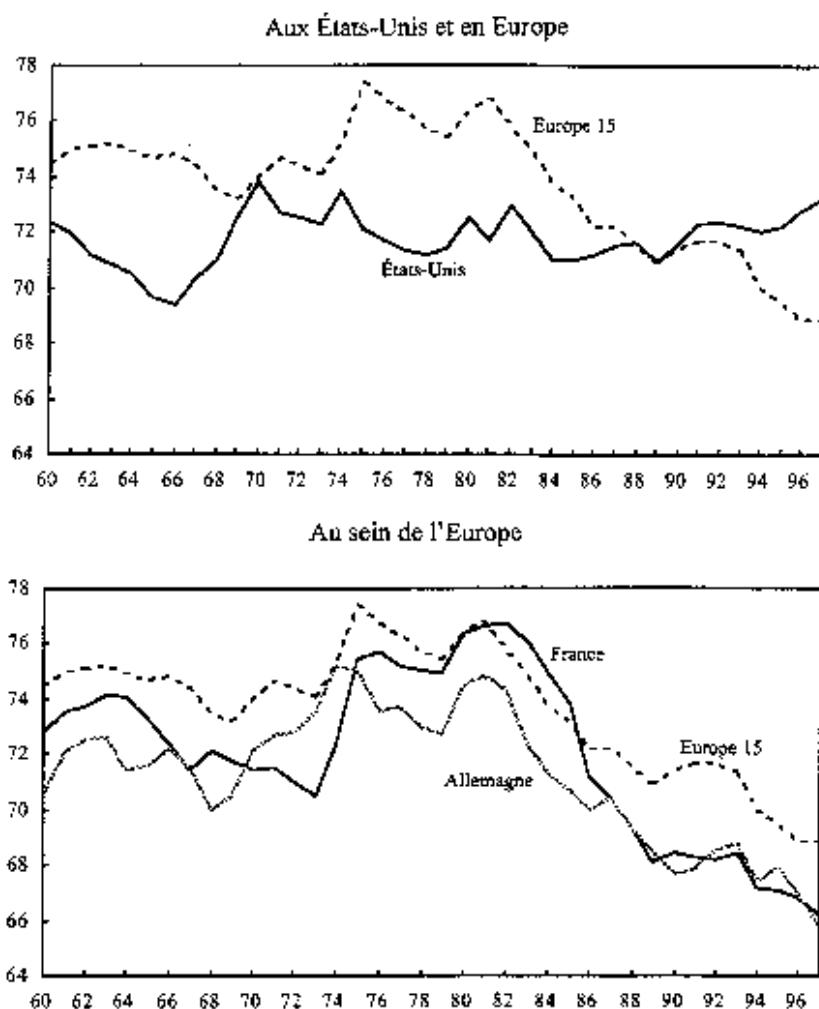
Si l'on compare sur longue période les évolutions du partage de la valeur ajoutée en Europe et aux Etats-Unis, on constate que la part des salaires a été systématiquement plus élevée en Europe des années 1960 à 1988. L'écart fut le plus élevé du milieu des années 1970 au début des années 1980, date à partir de laquelle l'inversion du partage de la valeur ajoutée fut très marquée en Europe tandis qu'aux Etats-Unis la part des salaires restait stable et augmentait même légèrement dans la seconde moitié des années 1990. Depuis la fin des années 1970, les pays d'Europe continentale (France, Allemagne, Espagne, Italie, Belgique, Danemark, Pays-Bas et Suède) ont ainsi enregistré une baisse significative de la part des salaires, qui est passée de 72 % en 1979 à 64 % en 1997, tandis que les économies anglo-saxonnes (Royaume-Uni, Etats-Unis, Canada) se singularisaient par la stabilité de celle-ci autour de 68 % depuis trente ans¹⁶³. Cette inflexion fut particulièrement forte en France de 1983 à 1990, de sorte que la part des salaires y est désormais, comme en Allemagne, inférieure à la moyenne européenne.

¹⁶¹ L'apparition, en 1975, d'un écart important entre la rémunération réelle et la productivité apparente du travail a poussé comptablement à la hausse de plus de 5 % la part des salaires dans la valeur ajoutée. Il faudra près de dix ans pour que cet écart s'annule, puis commence à s'inverser.

¹⁶² L'influence des deux derniers facteurs ne fait pas l'objet d'un consensus parmi les économistes.

¹⁶³ David Martineau et Florence Thibault, « *la problématique du "double partage" dans les principaux pays de l'OCDE* » in Patrick Artus et Daniel Cohen, « *partage de la valeur ajoutée* », op. cit.

Fig. 165 : PART DES SALAIRES DANS LA VALEUR AJOUTÉE
(en %, 1960-1997)



L'harmonisation des statistiques au plan européen fait que les chiffres concernant la France sont un peu différents de ceux du graphique précédent en niveau.

Source : OFCE.

II - LES REVENUS DES MÉNAGES

Dans sa note de conjoncture de décembre 1997, l'INSEE estimait que la croissance des revenus d'activité demeurait stable (+ 2,5 % après 2,4 % en 1996). « *cette stabilité en moyenne annuelle masque toutefois un profil en accélération, grâce à l'évolution plus dynamique des revenus salariaux du secteur privé et des revenus d'activité des entrepreneurs individuels* ».

Fig. 166 : ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE BRUTE
REÇUE PAR LES MÉNAGES
pour 1996, 1997 et le 1er semestre 1998 (en %)

Moyennes semestrielles				Glissements annuels			Moyennes annuelles		
1997		1998		1995	1996	1997	1992	1996	1997
1 Sem	2 Sem	1 Sem	2 Sem	1 Sem					
1,4	1,1	1,2	1,6	1,7	3,4	2,5	2,9	3,8	2,7

Source : INSEE, Note de conjoncture, décembre 1997.

- l'excédent brut d'exploitation des entreprises individuelles enregistrerait une sensible accélération : sa croissance serait de 2,6 % en 1997, en moyenne annuelle, après 1,2 % en 1996, en liaison avec un niveau d'activité économique plus soutenu, notamment en fin d'année ;
- au premier semestre 1998, on pourrait enregistrer une consolidation du rythme de progression des revenus d'activité.

Par ailleurs, l'INSEE prévoyait :

- un ralentissement des prestations sociales versées aux ménages après une progression soutenue en 1997 (3,2 %, après 3 % en 1996), lié aux nouvelles mesures inscrites dans la loi de financement de la Sécurité sociale (mise sous condition des ressources des allocations familiales, réduction de l'AGED) ;
- une progression des prélèvements sur les ménages, après le net ralentissement enregistré en 1997, du fait notamment de l'allégement des impôts sur le revenu et sur le patrimoine intervenu l'année dernière. L'alourdissement tiendrait à l'accroissement des prélèvements sur l'épargne et à l'impact de la poursuite du mouvement de transfert de la cotisation maladie sur la CSG ;
- enfin, la poursuite de la hausse des revenus nets de la propriété et de l'entreprise, en raison notamment de la forte progression des dividendes et des intérêts des contrats vie.

Au total, selon l'INSEE, on doit s'attendre à un ralentissement du pouvoir d'achat du revenu des ménages au premier semestre 1998.

**Fig. 167 : POUVOIR D'ACHAT
DU REVENU DISPONIBLE BRUT DES MÉNAGES
(évolution en %)**

	Moyennes semestrielles				Glissements annuels			Moyennes annuelles			
	1996		1997		1998	1995	1996	1997	1996	1996	1997
	1 S	2 S	1 S	2 S ¹	1 S ¹						
Salaires bruts (54 %)	0,4	0,5	0,5	1,4	1,0	1,9	0,8	2,1 ¹	2,2	1,0	1,4 ¹
Prestations sociales (36 %)	-0,1	0,6	0,4	2,6	-0,2	2,1	0,8	3,1	1,9	1,2	2,1
Excédent brut des ménages (26 %)	0,4	0,9	1,2	-2,0	0,8	1,6	1,6	3,4	2,6	1,3	2,7
Revenu de la propriété de l'entreprise et Assurance (7,%)	-1,4	0,5	2,8	3,8	3,8	8,1	-0,7	7,3	11,7	0,1	5,0
Prélèvements sociaux et fiscaux (- 3 %)	3,0	2,4	0,2	-1,6	2,6	5,4	4,7	-1,2	2,6	5,2	0,6
dans : Cotisations des salariés (- 9,6 %)	1,6	0,5	-6,1	1,7	-22,7	3,9	1,4	-4,3	2,5	2,9	-5,0
Cotisations des non salariés (- 2,4 %)	3,8	-0,4	1,5	-4,0	-21,9	6,8	5,3	-5,3	3,2	5,8	-0,8
Impôts sur le revenu + CSG (- 11%)	4,1	4,8	5,3	-3,7	28,1	6,6	7,7	2,4	2,5	7,3	5,8
Revenu disponible brut (100 %)	-0,5	0,2	0,9	2,8	0,4	1,6	0,0	4,0	2,8	0,2	2,5
Déflateur : prix de la consommation des ménages (comptes trimestriels)	1,1	0,6	0,7	0,2	0,7	1,5	1,6	0,8	1,5	1,7	1,1

¹ Prévisions.

NB : Les chiffres entre parenthèses donnent la structure de l'année 1996.

Source : INSEE, note de conjoncture, décembre 1997.

**Fig. 168 : QUELQUES RATIOS DU COMPTE DE REVENU DES MÉNAGES
(en pourcentage)**

	1996				1997				1998					
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	1996	1997
Taux d'épargne	12,6	13,0	12,5	13,2	13,3	13,9	14,7	15,1	14,4	14,4			12,8	14,2
Taux d'épargne financière	6,1	6,2	5,7	6,3	6,6	7,1	7,6	8,3	7,7	7,7			6,1	7,4
Poids des impôts et cotisations sociales ¹	18,5	18,6	19,0	18,8	18,6	19,0	18,2	18,0	18,4	18,4			18,7	18,4
EBE des EI/revenu disponible brut ²	12,3	12,2	12,2	12,2	12,0	12,1	12,1	12,0	11,7	11,7			12,2	12,1
Salaires nets/revenu disponible brut ²	39,7	39,8	39,6	39,7	40,1	39,7	39,5	39,6	40,6	40,6			39,7	39,7
Prestations sociales/revenu disponible brut ²	32,5	32,5	32,5	32,5	32,1	32,2	32,4	32,3	31,4	31,2			32,5	32,2

¹ Impôts sur le revenu et le patrimoine + cotisations sociales des salariés et non salariés/revenu disponible brut avant impôts et cotisations sociales.

² Revenu disponible brut avant impôts.

Source : INSEE, note de conjoncture, décembre 1997.

III - L'ÉVOLUTION DES SALAIRES

A - LES SALAIRES DANS LE SECTEUR PRIVÉ ET SEMI-PUBLIC

1. Taux de salaire horaire

Selon le ministère de l'emploi, sur la base de la dernière enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi (ACEMO)¹⁶⁴, le taux de salaire horaire ouvrier (TSH) n'a augmenté que de 0,4 % au quatrième trimestre 1997 (contre 0,6 % au même trimestre 1996), après 0,5 % au troisième trimestre, 1 % au second et 0,7 % au premier trimestre.

Au 1er janvier 1998, la progression, sur un an, est de 2,7 % (contre 2,9 % en janvier 1996) dégageant un gain en pouvoir d'achat de 1,5 point en glissement annuel. A cet égard, il est à noter que, malgré le ralentissement de la hausse du TSH ouvrier, le repli de l'inflation assure cette année une progression en pouvoir d'achat supérieure à la situation observée il y a un an (de l'ordre de 0,5 point).

Dans ses prévisions de décembre 1997, l'INSEE tablait sur une augmentation du taux de salaire ouvrier de 2,4 %, en glissement annuel, au 1er juillet 1998, anticipant ainsi des évolutions de salaires modérées résultant d'un chômage toujours élevé, d'une faible augmentation des prix à la consommation et d'un comportement qualifié « d'attentiste » en matière salariale à la suite de l'introduction de la loi sur les 35 heures. Cette anticipation est corroborée par les réponses des industriels interrogés dans l'enquête de janvier 1998, qui n'envisagent guère d'accélération des salaires dans les mois qui viennent. Le passage à la monnaie unique qui s'accompagnera d'un accroissement de la concurrence au sein de l'Union monétaire devrait également contribuer à peser sur la négociation salariale et on a noté précédemment que les « clauses de rendez-vous » sont toujours moins nombreuses d'année en année. On constate d'ailleurs un renforcement de la tendance baissière et un rythme trimestriel prévisionnel inférieur à celui observé durant la récession de 1993, en dépit d'une accélération de la croissance économique. Il est vrai que ce ralentissement s'expliquerait aussi, pour une part, mécaniquement dans l'hypothèse d'une hausse du SMIC sans « coup de pouce », à la différence de 1997 où la revalorisation intervenue en juillet a contribué à hauteur de 2,3 points à la hausse du SMIC qui a atteint alors 4 %, son pouvoir d'achat augmentant légèrement (1,7 % en 1997 contre 1,5 % en 1996). La progression des salaires a été plus marquée pour les ouvriers à faible qualification contribuant ainsi à resserrer, légèrement, l'éventail des salaires. Le ministère de l'emploi note cependant une reprise du salaire de base des cadres alors que sa progression avait constamment été inférieure à celle des ouvriers au cours des sept trimestres précédents.

¹⁶⁴L'enquête ACEMO ne porte que sur les établissements de dix salariés et plus et couvre 13,4 millions de salariés (hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale) sur un total de 19,6 millions.

2. Salaires mensuels de base

L'évolution trimestrielle des salaires mensuels de base de l'ensemble des salaires confirme le ralentissement, à partir du second semestre 1997, de la progression des salaires privés. L'indice progresse de 0,3 % au cours du 4ème trimestre 1997 et de 2,1 % sur un an.

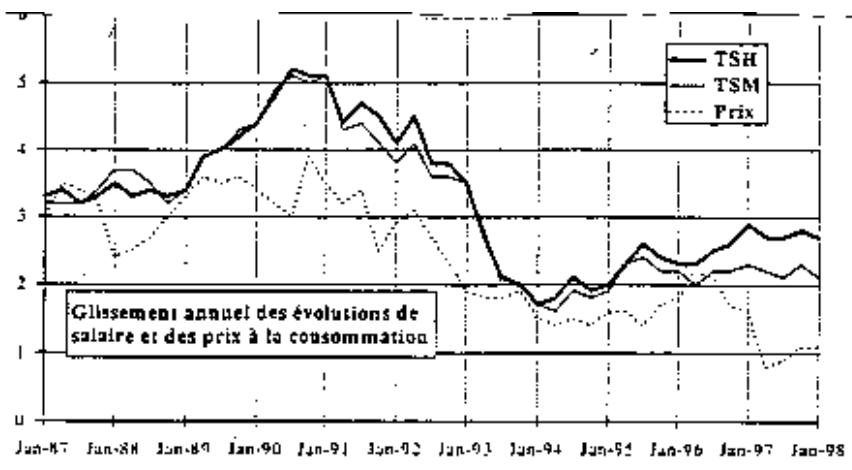
Fig. 169 : SALAIRES MENSUELS DE BASE (TSM)
DE L'ENSEMBLE DES SALARIÉS
(évolution trimestrielle, en %)

	Janvier 1996	Avril 1996	Juillet 1996	Octobre 1996	Janvier 1997	Avril 1997	Juillet 1997	Octobre 1997	Janvier 1998
	0,4	0,7	0,8	0,3	0,5	0,6	0,8	0,5	0,3
Ensemble									
RS1 Industries de transformation ne construction (EB à EG)	0,4	0,8	0,7	0,3	0,5	0,6	0,8	0,4	
EH Construction	0,7	1,2	1,0	0,4	0,6	0,4	0,9	0,5	
RS5 Industries de transformation ye construction (EB à EH)	0,5	0,9	0,8	0,3	0,5	0,6	0,8	0,4	
EJ Commerce	0,6	0,9	0,8	0,3	0,6	0,6	0,9	0,6	
RS6 Tertiaire (EJ à EN, EP, EQ*, ER*)	0,3	0,6	0,8	0,3	0,5	0,6	0,7	0,6	
RS7 Services (EL à EN, EP, EQ*, ER*)	0,2	0,3	0,9	0,3	0,4	0,5	0,7	0,5	

EQ*, ER* : partie de EQ, ER.

Source : Enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre,
MES-DARES.

Fig. 170 : GLISSEMENT ANNUEL DES ÉVOLUTIONS DE SALAIRE
ET DES PRIX À LA CONSOMMATION



Source : MES-DARES.

La désinflation a fortement contribué au soutien du pouvoir d'achat des salariés. Sur l'ensemble de l'année 1997, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages aura augmenté de 2,5 % en moyenne annuelle, soit une sensible

progression après la stagnation de 1996 (+ 0,2 %) due, pour l'essentiel, au ralentissement des prélèvements.

3. Les salaires dans les établissements de moins de dix salariés

Selon une enquête réalisée par la DARES¹⁶⁵ et portant sur « *les rémunérations et l'emploi dans les petits établissements en octobre 1996* », publiée en juillet 1997, le gain mensuel moyen brut, pour un travail à temps plein, était inférieur de 8,5 % à celui des établissements de dix salariés et plus. Cependant, les écarts de rémunérations selon la catégorie professionnelle resteraient proches de ceux que l'on observe dans les plus grands établissements, à l'exception des cadres qui seraient sensiblement moins bien rémunérés, avec des différences variables selon les secteurs d'activité, et observation étant faite de la prédominance des activités tertiaires à laquelle correspond une structure d'emplois spécifique : près de la moitié des salariés des petits établissements sont des employés, 29 % des ouvriers, 18 % des cadres et seulement 7 % des techniciens et agents de maîtrise.

Fig. 171 : GAINS MOYENS¹ MENSUELS
PAR CATÉGORIE PROFESSIONNELLE, SEXE
ET TAILLE D'ÉTABLISSEMENT, EN OCTOBRE 1996
(en francs)

Catégories professionnelles	Etablissements de moins de 10 salariés			Etablissements de 10 salariés et plus		
	Hom.	Fem.	Ens.	Hom.	Fem.	Ens.
Ouvriers	8 690	7 660	8 550	9 290	7 630	8 920
Employés	9 280	8 650	8 845	9 900	9 270	9 570
TAM	12 330	11 610	12 010	13 350	12 050	13 030
Cadres	18 900	15 320	17 910	23 690	19 110	22 690
Ensemble	11 715	9 690	10 855	12 650	10 350	11 860

¹ Gains en équivalent temps plein, hors primes non mensuelles.

Source : Enquête annuelle ACEMO auprès des petits établissements et enquête sur les gains des salariés - MES-DARES.

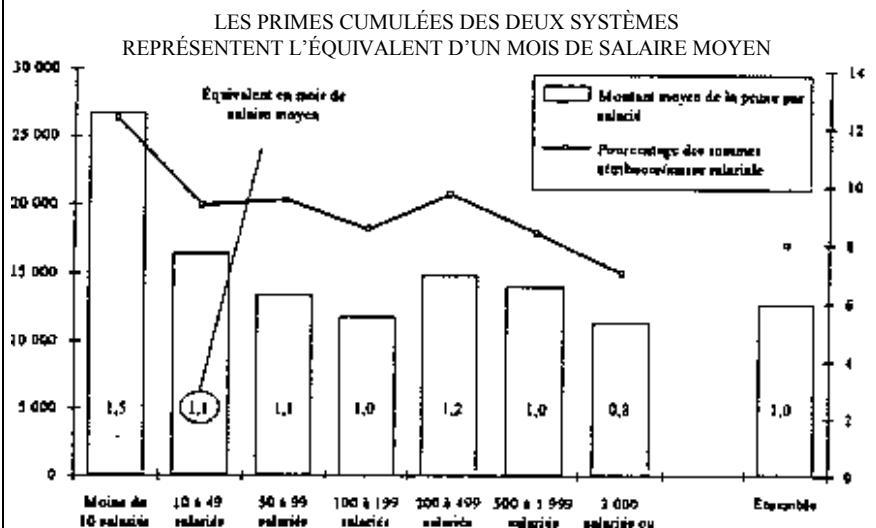
¹⁶⁵Premières informations et premières synthèses 97.07 n° 29.1 - Ministère du travail et des affaires sociales.

4. Les primes de partage du profit

Fig. 172 : PARTICIPATION ET INTÉRESSEMENT

Selon une étude récente de la DARES¹⁶⁶ en 1996, plus de 4,1 millions de salariés ont touché au moins une prime d'intéressement ou de participation :

- plus de 3 millions ont bénéficié d'une prime de participation, pour un total de 17,7 milliards de francs (contre 17,6 en 1995) ;
- près de 2,3 millions de salariés ont reçu une prime d'intéressement pour un montant global de 10,6 milliards de francs (contre 9,4 milliards de francs l'année précédente) ;
- la majeure partie des 28,3 milliards de francs issus des systèmes provient de 2 680 entreprises qui, parmi les 4 760 firmes qui disposaient des deux dispositifs, ont à la fois versé des primes de participation et des primes d'intéressement. 1,15 millions de ces entreprises se sont partagé plus de la moitié des sommes attribuées au titre des deux systèmes.



Source : MES-DARES, PIPA 96, résultats pondérés.

Les primes attribuées sont plus importantes dans l'industrie, les petites entreprises (la prime moyenne dans une entreprise de moins de 10 salariés est environ trois fois supérieure à celle versée dans une firme de 2 000 salariés et plus) et pour les cadres (l'écart avec les ouvriers du simple au double voire au triple dans les petites entreprises ayant d'ailleurs tendance à s'accroître).

¹⁶⁶Les primes de partage du profit attribuées en 1996 - DARES, 98.02, n°06.1.

Fig. 173 : PLUS DE 2,5 MILLIONS DE SALARIÉS ONT DÉSORMAIS ACCÈS À UN PLAN D'ÉPARGNE D'ENTREPRISE

Les Plans d'Épargne d'Entreprise (P.E.E.) sont des formules d'épargne collective, qui peuvent résulter d'un accord ou être créés à l'initiative de l'employeur. Ils ouvrent aux salariés de l'entreprise la possibilité de participer à la constitution d'un portefeuille de valeurs mobilières. Le plan d'épargne d'entreprise peut recevoir :

- les sommes versées au titre de l'intéressement, par décision individuelle du salarié : leur placement sur P.E.E. pendant une période de cinq ans permet au salarié de bénéficier de l'exonération au titre de l'impôt sur le revenu ;
- les sommes attribuées au titre de la "Participation des salariés aux fruits de la croissance", soit que l'accord de participation le stipule, soit par décision individuelle du salarié ;
- les versements volontaires du salarié qui ne peuvent excéder, chaque année, un quart de sa rémunération annuelle ;
- les versements complémentaires de l'entreprise, apposés abandon, et qui sont également plafonnés. Cet abandon ne peut être versé qu'à condition que le bénéficiaire consent un achat d'épargne personnel (souscrits par le placement de versements volontaires ou tout ou partie de l'intéressement).

Au 1^{er} janvier 1995, plus de 6 500 entreprises, parmi celles qui ont signé un accord de participation ou d'intéressement (soit trois firmes sur dix), avaient mis en place un Plan d'Épargne d'Entreprise (P.E.E.). Leur nombre est en hausse de près de 14 % par rapport au 1^{er} janvier 1994, en grande partie sous l'effet de l'extension de l'obligation participative aux entreprises de 50 à 100 salariés (+ 30 %) qui s'est traduite en cours d'année 1994 relativement à l'exercice 1993⁷. Plus de 2,5 millions de salariés ont ainsi eu, dans ces entreprises, la possibilité de placer des sommes sur les P.E.E.

Les P.E.E. sont plutôt prisés par les grandes entreprises. Ils y sont souvent combinés à l'intéressement, que les firmes utilisent alors à ces fins d'épargne, comme les exonérations fiscales les y incitent. Par contre, les entreprises qui n'ont signé qu'un accord de participation optent rarement pour le P.E.E. En effet, ces dernières ne peuvent pas utiliser le P.E.E. pour accroître, par abandon, les sommes dégagées au titre de la participation, contraélli-

ment à ce qui est possible dans le cas de l'intéressement (ou des versements volontaires des salariés).

Lorsque l'entreprise possède simultanément un accord de participation et un accord d'intéressement, plus d'une sur deux est en revanche concernée par la disponibilité, la proportion s'élevant à plus de huit entreprises sur dix au-dessus de 2 000 salariés. Ces entreprises à double accord emploient au total 54 % des salariés ayant accès à un P.E.E.

Parmi les entreprises possédant un accord de participation ou d'intéressement et un P.E.E., deux sur trois ont enregistré un versement en 1994, quelle qu'en soit l'origine (participation, intérêsement, versements volontaires). Le montant moyen épargné, de 9 000 F (intérêsement, participation, versements volontaires et abandon inclus), cache de grandes disparités selon la taille et le secteur d'activité de l'entreprise. L'épargne collective est, relativement aux salaires, deux fois moins importante dans les entreprises de 2 000 salariés et plus (2,7 %), que dans les unités de moins de 10 salariés (5,1 %). Elle représente globalement près de 3 % de la masse salariale dans les entreprises dont le P.E.E. a été abandonné (quelle que soit la source de l'abandonnement). Elle se concentre sur un plus petit nombre d'épargniers, mais progresse très fortement : on estime à 6,5 milliards de francs la somme totale épargnée durant l'année 1994, soit une légère progression par rapport à l'année précédente.

Cette épargne provient majoritairement des entreprises possédant simultanément un accord de participation et d'intéressement.

En 1994, pour 100 F épargnés, 31 proviennent de la participation, 27 de versements volontaires, 25 de l'intéressement et 17 de l'abandon de l'employeur. Par rapport à 1993, la part de l'abandon a baissé légèrement au profit des sommes dégagées au titre de la participation. Les entreprises de moins de 50 salariés, non assujetties à la participation obligatoire, n'apportent que 2 % de la masse totale épargnée.

7. Les premiers versements sur le P.E.E. durant l'année 1994 proviennent de l'exercice fiscal commencé en 1993.

Source : INSEE - Synthèses n° 16, 1998.

B - LES TRAITEMENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Selon l'INSEE¹⁶⁷, en 1996, le salaire moyen net des agents des ministères civils de l'Etat, soit 1 820 300 agents (titulaires et non titulaires), a progressé de 1,9 % en francs courants mais a reculé de 0,1 % en francs constants après avoir connu une progression de 1,7 % en 1995, 0,1 % en 1994 et 1,7 % en 1993 (en francs constants).

La variation du salaire moyen résulte pour partie des revalorisations des salaires attachés aux postes de travail mesurées par un « indice à structure constante » et aussi d'un « effet de structure » retraçant les changements de répartition des effectifs selon les postes de travail définis par un échelon dans un grade à l'intérieur d'un corps.

167 INSEE Première n° 555, novembre 1997.

Il n'y a pas eu d'augmentation générale en 1996 ; de ce fait, en pouvoir d'achat, le salaire net de prélèvements (c'est-à-dire net de cotisations sociales, de CSG et de RDS), à structure constante (c'est-à-dire à corps, grade et échelon identique) a reculé de 1 %.

L'impact des modifications de structure (glissement, vieillissement et technicité -GVT) a été de + 0,9 % ; il était de l'ordre de 1,2 % par an les années antérieures où l'effet des plans catégoriels (et concernant principalement l'enseignement) était plus important.

Fig. 174 : DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION
DU SALAIRE MOYEN EN FRANCS CONSTANTS
(en %)

	1991/90	1992/91	1993/92	1994/93	1995/94	1996/95
Salaire moyen						
Traitemet indiciaire brut	+ 0,4	+ 2,3	+ 1,7	+ 0,5	+ 1,7	+ 0,5
Salaire brut ¹	+ 0,8	+ 2,9	+ 2,4	+ 0,8	+ 1,8	+ 0,6
Salaire net de prélèvements	+ 0,6	+ 2,3	+ 1,7	+ 0,1	+ 1,7	- 0,1
<i>dont : effet de structure</i>	+ 0,8	+ 1,1	+ 1,2	+ 1,2	+ 1,0	+ 0,9
Salaire à structure constante						
Traitemet indiciaire brut	- 0,6	+ 1,1	+ 0,5	- 0,6	+ 0,7	- 0,4
Salaire brut	- 0,1	+ 1,7	+ 1,1	- 0,4	+ 0,8	- 0,3
Salaire net de prélèvements	- 0,3	+ 1,2	+ 0,5	- 1,1	+ 0,7	- 1,0
Salaire net des personnes en place						
<i>dont : effet de carrière</i>	+ 2,1	+ 3,8	+ 3,1	+ 1,5	+ 3,1	+ 1,2
Indice des prix à la consommation	+ 3,2	+ 2,4	+ 2,1	+ 1,7	+ 1,7	+ 2,0

¹ Salaire brut : traitement indiciaire brut (85 %) + indemnité de résidence (0,9 %) + supplément familial (1,1 %) + primes et rémunérations diverses (13 %).

Lecture : Entre 1995 et 1996, le salaire net de prélèvements a reculé en francs constants de 0,1 % (- 1,0 % à structure constante et + 0,9 % dû aux modifications de structure).

Champ : Agents des services civils de l'Etat.

Source : Fichiers de paie des agents de l'Etat de 1990 à 1996, INSEE.

En 1996, 50 % des agents titulaires de l'Etat -soit 761 600- ont perçu un salaire mensuel net de prélèvements supérieur à 11 330 F, 10 % (soit 152 300) ont gagné moins de 7 600 F, 10 % ont perçu plus de 18 100 F. L'éventail des salaires s'est très légèrement ouvert (le rapport interdécile passant de 2,36 en 1995 à 2,38 en 1996), résultante de la suppression de la remise forfaitaire de 42 F sur les cotisations salariales, en septembre 95, qui a pesé proportionnellement plus sur les traitements les plus faibles et des mesures catégorielles adoptées pour certains corps professoraux¹⁶⁸.

¹⁶⁸ L'on se réfère ici à l'évolution de l'indice de traitement mensuel brut de base, notion intermédiaire entre le salaire brut et le traitement indiciaire brut (c'est à dire, grossièrement, salaire brut hors prime à structure constante) utilisée par l'INSEE pour tenter d'éclairer le problème de la comparaison entre salaires privés et traitements de la fonction publique. Mais, comme le souligne l'INSEE, la comparaison est délicate compte tenu des différences dans la logique de

En 1997, l'indice des traitements a été augmenté à deux reprises, en mars puis en octobre, de 0,5 %. En moyenne annuelle, l'indice des traitements progresserait de 0,6 % en termes nominaux (après 1,4 % en 1996 et 2,7 % en 1995) et perdrat 0,5 % en termes réels.

Fig. 175 : INDICE DES TRAITEMENTS BRUTS
DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT
ET TAUX DE SALAIRE HORAIRE OUVRIER BRUT¹
(évolution en %)

	Glissements semestriels					Glissements annuels			Moyennes annuelles		
	1996		1997		1998	1995	1996	1997	1995	1996	1997
	1er s.	2e s.	1er s.	2e s.	1er s.	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Indice brut	0,0	0,0	0,5	0,5		2,7	0,0	1,0	2,7	1,4	0,6
Indice brut en francs constants	- 1,1	- 0,7	0,2	- 0,1		0,7	- 1,8	0,1	1,0	- 0,6	- 0,6
Taux de salaire horaire ouvrier	1,9	1,0	1,7	1,0	1,4	2,3	2,9	2,7	2,4	2,5	2,8
Taux de salaire horaire ouvrier en francs constants	0,8	0,3	1,4	0,4	0,6	0,3	1,1	1,8	0,7	0,5	1,6
SMIC	2,5	0,0	4,0	0,0	1,9	4,0	2,5	4,0	3,1	3,6	2,9
SMIC en francs constants	1,4	- 0,7	3,7	- 0,6	1,1	2,0	0,7	3,1	1,3	1,5	1,7
Indice des prix à la consommation	1,1	0,7	0,3	0,6	0,8	2,0	1,8	0,9	1,7	2,0	1,2

Prévision.

¹ Les glissements sont calculés de janvier à juillet et de juillet à janvier.

Les données figurant dans ce tableau ne sont pas corrigées des variations saisonnières.

Source : INSEE, note de conjoncture, décembre 1997.

Le salaire moyen par tête (SMPT) pour les agents de l'Etat augmenterait, compte tenu de l'impact des effets de structure, de 1,6 % en 1997 contre 2,5 % en 1996. Le salaire moyen par tête des salariés des entreprises non financières, non agricoles, hors GEN, augmenterait de 2,7 % en 1997, après 2,5 % en 1996.

On rappellera que l'accord du 10 février 1998 prévoit le maintien du pouvoir d'achat des traitements des fonctionnaires (2,6 % sur 1998 et 1999), le rattrapage partiel de la perte de pouvoir d'achat enregistré en 1996 en faveur des bas salaires et l'alignement sur le SMIC du salaire minimum dans la fonction publique¹⁶⁹.

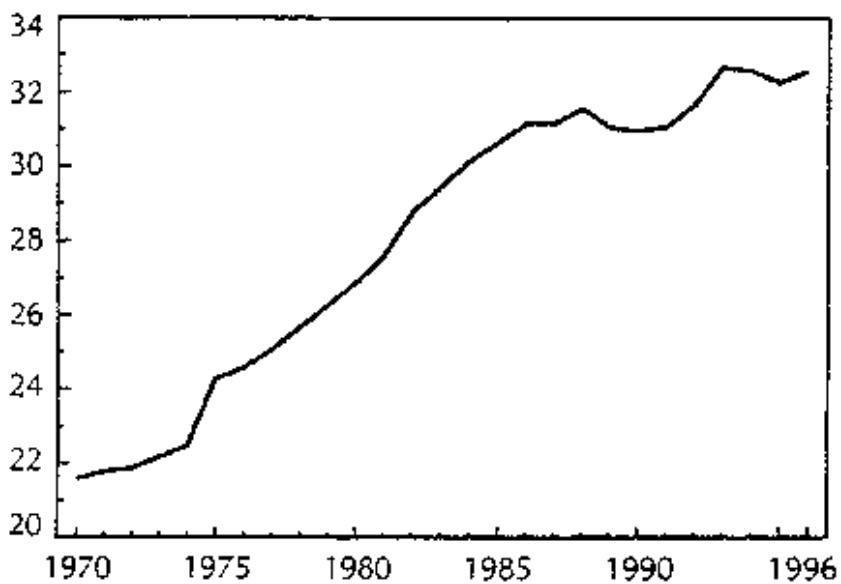
fonctionnement et dans les structures d'emploi (voir sur ce point « *Informations rapides - n° 3 du 9 janvier 1998* »).

¹⁶⁹Cf. Titre II-, chap. II, C - « *L'accord salarial fonction publique* », supra.

IV - LES PRESTATIONS SOCIALES

Les prestations¹⁷⁰ provenant de transferts sociaux occupent une place de plus en plus importante dans le revenu disponible des ménages. Elles représentent plus du tiers du revenu primaire en 1996, contre moins du cinquième en 1960, ainsi que l'établit le graphique suivant.

Fig. 176 : PART DES PRESTATIONS SOCIALES
DANS LE REVENU* DES MÉNAGES



* Revenu disponible brut avant impôts.

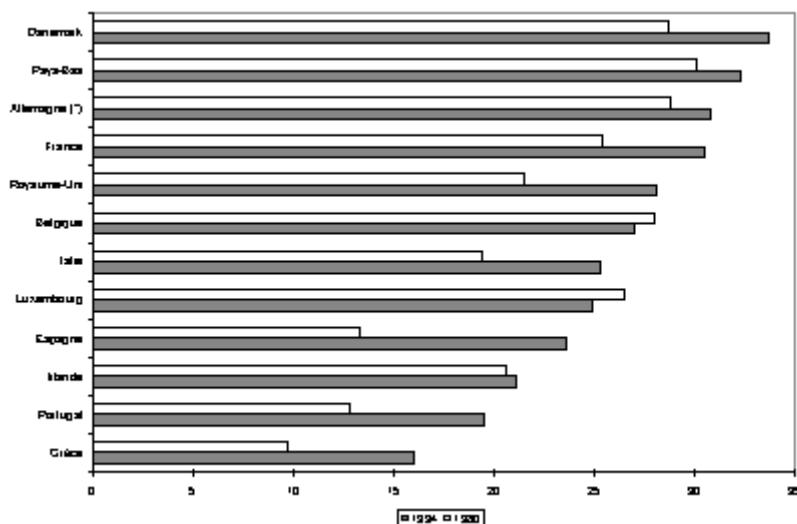
Source : INSEE.

A - ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN MATIÈRE DE PRESTATIONS SOCIALES

Selon une étude réalisée par l'INSEE (cf. tableau ci-après), sur quatre pays européens (Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, France), la France est le pays qui consacre le plus de son PIB aux prestations (30 % du PIB consacré à ces dépenses contre 25,9 % en 1981).

¹⁷⁰On entend par prestations sociales les prestations familiales, les retraites des régimes général et complémentaires, les pensions civiles et militaires de l'État, le minimum vieillesse et invalidité, les préretraites FNE, les prestations chômage, le RMI (cf. tableau des taux en vigueur au 1.7.96).

Fig. 177 : LA PROTECTION SOCIALE DANS L'UNION EUROPÉENNE
(dépenses en % du PIB)



Source : INSEE.

Le système français permet relativement plus que les autres d'éviter le risque de pauvreté (10 % de ménages considérés comme pauvres¹⁷¹ en France, contre 11,6 % en Espagne et 13,8 % au Royaume-Uni). De ce fait, il est considéré comme l'ensemble le plus complet, l'INSEE soulignant que « *comparativement, la France se singularise par la combinaison d'un système assurantiel bien développé, avec un poids important des retraites et des transferts important au titre de la famille (aide au logement incluse)* ».

Fig. 178 : RÉPARTITION PAR NATURE DES PRESTATIONS

Source : INSEE.

¹⁷¹ Ménages disposant de moins de 50 % du revenu médian par unité de consommation.

Fig. 179 : POIDS DES REVENUS SOCIAUX
DANS LE REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES EN 1993
(en %)

	Espagne	France ³	Pays-Bas	Royaume-Uni
Poids des revenus sociaux dans le revenu total disponible de l'ensemble des ménages	25,4	29,9	29,5	23,1
dont retraites ¹	17,9	21,4	17,5	13,7
dont autres revenus sociaux ²	7,5	8,5	12	9,4
Pourcentage de ménages bénéficiaires de revenus sociaux	62	73	75	77
de retraites ¹	38	36	29	37
dont autres revenus sociaux hors retraite ²	31	46	52	55
Poids des revenus sociaux dans le revenu des ménages bénéficiaires				
Ensemble des revenus sociaux	47	45	41	33
Retraites ¹	54	74	77	48
Revenus sociaux hors retraite ²	26	19	22	18

Guide de lecture : 62 % des ménages espagnols ont perçu en 1993 des revenus sociaux qui représentent 47 % de leurs revenus. 38 % des ménages espagnols ont perçu des retraites qui représentent 54 % de leurs revenus.

¹ Y compris préretraite.

² Famille, logement, invalidité, chômage, minima et aide sociale.

³ Dans le cas de la France la structure de revenu est calculée à partir du revenu disponible avant impôts.

Source : Eurostat, 1994.

C'est dans le domaine de la vieillesse (qui représente désormais 42 % des prestations) que la croissance a été la plus forte (12,6 % du PIB en 1996, contre 10,5 % en 1981). Ceci résulte de l'arrivée à l'âge de la retraite de nouveaux pensionnés qui ont cotisé plus longtemps et sur la base de salaires plus élevés que leurs aînés. Les dépenses de santé (un tiers du total, 10 % du PIB en 1996, contre 8,8 % en 1981) ont également fortement progressé sous l'effet conjugué d'une extension de la couverture sociale, de l'allongement de l'espérance de vie et du progrès médical. De même, les prestations liées au chômage (8 % du total) ont suivi l'évolution de la détérioration de l'emploi (2,4 % du PIB en 1993 contre 2,2 % en 1981). Les dépenses consacrées à la famille sont les seules à avoir peu évolué en proportion du PIB (4,2 % du PIB en 1981, 4,6 % en 1996), notamment à cause du recul de la fécondité et du déclin relatif des familles nombreuses.

Fig. 180 : PRESTATIONS SOCIALES REÇUES¹ PAR LES MÉNAGES
(en milliards de francs)

	1986	p 1986	1996/95 %
Santé	334	544	3,8
Maladie	220	372	3,9
Infirmité, invalidité	84	136	4,6
Accidents du travail	30	36	0,0
Vieillesse-survie	609	982	3,6
Cessation anticipée d'activité	51	17	- 15,0
Vieillesse	450	821	4,2
Survie ²	108	144	2,9
Maternité-famille	165	256	2,4
Maternité	16	22	0,0
Famille	149	234	2,6
Emploi	85	168	3,1
Inadaptation professionnelle	15	39	- 11,4
Chômage	70	129	8,4
Divers	4	29	3,6
Total des prestations à des résidents	1 197	1 979	3,5
Total (y compris non-résidents)	1 207	1 998	3,5

¹ En espèces et en nature.

² Pensions de réversion, capitaux décès.

Source : INSEE.

Fig. 181 : MONTANT DES PRINCIPALES PRESTATIONS SOCIALES
(au 1er juillet 1996)

	Montant mensuel en francs	Revalorisation %
Allocations familiales :		
- 2 enfants à charge	665	0,1
- Enfant supplémentaire	853	0,1
- Complément familial	866	0,1
Prestations vieillesse :		
- Minimum pour une personne seule	3 392	3,7
- Minimum pour un couple	6 086	3,7
- Garantie de ressources ¹	8 495	1,7
- Préretraite ²	8 160	2,0
Prestations de chômage :		
- Prestations UNEDIC	4 346	2,4
- Allocation de solidarité spécifique	2 366	0,0
Revenu minimum d'insertion :		
- Personne seule	2 374	2,1
- Couple	3 562	2,1
- Par personne à charge à partir de la 3ème	950	2,1

¹ Montant moyen.- ² Allocation du fonds national pour l'emploi.

Source : INSEE.

Du fait de cette évolution globale, les prestations sociales prennent une part de plus en plus importante dans le revenu des ménages. D'après une étude réalisée par l'INSEE, les transferts sociaux hors retraites représentaient, en 1995, en part du revenu global, pour les catégories suivantes :

ouvriers	16,0 %
employés	12,5 %
exploitants agricoles.....	9,5 %
professions intermédiaires.....	7,0 %
artisans, commerçants, chefs d'entreprises...	6,0 %
cadres	5,0 %

En valeur monétaire, ces transferts représentaient les sommes suivantes.

Fig. 182 : REVENUS SOCIAUX MOYENS ANNUELS
PAR MÉNAGE EN 1995 (hors retraite)

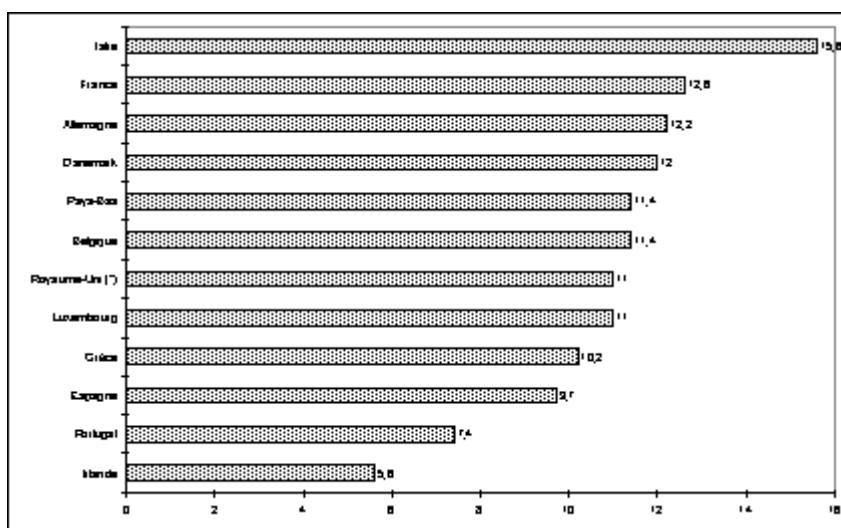
Source : INSEE.

Compte tenu de l'importance grandissante des transferts sociaux dans le revenu disponible brut des ménages, il est nécessaire d'examiner les évolutions qui pourraient affecter celui-ci au cours de l'année 1998 par des modifications affectant soit les prestations servies, soit les cotisations versées. Compte tenu des projets en cours et connus à la date de rédaction de ce rapport, on examinera successivement le dossier des retraites, des allocations familiales et celui de la modification du financement de la Sécurité sociale intervenu au 1er janvier 1998.

B - ÉVOLUTIONS QUI AFFECTENT LES RÉGIMES DE RETRAITE

Ainsi que cela a déjà été souligné, la part des prestations liées à la vieillesse croît particulièrement dans le PIB (10,5 % en 1981, 12,6 % en 1996), sous le double effet de l'accroissement du nombre de retraités et de l'augmentation moyenne des pensions. La France est, après l'Italie, le pays qui consacre la part la plus importante de son PIB aux retraites.

Fig. 183 : PART DES RETRAITES DANS LE PIB EN 1994
(en %)



Source : INSEE.

En 1995, le nombre de retraités s'élevait à 11,8 millions, dont 10,9 millions percevaient une pension de droit direct.

Fig. 184 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RETRAITÉS
(en millions)

	1989	1992	1994	1995
Nombre de droits directs versés au 1/07	12,6	14,0	15,0	15,6
Retraités bénéficiaires de droits directs	9,2	10,1	10,5	10,9
Bénéficiaires du minimum vieillesse	1,3	1,1	1,0	1,0

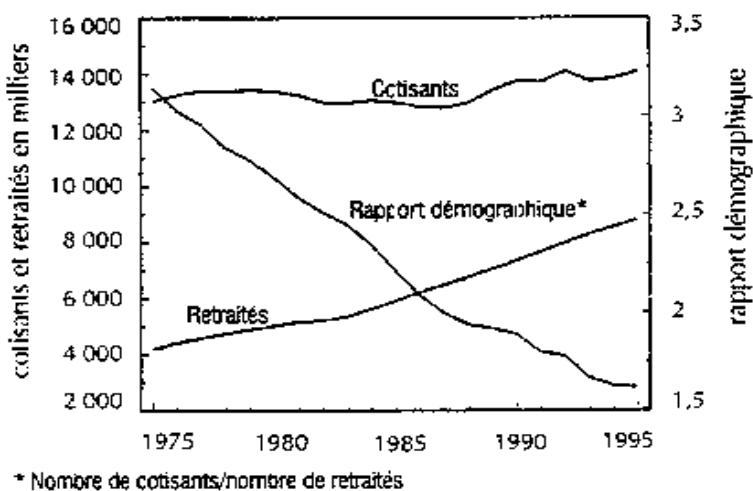
Source : INSEE.

Dans le même temps, le montant des retraites et pensions de toutes natures prend une place de plus en plus importante dans le revenu des ménages. Ainsi, selon une statistique de la Direction générale des impôts, établie sur les revenus imposables de 1995, les retraites et pensions représentaient 23,1 % du total, contre 20,8 % en 1991, les traitements et salaires connaissant, eux, une évolution inverse (62,8 % en 1991 et 61,7 % en 1995).

L'augmentation continue du nombre de retraités pose de sérieux problèmes d'équilibre aux divers régimes de retraite. En 1960, il y avait un peu plus de quatre actifs pour un retraité du régime général ; ils n'étaient plus que trois pour un en 1976, deux pour un en 1986, et seulement 1,6 pour un en 1995. Cette tendance devrait se prolonger durablement puisque le ratio inactifs/actifs devrait passer de 37,2 % en 1995 à 53 % en 2020, ce qui revient à dire qu'à cette époque il y aura plus de retraités que d'actifs cotisants.

L'évolution sur vingt ans des cotisants, des retraités et du rapport démographique du régime général, traduite dans le graphique suivant, est significative des tendances lourdes constatées en la matière.

Fig. 185 : ÉVOLUTION SUR VINGT ANS DES COTISANTS, DES RETRAITÉS ET DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE* DU RÉGIME GÉNÉRAL



Source : INSEE.

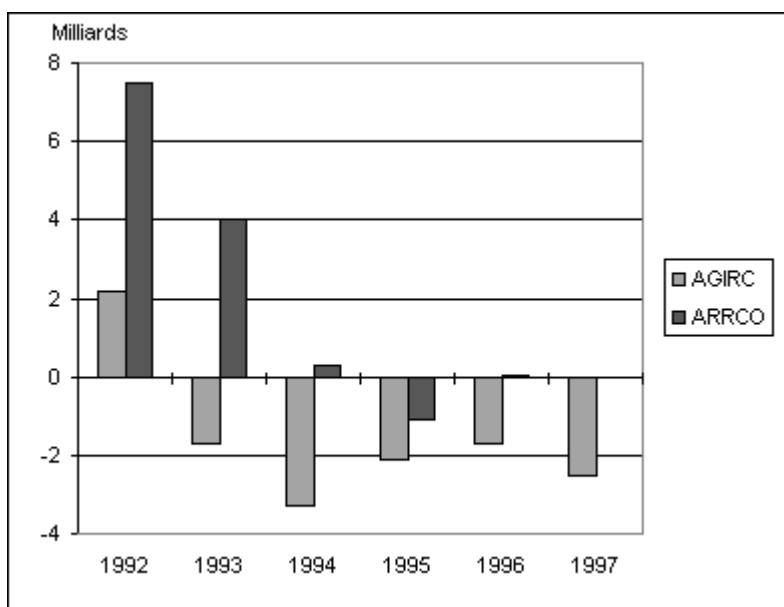
Ce déséquilibre grandissant entre les retraités et les cotisants est la conséquence du vieillissement de la population : les plus de soixante ans représentent maintenant 20,3 % de la population, contre seulement 17 % en 1980. Cela est dû certes à la hausse de l'espérance de vie, mais aussi à la baisse des naissances dans les années 1960 et au ralentissement de l'immigration.

Cette situation démographique, défavorable aux régimes de retraite, à laquelle s'ajoutent les conséquences de la crise de l'emploi, est source de difficultés de gestion et d'équilibre. A tel point que la plupart de ces régimes sont en déficit et que, pour certains, c'est le problème de leur existence même qui est posé (cas de l'AGIRC en particulier). Ainsi les résultats des divers régimes seraient les suivants pour 1997 :

- branche vieillesse du régime général : 8,5 milliards de francs ;
- régimes spéciaux : entre 30 et 50 milliards ;

- ARRCO : excédent de 1,4 milliard de francs ;
- AGIRC : déficit de 3,350 milliards de francs.

Fig. 186 : LES DIFFICULTÉS DES CAISSES COMPLÉMENTAIRES
(en milliards de francs)



Source : AGIRC et ARRCO.

Pour faire face à ces déséquilibres, diverses mesures ont été prises soit par les pouvoirs publics pour le régime général, soit par les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires qui ont consisté soit à augmenter les cotisations, soit à diminuer les prestations, soit encore à recourir aux deux moyens à la fois ce qui a forcément des effets sur le revenu disponible des ménages d'actifs et de retraités. Ces dispositifs de redressements successifs sont les suivants.

1. Régime général

La réforme la plus importante a été introduite par le gouvernement Balladur et a pris effet à compter du 1er janvier 1994. Elle consiste à allonger progressivement la durée de cotisation pour obtenir une retraite à taux plein de 37,5 à 40 annuités, et à porter également progressivement la référence pour le calcul de la retraite des dix aux vingt-cinq meilleures années. La CNAV a estimé que ces modifications importantes auraient pour effet, à terme, de diminuer pour les hommes le taux de remplacement (retraite globale/salaire d'activité) de 70 % en 1994 à 62 % en 2015 (avec une situation inchangée pour les femmes) mais à la condition que les cotisations soient augmentées de 4 à 5 points d'ici là.

Par ailleurs, les retraites du régime général n'évoluent plus qu'en fonction de la hausse des prix, et non du salaire moyen. C'est ainsi que, pour 1998, les

retraites servies par la CNAV ne seront revalorisées que de 1,10 % (chiffre inférieur au taux d'inflation prévu, le gouvernement ayant décidé de récupérer 0,2 % considéré comme trop-perçu sur 1997).

2. Retraites complémentaires

Le plan de redressement résulte d'un accord paritaire signé le 25 avril 1996 par les partenaires sociaux gestionnaires des régimes (sauf la CGT) et prévoyant une baisse sensible du rendement des cotisations, une limitation des revalorisations des retraites (un point de moins que l'évolution du salaire moyen sans pouvoir dépasser l'inflation) et une augmentation progressive des taux de cotisation à l'AGIRC ainsi que pour les non-cadres cotisant à l'ARRCO au-dessus du plafond de Sécurité sociale.

En outre, pour faire face à son important déficit, l'AGIRC a gelé les revalorisations de ses retraites en 1994-1995, les a limitées à 1,5 en 1996, et 0,5 en 1997, et les a à nouveau gelées pour 1998. Il en résulte une perte de pouvoir d'achat de la retraite des cadres de l'ordre de 7 % depuis 1993.

Les graves difficultés d'équilibre de l'AGIRC amènent certains à prôner sa fusion avec l'ARRCO, ce qui reviendrait à faire supporter par les non-cadres les problèmes de trésorerie du régime cadre.

3. Régimes spéciaux

Pour l'instant, ceux-ci n'ont pas été modifiés malgré l'intention qui en avait été manifestée dans le cadre du plan Juppé. Les événements que ce projet avait suscités en novembre et décembre 1995 avaient amené le gouvernement de l'époque à renoncer à cette réforme. Le gouvernement actuel a indiqué qu'il mènerait, courant 1998, une réflexion sur les régimes spéciaux de retraite particulièrement concernés par des situations de déficit durable.

4. Fonds de pension

La précédente majorité avait fait voter, le 25 mars 1997, une loi dite « loi Thomas » qui créait les plans d'épargne-retraite pour les salariés du privé. Mais, suite aux élections législatives de mai 1997, les décrets d'application n'ont pas été pris et le dispositif législatif est resté gelé. Le système de fonds de pension « à la française » ainsi prévu, qui avait rencontré l'hostilité de la plupart des organisations syndicales, n'a donc pas vu le jour de ce fait.

Le gouvernement actuel a prévu de réformer ce système afin d'en faire un troisième étage facultatif du système de retraites géré collectivement et disposant de garanties suffisantes. Tout en distinguant la problématique de l'avenir des régimes de retraites de celle de l'orientation de l'épargne vers le financement long des entreprises, le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, M. Dominique Strauss-Kahn, a notamment déclaré à ce sujet que « *la question est de savoir comment, sans mettre en danger les régimes par répartition qui sont le socle de notre dispositif, pourrait être donnée à nos concitoyens la possibilité de mieux préparer leur retraite par des mécanismes d'accumulation d'épargne mutualisée, fondés sur les principes fondamentaux de solidarité et de gestion paritaire* ».

Il n'en reste pas moins que le débat sur l'avenir des systèmes des retraites dans notre pays est permanent, sous la double pression des difficultés des régimes et de la volonté de L'Etat de limiter sa participation. Il en résulte une volonté de privilégier la logique financière au sein du système, telle que d'ailleurs préconisée par l'OCDE et reprise au niveau européen. Sur la base de cette logique, il conviendrait de faire appel de plus en plus aux marchés financiers pour alimenter les régimes de retraite où la capitalisation devrait jouer un rôle accru. L'Etat n'interviendrait que pour garantir un minimum en matière de retraite et imposer l'obligation de constituer une épargne auprès d'organismes privés pour bénéficier, à terme, d'une retraite.

Cette conception s'oppose à la logique des régimes de Sécurité sociale qui consistent à produire collectivement des garanties, suivant le système de la répartition, pour les mettre en oeuvre suivant des règles de solidarité déterminées en commun. L'enjeu véritable est, en effet, de savoir si ce qui aujourd'hui constitue une couverture sociale se transformera demain en un marché concurrentiel. Ce sera, sans nul doute, le point central du débat qui va continuer sur l'avenir des systèmes de retraite dans notre pays.

C - LES MODIFICATIONS INTERVENUES AU SEIN DES PRESTATIONS FAMILIALES

La réforme des prestations familiales introduite par le gouvernement actuel, dans le cadre de la loi sur le financement de la Sécurité sociale pour 1998, a été une des plus controversées de la période. En effet, pour faire face à un déficit durable de la branche famille (de 13,3 milliards de francs en 1997 et de 12 milliards en 1998 avant application de la réforme), dont les principales évolutions figurent dans le tableau ci-après, le gouvernement a fait voter deux modifications substantielles au dispositif de prestations familiales précédemment en vigueur.

**Fig. 187 : LES PRINCIPALES PRESTATIONS FAMILIALES
VERSÉES EN MÉTROPOLE
(en milliards de francs)**

En 1997, l'ensemble des prestations familiales en métropole se monte à 157,8 milliards de francs contre 147,7 en 1995 et représente 62 % des dépenses totales de la branche.

Source : Commission des comptes, septembre 1997.

1. La mise sous condition de ressources de l'attribution des allocations familiales, principales prestations servies au titre de la branche famille

Diverses autres prestations familiales étaient déjà sous condition de ressources (APL, par exemple), mais les allocations de base attribuées pour charge d'enfants, à partir du deuxième, ne l'avaient jamais été depuis leur création en 1945. La réforme appliquée à compter de mars 1998 introduit une notion de plafond de ressources pour bénéficier des allocations familiales. Après débat et amendements au Parlement, les plafonds en question sont les suivants :

Fig. 188 : PLAFONDS DE RESSOURCES DES ALLOCATIONS FAMILIALES (exprimées en revenus nets catégoriels annuels)

Nombre d'enfants	Ménages avec un revenu en 1996	Ménage avec 2 revenus en 1996 ou personne seule
2 enfants soit un revenu net mensuel d'environ	216 000 F 25 000 F	276 480 F 32 000 F
3 enfants soit un revenu net mensuel d'environ	259 200 F 30 000 F	319 680 F 37 000 F
4 enfants soit un revenu net mensuel d'environ	302 400 F 35 000 F	362 880 F 42 000 F
par enfant en plus soit par mois	+ 43 200 F + 5 000 F	+ 43 200 F + 5 000 F

Source : CNAF.

Cette restriction dans l'accès au bénéfice des allocations familiales va priver environ 350 000 familles (soit 8 % des familles bénéficiaires) du droit à ces prestations familiales. Il en est escompté une économie d'environ 4,5 milliards de francs en 1998.

Le fondement même de cette réforme a été contesté, y compris devant le Conseil constitutionnel, comme portant atteinte au principe de l'universalité des droits à allocation familiale, mais la juridiction suprême a rejeté ce recours au motif que ce principe ne serait pas « *un des principes fondamentaux de la République* ». Néanmoins, devant la vigoureuse contestation émanant de la plupart des associations familiales et des organisations syndicales, le gouvernement a prévu que cette réforme serait provisoire et revue dans le cadre de la réforme de la politique familiale qui doit être engagée à partir de juin prochain.

2. Réduction de l'allocation pour garde d'enfants à domicile (AGED)

La prise en charge à 100 % des cotisations sociales dues pour les emplois de garde d'enfants à domicile dont bénéficient les titulaires de l'AGED (environ 67 000) a été réduite de moitié au-dessus de 300 000 francs de revenu par ménage et de 25 % en dessous. Il en est attendu une économie d'environ 1 milliard de francs au titre des prestations servies.

Ces deux mesures - AGED et mise sous condition de ressources des allocations familiales - ont eu pour effet de réduire sensiblement les prestations attribuées à certaines catégories de familles et d'élargir considérablement la proportion de ces prestations dorénavant attribuées sous condition de ressources (cf. graphique ci-après). Cette logique change en profondeur le fondement même du système de prestations familiales jusqu'ici basé sur le principe d'égalité et s'orientant principalement maintenant sur celui de l'équité. Ce qui constituera l'enjeu principal du débat à venir sur ce dossier.

Fig. 189 : PART DES PRESTATIONS SOUMISES À
UNE CONDITION DE RESSOURCES
(évolution en %)

Source : CES.

3. Autres mesures prises sur le niveau des prestations familiales

Deux autres mesures ont été prises récemment en matière de taux des prestations familiales. Elles concernent :

- la majoration de l'allocation de rentrée scolaire versée en 1997, dont le taux a été porté de 1 000 F par enfant bénéficiaire en 1996 à 1 600 F en 1997 (5,7 millions d'enfants concernés pour un coût de 2,4 milliards de francs à la charge de la CNAF et 6,9 milliards de francs à la charge de l'Etat). Cette mesure a dopé la consommation constatée au cours du deuxième semestre 1997 ;
- la revalorisation des allocations familiales pour 1998, limitée à 1,10 % (1,42 % en 1997), qui a été jugée « *insuffisante* » par le conseil d'administration de la CNAF.

La politique familiale se trouve, du fait des réformes engagées en 1997, au coeur du débat sur la protection sociale en France. La Conférence nationale sur la famille que le gouvernement a promis de réunir en juin prochain devra trancher entre divers impératifs. Le Premier ministre a indiqué à ce sujet qu'elle aurait à mener « *une réflexion d'ensemble sur les objectifs et le financement de la politique familiale* ».

D - INCIDENCES SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MODIFICATIONS INTERVENUES DANS LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'année 1998 sera marquée par une profonde modification de la nature du financement de la protection sociale. En effet, en application de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998, il est opéré, à compter du 1er janvier un transfert important de cotisations maladie à la charge des salariés sur la contribution sociale généralisée (CSG). En contrepartie d'une réduction de 4,75 points de cotisation maladie à la charge des salariés, le taux de la CSG applicable antérieurement (3,4 %) est portée à 7,5 %, soit une augmentation de 4,10 points entièrement affectée à l'assurance maladie (5,10 % au total).

Les tableaux ci-après donnent les indications concernant, d'une part, la situation en matière de cotisation et de CSG, avant et après la réforme intervenue au 1er janvier 1998 ainsi que la situation actuelle par branche après celle-ci.

Fig. 190 : BASCULEMENT « COTISATIONS/CSG »

AVANT		APRES	
CSG	Cotisation maladie	CSG	Cotisation maladie ³
Salariés	3,4 %	5,5 %	7,5 %
Fonctionnaires	3,4 %	4,75 %	7,5 %
Retraités ¹ et Chômeurs ¹	3,4 %	2,8 %	6,2 %
Epargne ²	3,4 %	-	7,5 %

¹ Imposables.² Sauf : Livret A Codevi, Livret d'épargne populaire, Livret jeune.³ Prestations en espèces (indemnités maladie, maternité).

Fig. 191 : LES ALLOCATIONS FAMILIALES

Employeurs		Salariés	
Cotisation		CSG	Cotisations
Salariés	<=120 % du SMIC >120 % mais <= 130 % 2,7 % >130 % du SMIC 5,4 %	1,1 %	-
Fonctionnaires	5,2 %	1,1 %	-
Retraités ¹ et Chômeurs ¹		1,1 %	-
Epargne ²		1,1 %	-

¹ Imposables.

Fig. 192 : L'ASSURANCE MALADIE

Employeurs		Salariés	
Cotisations ³		CSG	Cotisations
Salariés	12,8 %	5,1 %	0,75 %
Fonctionnaires	9,70 %	5,1 %	-
Retraités ¹ et chômeurs ¹	-	3,8 %	-
Epargne ²		5,1 %	-

¹ Imposables.² Sauf : Livret A Codevi, Livret d'épargne populaire, Livret jeune.³ Totalité du salaire.

Fig. 193 : L'ASSURANCE VIEILLESSE

Employeurs		Salariés	
Cotisations		CSG (FSV)	Cotisations
Salariés	8,2 % plafond SS + 1,6 % totalité salaire	1,3 %	6,55 %
Ass. veuvage	-		0,10 %
Fonctionnaires	-	1,3 %	7,85 %
Retraités ¹ et Chômeurs ¹	-	1,3 %	-
Epargne		1,3 %	-

¹ Imposables.

Source CES.

Ce transfert du mode de financement de la sécurité sociale, qui ne concerne pour l'instant que la quasi-totalité de la part salariale des cotisations maladie, comporte des effets en termes de pouvoir d'achat du revenu net de prélèvements du fait qu'un point de CSG rapporte plus qu'un point de cotisation sociale (44,2 milliards de francs, contre 35 milliards de francs), ce qui a permis de limiter l'augmentation du taux de la CSG à 4,1 points en remplacement de 4,75 points de cotisation. Compte tenu du fait que la CSG ne s'applique qu'à 95 % du salaire brut, les effets en termes de pouvoir d'achat pour les diverses catégories de revenus devraient être les suivants :

- gain de pouvoir d'achat pour les salariés du secteur privé estimé entre 0,8 % et 1,1 %, soit environ 13 à 15 milliards de francs de revenu disponible supplémentaire sur 1998 ;
- neutralité pour les fonctionnaires (après mise en place d'un mécanisme de compensation en ce qui concerne la CSG supplémentaire frappant les primes précédemment exonérées de cotisations sociales) et, d'une manière générale, pour les retraités (pour lesquels le relèvement de la CSG a été limité à 6,2 % au lieu de 7,5 % pour les actifs, l'augmentation absorbant totalement les 2,8 points de cotisation maladie précédemment à la charge des retraités ; néanmoins pour certains régimes et pour certains compléments de retraite, la compensation n'est pas complètement assurée) ;
- perte de pouvoir d'achat pour les revenus de l'épargne (sauf pour l'épargne exonérée) qui subiront dorénavant la CSG à 7,5 % au lieu de 3,4 % précédemment (il en résultera un accroissement des prélèvements sur l'épargne à ce titre d'environ 18 milliards de francs). Il en est de même pour les revenus non salariaux.

En définitive, la réforme intervenue, qui a pour but de diversifier les bases de financement de la sécurité sociale, aura certainement pour effet de modifier à la marge le revenu net salarial mais aussi, d'une manière moins évidente, le revenu disponible des ménages du fait du renforcement de la taxation de l'épargne dont les produits sont une des composantes de leur revenu, notamment pour les retraités.

En ce qui concerne le prolongement décidé de l'exigibilité du RDS (remboursement de la dette sociale) de cinq ans - jusqu'en 2014 - pour absorber la dette supplémentaire de 87 milliards de francs (75 au titre de 1996 et 1997, et 12 prévus pour 1998) de la Sécurité sociale reprise par la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale), celui-ci n'aura pas d'effet immédiat sur le pouvoir d'achat des ménages en 1998 dans la mesure où le taux du RDS n'est pas modifié (0,5 % sur tous les revenus). Il s'agit en fait d'un report sur les générations futures de la charge du déficit actuel des régimes de protection sociale.

V - LES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX

Le revenu disponible brut (RDB) des ménages étant constitué du revenu primaire augmenté des transferts reçus (prestations sociales - cf ci-dessus) et diminué des impôts et cotisations sociales versés, il est nécessaire d'examiner la nature et le niveau des prélèvements fiscaux et sociaux opérés sur le revenu des ménages pour déterminer ce qui reste à leur disposition pour la consommation et l'épargne.

Cette analyse du poids et de la répartition de ce qu'il est convenu d'appeler les prélèvements obligatoires¹⁷² s'avère d'autant plus indispensable que, d'une part, la situation française en la matière est relativement spécifique et que, d'autre part, elle connaît des évolutions importantes. C'est pourquoi, on examinera successivement :

- le niveau et la répartition des prélèvements obligatoires ;
- l'évolution des prélèvements fiscaux ;
- les modifications intervenues dans le financement de la protection sociale.

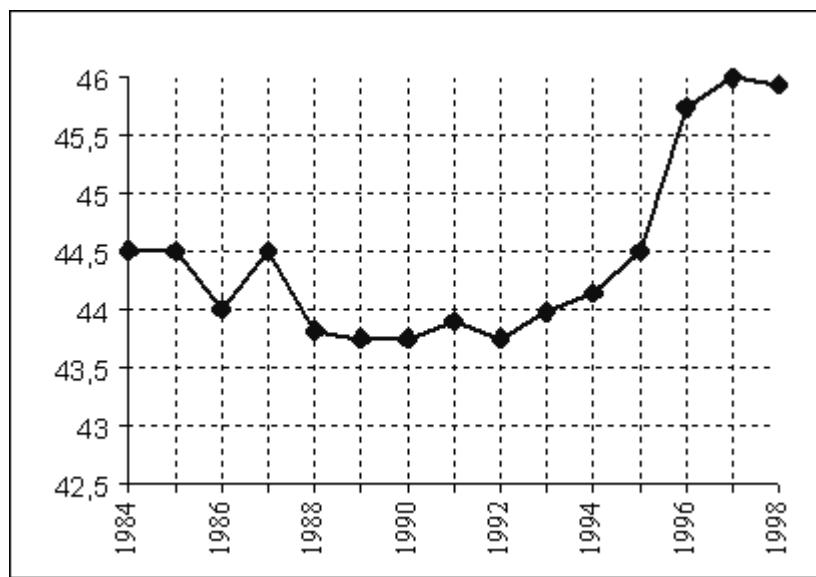
A - STABILISATION À UN HAUT NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le taux des prélèvements obligatoires¹⁷³ est passé de 35,10 % en 1970 à 46 % en 1997. En 1998, il devrait se stabiliser aux alentours de 45,9 %. L'évolution des prélèvements obligatoires depuis 1984 est retracée dans le graphique suivant.

¹⁷²Les prélèvements obligatoires comprennent les impôts perçus par l'Etat, y compris ceux reversés aux collectivités locales ou à l'Union européenne, ainsi que les cotisations sociales effectives versées par les assurés sociaux ou leurs employeurs.

¹⁷³Le taux des prélèvements obligatoires est le rapport du montant de ceux-ci au PIB.

Fig. 194 : ÉVOLUTION DU TAUX DES PRÉLÈVEMENTS
DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS
(en % du PIB)



Source : Ministère de l'Economie et des finances.

Malgré l'institution de nouveaux prélèvements en 1998 (à raison de 5 milliards de francs de suppléments d'impôts pour les ménages et 9 milliards de francs pour les entreprises), le taux des prélèvements obligatoires est appelé à baisser légèrement (- 0,1 point) en raison de l'évolution du PIB. En 1998, le montant global des prélèvements obligatoires sera de 3 873 milliards de francs (contre 3 731 en 1997). Son évolution et sa répartition par rapport au PIB sont retracées dans le tableau suivant.

Fig. 195 : PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES RAPPORTÉS
AU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT TOTAL
(en pourcentage)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Prélèvements destinés aux organismes de sécurité sociale, au FSV et à la CADES ¹ dont :	19,9	19,7	19,9	20,1	20,3	20,6	21,1	21,2	21,5	22,1	22,3	22,3
Cotisations sociales	19,1	19,0	19,2	19,3	19,2	19,4	19,6	19,1	19,3	19,6	19,1	19,1
Impôts, y compris CSG et CRDS	0,8	0,8	0,7	0,8	1,1	1,2	1,5	2,0	2,2	2,5	3,2	3,2 ⁴
Impôts hors sécurité sociale ² dont :	24,5	24,1	23,8	23,6	23,6	23,0	22,8	22,9	23,1	23,6	23,8	23,5
Etat	17,3	16,7	16,6	16,3	15,8	15,2	14,7	14,7	14,9	15,3	15,2	15,0
Collectivités locales	5,9	5,9	5,9	6,1	6,3	6,4	6,8	6,8	6,8	7,0	7,2	7,1
CEE	1,0	1,2	1,1	0,9	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1
Total	44,5	43,8	43,7	43,7	43,9	43,7	43,9	44,1	44,6	45,7	46,0	45,9
Total net des allégements de cotisations³	44,5	43,8	43,7	43,7	43,8	43,6	43,8	43,8	44,1	45,0	45,3	45,1

¹ A partir de 1994, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) recueille une partie de la CSG ainsi que les droits sur les alcools. La CADES, créée en 1996, recueille la CRDS.

² Cette décomposition ne prend pas en compte les prélèvements destinés aux organismes divers d'administration centrale (hors FSV), qui représentent, selon les années, 0,2 à 0,3 point de PIB.

³ A partir de 1991, des prises en charge par l'Etat de cotisations employeurs se sont progressivement mises en oeuvre. D'après les conventions de la Comptabilité nationale, les cotisations sociales sont cependant maintenues au même niveau, la perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale étant compensée par une subvention de l'Etat aux entreprises. Cependant, cette mesure se traduit bien par une baisse des prélèvements obligatoires supportés par les entreprises, dont l'effet est retracé sur celle ligne.

⁴ En 1998, la répartition ne tient pas compte du basculement d'une partie des cotisations sociales vers la CSG, comptée en Comptabilité nationale comme un impôt.

Source : Ministère de l'Economie et des finances.

L'évolution de la répartition des prélèvements obligatoires par nature d'affectation en pourcentage du montant global de ceux-ci est la suivante.

Fig. 196 : RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
(en pourcentage)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Prélèvements destinés aux organismes de sécurité sociale, au FSV et à la CADES dont : ¹	44,8	45,0	45,6	46,0	46,3	47,2	48,1	48,0	48,2	48,4	48,4	48,7
Cotisations sociales	43,0	43,2	43,9	44,1	43,8	44,5	44,6	43,4	43,3	42,8	41,5	4,7 ³
Impôts, y compris CSG et CRDS	1,9	1,8	1,7	1,9	2,5	2,7	3,5	4,6	4,8	5,5	6,9	7,0 ³
Impôts hors sécurité sociale ² dont :	55,2	55,0	54,4	54,0	53,7	52,8	51,9	52,0	51,8	51,6	51,6	51,3
Etat	38,9	38,1	37,9	37,3	36,0	34,9	33,4	33,3	33,5	33,4	33,0	32,7
Administrations publiques locales	13,2	13,5	13,6	14,0	14,4	14,7	15,4	15,4	15,4	15,4	15,6	15,5
CEE	2,3	2,8	2,4	2,1	2,6	2,5	2,5	2,6	2,3	2,3	2,4	2,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ A partir de 1994, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) recueille une partie de la CSG ainsi que les droits sur les alcools. La CADES, créée en 1996, recueille la CRDS.

² Cette décomposition ne prend pas en compte les prélèvements destinés aux organismes divers d'administration centrale (hors FSV), qui représentent, selon les années, 0,2 à 0,3 point de PIB.

³ En 1998, la répartition ne tient pas compte du basculement d'une partie des cotisations sociales vers la CSG, comptée en Comptabilité nationale comme un impôt.

Source : Ministère de l'Economie et des finances.

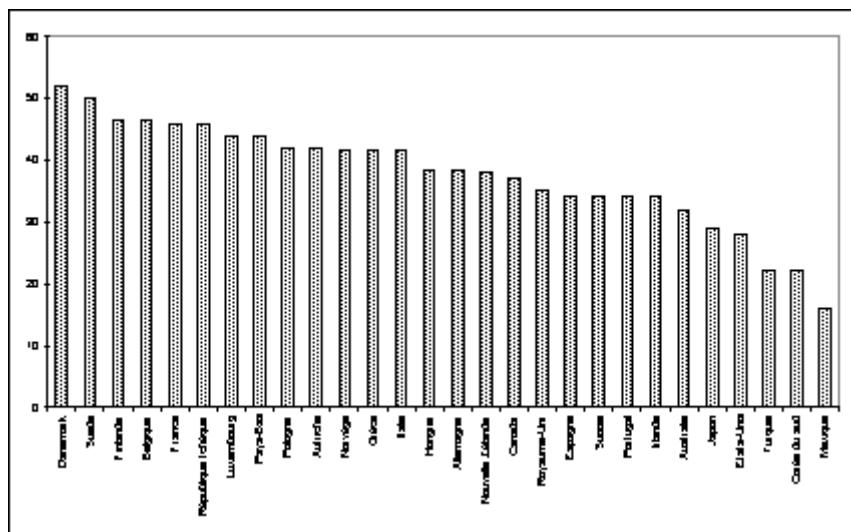
On notera l'augmentation régulière de la part affectée à la protection sociale (44,80 % en 1987 contre 48,70 % en 1998) et la diminution corrélative de celle de nature fiscale (55,2 % en 1987 et 51,3 % en 1998). A l'intérieur de cette dernière catégorie, la part des prélèvements fiscaux d'Etat diminue sensiblement (38,9 % en 1987, 32,7 % en 1998) et celle revenant aux collectivités locales augmente corrélativement (13,2 % en 1987, 15,50 % en 1998).

Par ailleurs, la situation française en matière de prélèvements obligatoires présente deux caractéristiques :

- la France se situe au cinquième rang de l'OCDE ;
- elle a une structure de prélèvements obligatoires tout à fait atypique.

Selon les données harmonisées de l'OCDE, la France, avec un taux de prélèvements obligatoires de 45,7 % du PIB en 1996, se situait au cinquième rang des pays de l'OCDE, la moyenne de ces pays étant de 37,40 % et celle de l'Union européenne de 41,80 % dont la répartition figure dans le graphique ci-après.

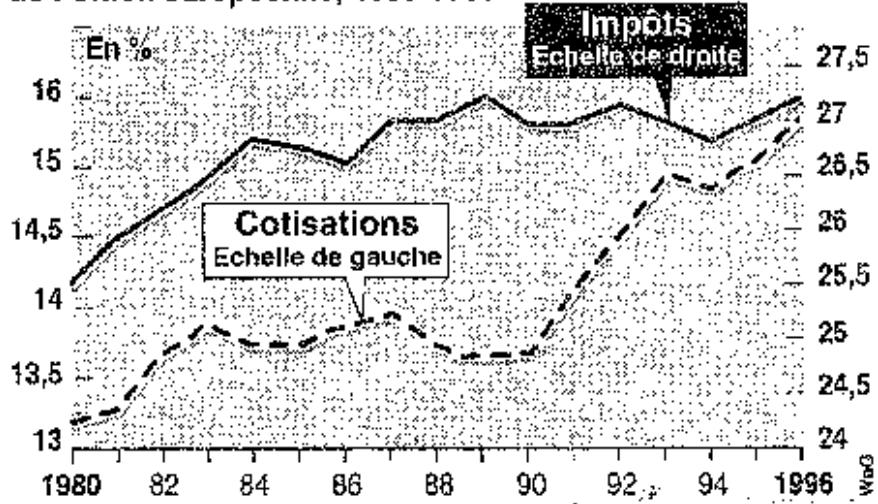
Fig. 197 : LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
DANS LES PAYS DE L'OCDE
(en % du PIB)



Source : OCDE.

Fig. 198 : PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN EUROPE

► Part des impôts et des cotisations sociales dans le PIB de l'Union européenne, 1980-1996



L'autre caractéristique française concerne la structure des prélèvements où l'on constate une faible part des impôts sur le revenu (tant par rapport au PIB que dans la répartition globale) compensée par un niveau important des prélèvements

sociaux et une part importante des impôts sur la consommation. Ces éléments spécifiques sont retracés dans les deux tableaux suivants avec les précautions d'usage relatives aux comparaisons internationales.

Fig. 199 : PART DES PRINCIPAUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DANS LE PIB (1996)

Pays	Impôts sur le revenu	Impôts sur le bénéfice des sociétés	Sécurité sociale	Impôts sur les salaires à la charge des employeurs	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres	Total	
France	6,6	1,7	19,6	1,1	2,3	12,5	1,9	45,7	
Allemagne	9,4	1,4	15,6	-	1,1	10,6	-	38,2	
Belgique	17,5 ¹	15,2	-	-	1,2	12,7	-	46,6	
Danemark	(28,6) 31,1 ¹	(2,5)	1,6	0,2	1,7	17,1	0,1	51,9	
Espagne	7,8	2,0	12,1	-	1,8	9,9	-	33,7	
Grèce	(5,8)	8,8 ¹	(3,0)	0,6	0,3	1,3	16,9	-	27,9
Irlande	10,6	3,2	4,5	0,4	1,6	13,3	-	33,6	
Italie	12,8	15,2 ¹	(2,4)	14,8	0,1	2,2	11,2	-	43,5
Luxembourg	9,7	7,1	11,5	-	3,4	12,3	-	44,0	
Pays-Bas	7,6	4,2	17,5	-	1,9	12,5	0,2	43,9	
Portugal	6,4	2,9	8,6	-	0,8	14,3	0,2	33,4	
Royaume-Uni ²	9,7	3,3	6,3	-	3,7	12,3	0,1	35,3	
Suède	18,3	2,9	15,4	1,3	1,9	12,0	0,1	51,9	
Etats-Unis ²	10,1	2,6	7,0	-	3,1	5,0	-	27,9	
Japon	6,1	4,3	10,4	-	3,3	4,3	0,2	28,5	
Moyenne UE 15 ²	11,3	2,9	12,3	0,4	1,7	12,8	0,2	41,8	
Ensemble OCDE ²	10,4	3,0	9,8	0,3	1,9	11,9	0,3	37,4	

¹ Comporte certaines rubriques non ventilables, les chiffres éventuellement entre parenthèses donnent un ordre de grandeur.

² Chiffres 1995 (1996 non disponibles).

Source : Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995.

Fig. 200 : STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (1996)

Pays	Impôts sur le revenu	Impôts sur le bénéfice des sociétés	Sécurité sociale	Impôts sur les salaires à la charge des employeurs	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres	Total	
France	14,4	3,8	42,9	2,4	5,0	27,3	4,2	100	
Allemagne	24,6	3,8	40,9	-	2,9	27,8	-	100	
Belgique	37,5	-	32,6	-	2,6	27,3	-	100	
Danemark	(55,1) 59,9 ¹	(4,9)	3,1	0,4	3,4	33,0	0,2	100	
Espagne	23,3	5,9	35,9	-	5,4	29,4	-	100	
Grèce	(20,9)	31,5 ¹	(10,6)	2,2	1,1	4,7	60,6	-	100
Irlande	31,6	9,4	13,4	1,2	4,8	39,6	-	100	
Italie	(29,5)	35,0 ¹	(5,5)	34,0	0,2	5,1	25,7	-	100
Luxembourg	22,1	16,1	26,1	-	7,7	27,9	-	100	
Pays-Bas	17,4	9,5	39,8	-	4,3	28,5	0,5	100	
Portugal	19,2	8,8	25,9	-	2,5	42,9	0,6	100	
Royaume-Uni ²	27,5	9,3	17,7	-	10,5	34,7	0,3	100	
Suède	35,2	5,7	29,7	2,5	3,7	23,1	0,2	100	
Etats-Unis ²	36,4	9,5	25,1	-	11,1	17,9	-	100	
Japon ²	21,4	15,1	36,3	-	11,6	15,0	0,7	100	
Moyenne UE 15 ²	27,1	7,0	29,5	1,0	4,2	30,7	0,5	100	
Ensemble OCDE ²	27,7	7,9	26,2	0,8	5,0	31,7	0,8	100	

¹ Comporte certaines rubriques non ventilables, les chiffres éventuellement entre parenthèses donnent un ordre de grandeur.

² Chiffres 1995 (1996 non disponibles).

Source : Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1996.

On remarquera à l'examen de ces données que la France détient :

- l'un des plus bas niveaux d'impôt sur le revenu en pourcentage du PIB et la plus faible part dans l'ensemble des prélèvements (environ la moitié du pourcentage OCDE ou Union européenne) ;
- le plus fort taux, par rapport au PIB et à l'ensemble, des prélèvements affectés à la sécurité sociale.

Ces deux constatations sont d'ailleurs complémentaires, la France consacrant plus à sa couverture sociale et le financement de celle-ci étant plus spécifique, situation qui est appelée à évoluer en 1998 avec le transfert de l'essentiel des cotisations salariales maladie sur la CSG (cf. ci-après).

B - ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX

La part des prélèvements de l'Etat dans l'ensemble des prélèvements obligatoires a fortement diminué en vingt-cinq ans : elle n'en représente plus que moins du tiers en 1997, contre plus de la moitié en 1970. Dans le même temps, les impôts prélevés au profit des collectivités locales sont passés de 10 % de l'ensemble en 1970 à plus de 15 % en 1997. C'est ce double phénomène qu'il convient d'analyser.

1. Evolution de la fiscalité d'Etat

Le système fiscal français relatif aux impôt d'Etat a été peu modifié dans le cadre des lois de finances rectificatives pour 1997 et initiales pour 1998. Les principales mesures prises concernent :

- une augmentation - qualifiée de provisoire - de 15 % du taux de l'impôt sur les sociétés à partir de juillet 1997, reconduite pour 1998 (pour un rendement d'environ 17 milliards de francs en 1998) ;
- le gel de la réforme Juppé de l'impôt sur le revenu qui aurait dû amener une réduction de 12,5 milliards de francs du produit de cet impôt en 1998. La réduction du taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu de 56,8 % à 54 %, opérée par le précédent gouvernement, n'a pas été remise en cause. Il a été procédé à un aménagement limité des modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu visant à supprimer certaines « niches fiscales » (le système des abattements supplémentaires dont bénéficient environ quatre-vingts catégories de salariés n'étant, pour l'instant, pas remis en cause), les mesures concernant la réduction d'impôt pour emploi à domicile, le plafonnement de la demi-part supplémentaire de certaines personnes seules, l'aménagement de la loi Pons, la suppression du système des quirats, la fiscalisation des revenus de l'assurance-vie et le plafonnement de l'avoir fiscal. L'ensemble de ces mesures devrait conduire à un prélèvement supplémentaire d'environ 5 milliards de francs au titre de l'impôt sur le revenu ;
- la réforme de la fiscalité de l'épargne, principalement à travers la montée en puissance de la CSG (taux de 7,5 % sur les produits de

l'épargne, qui porte à 25 % le prélèvement global pour les revenus subissant prélèvements fiscal et social) ;

- le « basculement » de 4,75 points de cotisation maladie à la charge des salariés sur 4,10 points supplémentaires de CSG dont les effets ont été analysés ci-dessus.

Par contre, le gouvernement n'a pas opéré, dans la loi de finances pour 1998, les réformes fiscales auxquelles il s'était engagé durant la campagne pour les élections législatives de 1997, à savoir :

- baisse du taux normal de la TVA qui avait été porté de 18,6 % à 20,6 % en 1995 par le gouvernement Juppé ;
- révision de l'assiette et des taux de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) dont la réforme est reportée à 1999 (l'ISF ne concernait, en 1996, que 173 629 contribuables censés avoir un patrimoine taxable supérieur à 4,7 millions de francs).

Compte tenu de ces diverses modifications, le montant et la répartition des recettes fiscales de l'Etat pour 1998 s'établissent de la manière suivante.

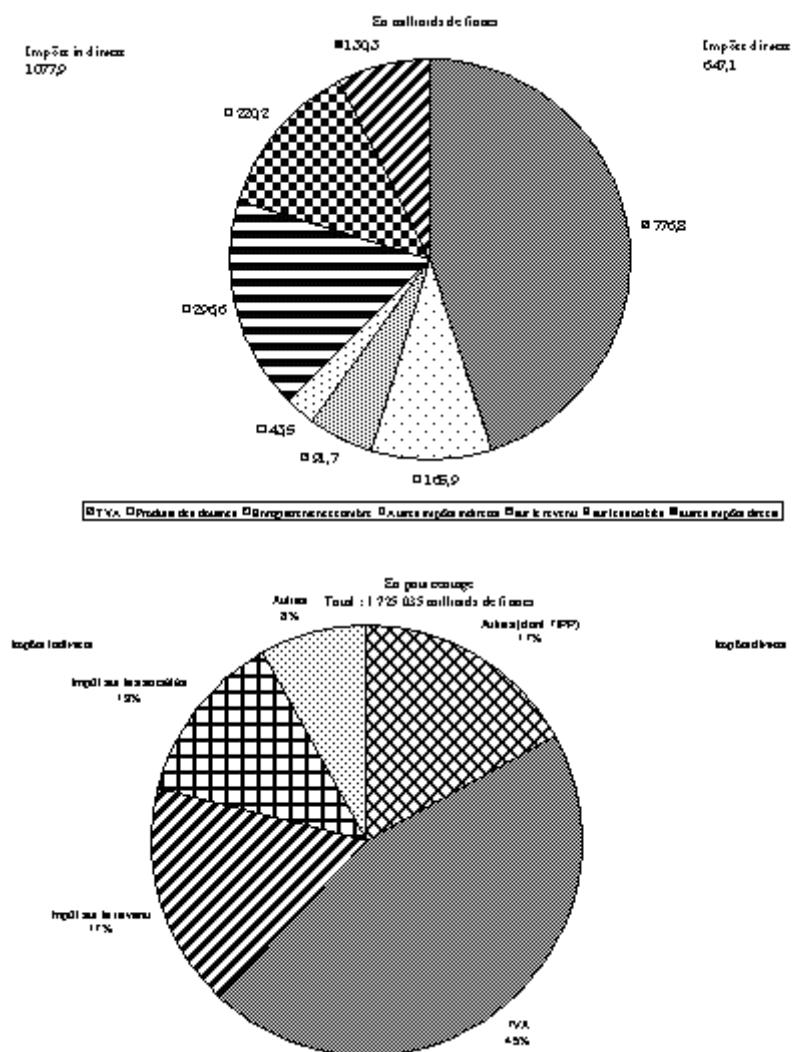
Fig. 201 : LES RECETTES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1998

<i>(En milliards de francs)</i>	Résultat 1996	LFI¹ 1997	1997 révisé	PLF² 1998
Impôt sur le revenu	314,136	291,845	290,000	296,550
Impôt sur les sociétés <i>pour mémoire : IS net</i>	171,700 143,155	170,755 144,755	203,100 173,100	220,200 188,200
Autres impôts directs	117,689	127,644	128,301	130,350
Enregistrement et timbre	85,443	87,540	91,850	91,750
Produits des Douanes	158,506	162,753	161,300	165,890
Taxe sur la valeur ajoutée <i>pour mémoire : TVA nette</i>	728,244 600,547	757,506 635,206	753,000 620,000	776,770 636,240
Autres impôts directs	44,406	46,584	43,500	43,525
Recettes fiscales brutes	1 620,124	1 644,627	1 671,051	1 725,035
Recettes fiscales nettes	1 116,320	1 141,387	1 150,681	1 190,981
Recettes non fiscales	138,989	137,111	137,449	140,857
Recettes totales nettes	1 255,309	1 278,498	1 288,130	1 331,838

¹ LFI : loi de finances initiale.

² PLF : projet de loi de finances.

Fig. 202 : LES RECETTES FISCALES NETTES EN 1998 (en %)



Plusieurs éléments caractéristiques du système fiscal français doivent être soulignés :

- la faiblesse relative de l'imposition directe sur les revenus (6,6 % du PIB en 1996 contre 11,3 % au sein de l'Union européenne et 14,4 % au sein de l'OCDE). Cela provient notamment du fait que la forte progressivité apparente de l'impôt sur le revenu est, en pratique, très nettement atténuée par une série de dispositions d'exonération, d'abattement ou de taxation forfaitaire, de réduction ou crédit d'impôt (avoir fiscal). De ce fait, de très nombreux foyers fiscaux ne

sont pas imposés à l'impôt sur le revenu (environ 50 %) ainsi que l'établissent les données suivantes.

Fig. 203 : IMPOSITION ET NON-IMPOSITION
SELON LA TRANCHE DE REVENU IMPOSABLE DU FOYER

% de la population totale	Tranche de revenus imposables	Foyers imposables	Foyers non imposables
39,3	moins de 50 000 F	823 653	10 911 861
19,0	de 50 000 à 75 000 F	3 260 579	2 397 484
12,7	de 75 000 à 100 000 F	2 944 836	838 844
9,0	de 100 000 à 125 000 F	2 388 405	286 390
6,1	de 125 000 à 150 000 F	1 723 735	89 458
4,1	de 150 000 à 175 000 F	1 184 849	29 032
2,8	de 175 000 à 200 000 F	815 832	12 805
3,1	de 200 000 à 250 000 F	918 962	9 198
1,5	de 250 000 à 300 000 F	452 772	2 189
1,3	de 300 000 à 400 000 F	384 940	758
0,5	de 400 000 à 500 000 F	152 591	97
0,5	de 500 000 à 1 000 000 F	162 666	55
0,1	plus de 1 000 000 F	38 924	0

• les impôts portant sur la consommation tiennent une place importante dans la fiscalité de l'Etat. Les impôts dits indirects (TVA, TIPP, droits de douane) portant sur la consommation de biens et de services représentent 62 % des recettes de l'Etat pour plus de 1 000 milliards de francs. Dans ce total, la TVA tient la part principale, avec 45 % des recettes de l'Etat et 776 milliards de francs de produit attendu en 1998. Cela tient au fait que la France a un des taux normaux de TVA les plus élevés de l'Union européenne.

Fig. 204 : TAUX DE TVA DES ÉTATS MEMBRES (au 1er septembre 1996)

	Taux normal %	Taux parkings %	Taux réduits %	Taux super-réduits %	Taux zéro ?
Autriche	20	-	12 ; 10	1	non
Belgique	21	12	6	-	oui
Danemark	25	-	-	-	oui
Finlande	22	-	17 ; 12 ; 6	-	non
France	20,6	-	5,5	- 2,1	non
Allemagne ²	15	-	7	-	oui
Grèce	18	8	-	- 4	non
Irlande	21	12,5	-	- 3,3	oui ¹
Italie	19	16	10	4	non
Luxembourg	15	12	6	3	oui
Pays-Bas	17,5	-	6	-	oui
Portugal	17	-	12 ; 5	-	oui
Espagne	16	-	7	4	oui
Suède	25	-	12 ; 6	-	oui
Royaume-Uni	17,5	-	8 ; 5	-	oui ¹

¹ Le taux zéro est d'application plus large en Irlande et au Royaume-Uni que dans d'autres pays.

² Taux porté à 16 % pour financer les retraites.

Source : Union européenne.

De ce fait, la part prise par la TVA dans les produits fiscaux d'Etat est aussi parmi les plus élevées au sein de l'Union européenne.

Fig. 205 : TVA EN % DE LA FISCALITÉ ET DU PIB
DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE
(non comprises les cotisations de sécurité sociale)

	% ¹	% ²	% ³	% ⁴	% ⁵
Autriche	19,5	29,5	50,9	8,3	42,6
Belgique	15,3	21,4	55,8	7,2	47,1
Danemark	19,4	20,4	55,6	10,0	51,5
Finlande	17,8	27,5	58,2	8,5	47,7
France	16,8	30,3	49,7	7,4	44,0
Allemagne	16,6	28,2	53,4	7,1	42,8
Grèce(*)	25,3	31,8	51,0	7,6	30,0
Irlande	19,6	22,5	46,6	7,5	38,3
Italie	13,9	19,5	45,2	5,6	40,3
Luxembourg	14,6	18,7	37,7	6,3	43,1
Pays-Bas	14,6	22,8	53,1	6,9	47,3
Portugal (*)	19,7	26,4	46,4	7,1	36,0
Espagne (*)	16,1	25,6	52,7	5,8	36,0
Suède	16,2	21,2	54,7	8,2	50,6
Royaume-Uni	20,0	26,5	47,6	6,8	34,0

(*) estimation

¹ En % du total de la fiscalité directe et indirecte, y compris les cotisations de S.S.

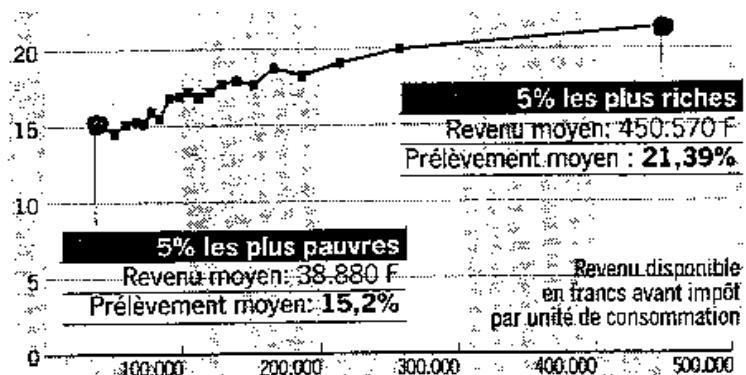
² En % du total de la fiscalité directe et indirecte, cotisations de S.S. non comprises.

³ En % du total de la fiscalité indirecte. - ⁴ En % du PIB. - ⁵ Taxe totale en pourcentage du PIB.

Source : Union européenne.

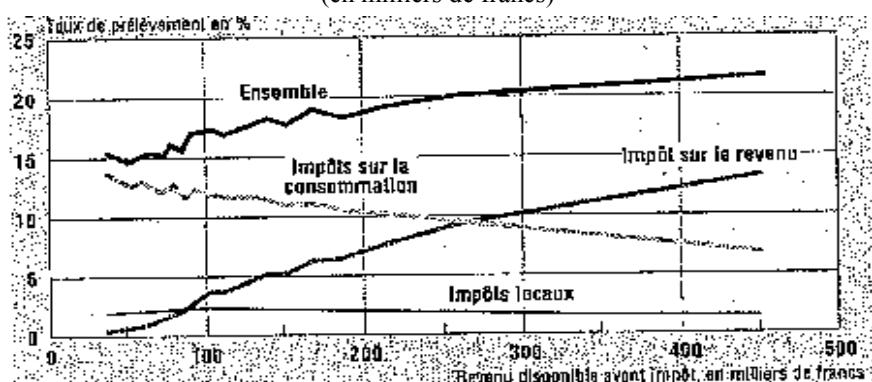
La progressivité globale du système fiscal français est relativement limitée. Contrairement à une idée généralement reçue, le prélèvement fiscal en France s'avère modérément progressif. D'après une étude récente de l'INSEE portant sur l'année 1994, l'ensemble des prélèvements fiscaux représentait 15 % des revenus, imposables ou non, perçus par les 5 % des ménages ayant le plus faible niveau de vie, et seulement 21 % pour les 5 % des ménages ayant le niveau de vie le plus élevé. Cette progressivité globale (cf. graphiques ci-après) selon le niveau de ressources recouvre une nette progressivité de l'impôt sur le revenu atténuée par l'effet inverse des impôts sur la consommation. Quant à la fiscalité locale, correspondant en moyenne à environ 2 % du revenu des ménages, elle n'a aucune progressivité. Il en est de même des cotisations sociales et de la CSG qui sont des prélèvements proportionnels (voire dégressifs du fait du phénomène du plafonnement).

Fig. 206 : LES TAUX DE PRÉLÈVEMENT FISCAL SUR LES MÉNAGES
Taux moyens selon les revenus moyens de tranches par 5 % des ménages



Source : INSEE.

Fig. 207 : LES TAUX DE PRÉLÈVEMENT FISCAL
SUR L'ENSEMBLE DES MÉNAGES
Taux de prélèvement en pourcentage du revenu disponible avant impôt
(en milliers de francs)



Source : INSEE.

2. Evolution de la fiscalité locale

Les prélèvements opérés au profit des collectivités locales ont connu une véritable explosion depuis quinze ans. Ce phénomène est d'autant plus préoccupant qu'il s'agit le plus souvent d'impôts quasi-universels (c'est le cas de la taxe d'habitation) et dont les inégalités de taux appliqués rendent particulièrement injustes les prélèvements. Ces divers phénomènes (montée des divers prélèvements locaux et inégalités d'imposition) sont résumés dans les tableaux suivants portant sur l'évolution 1980-1995.

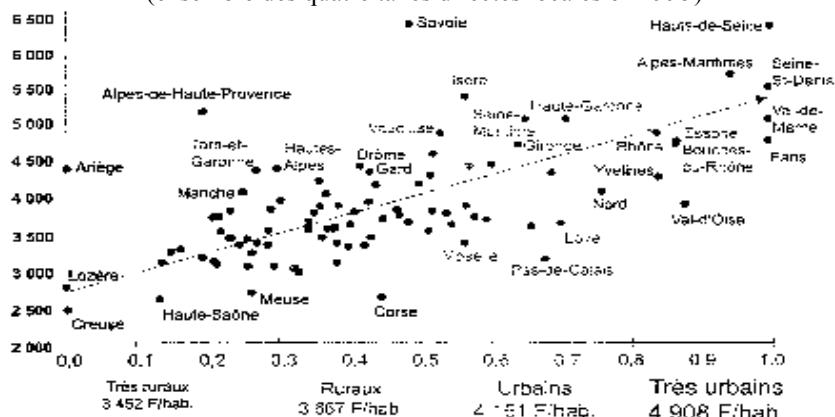
Fig. 208 : TABLEAU COMPARÉ DES QUATRE GRANDES TAXES DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE EN FRANCE MÉTROPOLITAINE

	Base communale de la taxation		Taux de prélèvement appliquée à la base		Montant du produit global de la taxe	
	1995	Variation 1980-1995	1995	Variation 1980-1995	1995	Variation 1980-1995
Taxe professionnelle	560	+48 %	21,4 %	+23 %	120	+82 %
Taxe d'habitation	271	+38 %	19,8 %	+21 %	54	+68 %
Foncier bâti	258	+119 %	24,4%	+34 %	63	+194 %
Foncier non bâti	11	-18 %	45,6%	-20 %	5	-35 %

Champs : le taux de variation représente la variation du montant considéré entre 1980 et 1995.

Source : Ministère du Budget, direction générale des impôts ; ministère de l'Économie ; INSEE (comptes de la Nation). Base de données GÉRI.

Fig. 209 : LE MONTANT PAR HABITANT
 DU PRODUIT DES QUATRE TAXES AUGMENTE
 AVEC LE TAUX D'URBANISATION DES DÉPARTEMENTS
 (ensemble des quatre taxes directes locales en 1995)



Champ : Le taux d'urbanisation est la proportion de personnes vivant dans une ville de plus de 20 000 habitants. Un département est dit :

- « très rural » si cette proportion est inférieure à 0,25,
- « rural » si cette proportion est comprise entre 0,25 et 0,5,
- « urbain » si cette proportion est comprise entre 0,5 et 0,75,
- « très urbain » si cette proportion est supérieure à 0,75.

Source : Ministère du Budget, direction générale des impôts ; ministère de l'Economie ; INSEE, Base de données GÉRI

En ce qui concerne les deux principaux impôts locaux, les évolutions constatées sont les suivantes.

Fig. 210 : LA TAXE PROFESSIONNELLE : quelques chiffres
(sur base de francs constants 1990)

France métropolitaine	1980	1995	Taux de variation
Base communale	378 MF	560 MdF	+ 48 %
Base communale par habitant	7 008 F/hab	9 639 F/hab	+ 38 %
Taux de prélèvement	17,4 %	21,4 %	+ 23 %
Produit global	66 MdF	120 MdF	+ 82 %
Produit par habitant	1 220 F/hab	2 062 F/hab	+ 69 %
Part du produit global dans le produit des quatre taxes	51,8 %	49,6 %	- 4 %

Fig. 211 : TAXE D'HABITATION : quelques chiffres
(sur base de francs constants 1990)

France métropolitaine	1980	1995	Taux de variation
Base communale	197 MF	271 MdF	+ 38 %
Base communale par habitant	3 653 F/hab	4 669 F/hab	+ 28 %
Taux de prélèvement	16,3 %	19,8 %	+ 21 %
Produit global	32 MdF	54 MdF	+ 68 %
Produit par habitant	596 F/hab	925 F/hab	+ 55 %
Part du produit global dans le produit des quatre taxes	25,3 %	22,3 %	- 12 %

C - ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

C'est dans le domaine du financement de la protection sociale que les modifications les plus importantes sont intervenues en matière de nature des prélèvements qui y sont affectés (cf. Structure du financement de la Sécurité sociale avant ces modifications, tableau ci-après).

Fig. 212 : LA PROTECTION SOCIALE ET SON FINANCEMENT¹
(en milliards de francs)

Emplois	1990	1995	p1996	Ressources	1990	1995	p1996
Prestations sociales	1 506	1 931	1 998	Cotisations des employeurs (a)	951	1 133	1 168
Prestations des services sociaux ¹	211	280	286	Cotisations des salariés	415	506	529
Prestations fiscales (b)	58	74	75	Cotisations des travailleurs indépendants	92	104	112
				Autres cotisations	16	19	24
Total des prestations	1 775	2 285	2 359	Total des cotisations	1 474	1 762	1 833
Frais de gestion	72	90	104	Impôts et taxes affectés	64	180	192
Autres dépenses	233	401	379	Contributions publiques	241	304	295
Épargne	24	-44	-40	autres recettes (c)	325	486	482
Total des emplois	2 104	2 732	2 802	Total des ressources	2 104	2 732	2 802
<i>en % du PIB</i>	<i>32,3</i>	<i>35,7</i>	<i>35,6</i>				

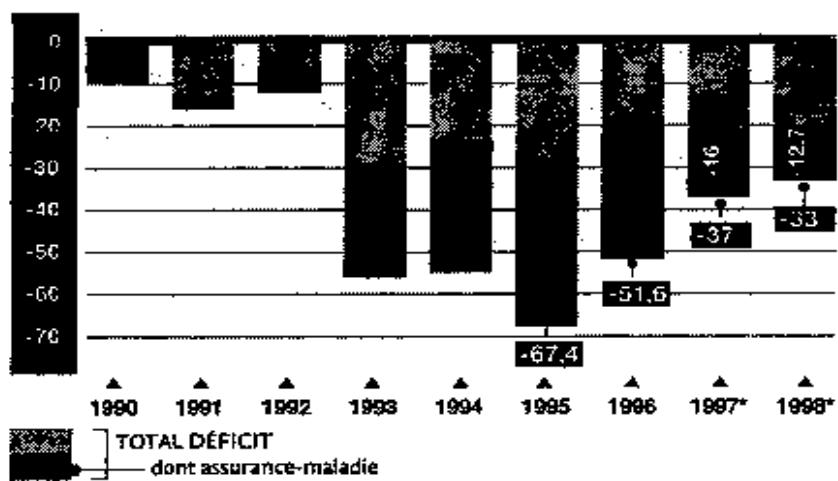
¹ Y compris les prestations d'hospitalisation publique. (a) Y compris cotisations fictives. (b) Ce sont des exonérations et des réductions d'impôts liées à un risque relevant de la protection sociale (quotient familial). (c) Y compris contrepartie des prestations fiscales.

Source : INSEE.

En effet, dans le but de limiter le niveau du déficit prévisionnel du régime général de Sécurité sociale, le gouvernement a fait voter, dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998, le transfert quasi-intégral de la part salariale des cotisations maladies sur la CSG ce qui change en profondeur la nature des ressources du régime général, étant rappelé que le Conseil constitutionnel, dans une décision du 28 décembre 1992, a estimé que la CSG constituait une « imposition ».

Avant intervention du plan de redressement des comptes découlant de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998, le déficit prévisionnel était de 33 milliards de francs (cf. Evolution dans les tableaux et graphiques suivants).

Fig. 213 : RÉGIME GÉNÉRAL DES SALARIÉS DU PRIVÉ
(en milliards de francs)



*PRÉVISIONS. En 1996, 17 milliards de francs de déficit ont été repris par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Fig. 214 : LE RÉGIME GÉNÉRAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
(en milliards de francs)

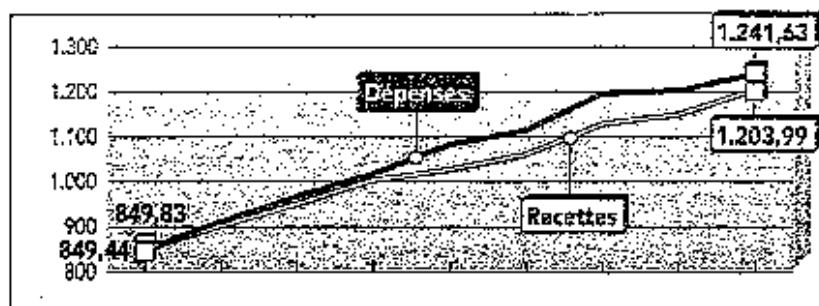


Fig. 215 : COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
 COMPTES RÉSUMÉS DU RÉGIME GÉNÉRAL
 (en millions de francs et évolutions en %)

CNAMTS maladie	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
recettes	506 720	3,4	527 205	4,0	554 480	5,2	572 117	3,2
dépenses	546 422	4,8	563 100	3,1	570 493	1,3	586 391	2,8
variation du fonds de roulement	- 39 702		- 35 895		- 16 013		- 14 274	

CNAMTS accidents du travail	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
recettes	43 876	5,0	43 470	- 0,9	44 408	2,2	46 149	3,9
dépenses	42 768	2,1	43 298	1,2	44 257	2,2	44 701	1,0
variation du fonds de roulement	1 108		172		151		1 448	

CNAMTS maladie et accidents du travail	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
recettes	550 596	3,5	570 675	3,6	598 888	4,9	618 265	3,2
dépenses	589 190	4,6	606 399	2,9	614 750	1,4	631 092	2,7
variation du fonds de roulement	- 38 594		- 35 724		- 15 862		- 12 827	

CNAVTS	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
recettes	353 678	12,9	350 935	- 0,8	364 337	3,8	377 790	3,7
dépenses	343 536	5,4	358 803	4,4	372 810	3,9	386 026	3,5
variation du fonds de roulement	10 142		- 7 868		- 8 472		- 8 236	

CNAF	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
recettes	224 715	4,0	228 482	1,7	240 754	5,4	242 593	0,8
dépenses	263 610	16,3	238 136	- 9,7	253 976	6,7	254 429	0,2
variation du fonds de roulement	- 38 895		- 9 654		- 13 222		- 11 836	

ENSEMBLE DU RÉGIME GÉNÉRAL	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
recettes	1 128 989	6,4	1 150 092	1,9	1 203 980	4,7	1 238 648	2,9
dépenses	1 196 336	7,2	1 203 338	0,6	1 241 536	3,2	1 271 547	2,4
variation du fonds de roulement	- 67 347		- 53 245		- 37 556		- 32 898	

Source : Commission des Comptes de la Sécurité sociale, septembre 1997.

Le dispositif de redressement des comptes de la Sécurité sociale résultant de la loi de financement pour 1998 comporte deux volets, l'un concernant pour moitié des recettes nouvelles, l'autre, d'un niveau pratiquement équivalent, visant à opérer des économies.

- Les recettes nouvelles (de l'ordre de 10 milliards de francs) proviendront de trois sources principales :
 - le transfert des points de cotisation maladie sur la CSG analysée ci-dessus (4,75 % de cotisation maladie basculés sur 4,10 % de CSG supplémentaire ce qui doit dégager un produit supplémentaire de 4 milliards) ;
 - l'autre recette principale provient de l'extension du prélèvement « 1 % » à certains revenus d'épargne qui en étaient jusqu'ici exonérés (PEL, PEA, PEP, etc.) ;
 - diverses recettes complémentaires ont été également instituées (sur le tabac, sur les ventes des laboratoires pharmaceutiques etc.).
- Des économies pour environ 10 milliards de francs relatives à la mise sous condition de ressources des allocations familiales et à la réduction de moitié de l'AGED.

L'impact de ces diverses mesures devrait ramener le déficit du régime général à 12 milliards pour 1998, suivant le schéma suivant.

Fig. 216 : LE DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
(en milliards de francs)

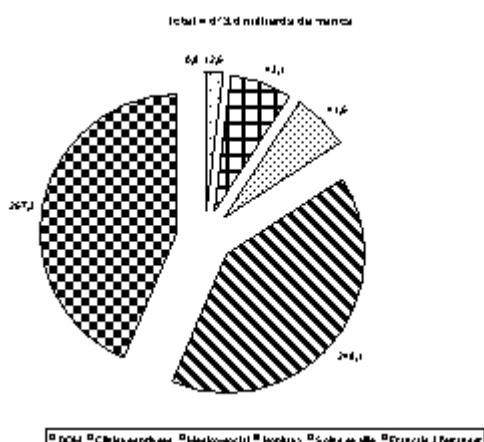
	En 1997	En 1998	
		Avant mesures	Après mesures
Régime général	- 37,6	- 33	- 12 ¹
dont :			
maladie	- 16,2	- 14	- 8,4
accidents du travail	0,2	1	1
vieillesse	- 8,4	- 8	- 6,2
famille	- 3,3	- 12	- 4,1

¹ Par ailleurs, 5,5 milliards de francs d'économies sont réalisées, sans être affectées aux différentes branches du régime général (reprise de la dette de la Sécurité sociale par la Cades).

Source : Commission des Comptes de la Sécurité sociale, septembre 1997.

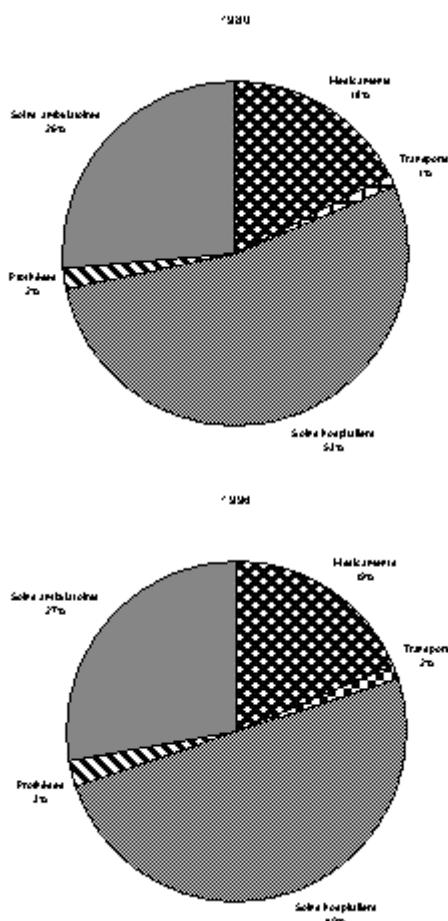
Pour sa part l'objectif des dépenses d'assurance maladie a été fixé, tous régimes confondus, pour 1998, à 613,6 milliards de francs se décomposant de la manière suivante.

Fig. 217 : DÉPENSES MALADIES AUTORISÉES POUR 1998
(prévisions)



Source : *Les Echos* du 30 août 1997.

Fig. 218 : STRUCTURE DE LA CONSOMMATION
DE SOINS ET DE BIENS MÉDICAUX
(en pourcentage)



Source : Comptes nationaux de la santé, 1996.

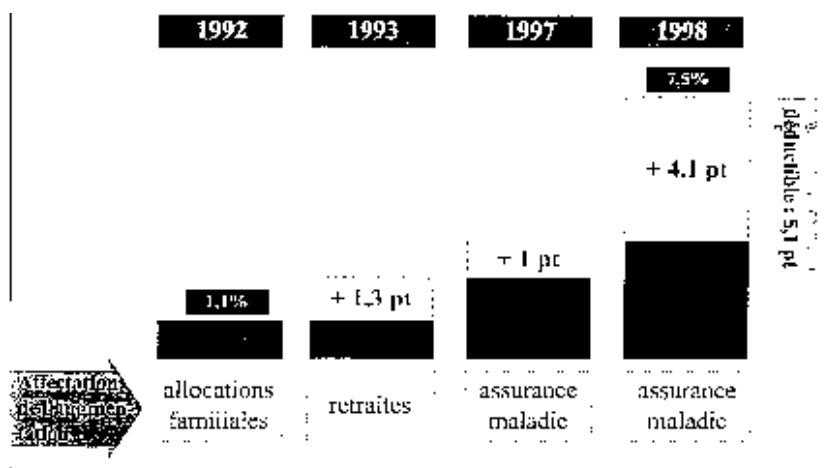
En définitive, la principale novation apportée par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998 concerne l'augmentation importante du taux de la CSG (+ 4,10 points) en contrepartie de la baisse de 4,75 points de cotisations maladie à la charge des salariés. Cette modification est importante à plus d'un titre :

- elle accentue une orientation retenue depuis 1992 de « fiscaliser »¹⁷⁴ le financement de la Sécurité sociale. Le tableau suivant indique les

¹⁷⁴Etant rappelé que le Conseil constitutionnel, a dans une décision du 28 décembre 1992, considéré que la CSG constituait une imposition, dont le produit est affecté.

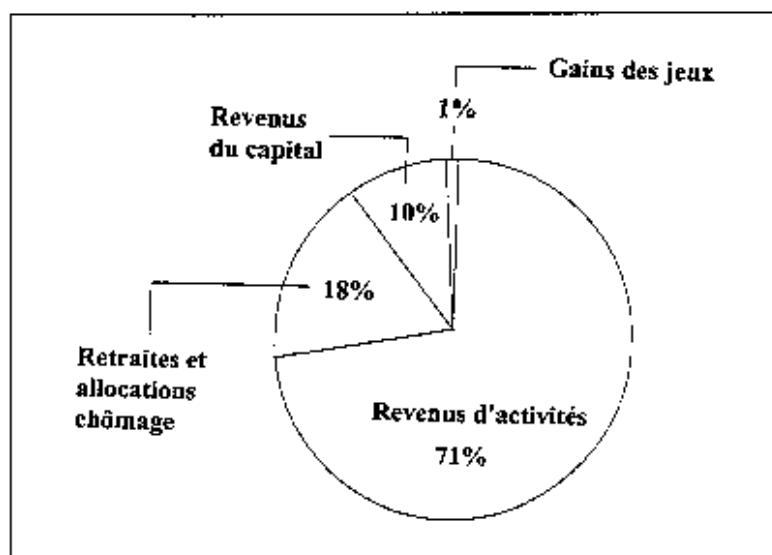
étapes et l'affectation des augmentations de CSG intervenues depuis sa création par le gouvernement Rocard ;

Fig. 219 : AFFECTATION DES AUGMENTATIONS SUCCESSIVES DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE



- elle introduit une diversification de l'assiette du financement de la sécurité sociale, remarque étant faite que les revenus d'activité et les revenus de remplacement (retraites, allocations chômage) constituent encore 89 % de la base de la CSG (cf. graphique ci-après).

Fig. 220 : L'ASSIETTE DE LA CSG



- elle modifie radicalement la structure des prélèvements obligatoires opérés sur les revenus des ménages du fait que dorénavant le produit de la CSG va dépasser celui de l'impôt sur le revenu (pour 1998, la CSG représentera 330 milliards de francs de rentrées pour la Sécurité sociale contre 296 pour l'impôt sur le revenu au profit de l'Etat). Il s'agit en fait d'une véritable « révolution fiscale » qui s'est opérée sans réaction de la part des contribuables concernés. Pourtant, un double changement a été ainsi introduit dans la fiscalité française : d'une part, le prélèvement direct sur les revenus a été plus que doublé et, d'autre part, la retenue à la source a été instituée pour la partie la plus importante de celui-ci alors qu'une ferme résistance persiste contre la perception à la source de l'impôt sur le revenu proprement dit.

Par sa nature et son ampleur la modification apportée au système fiscal français constitue sans nul doute une des plus importantes qui ait été opérée, cependant dans une quasi indifférence générale.

En outre, ce changement est un grand pas franchi dans l'harmonisation du système fiscal français par rapport à ceux des autres pays européens et aussi en matière de sources de financement de la Sécurité sociale. En effet, selon une étude Eurostat publiée par l'INSEE et portant sur l'année 1994, la France était en tête des pays européens basant le financement de la protection sociale sur des cotisations assises sur les salaires (65 % des recettes en 1994) ainsi que la Grèce et la Belgique, à l'opposé des pays privilégiant l'impôt comme source de financement de la protection sociale (Danemark 19 %, Finlande 34 %, Irlande 36 %, Royaume-Uni 40 %). Dans l'ensemble de l'Union européenne, la part de l'impôt dans le total des recettes de la protection sociale tend à augmenter (25 % en 1980, 30 % en 1994).

Cette tendance est appelée à se développer en France avec la montée en puissance de la CSG intervenue en 1998 - et qui pourrait se poursuivre dans les années ultérieures - et aussi avec la réforme des cotisations patronales, envisagée par le gouvernement et repoussée par le CNPF, qui pourrait se faire sur la base des propositions contenues dans le rapport Chadelat de la masse salariale vers la valeur ajoutée des entreprises. Il était préconisé dans ce rapport le transfert de 12,8 points de cotisations patronales sur la valeur ajoutée ce qui changerait là aussi profondément la nature du financement, à tel point d'ailleurs que le contrôle de l'assiette d'un tel financement ne pourrait être assuré que par les services fiscaux contrairement à la CSG qui reste principalement du ressort des URSSAF. Une nouvelle mission de réflexion et de proposition à ce sujet vient d'être confiée à M. Edmond Malinvaud qui doit remettre rapidement ses conclusions de manière à ce qu'elles puissent être incorporées dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999. Encore un important chantier de réforme du financement de la protection sociale qui ne manquera pas d'entraîner de vives oppositions mais aussi un profond changement de la structure des prélèvements obligatoires dans notre pays s'il aboutit.

VI - L'ACCROISSEMENT DES INÉGALITÉS SOCIALES

Les principales caractéristiques macro-économiques des années 1990 (croissance faible, taux d'intérêt réels élevés, chômage en hausse...) ont eu des conséquences ambiguës sur l'évolution des revenus : en moyenne, ceux-ci ont peu augmenté, la part des revenus d'activité se réduisant au profit de celle des revenus du patrimoine et de transfert ; mais, au total, les inégalités se sont accrues, phénomène qui n'avait pas été observé dans les années 1980. Si la dispersion des salaires des personnes employées à temps plein n'a pas augmenté, c'est le développement des emplois précaires, la montée du travail à temps partiel et du chômage qui expliquent l'accroissement de la dispersion des revenus salariaux perçus par les ménages. Aux inégalités de revenu s'ajoutent les inégalités de patrimoine dont l'éventail a eu toutefois tendance à se resserrer avec le remplacement des générations¹⁷⁵.

A - LES SALAIRES

Au cours des années 1990, parmi les pays de l'OCDE, seuls le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont enregistré un accroissement fort et persistant des inégalités salariales. Aux Etats-Unis, par exemple, depuis une dizaine d'années, la croissance des salaires réels a été faible voire négative pour la plupart des emplois à bas salaires. Dans la plupart des autres pays, les inégalités ont été stables et, dans quelques cas (Canada, Finlande et Allemagne), se sont réduites.

Selon l'analyse dynamique des inégalités salariales dans huit des grands pays développés effectuée par l'OCDE en 1996¹⁷⁶ ; la mobilité salariale apparaît assez semblable sur la période 1986-1991 dans tous les pays étudiés en dépit des différences observées entre les institutions du marché du travail et les situations économiques respectives. Ainsi, quand on classe les salariés en cinq quintiles¹⁷⁷ ; on constate que la moitié d'entre eux a changé de quintile entre ces deux dates. Par ailleurs, on observe une forte rotation dans les emplois à bas salaire dans tous les pays : pour de nombreux jeunes, un emploi faiblement rémunéré semble avoir été, durant cette période, une manière d'accéder au marché du travail, le salaire augmentant ensuite ; en revanche, les travailleurs plus âgés occupant un emploi à bas salaire ont une probabilité bien moindre que les jeunes de connaître une période de mobilité ascendante et font plutôt des allers-retours entre une situation d'emploi faiblement rémunéré et le chômage.

S'agissant plus particulièrement de la France, on observe, sur la période récente, une stabilité apparente des inégalités salariales qui recouvre cependant des situations contrastées.

¹⁷⁵Les développements qui suivent sont essentiellement fondés sur les conclusions du rapport du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) publié en 1996 et intitulé « *inégalités d'emploi et de revenu : les années 90* » ainsi que sur les n° 5 et 11 des « *synthèses* » de l'INSEE sur « *revenus et patrimoine des ménages* ».

¹⁷⁶Cette comparaison porte sur les travailleurs à plein temps, ce qui permet de faire la part entre les différences de rémunération et les différences de durée du travail. En contrepartie, cela a l'inconvénient de ne pas tenir compte du fait que les mouvements du temps partiel n'affectent pas de manière semblable tous les niveaux de salaire.

¹⁷⁷Le premier composé des 20 % les moins bien rémunérés, le cinquième des 20 % les mieux rémunérés.

1. Une certaine stabilité de la dispersion des salaires des travailleurs à temps complet

Pendant les années 1990, les disparités de salaires dans le secteur privé et semi-public auraient été assez stables en France, au vu des déclarations annuelles de données sociales (DADS). Un phénomène structurel aurait même joué en faveur de leur réduction, à savoir l'accroissement des qualifications des femmes. Ainsi, les salaires des femmes se rapprochent de ceux des hommes, prolongeant en cela la tendance observée depuis la fin des années 1960 : alors que le salaire moyen des femmes représentait 75 % de celui des hommes en 1989, il en représentait 78 % en 1995.

Par ailleurs, un léger resserrement des inégalités entre catégories sociales est observé entre 1989 et 1995¹⁷⁸. Selon les DADS, la situation des ouvriers (particulièrement les ouvriers qualifiés) se serait améliorée relativement à celle des cadres. Ces évolutions se sont produites dans un contexte où la croissance moyenne des salaires nets (en francs constants) a été relativement faible (0,8 % par an entre 1989 et 1995 mais seulement 0,4 % entre 1991 et 1995). Les salaires bruts ont connu une évolution plus favorable (1,5 % entre 1989 et 1995, 1,3 % entre 1991 et 1995), compensée par une augmentation parallèle des prélèvements assis sur les salaires¹⁷⁹.

Deux éléments permettent d'évaluer qualitativement les évolutions de la dispersion des salaires depuis 1992 :

- un premier élément va dans le sens d'une stabilisation des disparités : c'est, en effet, parmi les cadres que la proportion de personnes n'ayant pas eu d'augmentation est la plus forte. Cette proportion a augmenté fortement pour les cadres et les employés dès 1992 pour s'établir à environ 20 % chaque année pour les cadres ;
- un deuxième élément intervient en sens inverse, à savoir l'évolution du SMIC qui exerce une double influence sur le salaire moyen et la dispersion des salaires : une influence comptable, tout d'abord, un peu plus de 10 % des salariés étant rémunérés au SMIC ; une influence plus indirecte, par le jeu des mécanismes de diffusion à l'ensemble des salaires. Selon la DARES, un accroissement de 1 % du

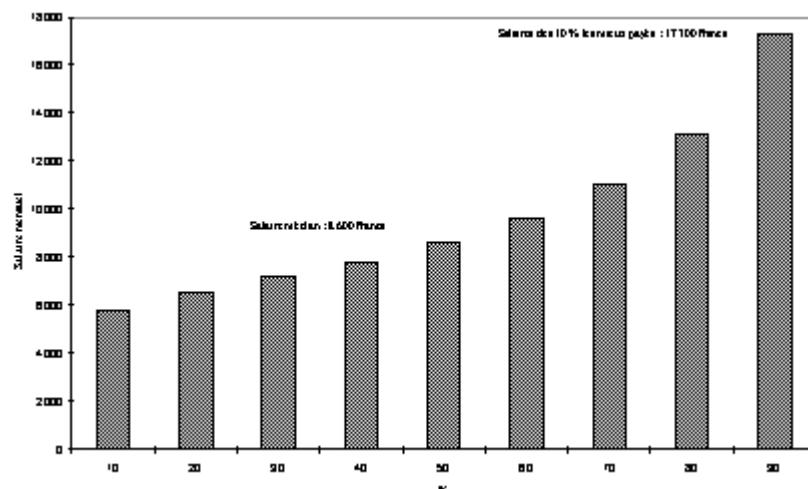
¹⁷⁸Le champ retenu est celui du secteur privé et semi-public, pour les salariés à temps complet, pour les catégories suivantes : cadres et ingénieurs d'entreprise ; professions intermédiaires des entreprises, techniciens, contremaîtres et agents de maîtrise, employés administratifs d'entreprises, employés de commerce, personnels des services directs aux particuliers ; ouvriers hors ouvriers agricoles.

¹⁷⁹Cette évolution moyenne est dûe notamment à un effet de structure, lié à l'augmentation de la part des emplois les mieux rémunérés dans la population salariée, qui représente chaque année environ 0,6 % d'accroissement du salaire moyen. Entre 1989 et 1995, la hausse du salaire net, hors effet de structure, n'a donc été que de 0,2 % par an. Entre 1991 et 1995, elle a été négative de - 0,2 % par an. On trouve ainsi une explication à une évolution apparemment paradoxale : le salaire moyen de chacune des grandes catégories (ouvriers, employés, professions intermédiaires, cadres) a diminué, en partie du fait du renouvellement des générations ; celui du salarié moyen est resté à peu près stable.

SMIC a ainsi comme conséquence une hausse de 0,2 % du taux de salaire horaire des ouvriers¹⁸⁰.

Au vu des éléments disponibles, le diagnostic de l'OCDE, fondé sur une analyse des écarts entre les déciles de salaire, semble ainsi vérifié en France : il n'y aurait pas eu de modification majeure de la dispersion des salaires des travailleurs à temps complet au cours des années 1990. En 1996, la moitié des salariés percevaient moins de 8 600 F par mois tandis que 10 % d'entre eux percevaient un salaire égal ou supérieur à 17 300 F.

Fig. 221 : RÉPARTITION DES SALAIRES MENSUELS NETS PAR DÉCILE



Source : INSEE, DADS (« *Alternatives économiques* » n° 153, novembre 1997).

2. La prise en compte du temps partiel

Les catégories composées des ouvriers non qualifiés (hommes et femmes) et des femmes employées ont toutefois vu leur revenu salarial réel diminuer (légèrement) dans les années 1990 si l'on prend en compte la montée du temps partiel¹⁸¹. Les femmes rattrapent ainsi (partiellement) les hommes puisque, en moyenne, la qualification des emplois qu'elles occupent s'accroît, mais la dispersion des revenus qu'elles en tirent augmente, en raison du développement du temps partiel, avant tout pour les moins qualifiées. Quant aux disparités entre catégories sociales, elles sont plus importantes quand on prend en compte le temps partiel qui tend à accentuer les inégalités.

¹⁸⁰Certes, en juillet 1995, le SMIC horaire brut a été relevé de 4 %, soit 2,2 % de plus que l'obligation légale. Mais ce « coup de pouce » a fait suite à deux années de revalorisations strictement limitées à l'obligation légale. Compte tenu de l'évolution des taux des cotisations sociales et de la suppression de la remise forfaitaire de 42 francs, le SMIC net de prélèvements n'a augmenté que de 1 % en 1995 et il a baissé, au total, de 0,5 %.

¹⁸¹Cf. Titre III-, chap. II, « *Du chômage au sous-emploi* », supra.

3. La situation dans la fonction publique d'Etat

Pour sa part, l'éventail des salaires nets des agents de la fonction publique d'Etat est resté à peu près stable dans les années 1990 (ainsi, par exemple, le rapport entre le neuvième et le premier décile de salaire s'établit toujours à environ 2,5). Ce mouvement moyen recouvre l'amélioration relative, par rapport à la situation médiane, des catégories les moins bien rémunérées, d'une part, et des catégories les mieux rémunérées, d'autre part. Parmi les seuls titulaires, l'écart entre les deux déciles extrêmes se réduit légèrement (il passe de 2,42 à 2,38 entre 1990 et 1994). Au cours de cette période, les réformes catégorielles ont largement profité aux agents les moins rémunérés. Ainsi, l'extinction de la catégorie D a contribué à relever les salaires du bas de l'échelle : il y avait 86 000 agents dans cette catégorie en 1990 et pratiquement aucun dès 1995¹⁸².

B - LES REVENUS ET LES NIVEAUX DE VIE

Au cours des années 1990, les inégalités de niveau de vie ont sensiblement augmenté en France. Si les retraités ne semblent pas autant concernés par cette évolution, il n'en est pas de même s'agissant des ménages d'âge actif pour lesquels le niveau de vie du bas de la distribution a stagné alors qu'il a augmenté dans le haut de celle-ci. Cette tendance s'oppose nettement à la réduction des inégalités observée jusqu'au milieu des années 1980. La fin des années 1980 peut dès lors s'interpréter comme une période de transition pendant laquelle les inégalités n'ont pas significativement évolué.

1. Revenus d'activité, revenus sociaux et revenus du patrimoine

Dans les années 1990, la faiblesse de la croissance économique s'est répercutee sur les revenus des ménages. Ainsi, entre 1989 et 1994, l'ensemble des revenus des ménages a crû à un rythme annuel un peu supérieur à 1,5 %, proche de celui observé depuis la fin des années 1970. Dans la continuité des évolutions de long terme, les revenus d'activité du ménage moyen ont chuté de 0,5 %, les revenus sociaux ont cru de 2 % et les revenus du patrimoine de 4 %. Même si une part des évolutions des revenus résulte des politiques sociales mises en oeuvre (montée du RMI, réforme du système d'indemnisation du chômage, fixation des retraites, etc.), une autre part est liée à des phénomènes économiques et sociaux majeurs tels que le renouvellement des générations, la montée du chômage ou le niveau des taux d'intérêt réels.

¹⁸²Au cours des années 1990, le temps partiel s'est aussi développé dans la fonction publique d'Etat, à un rythme cependant moins soutenu que dans le secteur privé. En 1994, 17,3 % des agents civils de l'Etat étaient employés à temps partiel. Contrairement aux évolutions observées dans le secteur privé, c'est dans les catégories les plus qualifiées que se développe le plus le travail à temps partiel qui ne semble donc pas responsable d'un accroissement de la dispersion des salaires dans la fonction publique.

Fig. 222 : LE REVENU MENSUEL MOYEN PAR MÉNAGE
(en francs 1996)

	1979	1984	1989	1994
Revenus d'activité	10 090	9 020	9 170	8 920
dont : Salaires	8 830	8 030	7 990	7 880
Revenus d'indépendants	1 200	940	1 110	970
Revenus d'activités secondaires	60	50	70	70
Retraites	1 930	2 340	2 590	3 050
Revenus sociaux ¹	950	1 060	1 090	1 190
Revenus du patrimoine ²	1 240	1 470	1 640	1 990
Versements réguliers d'autres ménages	60	90	110	130
Total revenus avant impôts	14 260	13 990	14 610	15 280

¹ Prestations familiales, allocations logement, bourses, RMI, allocation d'handicapés, allocation chômage, aide sociale.

² Revenus corrigés de la sous déclaration.

Source : INSEE, enquête budget des familles, « synthèse » n° 5 et INSEE résultats, série consommation et mode de vie n°90 (« Alternatives économiques » hors série n° 34, 4^e trimestre 1997).

Au total, les revenus d'activité représentent aujourd'hui un peu moins des trois cinquièmes du revenu du « ménage moyen ». En quinze ans, la part des revenus d'activité a ainsi baissé de 12 points. A l'inverse, celle des revenus sociaux a cru de 7,5 points (pour les trois quarts cela est dû aux retraites), celle des patrimoines de 4 points¹⁸³ et celle des versements réguliers aux ménages de 0,5 point (elle atteint près de 1 % du revenu du ménage moyen en 1994)¹⁸⁴.

Au sein des revenus primaires, la rémunération des salariés (y compris l'ensemble des cotisations sociales) et les revenus financiers nets des ménages (intérêts, dividendes et participation reçus moins intérêts versés) ont suivi des évolutions qui soulignent la forte spécificité des années 1990 : les revenus financiers ont connu des fluctuations beaucoup plus importantes que celles de la rémunération des salariés. Dans les années 1970 et 1980 alternent des périodes de forte croissance (plus de 10 % par an, en francs constants) et de forte baisse (5 % par an). Au début des années 1990, sous l'effet conjugué du niveau de la rémunération unitaire et du désendettement des ménages (qui accroît les actifs nets), les revenus nets de la propriété croissent à un rythme annuel proche de 20 %. Puis un net ralentissement se produit, au point qu'en 1993 ils n'augmentent plus qu'à un rythme annuel de 2 %. Depuis, une nouvelle accélération s'est produite mais, alors que, dans les années 1970 et 1980, les revenus nets de la propriété avaient connu des périodes relativement longues au cours desquelles leur évolution avait été moins favorable que celle de la rémunération des salariés, ce n'est plus le cas dans les années 1990. Au total, depuis 1982, les revenus de la propriété ont vu leur pouvoir d'achat doubler tandis que la masse salariale progressait seulement d'un quart.

Cette singularité des années 1990 est encore plus marquée quand on analyse l'évolution des salaires nets (et non plus de la rémunération des salariés).

¹⁸³ En ce domaine, les chiffres, plus fragiles, sont à considérer avec précaution.

¹⁸⁴ Ainsi, par exemple, les revenus d'activité représentent près de 80 % des revenus des actifs et moins de 10 % des revenus des retraités. La baisse de la part des revenus d'activité dans le revenu du ménage moyen provient en partie de la baisse de la part des actifs dans la population liée au vieillissement.

En 1993 et 1994, les salaires nets diminuent en francs constants. Depuis, ils s'accroissent à nouveau, à un rythme certes modéré. Au cours de cette période, les prestations sociales ont suivi une évolution plus soutenue, qui a été maximale en 1993. Mais leur rythme de croissance a été, en tout état de cause, bien inférieur à celui des revenus de la propriété.

Il importe toutefois d'affiner l'analyse de ces évolutions pour tenir compte notamment du statut des ménages au regard de l'activité :

- dans le revenu moyen du ménage actif, la part des revenus d'activité diminue d'environ 2 points entre 1989 et 1994 : ainsi, le revenu salarial moyen n'a pas augmenté entre 1989 et 1994, le développement du temps partiel et la montée du chômage ayant compensé l'accroissement des qualifications ; la part des revenus d'indépendants a diminué du fait de la réduction du nombre de ménages indépendants. Ce sont les parts des revenus sociaux (autres que les retraites) et des revenus du patrimoine qui s'accroissent (chacune d'environ un point). Parmi les revenus sociaux, le RMI, les aides au logement et les revenus liés au chômage sont en hausse¹⁸⁵ ;
- entre 1989 et 1994, le niveau de vie du ménage retraité moyen a continué de s'accroître légèrement plus vite que celui de l'actif moyen¹⁸⁶ (environ 1,5 % par an, contre 1,0 % selon les enquêtes budget)¹⁸⁷. De sorte que le montant moyen des pensions de retraite représente désormais 20 % du revenu moyen contre 13,5 % quinze ans auparavant¹⁸⁸. Dans le revenu moyen du ménage retraité¹⁸⁹, la part des revenus d'activité diminue aussi (d'environ deux points) et celle des revenus du patrimoine s'accroît d'autant, l'évolution des revenus du patrimoine ayant été relativement soutenue. La montée de la part des retraites dans le revenu du ménage moyen ne signifie pas que le revenu individuel de chaque retraité croisse fortement¹⁹⁰.

¹⁸⁵ Ainsi, entre 1989 et 1994, la masse des indemnités liées au chômage (y compris les indemnités de licenciement) a crû au même rythme que le chômage au sens du BIT (qui a augmenté de près d'un quart), l'évolution des indemnités de licenciement étant plus forte que celle des allocations au sens strict.

¹⁸⁶ En 1994, le niveau de vie moyen (le revenu par unité de consommation) des retraités est supérieur de 10 % à celui des salariés et à peu près équivalent à celui des indépendants.

¹⁸⁷ Cf. *Infra*, Titre III-, chap. VI, B - « *Les disparités* ».

¹⁸⁸ La pension moyenne a augmenté de 1,0 % par an entre 1984 et 1994. Cette croissance ne signifie cependant pas que la pension d'une personne à la retraite durant toute cette période ait crû d'autant. Il faut en effet tenir compte des phénomènes « *d'entrée-sortie* » : l'augmentation de la pension moyenne provient largement du fait que les personnes qui décèdent ont des retraites plus faibles que les personnes qui entrent en retraite. Ainsi, entre 1988 et 1993, le taux de croissance annuel moyen de la retraite d'un retraité est de 0,2 %.

¹⁸⁹ Les ménages comprenant un ou plusieurs retraités sont de plus en plus nombreux (100 000 de plus environ chaque année).

¹⁹⁰ Au début des années 1990 comme à la fin des années 1980, la masse des retraites augmente de 3,7 % par an, en francs constants. Comptablement, les trois quarts de cette évolution sont expliqués par la croissance du nombre de personnes percevant une pension (2,7 % par an) qui résulte de deux facteurs : d'une part, l'augmentation du nombre de ménages percevant une retraite (+ 1,9 % par an) ; d'autre part, l'augmentation du nombre de ménages de retraités dont les deux membres perçoivent une retraite.

2. Les disparités

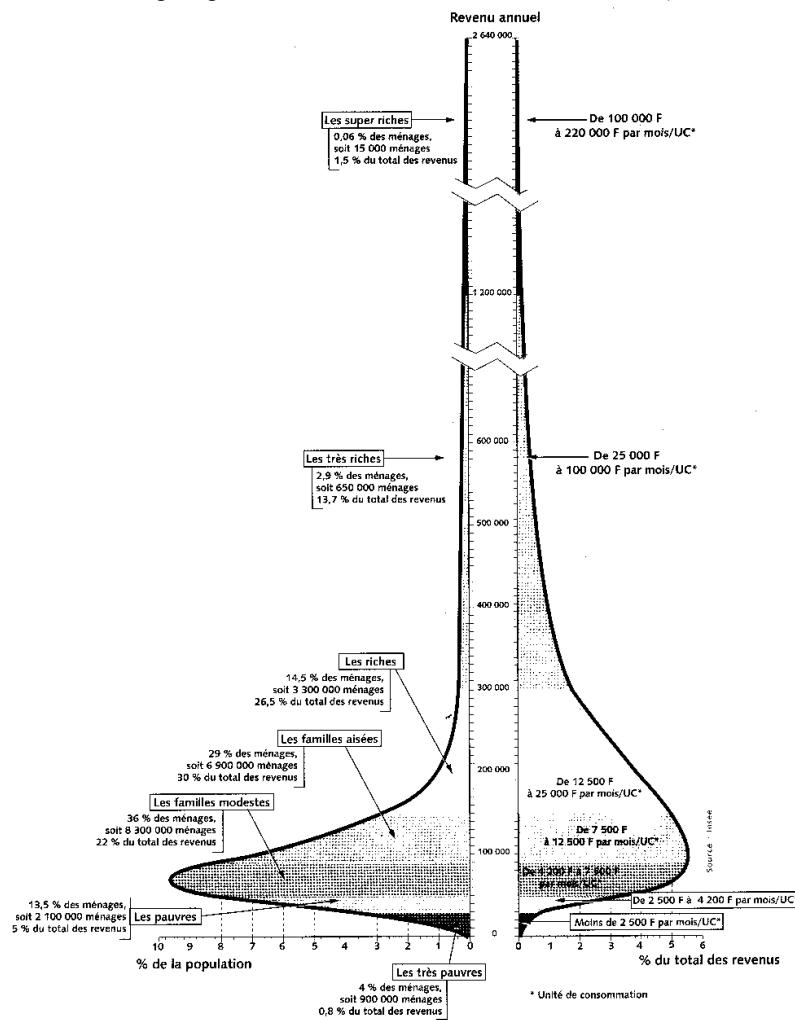
Le niveau de vie¹⁹¹ du ménage « moyen » a connu une évolution moins favorable que l'ensemble des revenus des ménages. En effet, le nombre d'unités de consommation augmente assez rapidement (0,7 % par an depuis la fin des années 1970) du fait des évolutions démographiques mais aussi des comportements familiaux. Ainsi, depuis 1989, la croissance du niveau de vie serait d'environ 1 % par an.

En 1994, selon le panel européen, les 10 % des ménages les plus pauvres avaient un revenu annuel inférieur à 55 000 F alors que les 10 % les plus riches dépassaient un montant de revenu annuel de 310 000 F. Le rapport entre ces deux chiffres (qualifié de « rapport interdécile ») s'élèvait à 5,7. L'écart des niveaux de vie (les revenus par unité de consommation, corrigés de la sous-évaluation des revenus du patrimoine) était plus réduit : selon les données de l'enquête sur les budgets de famille, un ménage sur dix disposait de moins de 40 000 F de revenu par unité de consommation par an¹⁹² (soit 3 300 F par mois pour une personne seule ou 9 000 F par mois pour un couple avec deux enfants) ; à l'opposé, un ménage sur dix avait plus de 180 000 F de revenu par unité de consommation par an (soit 15 000 F par mois pour une personne seule ou 40 000 F par mois pour un couple avec deux enfants). Le rapport interdécile des niveaux de vie était égal à 4,5.

¹⁹¹ L'évolution du revenu ne reflète que partiellement celle du niveau de vie. Pour mesurer le niveau de vie d'un ménage, il est, en effet, nécessaire de prendre en compte le nombre et l'âge des personnes qui le composent, afin d'appréhender les économies d'échelle réalisées (par exemple, sur le logement ou l'équipement). Pour cela, on utilise des « échelles d'équivalence » qui permettent de définir le nombre « d'unités de consommation » d'un ménage : le premier adulte d'un ménage « pèse » pour 1, les autres adultes pour 0,7 et les enfants pour 0,5. On considère que le revenu par unité de consommation mesure le niveau de vie.

¹⁹² Avant paiement de l'impôt sur le revenu mais après paiement des cotisations sociales et de la CSG.

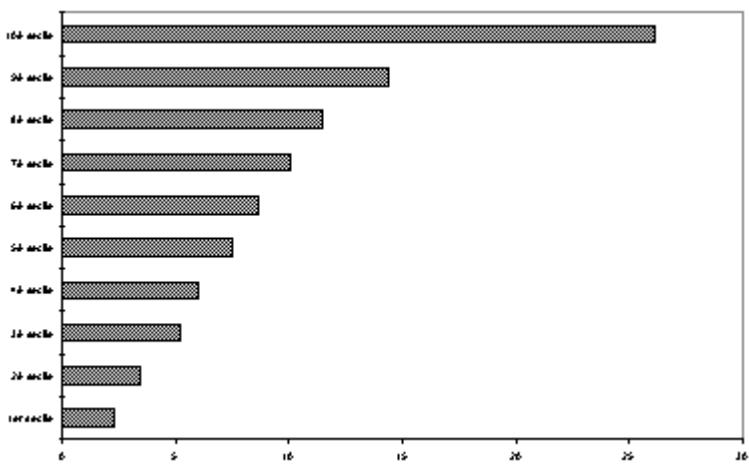
Fig. 223 : LES INÉGALITÉS DE POUVOIR D'ACHAT
(répartition des ménages, en %, selon le revenu annuel
avant impôts par unité de consommation, en francs 1994)



Source : INSEE (« Alternatives économiques », hors série n° 34, 4^e trimestre 1997).

Entre 1989 et 1994, selon les enquêtes de conjoncture ou sur les budgets de famille, les inégalités de niveaux de vie se sont clairement accrues. Ainsi, par exemple, le rapport interdécile des niveaux de vie est passé de 4,19 en 1989 à 4,48 en 1994. Cette hausse des inégalités fait suite à une baisse (plus importante) à la fin des années 1970. La tendance à la baisse des inégalités s'est d'abord inversée au milieu des années 1980, pour les ménages situés en haut de la distribution des niveaux de vie puis, à la fin des années 1980, pour les ménages situés en bas de la distribution.

Fig. 224 : PART DU REVENU TOTAL DES MÉNAGES
PERÇUE PAR CHAQUE TRANCHE DE MÉNAGES
(en %, 1994)



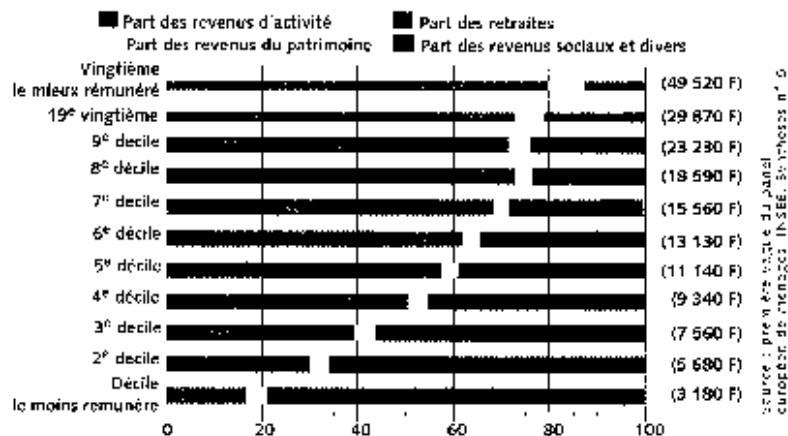
Source : INSEE, enquête budget des familles (« *Alternatives économiques* » hors série n° 34, 4^e trimestre 1997).

L'évolution des inégalités a toutefois été différente chez les actifs et chez les retraités, la faiblesse de la croissance au cours de la première moitié des années 1990 touchant différemment ces deux catégories :

- au sein des retraités, une sensible réduction des inégalités s'est produite jusqu'au milieu des années 1980 (du fait du minimum vieillesse et du renouvellement des générations, encore à l'oeuvre quoique dans une moindre mesure). Ce mouvement a depuis lors pris fin, le niveau de vie augmentant à peu près au même rythme quelle que soit la position du ménage dans la hiérarchie des revenus : en bas de la distribution, l'essentiel des évolutions provient du renouvellement des générations ; en haut, de l'accroissement des revenus du patrimoine. Assez naturellement la dispersion des situations des ménages retraités est peu influencée par la conjoncture économique et les évolutions observées au cours de la seconde moitié des années 1980 se poursuivent durant la période 1989-1994 ;
- à l'inverse de ce qui s'est passé pour les retraités, une hausse des inégalités est observable au sein des actifs tout au long de la distribution des niveaux de vie entre 1989 et 1994. De ce fait, celles-ci sont aujourd'hui plus importantes au sein des actifs qu'au sein des retraités. Ainsi plus le «décile de ménages» avait un niveau de vie élevé en 1989, plus la croissance de son niveau de vie a été forte entre 1989 et 1994. A l'inverse, le niveau de vie stagne tout en bas de la distribution : il s'accroît à peine dans la catégorie des ménages modestes (+ 0,5 % par an) ; il progresse davantage dans

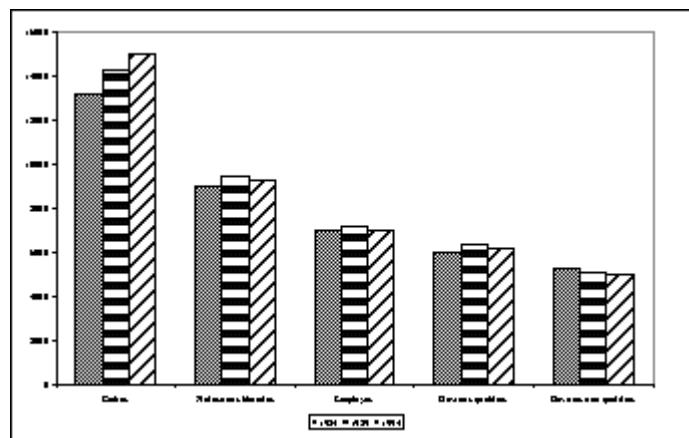
celle des ménages moyennement aisés (+ 1,5 % par an) et plus nettement encore en haut de la distribution (près de + 3 % par an).

Fig. 225 : REVENU MENSUEL PAR TRANCHE DE MÉNAGES
(avant impôts, en francs 1996 et en %, par décile)



Ces évolutions sont corroborées par celles des revenus par catégorie sociale. Au sein des salariés, le niveau de vie est resté constant pour les ouvriers non qualifiés et les employés entre 1984 et 1989 ; il a augmenté pour les ouvriers qualifiés, les professions intermédiaires et (à un rythme plus élevé) les cadres. Les disparités entre ces cinq catégories se sont, par conséquent, accrues. Entre 1989 et 1994, le ralentissement de l'activité économique a conduit le niveau de vie à rester stable pour toutes les catégories de salariés (en moyenne), à l'exception des cadres. Les disparités ont donc continué à s'accroître en haut de la hiérarchie des revenus (les situations relatives des autres catégories variant peu). Cet accroissement des écarts de niveau de vie semble plus important que celui des salaires.

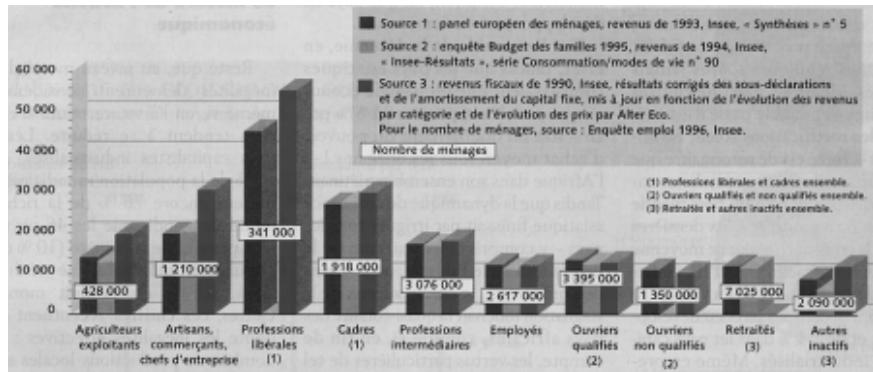
Fig. 226 : NIVEAU DE VIE DES SALARIÉS PAR CATÉGORIE SOCIALE
(revenu mensuel moyen par unité de consommation en francs 1996)



Source : INSEE, « synthèse » n° 5 et rapport 1996 du CSERC (« Alternatives économiques », hors série n° 34, 4^e trimestre 1997).

Au total, en dix ans, le niveau de vie des ménages d'ouvriers non qualifiés a diminué de 5 %, celui des employés n'a pas bougé et celui des cadres a augmenté de 13 %. En 1984, le niveau de vie d'un cadre, dont la part dans la population a crû sensiblement, était 2,5 fois plus élevé que celui d'un ouvrier non qualifié ; en 1994 il l'est trois fois plus. Au sein des indépendants, les professions libérales auraient connu une évolution de leur niveau de vie proche de celle des cadres. Celui des agriculteurs, des artisans et des commerçants stagnerait. Là encore, les disparités auraient donc continué à s'accroître.

Fig. 227 : TROIS ESTIMATIONS DU REVENU MENSUEL MOYEN PAR MÉNAGE ET PAR CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE
(en francs 1996, nombre de ménages en 1996)



Source : « Alternatives économiques », hors série n° 34, 4^e trimestre 1997.

3. Des revenus sociaux qui freinent la hausse des inégalités

Traditionnellement les revenus sociaux et les versements entre ménages réduisent les inégalités des revenus d'activité. Ainsi, en 1989, l'indice de Gini¹⁹³ des revenus d'activité (et des retraites) des ménages actifs valait 0,381 et la prise en compte des revenus sociaux le réduisait de 0,061. En 1994, ils réduisent cet indice de 0,073. Mais la faiblesse de la croissance économique s'est accompagnée d'une dispersion plus accrue encore des revenus d'activité et, au total, la dispersion de l'ensemble des revenus d'activité et des revenus sociaux a augmenté.

Deux éléments complémentaires, qui illustrent l'effort fait en faveur des personnes les plus défavorisées, doivent donc être pris en compte : ce sont, d'une part, la part des prestations sociales sous conditions de ressources dans l'ensemble des prestations et, d'autre part, le nombre de ménages bénéficiaires de transferts sociaux par niveau de revenu.

Dans l'ensemble des prestations liées à la famille, le poids de celles qui sont sous conditions de ressources a augmenté de près de quatre points.

De plus, le RMI a crû au cours des années 1990. Inversement, les prestations sous conditions liées à l'emploi sont restées stables au cours des années 1990, alors que les prestations liées à l'emploi, qui ne sont pas soumises à conditions, ont augmenté de 50 milliards de francs. Au total, dans l'ensemble des prestations sociales qui ne sont pas liées à la vieillesse et à l'emploi, la part des prestations accordées sous conditions de ressources est passée de 17,8 % en 1990 à 20,2 % en 1995.

L'analyse des ménages bénéficiaires de transferts sociaux apporte deux éléments importants : d'une part, les transferts limitent le risque de devenir pauvre¹⁹⁴. Ainsi, parmi les ménages ayant un niveau de vie compris entre la moitié et les deux tiers de celui du ménage médian, le nombre de bénéficiaires de transferts sociaux a fortement augmenté ; d'autre part, les transferts sociaux ont joué un rôle non négligeable dans l'atténuation du phénomène de pauvreté. Parmi les ménages les plus pauvres, la proportion de ceux qui bénéficient de transferts sociaux a fortement augmenté.

¹⁹³L'indice de Gini est un indicateur visant à résumer la courbe de Lorentz qui se définit en abscisse par le pourcentage de ménages disposant des revenus les plus élevés et en ordonnée par la masse de revenu que se partagent ces ménages. Par construction, il est compris entre 0 (distribution uniforme : tous les ménages disposent du même revenu) et 1 (distribution où tous les ménages sauf un ont un revenu nul). Plus l'indice de Gini est proche de 1, plus l'égalité mesurée est importante.

¹⁹⁴Sont considérés comme pauvres les ménages ayant un niveau de vie (revenu par unité de consommation) inférieur à la moitié de celui du ménage médian.

Ainsi, parmi les ménages ayant un revenu par unité de consommation inférieur au tiers de la médiane des ménages, la proportion de bénéficiaires est passée de 55 % en 1985 à 75 % en 1992. C'est le résultat de la montée du chômage et des politiques de solidarité envers les personnes les plus défavorisées (en particulier la mise en place et le développement du RMI)¹⁹⁵.

En conclusion, la seconde moitié des années 1980, caractérisée par une croissance relativement élevée, avait permis un accroissement assez général du niveau de vie des actifs, celui des retraités augmentant pour des raisons structurelles : des générations de jeunes retraités ayant des retraites élevées prenaient la place des générations plus âgées et moins aisées. Au cours de la première moitié des années 1990, la faiblesse de la croissance a relativement peu affecté les retraités. Le renouvellement des générations joue toujours, ce qui tend à réduire le nombre des retraités les moins aisés et pousse vers le haut leur niveau de vie moyen. Comme la croissance rapide des revenus du patrimoine pousse vers le haut celui des retraités les plus aisés, le niveau de vie moyen des retraités s'accroît, les inégalités en leur sein restant stables.

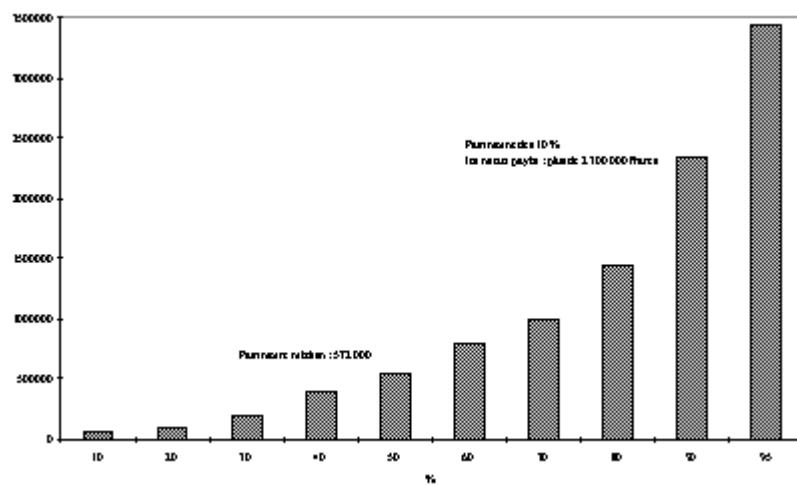
Durant cette période, le niveau de vie des ménages actifs les plus aisés continue à augmenter assez rapidement : les revenus du patrimoine, les salaires des cadres, les revenus des professions libérales s'accroissent à des rythmes non négligeables. En revanche, en bas de la distribution, les évolutions de la conjoncture se font pleinement sentir : le niveau de vie stagne. Celui des ouvriers non qualifiés, celui des jeunes décroît. La situation des familles monoparentales, plus fragiles face au risque du chômage, se dégrade. Les revenus sociaux permettent toutefois de contenir partiellement l'accroissement des inégalités des revenus d'activité.

C - LES PATRIMOINES

Avec le remplacement des générations, l'éventail des patrimoines s'est resserré de 1986 à 1996, surtout sur les quatre dernières années. Répondant en 1986, 1991 et 1996 à une question globale sur la valeur de leur patrimoine, les ménages ont fait apparaître un certain rapprochement du haut et du bas de la distribution des patrimoines, la valeur médiane progressant dans le même temps plus vite que la hausse des prix. Début 1996, le premier décile et le neuvième décile de la distribution des patrimoines des ménages salariés (actifs ou retraités) se trouvent dans un rapport de 1 à 62 alors qu'ils se situaient dans un rapport de 1 à 71 quatre ans plus tôt.

¹⁹⁵Le rôle du RMI est sans doute sous-estimé ici, les enquêtes de l'INSEE portant sur les revenus des ménages « ordinaires ». Les personnes logeant en foyer, en centre d'hébergement, et celles sans domicile fixe ne sont pas observées. Or, une fraction non négligeable des personnes bénéficiant du RMI se trouve parmi eux.

Fig. 228 : RÉPARTITION DU PATRIMOINE DES MÉNAGES PAR DÉCILE
(données 1992, actualisées en francs 1996)



Source : INSEE (« *Alternatives économiques* » n° 153, novembre 1997).

Au sein des ménages de plus de soixante ans, le renouvellement des générations a entraîné un renforcement du poids des ménages en âge d'accumuler après la Seconde Guerre mondiale et qui n'ont donc pas connu les handicaps des générations précédentes. Le patrimoine médian des ménages de cette tranche d'âge est désormais de 10 % plus élevé que le patrimoine médian de l'ensemble des ménages de tous âges alors qu'il lui était inférieur de 10 % en 1986. Plus conjoncturellement, la période qui va de janvier 1992 à janvier 1996 a été moins favorable aux détenteurs de valeurs mobilières et aux propriétaires d'appartements parisiens, nombreux dans le haut de la distribution des patrimoines.

Quantitativement et si l'on tient à une conception traditionnelle du patrimoine excluant en particulier les droits à retraite future, le patrimoine brut des ménages, avant donc toute déduction d'endettement, atteignait 900 000 F début 1992 en moyenne par ménage. C'est du moins la réponse donnée par les ménages aux enquêteurs. L'ordre de grandeur reste valable aujourd'hui : selon les Comptes de patrimoine, il aurait progressé à peu près comme la hausse des prix, alors que, selon les réponses des ménages eux-mêmes, collectées début 1996, il aurait baissé, la valeur médiane du patrimoine continuant quant à elle à progresser.

Ce chiffre moyen cache une forte dispersion ; il est aussi très éloigné de la valeur médiane qui partage la population en deux groupes d'égale importance (460 000 F)¹⁹⁶.

¹⁹⁶Dans les enquêtes auprès des ménages, le revenu est en général monétaire et inclut, à côté des sources classiques de revenus (salaires, retraites etc.), les pensions alimentaires et aides régulières versées par d'autres ménages mais élimine en revanche les prestations en nature comme les remboursements d'assurance maladie ainsi que les avantages tirés de la propriété de la résidence

Forte dispersion et concentration du patrimoine vont d'ailleurs de pair puisque les 25 % les plus pauvres ne se partagent guère que 1 % du patrimoine total des ménages alors que les 25 % les plus riches détiennent un peu plus de 70 % du patrimoine global.

*
* *

Les évolutions en sens inverse des inégalités de revenus et de patrimoine suscitent de légitimes interrogations. Les revenus sont des flux et le patrimoine un stock qui se constitue d'année en année. De ce fait, la réduction actuelle des inégalités de patrimoine s'explique avant tout par les gains de pouvoir d'achat réalisées dans l'après-guerre et la réduction des inégalités de revenus qui les ont accompagnés. Les ménages ayant soixante-cinq ans aujourd'hui ont ainsi pu accumuler du patrimoine au cours des Trente glorieuses alors que les générations disparues au cours des dix dernières années avaient souvent vu leur effort d'épargne réduit à néant ou pour le moins perturbé par la deuxième guerre mondiale.

Au-delà de ces déterminants structurels, le stock de patrimoine d'un ménage a une valeur qui fluctue d'année en année au gré des variations de prix des divers actifs qui le constituent. Au cours des dernières années, certains actifs ont enregistré des baisses de valeur alors qu'au début des années 1980, ils progressaient rapidement. Inversement, l'épargne monétaire traditionnelle, très présente dans les patrimoines modestes, subissait autrefois une érosion forte du fait de l'inflation. Paradoxalement, une période d'inflation faible peut ainsi s'avérer, en termes de patrimoine, moins favorable à ceux qui détiennent des actifs à valeur nominale variable alors que ceux qui ne détiennent que des liquidités se trouvent de ce point de vue moins affectés.

Reste que la société française se caractérise, au total, par des inégalités sociales relativement accusées et croissantes, qui illustrent, en termes de revenu et de niveau de vie, la pertinence du diagnostic porté sur elle tout au long du présent titre.

principale (loyers fictifs). Les masses de revenus issues de la Comptabilité nationale sont parfois assez différentes de celles résultant des réponses des ménages aux enquêtes, notamment pour les revenus d'indépendants ou du patrimoine. Il semble, en particulier, que les ménages ne peuvent fournir une évaluation correcte des revenus qui se capitalisent d'année en année. En réponse aux enquêtes, les indépendants, pour leur part, décrivent de mieux en mieux la réalité fiscale de leurs revenus qui reste souvent très éloignée de la mesure plus économique fournie par la Comptabilité nationale.

CHAPITRE V

L'EMPLOI

I - L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'EMPLOI SALARIÉ

Ne disposant pas des résultats d'ensemble de l'enquête emploi de l'INSEE, on présentera ci-après les dernières données conjoncturelles disponibles.

A - UNE CONJONCTURE PLUS FAVORABLE À L'EMPLOI

De l'audition de M. Seibel, Directeur de la DARES au ministère du Travail et de la Solidarité, le 14 février, devant la section, et de la dernière estimation sur l'évolution de l'emploi salarié¹⁹⁷, on peut notamment retenir que de meilleurs résultats ont été enregistrés en matière de création d'emplois au dernier trimestre de 1997, avec un solde positif de 67 000 emplois (soit + 0,5 % par rapport au trimestre précédent), confirmant la légère reprise de l'emploi amorcée dès l'automne 1996. En rapportant au chiffre de 155 000 emplois créés dans le secteur privé en 1997 (soit un taux de croissance de 1,2 % en données CVS), il semblerait que le décalage dans le temps entre accélération de la croissance et création d'emplois tende à diminuer.

De manière un peu plus détaillée, on rappellera que :

- le secteur industriel, qui a enregistré des pertes nettes depuis l'automne 1996 de 100 000 emplois par trimestre, a enregistré un solde nul pour le 4ème trimestre. Avec toutes les réserves émises par le Conseil économique et social à l'occasion du récent rapport Brunaud sur « *L'investissement des entreprises* »¹⁹⁸, sur les prévisions en matière d'investissements industriels, les résultats de l'enquête INSEE publiée en janvier 1998 sur les prévisions d'investissements industriels pour 1998 peuvent laisser espérer que d'un solde négatif en 1997, le secteur industriel puisse enregistrer un arrêt des pertes d'emplois, voire dégager un solde positif en 1998 ;
- les suppressions d'emploi dans le BTP, plus modérées depuis le troisième trimestre 1996, continuent cependant à un rythme de 5 000 par trimestre ;
- le secteur tertiaire avec 65 000 emplois au quatrième trimestre 1997 enregistre la progression la plus importante depuis trois ans, particulièrement dans le secteur des services aux entreprises, avec l'apparition de tensions dans des métiers aussi sensibles que l'informatique.

¹⁹⁷Ensemble des secteurs hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale. Ce champ couvre 13,5 millions de salariés.

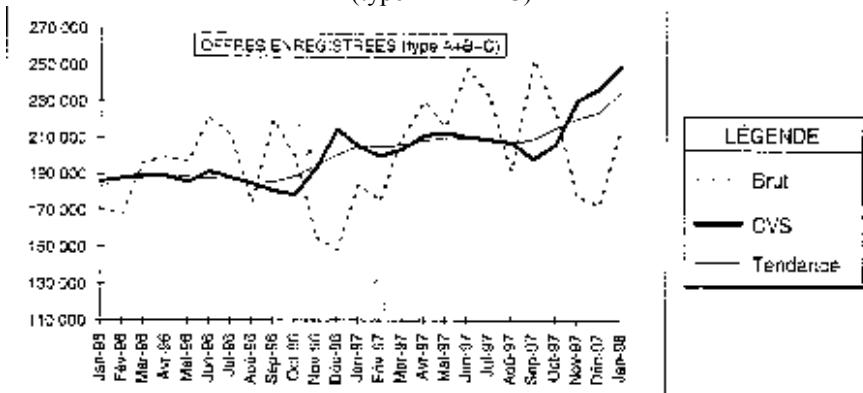
¹⁹⁸Avis du Conseil économique et social adopté le 25 février 1998.

Fig. 229 : OFFRES D'EMPLOI DÉPOSÉES À L'ANPE

Offres d'emploi déposées à l'ANPE	N° de ligne	Janvier 1997	Décembre 1997	Janvier 1998	Variation sur un mois	Unité : nombre Variation sur un an
Offres d'emploi enregistrées au cours du mois : Types A + B + C, données brutes	1	183 850	172 287	214 079	/	+16,4
Valeur CVS	2	204 900	236 700	248 500	+ 5,0	+21,3
Type A : emplois durables (+ de 6 mois)	3	98 233	87 248	109 925	/	+11,9
Type B : emplois temporaires (1 à 6 mois)	4	58 123	51 876	67 821	/	+16,7
Type C : emplois occasionnels (- 1 mois)	5	27 494	33 163	36 333	/	+32,1
Offre d'emploi en fin de mois (type A, données brutes)	6	98 269	111 383	123 160	/	+25,3
Offres d'emploi satisfaites au cours du mois : type A + B + C, données brutes	7	147 973	177 628	172 956	/	+16,9
Dont : type A	8	77 018	89 565	86 707	/	+12,6

Source : DARES.

Fig. 230 : OFFRES ENREGISTRÉES (type A + B + C)



Selon l'enquête semestrielle sur les facteurs de production publiée par l'INSEE¹⁹⁹, les grandes entreprises prévoiraient une augmentation de leurs effectifs au cours du premier semestre 1998 qui pourrait atteindre 1,2%. Ce pourcentage issu du résultat du solde d'opinions auprès des entreprises serait de + 3,2 % au premier semestre 1998 dans le secteur des services (contre + 3,4 % un an plus tôt), nul dans l'industrie manufacturière sur la même période (contre - 0,3 % et - 1,2 % sur les deux semestres 1997), + 1 % dans le commerce de gros interindustriel au premier semestre 1998 (contre - 1,7 % au second

¹⁹⁹Enquête INSEE réalisée auprès de : 900 entreprises de plus de 490 salariés de l'industrie, 200 du commerce de gros interindustriel de plus de 200 salariés et 900 entreprises des services de plus de 200 salariés.

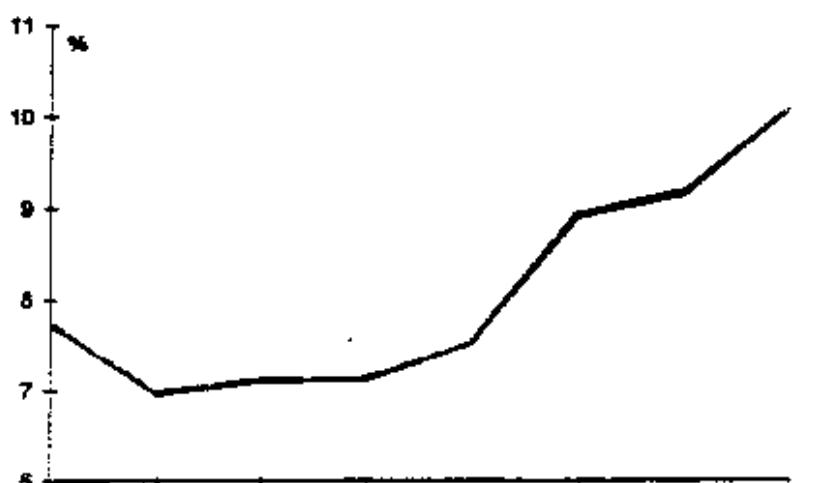
semestre 1997). Dans ce dernier secteur notamment, l'enquête anticipe un développement de l'emploi. Cette amélioration qui semble se dessiner est confirmée par les données ANPE. Elle ne laisse pas pour autant augurer une croissance d'emplois susceptible de compenser les diminutions antérieures (- 0,9 % au second semestre 1995, - 1,3 % au second semestre 1996, - 1,7 % au second semestre 1997).

B - QUI S'ACCOMPAGNE TOUTEFOIS D'UNE PLUS GRANDE PRÉCARISATION

Le nombre de salariés employés dans des formes instables d'emploi a très fortement progressé depuis 1993 : il représente aujourd'hui plus de 10 % des salariés du privé. On observe par ailleurs que les offres d'emplois durables progressent, en données brutes comme en données CVS, moins rapidement que les autres types d'emplois (temporaires et occasionnels). L'emploi intérimaire a augmenté de 21 % en 1997 alors que, dans le même temps, les CDD n'ont progressé que de 8 %. Du fait du développement de l'emploi précaire, on note une montée du chômage récurrent au cours des années 1990. En avril 1996, deux chômeurs sur trois avaient connu plus de douze mois de chômage depuis juillet 1993. Le temps partiel subi a aussi fortement augmenté : 43 % des salariés à temps partiel déclarent souhaiter travailler davantage, cela représente 7,6 % de l'ensemble des salariés, contre seulement 4,1 % en 1990.

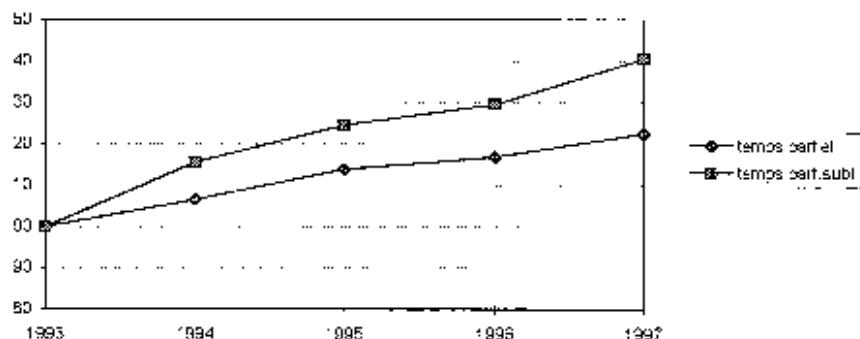
La France se situe dans une position intermédiaire entre des pays comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni où l'instabilité de l'emploi est encore plus accentuée, et d'autres pays d'Europe continentale dans lesquels l'évolution a été moins marquée qu'en France.

Fig. 231 : PROPORTION DE SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ EMPLOYÉS DANS DES FORMES INSTABLES D'EMPLOI



Source INSEE, Enquêtes emploi.

Fig. 232 : TEMPS PARTIEL TOTAL ET TEMPS PARTIEL SUBI
(base 100 en 1993)



Source INSEE, Enquêtes emploi.

1. Une nouvelle accélération des mouvements de main-d'œuvre

L'accélération depuis 1996 des mouvements de main-d'œuvre (entrée et sortie) traduit non seulement la rotation accrue de la main-d'œuvre, ce qui témoigne d'une flexibilité plus forte qu'il n'est dit, mais aussi de sa précarisation.

Selon la DARES, « *l'accélération de la rotation des personnels du secteur privé constatée en fin d'année 1996 se poursuit au premier trimestre 1997. Le taux de rotation*²⁰⁰*, qui n'excédait pas 7,8 % au troisième trimestre 1996, atteint 8,6 % au deuxième trimestre 1997, en données corrigées des variations saisonnières.* »

L'impulsion est venue du secteur tertiaire : aussi bien dans les petits établissements que dans les grands, le taux d'embauche y a augmenté d'un point au dernier trimestre 1996. Au trimestre suivant, ce sont les sorties des établissements du tertiaire qui ont fortement progressé, de nombreux contrats à durée déterminée venant alors à expiration. Mais le rythme des embauches est resté à un niveau élevé dans ce secteur, et il s'est accéléré quelque peu dans l'industrie et la construction.

Confrontées à une poussée de la demande de biens et de services, les entreprises répondent de plus en plus par des embauches à durée limitée ou en recourant à l'intérim. Ces comportements donnent un profil plus heurté à l'évolution du marché de l'emploi, et il devient plus difficile de faire la part entre sa composante conjoncturelle et sa composante saisonnière. Le solde des mouvements de main d'œuvre, lui-même, connaît des séquences contrastées, avec un dernier trimestre 1996 très positif et un premier trimestre 1997 très légèrement négatif.

²⁰⁰Le taux de rotation est la demi-somme des taux d'entrée et des taux de sortie. Le taux d'entrée (respectivement de sortie) est le rapport du nombre total d'entrées (respectivement de sorties) dans l'année à l'effectif en début d'année.

L'estimation par l'INSEE des créations nettes d'emplois salariés dans le secteur privé fait, à partir d'autres sources²⁰¹, état d'un infléchissement de même nature : le quatrième trimestre 1996 ressort comme très favorable (progression de 0,2 % après une baisse de 0,2 % au troisième trimestre), le premier trimestre 1997 affichant un ralentissement (+ 0,1 % seulement). Au demeurant, ces créations d'emplois prennent en compte deux composantes dynamiques de l'emploi, l'intérim et les établissements de moins de dix salariés, qui se trouvent hors du champ des mouvements de main-d'œuvre analysés ici ».

2. Le rythme des mouvements liés aux contrats à durée indéterminée s'est stabilisé

Les embauches en contrat à durée indéterminée n'ont connu aucune progression dans l'industrie depuis le début de 1996. Dans le tertiaire on peut tout au plus détecter quelques signes de reprise au premier semestre 1997. Dans les grands établissements de la construction, cette reprise apparaît un peu plus affirmée.

La stabilité prévaut également pour ce qui concerne les sorties pour démission ou licenciement économique, les perspectives en la matière étant néanmoins moins favorables si l'on prend en compte l'annonce de plans sociaux par un certain nombre de grands groupes, dans des secteurs fortement utilisateurs de main-d'œuvre comme l'automobile. Là encore, la construction est le seul grand secteur où l'on puisse déceler sur la période récente une tendance à l'accroissement du taux de démission.

Ce sont donc de plus en plus les recrutements en CDD qui marquent l'évolution du marché du travail. En début de phase de reprise, comme actuellement, les employeurs sont conduits à puiser parmi les personnes recrutées en contrat à durée déterminée pour renouveler leur personnel permanent. A ce stade, la limitation des recrutements en CDI se poursuit, avec sans doute une dimension structurelle : de mars 1991 à mars 1997 l'effectif total des salariés en CDD est passé de 550 000 à 850 000²⁰². Sur l'ensemble des établissements de 10 salariés ou plus, le volume de embauches directes en CDI a fortement baissé (- 41 %) entre l'année la plus haute (1990) et l'année la plus basse du dernier cycle économique (1993). Depuis lors, sa progression est réduite : il ne s'est accru que de 7 % de mars 1993 à mars 1995 et, sur chacun des six derniers trimestres connus, il est parfaitement stable. Ainsi, les périodes de conjoncture porteuse n'ont pas, pour l'heure, permis de regagner le terrain perdu lors des récessions précédentes. Le volume d'embauches sur CDD n'a, quant à lui, diminué que de 8 % entre 1989 et 1992, avant de progresser de 17 % de 1992 à 1995 et d'enregistrer une nouvelle hausse de 8 % entre le premier semestre 1996 et le premier semestre 1997.

²⁰¹ A partir de la statistique trimestrielle de l'UNEDIC et de l'enquête trimestrielle ACEMO de la DARES.

²⁰² D'après l'enquête Emploi de l'INSEE.

Fig. 233 : MOUVEMENTS D'ENTRÉE SELON LA NATURE DU CONTRAT ET MOUVEMENTS DE SORTIE SELON LES PRINCIPAUX MOTIFS DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE DIX SALARIÉS ET PLUS EN 1996 ET 1997 (données CVS)
(taux pour 100 salariés présents en début de trimestre)

	Etablissements de 10 à 49 salariés				Etablissements de 50 salariés et plus				Ensemble des établissements			
	1996		1997		1996		1997		1996		1997	
	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2
Ensemble des entrées	8,7	9,2	9,5	9,2	7,3	8,2	7,6	8,2	7,8	8,6	8,3	8,6
Industrie	6,1	6,0	6,8	6,4	4,2	4,4	4,2	4,3	4,6	4,8	4,8	4,8
Construction	5,4	4,7	5,1	5,3	3,3	3,0	3,3	3,3	4,4	4,0	4,3	4,4
Transports, commerces, services	10,1	11,1	11,2	10,9	9,8	11,1	10,6	11,5	9,9	11,1	10,9	11,3
dont :												
Contrats à durée déterminée	5,6	6,2	6,3	6,1	5,1	5,7	5,3	5,6	5,3	5,9	5,7	5,8
Industrie	4,0	4,2	4,1	4,3	2,9	3,1	2,9	3,1	3,1	3,4	3,2	3,4
Construction	3,6	3,0	3,3	3,6	1,7	1,5	1,5	1,6	2,7	2,3	2,5	2,7
Transports, commerces, services	6,4	7,4	7,6	7,2	6,5	7,9	7,7	8,1	6,5	7,7	7,7	7,8
Contrats à durée indéterminée	2,3	2,3	2,5	2,4	1,6	1,6	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8
Industrie	1,6	1,4	1,8	1,6	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0
Construction	1,3	1,3	1,4	1,3	0,9	1,1	1,3	1,3	1,1	1,2	1,3	1,3
Transports, commerces, services	2,7	2,7	2,8	2,8	2,2	2,2	2,1	2,2	2,4	2,4	2,4	2,4
Ensemble des sorties	8,4	8,5	9,3	9,0	7,3	7,6	7,9	8,1	7,7	7,9	8,4	8,5
Industrie	6,1	6,0	6,2	5,6	4,5	4,6	4,5	4,6	4,9	4,9	4,9	4,9
Construction	5,5	5,5	5,5	5,3	4,3	4,5	4,3	4,6	4,9	5,0	4,9	5,0
Transports, commerces, services	9,6	10,0	11,0	10,8	9,5	10,4	10,8	10,8	9,6	10,2	10,9	10,9
dont :												
Fins de contrat à durée déterminée	3,7	4,3	5,1	5,0	3,8	4,4	4,9	4,8	3,8	4,3	5,0	4,9
Industrie	2,5	2,8	2,8	2,6	2,1	2,3	2,4	2,3	2,2	2,4	2,5	2,4
Construction	1,8	1,8	1,9	1,9	1,0	0,9	0,9	1,1	1,4	1,4	1,5	1,6
Transports, commerces, services	4,5	5,2	6,4	6,2	5,3	6,3	7,0	6,8	5,0	5,9	6,8	6,6
Démissions	1,8	1,7	1,9	1,8	1,1	1,0	1,0	1,0	1,3	1,3	1,3	1,3
Industrie	1,1	1,1	1,2	1,2	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Construction	1,3	1,2	1,4	1,4	0,6	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0	1,0	1,1
Transports, commerces, services	2,1	2,1	2,2	2,1	1,6	1,5	1,4	1,5	1,8	1,7	1,7	1,8
Licenciements économiques	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Industrie	0,5	0,6	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Construction	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Transports, commerces, services	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Taux de rotation	8,6	8,9	9,4	9,1	7,3	7,9	7,8	8,2	7,8	8,3	8,4	8,6
Industrie	6,1	6,0	6,5	6,0	4,4	4,5	4,4	4,5	4,8	4,9	4,9	4,9
Construction	5,5	5,1	5,3	5,3	3,8	3,8	3,8	4,0	4,7	4,5	4,6	4,7
Transports, commerces, services	9,9	10,6	11,1	10,9	9,7	10,8	10,7	11,2	9,8	10,7	10,9	11,1

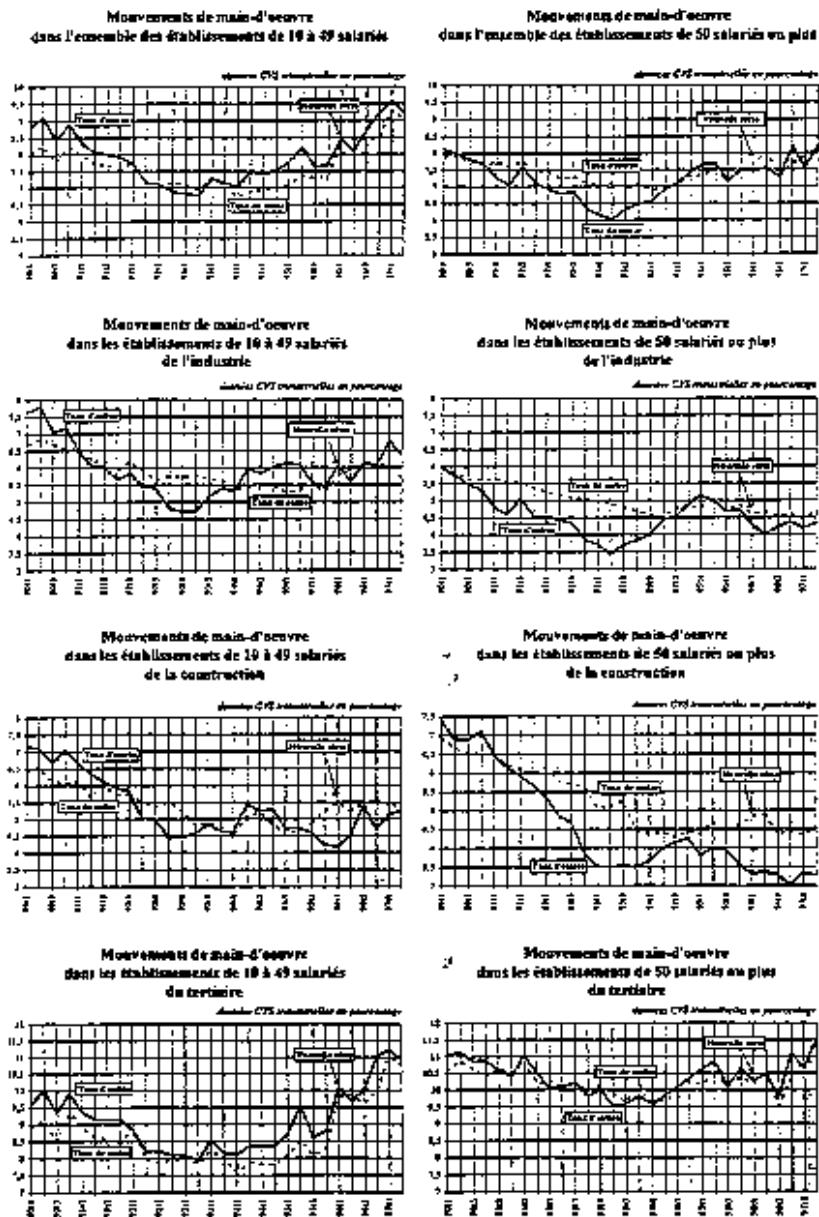
Source : MES-DARES, DMMO/EMMO.

Fig. 234 : MOUVEMENTS DE MAIN-D'OEUVRE DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE DIX SALARIÉS ET PLUS
 STRUCTURE PAR ÂGE DES ENTRANTS ET DES SORTANTS EN 1996 ET 1997
 (données brutes en %)

	Etablissements de 10 à 49 salariés								Etablissements de 50 salariés et plus								Ensemble des établissements					
	1996				1997				1996				1997				1996		1997			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T3	T4	T1	T2		
Ensemble des entrées																						
moins de 25 ans	27,3	33,0	51,4	38,1	26,7	33,2	29,6	37,9	55,5	42,2	28,5	39,1	28,7	36,0	54,0	40,5	27,7	36,8				
25 à 49 ans	66,5	61,2	44,6	56,7	66,4	60,9	64,5	57,1	40,9	53,7	64,9	56,0	65,3	58,7	42,3	54,9	65,5	57,9				
50 à 59 ans	5,3	5,3	3,7	4,6	6,4	5,3	5,4	4,5	3,3	4,0	6,0	4,5	5,4	4,8	3,5	4,2	6,2	4,8				
60 ans et plus	0,6	0,5	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4	0,6	0,5	0,3	0,4	0,6	0,4				
dont																						
contrats à durée déterminée																						
moins de 25 ans	30,7	36,2	58,0	41,0	30,8	36,9	35,8	43,7	62,7	47,2	35,0	45,4	33,9	40,8	61,0	44,9	33,3	42,2				
25 à 49 ans	63,6	58,3	38,5	53,9	63,1	57,4	59,8	52,4	34,5	49,3	60,4	50,8	61,2	54,7	36,0	51,0	61,5	53,3				
50 à 59 ans	5,1	4,9	3,2	4,6	5,5	5,1	3,9	3,5	2,5	3,2	4,2	3,4	4,3	4,0	2,8	3,7	4,7	4,1				
60 ans et plus	0,7	0,6	0,3	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,6	0,5	0,3	0,4	0,5	0,4				
contrats à durée indéterminée																						
moins de 25 ans	23,3	26,6	31,7	33,7	21,7	25,7	22,1	26,5	31,4	34,2	20,3	24,0	22,6	26,6	31,5	34,0	21,0	24,7				
25 à 49 ans	70,6	67,6	63,2	61,8	70,8	68,7	71,6	68,2	63,9	61,6	72,3	70,6	71,2	67,9	63,6	61,7	71,6	69,7				
50 à 59 ans	5,7	5,4	4,7	4,0	7,0	5,2	5,7	4,8	4,4	3,9	6,8	5,1	5,7	5,1	4,5	3,9	6,9	5,1				
60 ans et plus	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,6	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,6	0,4				
Ensemble des sorties																						
moins de 25 ans	23,8	26,1	46,9	29,5	23,6	25,7	25,3	27,6	52,4	32,1	25,2	27,1	27,0	32,9	50,3	31,1	24,5	26,5				
25 à 49 ans	64,4	63,4	46,0	60,4	65,3	64,1	60,4	59,3	39,8	55,5	61,5	60,3	60,9	60,2	42,1	57,4	63,1	61,8				
50 à 59 ans	8,2	7,6	5,3	7,5	8,3	7,9	10,2	9,6	5,9	9,6	10,2	9,8	8,8	6,1	5,7	8,8	9,4	9,0				
60 ans et plus	3,6	2,9	1,9	2,6	2,8	2,4	4,0	3,5	1,9	2,9	3,1	2,8	3,3	0,7	1,9	2,8	3,0	2,7				
dont																						
Fins de contrat à durée déterminée																						
moins de 25 ans	31,6	31,7	58,6	36,0	30,5	31,3	36,6	36,9	64,3	42,3	36,4	37,0	34,9	35,1	62,4	40,1	34,2	34,9				
25 à 49 ans	62,0	62,2	37,9	58,0	62,5	61,7	58,5	58,0	33,0	53,2	58,4	57,9	59,7	59,5	34,7	54,9	60,0	59,3				
50 à 59 ans	5,5	5,3	3,2	5,3	6,2	6,2	4,3	4,4	2,4	3,9	4,6	4,5	4,7	4,7	2,7	4,4	5,2	5,1				
60 ans et plus	0,9	0,8	0,4	0,7	0,8	0,9	0,6	0,7	0,3	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,3	0,6	0,7	0,7				
Démissions																						
moins de 25 ans	23,7	27,6	33,4	29,3	23,4	26,2	22,7	25,7	34,4	28,0	20,5	23,9	23,2	33,7	33,9	28,6	22,0	25,1				
25 à 49 ans	70,9	67,6	61,7	65,7	70,0	68,4	71,4	68,7	61,1	66,6	76,6	70,8	71,1	61,9	66,2	71,7	69,6					
50 à 59 ans	4,9	4,3	4,4	4,4	5,8	4,8	5,3	4,9	4,0	4,8	5,1	4,7	5,1	4,2	4,6	5,5	4,8					
60 ans et plus	0,6	0,5	0,5	0,6	0,8	0,6	0,7	0,7	0,5	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7				
Licenciements économiques																						
moins de 25 ans	5,5	5,6	6,2	5,7	5,1	4,9	3,0	4,2	3,5	4,2	3,0	3,1	4,3	4,9	4,8	4,9	4,0	3,9				
25 à 49 ans	75,4	74,2	75,5	78,0	75,7	73,3	65,2	65,3	67,1	62,4	62,0	65,4	70,3	69,8	71,2	68,5	69,9					
50 à 59 ans	16,4	18,8	17,4	15,1	17,9	18,7	28,8	28,7	27,6	32,5	29,3	23,1	23,8	22,6	23,8	25,5	24,4					
60 ans et plus	1,7	1,4	0,9	1,2	1,2	1,2	3,0	1,8	1,8	1,5	2,5	2,1	2,3	1,6	1,4	1,3	1,7					

Source : MES-DARES, DMMO/EMMO.

Fig. 235 : ÉVOLUTION DES MOUVEMENTS DE MAIN-D'OEUVRE
(entrée et sortie) DANS DIFFÉRENTES CATÉGORIES
D'ÉTABLISSEMENTS
(données CVS trimestrielles de 1990 à 1997, en %)



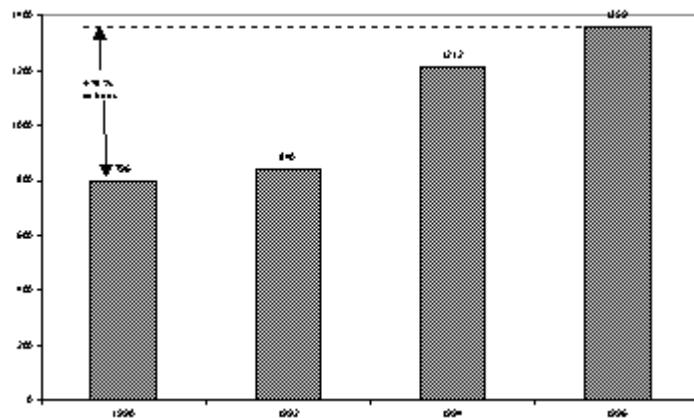
Source : MES-DARES, DMMO/EMMO.

3. Croissance et emploi

L'amélioration conjoncturelle qui semble se dessiner ne doit pas pour autant masquer des tendances de fond préoccupantes.

Le titre I du rapport a mis en évidence la montée en puissance de nouveaux emplois, longtemps appelés atypiques, c'est-à-dire emplois saisonniers, à durée déterminée, à temps partiel contraint, etc., ce qui remet en cause l'égalité traditionnelle : « un poste de travail = un emploi », qui reste cependant la référence implicite pour l'opinion publique.

Fig. 236 : TRAVAILLEURS À TEMPS PARTIEL « INVOLONTAIRE »
(personnes qui recherchent un emploi à temps complet
ou qui souhaitent travailler davantage)
(en milliers)



Source : INSEE, Enquêtes emplois.

Cette réalité brouille la compréhension des chiffres du marché du travail et rend particulièrement ambiguë l'expression désormais incontournable de « *la recherche d'une croissance plus riche en emplois* » à laquelle le précédent rapport de conjoncture présenté par M. Peyrelevade avait substitué, à juste titre, celle de « *croissance plus riche en effectifs* ».

Sans revenir sur les détails des sources statistiques du chômage ni sur la pertinence de la définition des catégories de chômeurs qui ont été rappelés au début de ce rapport, l'alternance de périodes de chômage et de travail précaire rend difficile sur le court terme une analyse et, *a fortiori*, toute projection sur l'évolution de l'emploi.

C'est ainsi qu'Alain Lebaube peut écrire dans le journal « *Le Monde* » du 12 mars 1998 : « *dans la durée, le traitement statistique séparé des chômeurs occupant un "bout" d'emploi a coïncidé avec la montée en puissance de la précarité et avec le gonflement des publics situés à la marge du marché du travail. Ils étaient un peu plus de 220 000 dans ce cas en janvier 1995, ils étaient 476 000 fin 1997. Mais si ces formes d'emploi en mode dégradé se développent, elles connaissent également une saisonnalité qui correspond à un usage flexible* ».

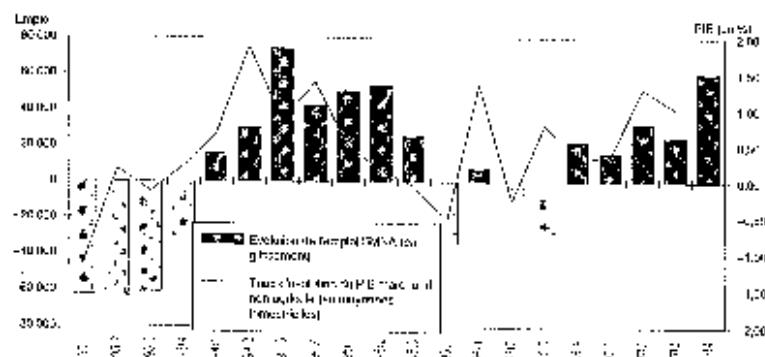
des employeurs. Entre décembre 1997 et janvier 1998, près de 60 000 de ces chômeurs-travailleurs à temps très partiel ont perdu ce qu'on hésite à appeler un poste et, simultanément, en données brutes, le nombre de demandeurs d'emploi s'est grossi d'autant. Par un jeu de vases communicants, autrement dit, la baisse d'une catégorie a entraîné l'augmentation de l'autre, sans que la situation de chômage ait vraiment changé.

Bien sûr, il convient de nuancer de pareilles constatations, mais il est en même temps évident que celles-ci participent aussi d'une déréglementation plus large. Tout se passe comme si la fameuse croissance plus riche en emplois se nourrissait des statuts les plus hybrides ou vulnérables, aux frontières du sous-emploi, et qu'elle réagissait à des soubresauts erratiques ».

La montée du chômage n'est pas due à l'incapacité qu'aurait aujourd'hui la croissance économique à créer des emplois. Au contraire, le seuil à partir duquel la croissance crée des emplois s'est significativement abaissé : il semble désormais proche de 1,5 % alors qu'il dépassait 2 % dans les années 1980. Cet « enrichissement de la croissance en emplois » résulte du développement du temps partiel et probablement aussi de la modération du coût du travail peu qualifié.

Depuis 1990, la croissance économique française a à peine dépassé 1 % en moyenne chaque année. La reprise récente de la croissance tend à améliorer la situation en termes d'effectifs.

Fig. 237 : ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DU PIB ET DE L'EMPLOI (CVS)



Source : INSEE, Comptes trimestriels.

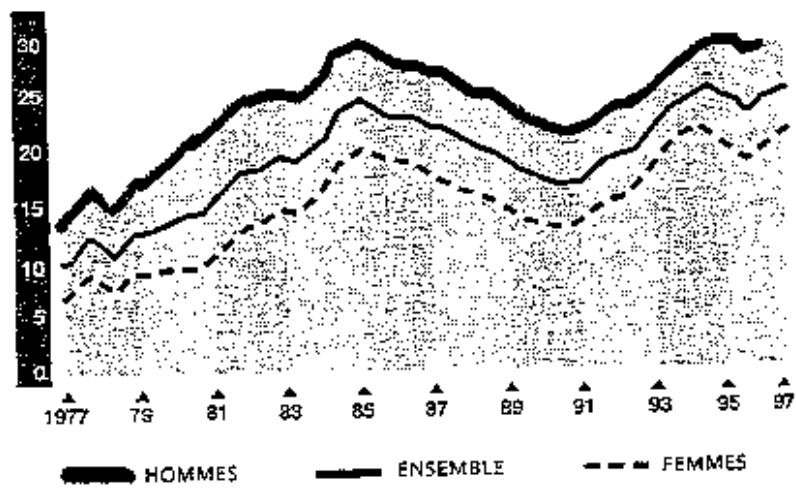
II - LES JEUNES ET L'EMPLOI

A - LA DIFFICULTÉ D'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI

L'accès des jeunes à l'emploi est incontestablement beaucoup plus difficile qu'à la fin des années 1980. La France est d'ailleurs le pays de l'OCDE où la part des jeunes qui ont un emploi est, de loin, la plus faible (21,5 % pour les 15-24 ans, contre 45,8 % en moyenne dans l'OCDE, et 38,3 % en moyenne dans

l'Union européenne). Pour une part, ce chiffre reflète un taux de chômage des jeunes plus élevé que dans la plupart des pays étrangers ; pour une autre, il traduit la poursuite d'études particulièrement longues : les jeunes sortent plus diplômés mais plus tard. La crainte du chômage y contribue sans doute pour partie.

Fig. 238 : LES JEUNES DEMANDEURS D'EMPLOI
TAUX DE CHÔMAGE CHEZ LES 15-24 ANS (au sens du BIT)
(en % de la population active)



Source : MTAS.

L'évolution des salaires d'embauche illustre d'ailleurs de façon spectaculaire la difficulté d'accès des jeunes à l'emploi : bien que plus diplômés que leurs aînés, les jeunes âgés de 16 à 29 ans, entrés sur le marché du travail depuis moins d'un an, ont perçu en 1995 un salaire net mensuel moyen inférieur de 7 % en francs constants à celui touché, en moyenne, quatre ans auparavant par les jeunes débutant leur vie active. Cet écart atteint même 20 % pour les moins diplômés, plus touchés par le chômage, car la sélection croissante à l'embauche les évincé de plus en plus souvent des emplois procurant une rémunération intermédiaire.

B - LE DISPOSITIF EMPLOIS-JEUNES

« *Offrir aux jeunes une place, une perspective, un avenir, démontrer qu'il existe dans notre société des besoins non satisfaits dans le domaine des activités d'utilité sociale et de proximité, apporter la preuve que notre qualité de vie collective passe par le développement des métiers de services : tels sont les trois principes fondamentaux* » de la loi du 16 octobre 1997 sur les emplois-jeunes, ainsi que la présente M. Jean-Claude Boulard, son rapporteur, dans une petite brochure intitulée : « *Emplois-Jeunes : modes d'emploi* ».

Le niveau élevé de l'aide de l'Etat (un montant forfaitaire correspondant à 80 % du SMIC - charges sociales comprises - pour cinq ans, sans dégressivité),

pouvait légitimement nourrir des inquiétudes quant aux effets d'aubaine ou de substitution qui ont été observés avec la mise en place d'autres aides de l'Etat.

C'est pourquoi le législateur a prévu trois « verrous » dont l'avenir seul pourra dire s'ils ont été respectés :

- « *pour les collectivités locales, les emplois-jeunes ne pourront pas être de la nature de ceux correspondant à leurs missions traditionnelles* ;
- *dans les associations, les emplois-jeunes ne pourront venir en remplacement du départ d'un salarié, quel qu'en soit le motif* ;
- *enfin la loi n'est pas applicable aux services aux personnes à domicile* ».

Le gouvernement attend de cette loi la création effective de 350 000 emplois supplémentaires en cinq ans. Avant le 31 décembre 1998, « *le gouvernement présentera au Parlement un rapport dressant le bilan de l'application de la présente loi. Ce rapport analysera les effets de cette loi sur l'emploi et sa contribution à la satisfaction des besoins à couvrir, ainsi que son impact sur la création d'entreprise par les jeunes* ».

S'il est incontestable que l'effet d'annonce de cette loi a créé beaucoup d'espérance chez les jeunes confrontés à un taux de chômage élevé comme en témoigne l'afflux de demandes, cette loi a entraîné néanmoins quelques réserves ou interrogations :

- les entreprises prestataires de services qui s'inquiètent des conséquences sur leurs activités (et donc sur l'emploi), de la montée en puissance (ou de la création à l'initiative de collectivités locales) d'associations concurrentes largement financées par les fonds publics ;
- des personnels des collectivités locales notamment, sceptiques sur les verrous évoqués ci-dessus, qui craignent une substitution de fait d'emplois statutaires par des emplois-jeunes ;
- des confédérations syndicales devant la création d'une nouvelle forme de contrat de travail à durée déterminée de soixante mois, exorbitante des dispositions traditionnelles du code du travail ;
- les populations de jeunes peu ou pas qualifiés semblent jusqu'à présent peu concernées par ce dispositif.

Un premier bilan d'étape de la mise en oeuvre du programme « Emplois-jeunes » a été dressé au 31 janvier 1998 par le gouvernement. Le constat d'ensemble est positif, tant au niveau du ciblage des activités, de la dimension locale des projets que de la montée en puissance progressive du programme. Au 31 janvier, plus de 40 000 jeunes sont déjà embauchés que ce soit par l'Education nationale, par la Police nationale sur les fonctions d'adjoint de sécurité ou directement par les associations et les collectivités locales. Dans le même temps, près de 8 000 projets émanant d'associations et de communes ont été déposés, ils prévoient la création de 26 000 emplois. D'ores et déjà,

2 129 conventions ont été signées par les préfets, elles correspondent à 10 114 emplois.

Selon le ministère du Travail et de la Solidarité, le contenu et la nature des projets correspondent bien à l'exigence de qualité prévue par le programme : utilité collective et renforcement de la cohésion sociale, réponse à de nouveaux besoins ou à des besoins non satisfaits, services de proximité et amélioration de la qualité de la vie quotidienne. L'ensemble des secteurs d'activités est représenté (santé, solidarité, environnement, protection du patrimoine, logement, culture et nouvelles technologies de communication, périscolaire, sports, tourisme, sécurité, médiation et prévention ...). Les projets sont en général de petite taille (deux tiers des projets avec un emploi).

Toujours selon le ministère, les projets manifestent le souci de la pérennisation des activités au-delà de cinq années de l'aide de l'Etat et affichent la volonté de professionnaliser les jeunes sur de vrais emplois. Les projets mobilisent des cofinancements aussi bien des communes que des conseils généraux, des bailleurs sociaux, des fondations et des entreprises. Les usagers participent également à l'achat de certaines prestations (tourisme, sports, loisirs).

L'intercommunalité est un facteur fort de structuration de l'offre de nouveaux services dans les agglomérations urbaines comme en milieu rural. La mutualisation d'emplois ou de ressources constitue une piste porteuse pour la solvabilisation des activités et leur pérennisation.

Les grands réseaux associatifs et organismes publics ont conclu des accords-cadres nationaux ciblant les activités à développer, qui correspondent à plus de 55 000 emplois. De même, une centaine de villes et de regroupements intercommunaux, une vingtaine de conseils généraux et régionaux ont contracté avec l'Etat pour mettre en place plus de 28 000 emplois d'ici l'an 2000. Cette mobilisation a permis d'assurer une montée en charge rapide du programme, d'autant plus qu'il s'agit d'élaborer des projets s'inscrivant dans des logiques de développement local, et non de faire valoir un simple droit à un contrat aidé dans une logique de guichet. Les contrats d'objectifs ou conventions conclus ou en cours d'élaboration permettent déjà aujourd'hui aux préfets de prévoir environ 70 000 embauches de jeunes dans les associations et les collectivités d'ici la fin de l'année 1998. Il convient d'ajouter à ces perspectives les 40 000 emplois-jeunes mis en oeuvre par l'Education nationale et les 8 250 recrutements d'adjoints de sécurité par la Police nationale. L'objectif de 150 000 emplois-jeunes en fin d'année pourrait donc être atteint.

A la demande de la DARES une enquête statistique sera prochainement lancée par l'INSEE, dont les résultats devraient être connus à l'automne 1998, qui devra contribuer à une meilleure évaluation du dispositif.

Au-delà de ce premier bilan, la question reste posée de la situation des bénéficiaires des emplois-jeunes au terme du délai de cinq ans, tant en ce qui concerne la pérennité de leur situation (transformation en CDI de leurs emplois dans le secteur privé, titularisation dans le secteur public) que de leur situation vis-à-vis de l'assurance chômage.

III - LES « EMPLOIS DE PROXIMITÉ »

Bien que les notions d'emplois et de services de proximité soient fort différentes²⁰³, les services de proximité représenteraient, selon l'INSEE (Insee-Première n° 491, octobre 1996) 700 000 emplois équivalents temps plein, qui se répartissent approximativement en trois tiers :

- les services domestiques courants (250 000 équivalents temps plein) ;
- la garde des enfants de moins de 11 ans (230 000 équivalents temps plein) ;
- les aides aux personnes âgées et dépendantes (220 000 équivalents temps plein).

Par leur vocation, nombre de ces emplois ne sont qu'à temps partiel, ce qui laisse supposer que le nombre de salariés concernés est probablement plus élevé, les données statistiques étant encore largement incomplètes sur ces domaines d'activité.

C'est ainsi que, de son côté, le ministère de l'Emploi (DARES) recense 475 600 emplois familiaux « classiques »²⁰⁴ (Premières synthèses 97.11, n° 46.1), « *la durée hebdomadaire de travail pour ces emplois continue d'être voisine de 8 heures, 12 % seulement ayant une durée supérieure à 20 heures.* »

Ce secteur d'activité, très dépendant des politiques des pouvoirs publics (politique familiale, fiscalité, prestation dépendance) n'a pas encore atteint le développement attendu. A ce sujet, on peut considérer que les récentes mesures réduisants les avantages liés à l'utilisation d'emplois familiaux ne seront pas neutres sur le niveau et le statut de ces emplois. Les problèmes de stabilité réglementaire, de solvabilisation de la demande, de structuration de l'offre, de professionnalisation de ces différentes activités constituent des préalables non encore résolus alors qu'ils prennent une acuité accrue.

²⁰³ Sur ce thème on se reportera utilement à l'avis adopté par notre assemblée le 10 janvier 1996 sur « *le développement des services de proximité* » sur le rapport de M. Jean-Paul Bailly (JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 6 du 17 février 1996).

²⁰⁴ Les données concernant les emplois familiaux « *classiques* » sont fournies par l'ACOSS et l'IRCEM (Institution de retraite complémentaire des employés de maisons) et fondées sur les déclarations trimestrielles aux URSAFF centralisées par l'ACOSS. Champ : aide à la vie quotidienne, entretien du logement, assistance aux actes essentiels de la vie, garde d'enfants.

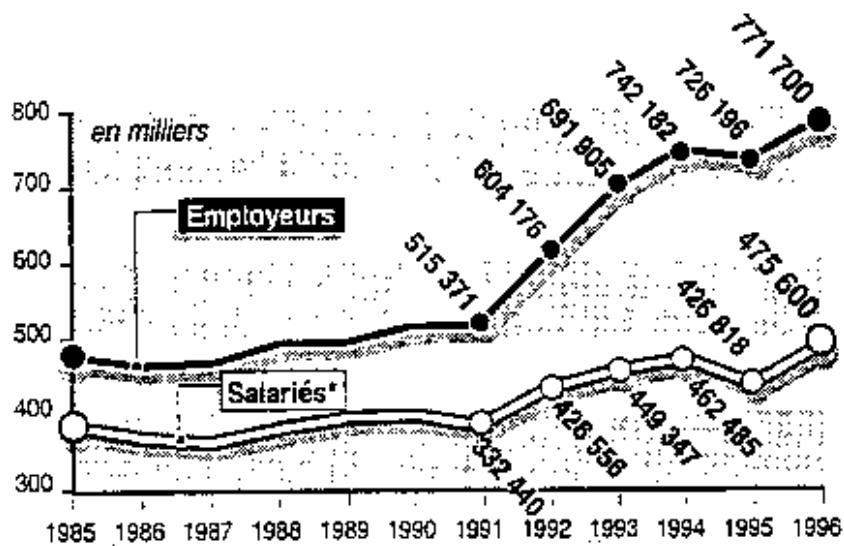
Fig. 239 : LES PERSONNES ÂGÉES EN PRIORITÉ

	Ensemble des associations		Total emplois en équivalent temps plein
	En nombre	en %	
Activités prestataires¹			
Total d'heures travaillées (en milliers)	26 974	100,0	13 300
dont :			
ménage	9 557	35,4	4 700
garde d'enfants	918	3,4	500
assistance aux personnes âgées	14 478	53,7	7 100
autre	2 020	7,5	1 000
Activités mandataires¹			
Total d'heures travaillées (en milliers)	55 115	100,0	27 200
dont :			
ménage	11 348	20,6	5 600
garde d'enfants	7 079	12,8	3 500
assistance aux personnes âgées	34 994	63,5	17 300
autre	1 754	3,2	900

¹ Soit les associations sont directement prestataires de services avec leurs moyens et personnels propres, soit elles jouent le rôle d'intermédiaires entre employeur et salarié (activité mandataire).

Source : MES DARES.

Fig. 240 : EMPLOIS FAMILIAUX CLASSIQUES :
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'EMPLOYEURS ET DE SALARIÉS
(en milliers)



* Equivalent temps plein.

Source : ACOSS et IRCEM.

IV - ÉVOLUTION DE QUELQUES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE D'AIDE À L'EMPLOI

Les différents dispositifs de la politique d'aide à l'emploi, qui font l'objet d'un suivi régulier par la DARES présenté dans le tableau suivant, mais qui ne représentent pas la totalité des mesures - par exemple la mesure d'abaissement des charges sociales sur les bas salaires -, ont concerné un peu plus de 2 150 000 personnes en 1997, en flux, contre 2 294 000 en 1996, soit une baisse d'environ 6 %.

Dans le secteur marchand, les mesures d'abaissement des coûts salariaux diminuent, comme en 1996, après la révision des règles relatives au contrat initiative-emploi (CIE), désormais recentré sur les personnes les plus en difficulté, et aux abattements pour le temps partiel.

Les conditions d'accès à l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises (ACCRE) étant beaucoup moins attrayantes, on observe un fort retrait de ce type d'aide, mouvement déjà largement amorcé en 1996.

Les actions d'insertion et de formation enregistrent également une baisse des flux d'entrée en stage, en ce qui concerne les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) - stages destinés aux chômeurs de longue durée ou aux bénéficiaires du RMI - et les stages de formation alternée destinés aux jeunes financés par l'Etat, mais dont la baisse est compensée par la montée en régime des stages financés par les Régions à la suite de décentralisation, du crédit-formation individualisé.

En revanche, les formations en alternance se sont développées très sensiblement, particulièrement depuis le troisième trimestre 1997, qu'il s'agisse des contrats d'apprentissage et de qualification, et plus encore des contrats d'adaptation (+ 25,4 %) ou d'orientation (+ 40,1 %).

S'agissant du secteur non marchand, on constate une quasi-stabilité des flux, cette stabilité étant liée, d'une part, à la montée en puissance des contrats d'emploi consolidé qui prennent le relais pour un certain nombre de personnes des contrats emploi-solidarité - et qui sont des contrats de plus longue durée (cinq ans) - et, d'autre part, à la mise en oeuvre au dernier trimestre 1997 des emplois-jeunes.

Fig. 241 : LA POLITIQUE DE L'EMPLOI, ENTRE 1996 ET 1997
Résultats semestriels et annuels - France métropolitaine

Résultats provisoires données arrêtées au 13 février 1998	ANNÉE 1996			ANNÉE 1997			EVOLUTION ANNUELLE		
	Entrées Sem.1 1996	Entrées Sem.2 1996	Année 1996	Entrées Sem.1 1997	Entrées Sem.2 1997	Année 1997	S1 97/ S1 96	S2 97/ S2 96	1997/ 1996
Emploi aidé dans le secteur marchand	481 310	527 142	1 008 452	405 078	549 191	954 269	- 15,8	4,2	- 5,4
Abaissement des coûts salariaux	331 425	278 414	609 839	256 350	271 872	528 222	- 22,7	- 2,3	- 13,4
Abattements temps partiel	101 348	110 577	212 425	109 036	116 268	225 304	7,1	5,1	6,1
Exonérations 1er salarié ¹	36 881	36 523	73 404	37 002	37 649	74 651	0,3	3,1	1,7
Exonérations 2e et 3e salariés	2 213	162	2 375	-	-	-	-	-	-
Exo. 1e au 50e sal. (zones de redyn. urbaine)	-	-	-	884	1 593	2 477	-	-	-
Exo. 1e au 50e sal. (zones de revital. rurale)	-	-	-	3 349	6 884	10 233	-	-	-
CRE + CIE	167 403	122 087	289 490	106 079	109 478	215 557	- 36,6	- 10,3	- 25,5
Aide au Premier Emploi des Jeunes	23 080	9 065	32 145	-	-	-	-	-	-
Formation en alternance	116 061	218 143	334 204	119 161	246 745	365 906	2,7	13,1	9,5
Contrats d'apprentissage	51 119	142 162	193 281	52 060	155 219	207 279	1,8	9,2	7,2
Contrats de qualification	40 023	55 225	95 248	37 578	61 910	99 488	- 6,1	12,1	4,5
Contrats d'adaptation	23 476	21 392	44 868	27 635	28 619	56 254	17,7	33,9	25,4
Contrats d'orientation	1 443	652	2 095	1 938	997	2 935	34,3	52,9	40,1
Aide à la création d'emplois et d'activités ACCRE (a)	20 950	18 528	39 478	16 377	17 706	34 083	- 21,8	- 4,4	- 13,7
Insertion par l'économique									
Entreprises d'insertion	12 874	12 057	24 931	13 190	12 868	26 053	2,5	6,7	4,5
Associations intermédiaires (b)	405 447	414 323	819 770	447 759	441 047	888 806	10,4	6,5	8,4
Emploi aidé dans le secteur non-marchand	313 249	314 180	627 429	312 168	316 506	628 674	- 0,3	0,7	0,2
Contrats Emploi-Solidaire (n.conv+ave.)	277 555	268 311	545 866	261 394	241 049	502 443	- 5,8	- 10,2	- 8,0
Contrats Emploi Consolidé (n.conv+ave.)	35 694	41 535	77 229	44 297	46 874	91 171	24,1	12,9	18,1
Contrats Emploi Ville (n.conv+ave.)	-	-	4 334	6 477	7 050	13 527	-	62,7	-
Contrats Emploi Jeunes (embauches)	-	-	-	-	21 533	21 533	-	-	-
Actions d'insertion et de formation	220 721	211 325	432 046	196 991	205 963	402 954	- 10,8	- 2,5	- 6,7
- auprès des adultes :	120 862	128 887	249 749	96 883	119 524	216 407	- 19,8	- 7,3	- 13,4
. Stages d'Ins. et de Formation à l'Emploi ⁽⁶⁾	100 722	108 569	209 291	74 655	97 785	172 440	- 25,9	- 9,9	- 17,6
. Stages d'Accès à l'Entreprise (c)	17 011	16 549	33 560	18 818	18 053	36 871	10,6	9,1	9,9
. Stages FNE-cadres (c)	3 129	3 769	6 898	3 410	3 686	7 096	9,0	- 2,2	2,9
- auprès des jeunes (d)	99 859	82 438	182 297	100 108	86 439	186 547	0,2	4,9	2,3
. Actions de form. alternée fin. par l'Etat (d)	26 489	18 435	44 924	19 421	14 486	33 907	- 26,7	- 21,4	- 24,5
. Actions de form. alt. fin. par les régions (d)	73 370	64 003	137 373	80 687	71 953	152 640	10,0	12,4	11,1
Accompagnement des restructurations	115 298	111 258	226 556	114 469	101 057	215 526	- 0,7	- 9,2	- 4,9
Conventions de Conversion (e)	73 313	65 261	138 574	74 985	63 109	138 094	2,3	- 3,3	- 0,3
Measures du FNE	18 425	24 280	42 705	16 746	18 147	34 893	- 9,1	- 25,3	- 18,3
dont - Cellules de Reclassement (f)	10 299	13 961	24 260	10 342	12 776	23 118	0,4	- 8,5	- 4,7
- Aide passage à mi-tps/tps partiel (g)	4 903	7 020	11 923	4 566	3 005	7 571	- 6,9	- 57,2	- 36,5
Préretraites Allocations Spéciales FNE (e)	10 944	10 071	21 015	11 372	10 297	21 669	3,9	2,2	3,1
Préretraites Progressives (e)	12 616	11 646	24 262	11 366	9 504	20 870	- 9,9	- 18,4	- 14,0
TOTAL	1 130 578	1 163 905	2 294 483	1 028 706	1 123 130	2 151 836	- 9,0	- 3,5	- 6,2

¹ Données estimées en 1996.

NB : Tous les flux d'entrées correspondent à des embauches ou des contrats signés, sauf :

(a) nb de bénéficiaires ; (b) nb de personnes mises à disposition, non cumulable ; (c) entrées en stage ; (d) entrées en rémunération ou en protection sociale (hors AFR) ; (e) premiers paiements ; (f) bénéficiaires potentiels ; (g) adhésions individuelles.

Source : DARES, CNASEA, ANPE, UNEDIC.

Fig. 242 : COMPOSITION DE L'EMPLOI SALARIÉ,
PAR SEXE ET STATUT

Sexe et statut	Salariés (sauf Etat et collectivités locales)			Stagiaires ou titulaires de contrat aidé ²	Salariés de l'Etat et des collectivités locales		
	Ensemble	dont formes part. d'emploi ¹	dont autres		Ensemble	dont formes part. d'emploi ³	dont autres
HOMMES							
Mars 85	78,2	3,9	74,3	0,4	21,4	2,7	18,7
Janvier 90*	78,1	6	72,1	1	20,9	3,2	17,7
Mars 91	79,4	5,3	74,1	0,9	19,7	2,8	16,9
Mars 92	79,3	5,3	74	1,2	19,5	2,8	16,7
Mars 93	77,9	5,1	72,8	1,4	20,7	3,3	17,4
Mars 94	77,7	5,6	72,1	1,4	20,9	3,2	17,7
Mars 95	78	7	71	1,6	20,4	3,3	17,1
Mars 96	78,1	7	71,1	1,7	20,2	3,5	16,7
Mars 97	78,5	7,8	70,7	1,5	20	3,6	16,4
FEMMES							
Mars 85	64,4	3	61,4	0,3	35,3	7,5	27,8
Janvier 90*	65,4	5,2	60,2	2	32,6	6,7	25,9
Mars 91	65,8	4,9	60,9	2,2	32	6,5	25,5
Mars 92	65,6	5	60,6	2,4	32	6,7	25,3
Mars 93	64,3	5,2	59,1	2,9	32,8	6,4	26,4
Mars 94	64,9	5,2	59,7	2,9	32,2	6,7	25,5
Mars 95	64,6	5,9	58,7	3,1	32,3	6,6	25,7
Mars 96	65	6,1	58,9	3,1	31,9	6,7	25,2
Mars 97	65,5	6,7	58,8	2,9	31,6	6,9	24,7
ENSEMBLE							
Mars 85	72,4	3,5	68,9	0,3	27,3	4,7	22,6
Janvier 90*	72,5	5,6	66,9	1,5	26	4,7	21,3
Mars 91	73,3	5,1	68,2	1,5	25,2	4,5	20,7
Mars 92	73,2	5,2	68	1,7	25,1	4,6	20,5
Mars 93	71,7	5,1	66,6	2,1	26,2	4,8	21,4
Mars 94	71,8	5,4	66,4	2,1	26,1	4,8	21,3
Mars 95	71,8	6,4	65,4	2,3	25,9	4,9	21
Mars 96	72,1	6,6	65,5	2,3	25,6	5	20,6
Mars 97	72,5	7,3	65,2	2,2	25,3	5,1	20,2

* Rupture entre 1985 et 1990, notamment sur le poste « stagiaires ou titulaires de contrat aidé ».

¹ Intérimaire, apprenti sous contrat, saisonnier, autre titulaire de CDD.

² Contrats d'aide à l'emploi (CES, CIE, CQ...) et stages de formation professionnelle classés dans l'emploi au sens du BIT. L'abattement temps partiel ainsi que l'exonération 1er salarié ne sont pas pris en compte ici. Il en est de même pour l'apprentissage qui figure dans la deuxième colonne. Il faut toutefois noter que, si l'on se réfère aux sources administratives, ces formes d'emploi apparaissent largement sous-estimées par l'enquête Emploi effectuée auprès des ménages. Plus que le niveau, c'est donc l'évolution de leur part au sein de l'emploi salarié qu'il faut retenir.

³ Contractuel (pour une durée limitée ou sans limitation de durée), auxiliaire, vacataire, autre non titulaire.

Source : Enquêtes emploi, INSEE.

Ces données sont à rapprocher avec le constat de la remontée du nombre de bénéficiaires de contrats en alternance (avec presque + 98 000 contrats au dernier trimestre 1997) et de contrats initiative-emploi (avec une évolution annuelle au dernier trimestre de + 35,6 % entre 1996 et 1997) et la mise en place des emplois-jeunes (avec 21 533 créations au dernier trimestre 1997), qui ont contribué à l'amélioration de la situation du marché de l'emploi en 1997. Il faut rappeler toutefois que, selon les chiffres de l'UNEDIC, l'augmentation de l'emploi salarié en 1997 de + 1,4 % est due pour les deux tiers au travail intérimaire qui aurait généré 120 000 postes supplémentaires, soit une augmentation de 40,2 % en un an, ce qui renvoie aux observations précédentes.

Compte tenu des effets de la croissance sur l'emploi, de l'impact du plan « *Emplois-jeunes* » en 1998 et des retombées du début de la négociation sur la réduction du temps de travail, il est permis de tabler sur une poursuite, voire une amélioration du mouvement de progression des emplois salariés constaté en 1997, notamment sur le quatrième trimestre. Pour sa part, le gouvernement prévoit 200 000 créations d'emplois dans le secteur privé auquel s'ajouteraient 150 000 emplois-jeunes²⁰⁵. Pour l'UNEDIC, qui se fonde sur une prévision de croissance de 2,9 % sur 1998, la progression de l'emploi serait plus vive en 1998 qu'en 1997 (+ 1,8 % contre + 1,3 %), soit 254 000 emplois supplémentaires surtout dans le secteur des ouvriers. De ce fait, le chômage pourrait diminuer, suivant les prévisions de l'UNEDIC, de 125 000 demandeurs d'emploi fin 1998, et seulement de 75 000 si l'on inclut dans les statistiques du chômage les demandes d'emploi en fin de mois (DEFM) qui ont travaillé plus de 76 heures/mois. Les prévisions intègrent une « *croissance prononcée de la population active* », la reprise limitant les découragements à la recherche d'un emploi, une baisse des préretraites FNE et une stabilisation du dispositif ARPE. Globalement, la décrue du chômage sur 1998 serait, de ce fait, pour diverses raisons, très progressive et relativement limitée, à politique économique constante. Selon les dernières prévisions du BIPE, qui table sur une croissance de 3,10 % en 1998, le nombre de chômeurs devrait baisser seulement de 130 000 en fin d'année, et le taux de chômage au sens du BIT s'établir à 11,9 % en moyenne annuelle sur 1998.

²⁰⁵La dernière indication (19 mars 1998) du ministère de l'Economie fait état de la création, en 1998, de 300 000 emplois dans le secteur marchand et de 100 000 emplois-jeunes.

Fig. 243 : EMPLOI, CHÔMAGE ET DISPOSITIFS DE POLITIQUE
DE L'EMPLOI, EN SEPT PÉRIODES À PARTIR DE 1973
(moyenne annuelle de la dernière année de la période
et variation annuelle moyenne au cours de la période)

	Evolution de l'emploi en moyenne sur la période (en milliers)	Chômage au sens du BIT en niveau pour la dernière année et en variation moyenne sur la période (en milliers)	Taux de chômage au sens du BIT (taux annuel moyen de la première et de la dernière année) (en %)	Bénéficiaires de la politique spécifique de l'emploi (stock annuel moyen de la dernière année et variation moyenne sur la période) (en milliers)	Bénéficiaires de la politique spécifique de l'emploi rapportés à la population potentiellement active (en %)	Montants dépensés (dernière année de la période) (en MdsF de francs courants)	Montants dépensés rapportés au PIB (en %)	Montants dépensés en points de PIB rapportés au taux de chômage (en %)
1973		593	2,7	103	0,47	2,14	0,19	0,07
1974-75	- 1	912 (160)	de 2,8 à 4,1	137 (+ 17)	0,61	3,99	0,27	0,07
1976-80	107	1 492 (116)	de 4,5 à 6,4	624 (+ 97)	2,63	18,70	0,67	0,10
1981-83	- 26	2 019 (175)	de 7,4 à 8,4	1 135 (+ 170)	4,60	64,52	1,61	0,19
1984-85	- 129	2 474 (227)	de 9,8 à 10,2	1 289 (+ 77)	5,17	75,23	1,60	0,16
1986-87	78	2 567 (47)	de 10,4 à 10,5	1 901 (+ 306)	7,56	81,10	1,52	0,14
1988-91	185	2 349 (- 55)	de 10,0 à 9,4	1 765 (- 34)	6,87	82,45	1,22	0,13
1992-96	- 39	3 162 (163)	de 10,3 à 12,4	2 817 (+ 210)	10,72	108,43 ¹	1,41 ¹	0,12 ¹

¹ Les données financières sont celles de l'année 1995.

Source : DARES, « *La politique de l'emploi* », collection Repères, Editions La Découverte, octobre 1997.

CHAPITRE VI

LA SITUATION SPÉCIFIQUE DE L'OUTRE-MER FRANÇAIS

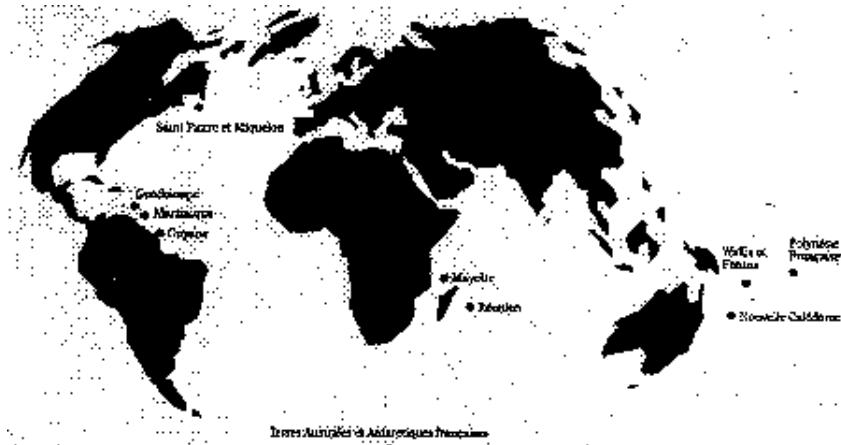
L'analyse de la situation économique et sociale française se limite trop souvent aux frontières de l'hexagone, même si les statistiques nationales comprennent de plus en plus les éléments propres aux départements d'outre-mer. C'est méconnaître à la fois l'importance et la diversité de l'outre-mer français, et la richesse de son apport à divers titres à l'activité nationale. C'est pourquoi, il est apparu utile de consacrer un chapitre de ce rapport aux spécificités du contexte économique et social de ces entités que l'Union Européenne a qualifié de « régions ultrapériphériques » de l'Europe.

La République française comprend, en effet, outre la métropole incluant la Corse :

- quatre DOM (départements depuis 1947) : Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion ;
- quatre TOM (territoires d'outre-mer) : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ;
- deux collectivités à statut particulier : Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ces collectivités françaises d'outre-mer sont situées aux quatre coins de l'hémisphère comme le montre la carte reproduite ci-après, ce qui fait aussi ressortir leur éloignement de la métropole et leur caractère insulaire (sauf pour la Guyane), éléments majeurs de leur situation spécifique.

Fig. 244 : L'OUTRE-MER FRANÇAIS



L'outre-mer français représentait, début 1995, plus de deux millions d'habitants, les trois quarts vivant dans les DOM.

Sur le plan institutionnel, la situation de ces diverses entités de la République est aussi fort différente :

- les quatre DOM ont un statut identique aux départements métropolitains, mis à part qu'ils constituent aussi des régions monodépartementales (loi du 31 décembre 1982). Cette particularité est source de difficultés et de conflits de compétence ; elle est régulièrement contestée sans être néanmoins remise en cause ;
- la Polynésie française et Wallis-et-Futuna sont des territoires d'outre-mer disposant d'assemblées territoriales délibérantes souverainement sur un certain nombre de champs de compétences propres (dans le domaine social en particulier) et la Polynésie dispose d'un gouvernement territorial et depuis peu d'un statut de large autonomie interne ;
- la Nouvelle-Calédonie a également un statut de territoire d'outre-mer découlant de la loi référendaire du 6 novembre 1988 avec trois assemblées de Province (Nord, Sud, Iles Loyauté) et un congrès territorial. Un scrutin, dont le contenu est en cours de discussion entre toutes les parties concernées, doit déterminer d'ici fin 1998 l'évolution du statut institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, le préalable minier ayant finalement été levé ;
- Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte sont des collectivités à statut particulier proche de celui de département métropolitain d'avant la décentralisation. Le représentant de l'Etat continue de ce fait à y jouer un grand rôle. La collectivité de Mayotte souhaite voir évoluer son statut vers celui de DOM, mais divers obstacles subsistent pour atteindre ce but.

La situation économique et sociale de l'outre-mer français est à l'image de leur diversité géographique et institutionnelle. D'une manière générale, les DOM constituent un ensemble relativement homogène, alors que de grandes différences de développement économique et de niveau social existent au sein des autres entités de l'outre-mer français (ainsi la Nouvelle-Calédonie et Mayotte se situent aux deux extrêmes en matière de PIB/habitant : 88 000 F en 1993 pour la première et seulement environ 10 000 F pour Mayotte).

L'exploitation statistique des données économiques et sociales de l'outre-mer concerne surtout les DOM. A partir des tableaux économiques régionaux, l'INSEE vient de publier « *20 ans de statistiques sur l'économie des DOM : 1970-1994* » dont on fera référence dans ce développement. Les sources statistiques pour les TOM et les collectivités à statut particulier sont moins nombreuses, plus anciennes et ne font pas l'objet de synthèse. Il est donc de ce fait difficile d'analyser de manière précise la situation économique de ces collectivités.

I - UNE SITUATION ÉCONOMIQUE QUI S'AMÉLIORE DANS LES DOM

Les principales données de la situation économique dans les quatre départements d'outre-mer sont regroupées dans le tableau suivant, extrait de l'ouvrage de l'INSEE précité.

Fig. 245 : ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES
DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DANS LES DOM
(ÉVOLUTION 1970/1994)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Métropole
Distance de Paris (en km)	7 000	7 000	7 100	9 100	
Superficie (en Km ²)	1 705	1 080	83 534	2 507	547 000
Population					
Population moyenne estimée 1970	321 000	325 000	49 000	446 000	50 772 200
Population moyenne estimée 1994	413 900	381 200	144 000	647 800	57 899 700
<i>Taux de croissance annuel moyen</i>	<i>1,1 %</i>	<i>0,7%</i>	<i>4,6%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,5%</i>
Densité 1994 (hab/Km ²)	243	353	2	258	106
Activité					
PIB 1970 (en millions de F) *	1 330	1 600	575	2 013	793 519
PIB 1994 (en millions de F)	19 751	24 506	8 231	35 266	7 389 654
Taux de croissance annuel moyen					
<i>(En valeur)</i>	<i>11,9 %</i>	<i>12%</i>	<i>15%</i>	<i>12,7%</i>	<i>9,7%</i>
<i>(En volume)</i>	<i>4,0%</i>	<i>4,2%</i>	<i>7,8%</i>	<i>4,7%</i>	<i>2,5%</i>
Revenu des ménages					
RDB 1970 (en F/hab) *	3 787	4 468	9 306	4 089	11 081
RDB 1994 (en F/hab) **	46 987	55 965	43 995	48 641	88 779
<i>Taux de croissance annuel moyen</i>	<i>11,1 %</i>	<i>11,1%</i>	<i>8,5%</i>	<i>11,4%</i>	<i>9,1%</i>
<i>Taux de croissance annuel moyen (en pouvoir d'achat)</i>	<i>3,2%</i>	<i>3,3%</i>	<i>1,7%</i>	<i>3,3%</i>	<i>1,9%</i>

Source : INSEE, tableaux économiques régionaux.

L'analyse de ces éléments statistiques fait apparaître les grandes tendances suivantes dans l'économie des DOM.

A - UNE CROISSANCE FORTE

La croissance réelle du PIB des quatre DOM de 1970 à 1994 a été en moyenne annuelle de près du double de celle de la métropole (4,8 % contre 2,5 % par an), la Guyane ayant réalisé le meilleur score (+ 7,8 % par an) grâce à l'activité du centre spatial. Les trois autres DOM ont une croissance d'environ 4 % par an. Aussi, le PIB des quatre DOM qui représentait 0,7 % du PIB métropolitain en 1970 en représentait 1,2 % en 1994. La croissance de l'économie des DOM a été particulièrement soutenue dans la période 1982-1987 (+ 5,9 % par an) grâce, notamment, aux effets des mesures de défiscalisation des investissements outre-mer.

Il est important aussi de souligner - contrairement aux idées généralement reçues en la matière - que le rythme relativement soutenu de l'activité constaté dans les DOM sur les vingt dernières années l'a été à transferts publics de l'Etat à peu près constants d'environ 35 % de leur PIB pour la Guadeloupe et la Martinique et plus de 40 % pour la Guyane et la Réunion (traitements de la fonction publique, prestations sociales, subventions aux entreprises, commandes publiques, etc.).

B - UNE DIVERSIFICATION CROISSANTE

Le secteur non-marchand continue à occuper une place importante dans l'économie des DOM (30 % contre 18,50 % en métropole). Il distribue 40 % des rémunérations aux ménages.

Dans le secteur marchand, on constate un net recul du secteur agriculture (5 % en 1994 contre 11 % en Martinique et Guadeloupe en 1970). L'industrie, le bâtiment et les travaux publics, après avoir reculé tout au long de la période 1970-1985, retrouvent en grande partie leur poids dans l'économie des DOM (respectivement 11 % et 8 %). La part du commerce est restée stable tout au long de la période, autour de 16 %. En revanche, les services marchands ont connu une véritable explosion : en vingt-cinq ans, leur part dans la valeur ajoutée est passée de 24 à 38 %. Le développement du tourisme²⁰⁶ est notamment à l'origine de cette forte évolution du secteur des services marchands dans la croissance des DOM. De ce fait, leur économie se rapproche de la structure de celle de la métropole où la part de ce secteur était de 43 % en 1994.

Ainsi, non seulement l'économie des DOM a été particulièrement forte, mais elle a su se diversifier de manière assez considérable. Néanmoins, des incertitudes pèsent sur la situation présente qui risquent de ralentir ce mouvement dynamique.

C - LES INCERTITUDES DE LA PÉRIODE PRÉSENTE

La tendance constatée dans la dernière période analysée par l'INSEE (1992-1994) d'un net ralentissement de l'activité économique dans les DOM, devrait se confirmer et s'aggraver depuis sous l'influence de plusieurs facteurs :

- le prélèvement fiscal supplémentaire de deux points de TVA dans le cadre de la loi Perben de juillet 1994 pour financer le dispositif particulier d'aides à l'emploi décidé dans ce cadre ;
- les réformes successives de la loi Pons (1986) de défiscalisation des investissements dans les DOM, et notamment celle contenue dans la loi de finances pour 1998 qui la rend beaucoup moins attractive, risquent de peser défavorablement sur le développement économique et sur l'emploi outre-mer en l'absence de remplacement de ces mesures, certes contestables, par un dispositif plus adapté (notamment en termes de création d'emplois) qui tienne compte cependant du

²⁰⁶Cf. rapport au CES de Miguel Laventure « *Le tourisme facteur de développement de l'outre-mer français* » - 23 avril 97.

- facteur risque accru et de la faible profitabilité des investissements outre-mer ;
- les difficultés rencontrées dans le secteur de la banane, principalement aux Antilles, du fait de la renégociation du dispositif de l'organisation commune du marché (OCM Banane) sous la pression des grandes compagnies américaines qui commercialisent la banane dite « dollar » en provenance d'Amérique latine, à un prix nettement inférieur à la banane antillaise à cause du « dumping social » pratiqué dans ces pays ;
 - les importants problèmes d'équilibre et de trésorerie que rencontrent de nombreuses collectivités territoriales d'outre-mer, dont le seul choix consiste actuellement à se désendetter et qui de ce fait ne peuvent ni jouer leur rôle naturel d'investisseur public, ni profiter pleinement des importants cofinancements en provenance des fonds structurels européens²⁰⁷ comme l'établit le tableau suivant.

Fig. 246 : FINANCEMENTS EUROPÉENS DANS LES DOM
(en millions de francs)

DOM	1989-1993	1994-1999
Guadeloupe	1 425	2 670
Martinique	744	2 145
Guyane	480	1 256
Réunion	2 673	4 290

Source : Commission européenne.

Outre ces problèmes importants qui influent défavorablement sur l'activité économique des DOM, les graves difficultés rencontrées sur le plan social ne sont pas de nature à donner une assise stable à l'économie de l'outre-mer.

II - MAIS UNE SITUATION SOCIALE DE PLUS EN PLUS EXPLOSIVE

Le développement économique rapide des DOM sur ces vingt dernières années a permis d'améliorer très sensiblement la situation des populations concernées. Ainsi, le revenu disponible brut des ménages a connu durant cette période une très forte hausse ; alors qu'il n'était que du tiers de celui des métropolitains en 1970, il atteignait la moitié du RDB de métropole en 1994, avec cependant des différences sensibles d'un DOM à l'autre (40 000 F/habitant en Guadeloupe contre 55 000 F en Guyane et Martinique).

Ce processus de rattrapage par rapport au niveau de vie de l'hexagone s'est accéléré durant les années 1995-96 avec la mise en œuvre d'une politique de réalisation de l'égalité sociale. C'est ainsi que les taux des prestations sociales ont été alignés sur ceux de métropole en deux étapes (1er juillet 1993 et 1er janvier 1996) et que les taux du SMIC applicable dans les DOM, qui était inférieur de 30 % il y a environ dix ans entre la Réunion et la métropole, a été complètement aligné sur la base du SMIC de métropole au 1er janvier 1996. Ces

²⁰⁷Objectif 1 au titre du FEDER, du FSE, du FEOGA et le l'IFOP et au titre du programme RÉGIS.

divers rattrapages ont dopé la consommation et ont concouru à environ un point de croissance supplémentaire dans les DOM.

Mais les créations d'emploi induites par le fort développement économique constaté dans les DOM durant cette période n'ont pas été suffisantes pour faire face à l'arrivée massive sur le marché du travail des classes d'âge nées dans les années 1960-70.

L'évolution démographique a été en effet particulièrement forte dans les DOM durant cette période (+ 2 % an de 1982 à 1994 contre + 0,5 % en métropole sur la même période). La population des DOM s'élevait à 1,6 million d'habitants en 1994, soit 2,7 % de la population métropolitaine.

Si on extrapole le taux de fécondité actuellement constaté de 2,1 enfants/couple en Martinique, Guadeloupe et Réunion et de 3,2 en Guyane, la population des DOM sera de 1 757 000 habitants en l'an 2000 (soit un taux d'accroissement moyen de 1,9 % an). Avec 5,70 %, la Guyane connaît le plus fort taux en la matière du fait notamment d'une importante immigration, souvent clandestine, de population en provenance des pays voisins (Brésil et Surinam).

Ce dynamisme démographique, renforcé à partir de 1982 par un renversement des flux migratoires DOM-métropole, est largement à l'origine des taux de chômage très élevés enregistrés dans les DOM. Ceux-ci y sont au minimum du double de ceux de métropole et même du triple comme à la Réunion. Les taux de chômage dans les DOM fin 1997 étaient en effet les suivants : 23 % en Guyane, 26 % en Guadeloupe et Martinique, 38,30 % à la Réunion. En outre, le chômage y frappe plus particulièrement les moins de vingt cinq ans dans la mesure où la population est particulièrement jeune dans les DOM (40 % de la population à moins de vingt ans à la Réunion et 45 % en Guyane).

Ce très important volant de jeunes au chômage, sans droit au RMI, alimente le développement de la précarité (nombre très élevé de CES et de « journaliers » dans les collectivités locales des DOM) et de la violence urbaine. Cette situation constitue une donnée incontournable de la société domienne visible à travers les explosions régulières qui s'y font jour.

Dans le même temps, les revenus de remplacement ou de subsistance tiennent une part plus importante dans les revenus des DOM qu'en métropole. Ainsi, le RMI, dont le taux est encore inférieur de 20 % à celui de métropole (créance de proratisation pour financement du logement social), concerne un nombre élevé de bénéficiaires dans les DOM (10 % du chiffre global de RMI alors que la population des DOM n'est que de 3 % de celle de métropole).

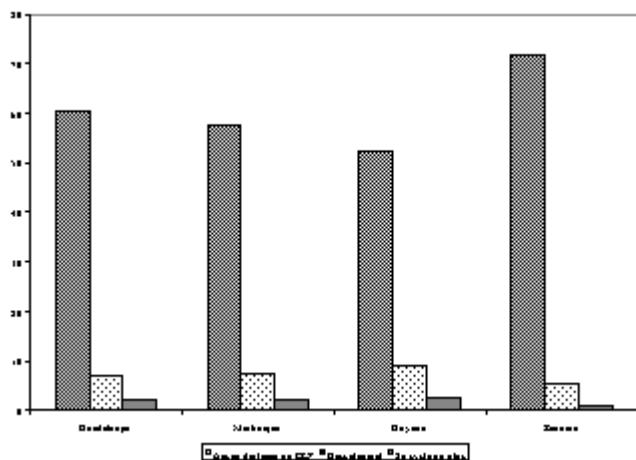
A la Réunion, une famille sur cinq vit du RMI (51 000 bénéficiaires), situation à mettre en parallèle avec le taux de chômage le plus élevé de tous les départements français. En Guadeloupe, il y a environ 25 000 titulaires du RMI, 22 000 à la Martinique et 7 500 en Guyane.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que des mouvements sociaux importants, voire très violents, éclatent régulièrement dans les DOM. Après les événements du Chaudron à la Réunion, ce département a connu un très fort mouvement social en mars 1996 pour s'opposer au projet gouvernemental de

remise en cause des régimes de rémunération des fonctionnaires. La Guyane a été dernièrement marquée par le mouvement des lycéens qui ont mis en évidence les graves carences existant dans le secteur éducatif de ce département. Aux Antilles, c'est dans le secteur de la banane que les mouvements les plus récents ont eu lieu et dans celui des transports publics dernièrement en Martinique, action qui s'est accompagnée de violences urbaines (pillages de magasin notamment).

La solution au problème du chômage, des jeunes en particulier, conditionne grandement la préservation d'une certaine cohésion sociale dans les DOM. La remise à niveau de la situation dans les DOM par rapport à la métropole, notamment dans les secteurs aussi importants que l'éducation, la formation, la santé et le logement, peut y concourir.

Fig. 247 : LES NIVEAUX DE DIPLÔMES
(en % de la population)



Source : INSEE.

III - LA SITUATION DANS LES TOM, À MAYOTTE ET SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Les territoires d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna)²⁰⁸ et les collectivités à statut particulier d'outre-mer (Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon) ne constituent pas un ensemble aussi homogène et comparable que les départements d'outre-mer. Leur diversité géographique, de statut institutionnel et de développement économique et social, rend particulièrement difficile l'analyse commune de leur situation, d'autant que les données de leurs économies respectives, lorsqu'elles existent, ne font l'objet d'aucune exploitation nationale, ce qu'il est permis de regretter s'agissant d'entités à part entière de la République française.

²⁰⁸Il n'est pas traité ici des TAAF (Terres Australes et Antarctiques françaises) dans la mesure où il s'agit d'espaces inhabités, hormis la communauté de scientifiques qui y séjourne par intervalle.

Aussi, se bornera-t-on pour ces collectivités à établir un tableau des principaux éléments caractéristiques de leur situation économique et sociale (sans pour autant qu'il soit possible d'en tirer d'utiles comparaisons) et d'analyser ensuite pour chacune d'entre elles leurs spécificités propres à ce double titre, à partir notamment des éléments publiés par l'IEOM²⁰⁹.

Fig. 248 : PRINCIPAUX ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES TOM, DE MAYOTTE ET DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie	Wallis-et-Futuna	Mayotte	St-Pierre-et-Miquelon
Distance de Paris (en Km)	20 000	18 000	17 000	10 000	4 500
Population (96)	197 000	220 000	14 000	132 420 ¹	6 600
Superficie (en Km ²)	18 575	4 000	255	374	242
PIB/habitant (en F)	88 976 (93)	93 610 (96)	-	-	-
Salaire minimum mensuel (en F)	4 213	5 122	3 120	2 676	smic métropole
Inflation	1,7 %	1,6 %	1,43 %	1,6 %	4,75 %
Emploi salarié	64 000	56 000	1 590	14 241	2 400
Secteur privé	-	33 600	511	-	1 300
Secteur public	-	22 400	944	-	1 100
Taux de chômage	18,60 %	11,80 %	-	42 %	10 %
Nombre de touristes	100 000	165 000			11 000

¹ Année 1997.

Source : IEOM.

A - SITUATION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

La situation de ce territoire est dominée par deux éléments majeurs qui y influencent l'activité économique :

- l'un de nature institutionnelle qui concerne, dix ans après les accords Matignon, l'avenir même du Territoire puisqu'un scrutin sur le statut de la Nouvelle-Calédonie doit avoir lieu d'ici la fin 1998 au sein du corps électoral de ce territoire. Les négociations en cours entre les diverses parties prenantes laissent entrevoir une possibilité de solution consensuelle ;
- l'autre de nature économique, non résolue depuis la partition du territoire en trois provinces, qui se rapporte au rééquilibrage économique entre le Nord et le Sud du territoire, ce dernier concentrant l'essentiel de l'activité.

²⁰⁹L'Institut d'émission d'outre-mer.

Ce problème pose la délicate question de l'accès à la ressource minière en matière de nickel dont la Nouvelle-Calédonie détient le quart des ressources mondiales, celles-ci étant réparties sur l'ensemble du territoire mais avec une seule usine de traitement située dans la province Sud. De ce fait, la province Nord a conçu depuis plusieurs années le projet de construire dans sa zone une deuxième usine de traitement du nickel en collaboration avec le groupe canadien Falconbridge. Ce dossier, qui met en jeu des intérêts considérables et qui a fait l'objet de très difficiles tractations, y compris avec le groupe à majorité d'Etat Eramet qui contrôle l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, vient de faire l'objet d'un accord de principe avec échange compensé de massifs miniers entre les deux groupes concernés (la SLN contrôlée par Eramet et la SMSP pour la province Nord).

Le règlement de ce contentieux avait été posé comme préalable par le FLNKS à la reprise des discussions sur l'aspect institutionnel.

Sur le plan économique, l'activité du territoire est dominée par l'exploitation du nickel qui donne lieu à l'exportation soit de minerai brut (près de 5 millions de tonnes en 1996 pour 12 milliards de FCFP²¹⁰), soit de produits de fusion (ferro-nickel pour lequel la Nouvelle-Calédonie est le premier producteur mondial, soit nickel pur avec le troisième rang mondial) pour 166 000 tonnes en 1996 pour une valeur de 35 milliards de FCFP. Sur les neuf premiers mois de 1997, cette activité a connu une progression de 10 % en tonnage et de 14 % en valeur malgré un recul de 8 % du cours moyen du nickel au London Metal Exchange.

L'autre secteur en développement concerne le tourisme et l'hôtellerie. La barre des 100 000 touristes a été franchie (+ 20 % par rapport à 1996), l'augmentation étant attribuée aux Australiens, Néo-Zélandais et Japonais. Le coefficient d'occupation des chambres d'hôtel était au 30 septembre 1997 de 65 %.

Les autres secteurs d'activité (bâtiment, commerce) ont connu une certaine stagnation du fait notamment d'une évolution négative de la demande interne, conditionnée certainement par l'incertitude pesant sur l'avenir institutionnel du territoire. De ce fait, il en est résulté une relative dégradation du marché de l'emploi.

B - SITUATION EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Contrairement à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française connaît une grande stabilité institutionnelle, son statut ayant évolué dans le sens d'une grande autonomie interne suite à la loi organique du 12 avril 1996.

L'activité économique du territoire est plutôt en voie de croissance régulière tirée à la fois par le développement du tourisme et les exportations des productions polynésiennes (notamment la perle noire).

Après deux années difficiles, le tourisme a connu en 1997 une nette amélioration, le cap des 160 000 touristes ayant été dépassé en 1996 avec un

²¹⁰ 1 FCFP = 0,055 FF.

retour de la clientèle japonaise (+ 52 %) ce qui fait apparaître une insuffisance de la capacité hôtelière polynésienne par ailleurs concentrée sur trois îles (Tahiti, Moorea et Bora Bora) par rapport aux 150 que compte l'archipel polynésien.

Les exportations polynésiennes se sont accrues sur les trois premiers trimestres 1997 de 16 % en volume et de 34 % en valeur par rapport à 1996 à destination principalement du Japon (37 % en valeur), de la métropole (23 %) et de l'Amérique du Nord (18 %). Ces exportations ont concerné des produits comme la vanille (+ 7 % en valeur), le monoï (en net recul), mais surtout la perle noire (pour 10 milliards de FCFP d'exportations à ce titre) qui a vu ses cours augmenter sensiblement. Le Japon reste le premier acheteur en la matière (57 %) mais le marché de la perle noire se diversifie avec de nouveaux acheteurs américains, européens et coréens.

La filière pêche se développe également avec l'apparition d'une véritable industrie locale d'exportation de poissons frais et congelés (712 tonnes pour une valeur de 266 millions FCFP sur les 9 premiers mois de 1997). Il en est de même pour l'exportation de fruits frais qui a connu une croissance très forte en 1997, ce qui pourrait donner naissance à une nouvelle filière agro-alimentaire.

La conjoncture économique en Polynésie française a été dynamique en 1997 sous l'impulsion d'une consommation des ménages bien orientée et de la reprise de l'investissement des entreprises. Le secteur du bâtiment a connu en 1997 une activité soutenue (+ 8 %). D'une manière générale, l'économie de la Polynésie se développe de manière positive et connaît ces dernières années une diversification encourageante.

C - SITUATION À WALLIS-ET-FUTUNA

L'archipel constitué des îles de Wallis-et-Futuna (distantes de 240 km) constitue un territoire de superficie (4 000 km²), de population (14 000 habitants) réduite et de développement économique et social en tous points nettement inférieur aux deux autres TOM de la zone du Pacifique Sud (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française). Wallis-et-Futuna ne dispose d'aucune ressource naturelle exploitables. Par ailleurs, son éloignement important à la fois de la métropole mais aussi des autres entités françaises de la région empêche tout développement véritable du tourisme malgré les atouts indéniables dont dispose ce territoire en la matière. De ce fait, l'emploi y est concentré dans le secteur public (67 % de l'emploi salarié), le secteur privé étant limité au commerce et au BTP (à peine 500 emplois). Le secteur productif est toujours embryonnaire à Wallis-et-Futuna, la production locale restant limitée à l'autoconsommation et aux échanges coutumiers. La consommation des ménages soutenue par un recours accru au crédit (+ 10 % en un an) a été le principal moteur de l'activité du territoire.

Les difficultés financières rencontrées par le territoire pèsent défavorablement sur l'activité du fait d'une nette diminution de la commande publique, particulièrement dans le secteur du BTP qui joue un rôle moteur dans l'économie de Wallis-et-Futuna.

D - SITUATION DE MAYOTTE

Mayotte est très certainement la collectivité française qui cumule le plus de handicaps :

- véritable explosion démographique (avec un taux d'accroissement de la population de 5,8 % an depuis 1985), celle-ci étant passée de 94 410 en 1991 à 131 320 au dernier recensement d'août 1997. A ce rythme, la population de l'île de Mayotte sera de 300 000 en 2020. En outre, la proportion de jeunes y est très importante (près de 60 %), ce qui ne manque pas de poser des problèmes en matière de scolarisation. Il faut également compter avec une immigration clandestine importante (évaluée à environ 20 000) en provenance des autres îles des Comores où la situation économique et sociale est encore plus défavorable qu'à Mayotte ;
- quasi-absence de ressources naturelles hormis la culture de l'ylang-ylang dont est tirée une essence servant de base à la plupart des parfums (les exportations de ce produit s'élèvent à environ 20 millions de francs par an en diminution de 10 % par rapport à 1996). Les autres produits exportés sont la vanille, la noix de coco et la cannelle ;
- niveau réduit des secteurs d'activité se résumant pour l'essentiel au BTP relativement dynamique, le commerce et les services et l'agriculture essentiellement pour l'autoconsommation ainsi que la pêche qui connaît un certain développement (+ 20 % en 1997). Le secteur du tourisme est encore embryonnaire malgré un potentiel touristique réel qui n'est pas exploité ;
- un système social très limité (pas de revenu minimum, ni d'assurance chômage, tout début de la mise en place d'une couverture maladie, salaire minimum (SMIG) de 2 678,65 F/mois au 1er janvier 1998, une seule grille de salaires dans le secteur privé allant du SMIG à 4 806,07 F au 1er septembre 1997). Compte tenu d'un fort taux de chômage (autour de 50 %) qui avoisine le sous-emploi généralisé, le revenu par habitant à Mayotte est très bas (de l'ordre de 1 000 F/an/habitant).

Néanmoins Mayotte, dans le cadre d'un plan de développement et d'un contrat de plan avec la métropole, connaît une progression sensible de sa situation économique et sociale et s'attaque aux problèmes de fonds que rencontre la population mahoraise, à savoir l'analphabétisme, le manque de qualification de sa main-d'œuvre, la mise en place d'un début de couverture sociale, le contrôle de l'immigration clandestine, etc.

Mais le problème majeur du statut institutionnel de Mayotte reste posé : actuellement collectivité à statut particulier, sa population aspire à ce que leur île devienne le cinquième département d'outre-mer. Nul doute qu'un développement rapide sur le plan économique et social pour rattraper le retard actuel serait de nature à contribuer à la réalisation de cet objectif.

E - SITUATION DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

L'économie de ce petit archipel, collectivité locale d'outre-mer à statut particulier, situé en Amérique du Nord au large de l'embouchure du Saint-Laurent, semble commencer à sortir du profond marasme dans lequel l'avait plongé la décision arbitrale internationale de New-York du 10 juin 1992 limitant, à la demande du Canada, de manière considérable la zone de la pêche hauturière (à la morue notamment) qui constituait l'activité quasi-exclusive de l'archipel.

Après bien des tentatives de relance d'une activité de remplacement avec le soutien d'importantes subventions publiques, l'activité tirée des ressources marines connaît un certain redémarrage.

Les résultats de la saison 1997 de pêche artisanale semblent très encourageants : 708 tonnes contre 307 en 1996 soit + 130 %, progression de 87 % du tonnage de crabes des neiges traités, augmentation sensible pour les oeufs de lompe, mais relative stagnation de la pêche aux pétoncles. L'attribution de quotas supplémentaires pour la morue en 1997 a permis d'augmenter le tonnage pêché (468 tonnes). L'usine a pu travailler également les 1 042 tonnes de morues débarquées par les armements canadiens. Pour 1998, une augmentation importante des quotas de morue est prévue (actuellement 1 560 tonnes par an).

L'activité de l'archipel a été également particulièrement soutenue en matière de BTP et construction, ainsi que dans le secteur du tourisme (avec environ 10 000 visiteurs) en progression de 10,50 % par rapport à 1996.

Sur le plan social, Saint-Pierre-et-Miquelon dispose de dispositifs de protection sociale analogues à ceux en vigueur en métropole (sécurité sociale, assurance chômage, retraites complémentaires, etc.). Le niveau du SMIC est identique à celui de la métropole (39,43 F/h depuis juillet 1997) mais les salaires minima sont en général supérieurs (56,27 F dans le secteur pêche, 69,97 F dans les secteurs bâtiment et artisanat et 9 594,45 F de traitement mensuel net dans la fonction publique).

Ainsi, le standard de vie des habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon est-il plus proche de celui en vigueur en Amérique du Nord que de celui des autres entités françaises d'outre-mer.

ANNEXE

**CONTRIBUTION DE LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES
A L'AVIS DE CONJONCTURE ECONOMIQUE ET SOCIALE
SUR LE PROGRAMME DE PREVENTION ET DE LUTTE
CONTRE LES EXCLUSIONS**

présentée par
Madame Claude AZEMA, rapporteur

Lors de sa réunion du 10 mars 1998, le Bureau du Conseil économique et social a émis le souhait que la section des Affaires sociales rédige une contribution à la suite de l'audition de Madame la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sur le « programme de prévention et de lutte contre les exclusions » et a proposé que ce document soit annexé au prochain rapport de conjoncture économique et sociale. La section des Affaires sociales a désigné Madame Claude Azéma comme rapporteur.

L'intérêt porté par le Conseil économique et social à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est une constante. Il s'est traduit dans quatre études, rapports ou avis depuis 1978. Ceux-ci ont recommandé aux pouvoirs publics de **garantir l'accès de tous aux droits fondamentaux et de fonder l'action contre l'exclusion sur la prévention, l'insertion, la solidarité plutôt que sur l'assistance**. La section des Affaires sociales se félicite que le Gouvernement, en proposant son « programme de prévention et de lutte contre les exclusions », aille dans ce sens.

D'une manière plus générale, le Conseil économique et social a déjà eu l'occasion de souligner que la lutte contre l'exclusion ne peut être déconnectée des politiques économiques et sociales et de leurs répercussions, en particulier dans le domaine de l'emploi et des inégalités sociales.

La section des Affaires sociales est satisfaite de voir aboutir un projet qui reprend nombre de propositions figurant dans l'avis du Conseil économique et social du 11 décembre 1996. Ce projet affiche une réelle ambition y compris au regard des moyens annoncés. Cependant, la section souhaite que le programme proposé mette davantage l'accent, plus en amont, sur la prévention de l'exclusion notamment dans le domaine du logement, du surendettement, de la formation et de l'organisation du travail.

Ce programme s'est assigné pour objectif, en trois ans, de garantir l'accès aux droits fondamentaux, de faire face à l'urgence sociale ainsi que de prévenir et de mieux agir contre les exclusions. Il se concrétise en partie dans un projet de loi qui devrait, de l'avis de la section des Affaires sociales, intégrer le programme d'action afin de lui donner le caractère d'un engagement solennel.

La section prend acte que ce projet de loi s'appuiera sur d'autres dispositifs ou programmes d'action complémentaires dans les domaines de la « couverture maladie universelle », de la politique de la ville, de la justice et du logement social. Elle juge pertinente la volonté exprimée par les pouvoirs publics de lutter contre l'exclusion en appelant à la mobilisation de l'ensemble de la société sur tout le territoire.

Elle souhaite toutefois mettre en relief certains points essentiels en y apportant quelques compléments ou précisions.

1. L'accès aux droits fondamentaux

La section des Affaires sociales apprécie la volonté du gouvernement d'affirmer et de traduire dans la réalité un certain nombre de droits fondamentaux auxquels les plus démunis ne peuvent actuellement avoir accès. Sur ce point, le Conseil économique et social réitère sa proposition de voir l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale se donner les moyens d'atteindre les personnes dont les droits ne sont pas effectifs, de les informer de manière concrète et complète, de les aider dans leurs démarches administratives ou sociales et de faire aboutir leurs droits.

La section soutient par ailleurs les mesures tendant à permettre à chacun d'exercer sa citoyenneté et à garantir l'accès à la justice en espérant que leur mise en oeuvre sera réalisée dans le même état d'esprit. Elle se prononce en faveur de dispositions qui visent à améliorer les moyens d'existence des plus démunis et à faciliter la reprise d'un emploi : revalorisation et indexation de minima sociaux dont il reste encore à revoir les niveaux et à assurer la cohérence d'ensemble, lutte contre le surendettement et limitation des saisies de prestations sociales, possibilité de cumul avec un revenu d'activité. A ce propos, il serait souhaitable que les bénéficiaires de minima sociaux entrant en contrat emploi-solidarité puissent eux aussi être concernés par le nouveau dispositif d'intéressement.

La section des Affaires sociales approuve également les principes d'organisation retenus, qui tendent à assurer la cohérence et la continuité de l'action des pouvoirs publics sur le terrain. Ils reprennent, notamment, les propositions de l'avis du 11 décembre 1996 sur la création d'un observatoire national, la mise en oeuvre d'un conseil et d'un plan départemental d'action uniques et l'engagement au plus près des personnes concernées grâce à des commissions locales dotées de crédits globalisés. A ce propos, le Conseil économique et social rappelle sa proposition tendant à l'obligation de création d'un fonds départemental interpartenarial selon des règles nationales qui permettront d'éviter les disparités entre départements. La section des Affaires sociales estime par ailleurs que la mise en oeuvre effective de ces mesures de réorganisation administrative visant à renforcer l'efficacité de l'action gouvernementale doit être engagée dès à présent.

2. L'accès à l'emploi, à l'activité et à la formation

Le programme présenté affiche un objectif ambitieux pour faire de l'accès à l'emploi le vecteur premier de l'insertion ou de la réinsertion des plus défavorisés. A cet égard, la section des Affaires sociales réaffirme la nécessité de garantir l'application du droit du travail à tous les salariés y compris en insertion. Le programme Trajet d'accès à l'emploi (TRACE), le développement conséquent des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), l'extension des contrats de qualification aux plus de 26 ans, la relance du volet insertion du RMI, le recentrage des contrats emploi-solidarité et des contrats emploi-consolidé sur les publics les plus en difficulté ou encore le doublement des capacités d'accueil des entreprises d'insertion vont tous dans le bon sens mais ils mériteraient d'être améliorés sur certains points :

- en prévoyant que, d'une part, le programme TRACE puisse, dans certains cas, être renouvelé au-delà de 18 mois et, d'autre part, être ouvert aux publics adultes les plus éloignés de l'emploi ;
- en précisant que le quota d'emplois-jeunes consacrés aux jeunes des quartiers en difficultés s'applique notamment à ceux de niveaux Vbis et VI ;
- en inscrivant les contrats d'insertion (CES, CEC, CIE...) dans de véritables parcours cohérents et qualifiants comportant des **obligations en terme de formation, d'accompagnement et de sortie des dispositifs** ;
- en clarifiant les objectifs de certains dispositifs complémentaires d'insertion par l'économique (CAVA par exemple) et en les confortant pour en faire un ensemble cohérent avec le reste des dispositions d'accès à l'emploi ;
- en inscrivant, dans la loi, des dispositions propres à permettre l'insertion des publics défavorisés à l'occasion des appels d'offres relatifs aux marchés publics de travaux, de fournitures ou de services, sous réserve de donner à toutes les entreprises - et particulièrement aux plus petites d'entre elles - les moyens de pouvoir y répondre.

Par ailleurs, le dispositif d'intéressement pour les bénéficiaires de certains minima sociaux, déjà amélioré, doit être complété, en concertation avec les partenaires sociaux, par des mesures destinées à inciter les entreprises à l'embauche durable de ces publics. Enfin, la section des Affaires sociales estime nécessaire la compensation par l'Etat de l'exonération des charges sociales pour les contrats aidés (CES, CEC...).

3. L'accès au logement

Les dispositions proposées reprennent, dans les grandes lignes, celles du précédent projet de loi tout en l'améliorant sensiblement sur les points qui avaient fait l'objet de réserves de la part du Conseil économique et social. Elles sont susceptibles de mieux répondre à la situation des exclus du logement ou de ceux qui sont menacés de le perdre. Cependant, la section des Affaires sociales souhaite une relance plus importante de la construction de logements sociaux. Par ailleurs, elle approuve les cinq axes du programme d'action qui se déclinent dans le renforcement du droit au logement, le développement de l'offre locative, l'amélioration des conditions d'accès au logement, la prévention des expulsions, les réponses en cas d'urgence avec la nécessité de veiller, dans tous les cas, à ne séparer ni les familles ni les fratries. Il importe en outre que les pouvoirs publics aient le souci du développement de la mixité sociale et soient particulièrement attentifs aux solutions techniques ainsi qu'aux conditions de mise en oeuvre de ces orientations.

4. L'accès aux soins

Une part des personnes en grandes difficultés ne peut avoir accès à tous les soins dans de bonnes conditions ce qui renforce l'exclusion. Aussi, le Conseil économique et social avait souhaité la mise en place d'une couverture maladie

universelle sous réserve d'une garantie d'accès effectif de tous à la prévention et aux soins. Des mesures en ce sens sont bien affichées dans le programme mais leur application est, trop souvent, renvoyée à un projet de loi particulier. La section des Affaires sociales souhaite que la mise en oeuvre de cette couverture universelle, régulièrement annoncée et toujours reportée, se concrétise enfin.

Sans préjuger des modalités de financement et de gestion qui restent à débattre, la section juge pertinentes les orientations retenues en particulier en matière de protection complémentaire et de tiers payant, la participation trop importante laissée à la charge des assurés et l'avance des frais étant, aujourd'hui, les principaux freins à l'effectivité de l'accès aux soins. Elle rappelle à cet égard que, dans l'attente des pleins effets de ces dispositions, la généralisation des « cartes-santé » au bénéfice des plus démunis constitue le moyen pratique de simplification administrative le plus efficace pour ce faire. Par ailleurs, en complément des bilans de santé périodiques et de la possibilité d'un suivi médical personnalisé offerts par l'assurance maladie, le Conseil économique et social réitère sa proposition de mise en oeuvre d'examens de santé préventifs articulés avec les réseaux de soins au profit des personnes actuellement non suivies par la médecine scolaire ou la médecine du travail.

La section des Affaires sociales se félicite enfin de la mise en place des plans régionaux d'accès aux soins (PRAS) qui permettront de mobiliser l'ensemble des acteurs de la santé en vue de mieux développer la prévention dans ce domaine.

5. L'accès à l'éducation, à la culture et aux loisirs

La prévention des exclusions et la réinsertion des personnes en grandes difficultés passent également par un meilleur accès à l'éducation, à la culture et aux loisirs. Le programme gouvernemental y consacre, avec juste raison, une place significative. Dans ce cadre, la relance des zones d'éducation prioritaires, le rétablissement du dispositif ancien des bourses, l'école ouverte sur les parents et la cité, l'accès aux pratiques culturelles, sportives et aux loisirs, la lutte contre l'illettrisme, les bourses solidarité-vacances... peuvent y contribuer.

Toutefois, la section des Affaires sociales regrette le caractère trop général du programme sur les volets Education nationale et lutte contre l'illettrisme (notamment concernant les adultes) qui sont pourtant déterminants. Elle souhaite, en particulier, que soient reprises les propositions concrètes et pertinentes du rapport Joutard (octobre 1992) favorisant une meilleure prise en compte des besoins des enfants en grande difficulté et des attentes de leurs parents.

Par ailleurs, elle attire l'attention sur deux points qui lui paraissent essentiels en matière de prévention précoce de la marginalisation et de lutte contre l'échec scolaire. Il s'agit du dépistage des problèmes sanitaires et sociaux et d'une meilleure adaptation du système éducatif à la diversité des cursus. La section des Affaires sociales recommande ainsi, d'une part, que soient considérablement renforcés les services de santé scolaire et les effectifs d'assistantes sociales dans les établissements d'enseignement et, d'autre part, que soient mis en oeuvre, principalement au bénéfice des jeunes en échec scolaire, un

traitement individualisé des difficultés et un dispositif de capitalisation des acquis facilitant l'intégration progressive dans un parcours d'insertion.

*

* *

La section des affaires sociales tient, en conclusion, à souligner que le projet présenté par le gouvernement tente de répondre aux défis que lance l'exclusion à notre société. Le programme d'action est ambitieux et les réponses apportées pertinentes mais il importera que celles-ci se traduisent dans les faits. En ce sens, le projet de loi doit prévoir une évaluation régulière permettant les réajustements nécessaires. Notre section souhaite que le conseil économique et social y soit étroitement associé.

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Fig. 1 :	La diversité des concepts	13
Fig. 2 :	Chômeurs au sens du BIT et DEFM-CVS, au 31 décembre	15
Fig. 3 :	Le chômage selon les catégories de la population.....	16
Fig. 4 :	Le chômage dans les pays du G7	18
Fig. 5 :	Taux d'activité des pays du G7	19
Fig. 6 :	Taux d'emploi des pays du G 7.....	20
Fig. 7 :	Population en âge de travailler, population active, population en emploi et chômage.....	21
Fig. 8 :	Volume d'heures annuelles ouvrées dans l'économie	22
fig. 9 :	Volume d'heures annuelles ouvrées par personne employée	22
Fig. 10 :	Taux d'inactivité des jeunes en 1995	23
Fig. 11 :	Taux d'inactivité des 55-64 ans, en 1975 et en 1995	24
Fig. 12 :	Gains et pertes d'emplois	24
Fig. 13 :	Flux mensuels d'entrée et de sortie du chômage de la population d'origine.....	25
Fig. 14 :	Durée moyenne dans le chômage	26
Fig. 15 :	Formes particulières d'emploi.....	27
Fig. 16 :	Proportion de titulaires d'un contrat temporaire en n-1 ayant un contrat à durée indéterminée en n	28
Fig. 17 :	Au cours des dix dernières années, avez-vous été au chômage ? ..	30
Fig. 18 :	Perte de salaire après un passage au chômage en fonction du quartile	31
Fig. 19 :	Régime d'assurance chômage : allocation unique dégressive	32
Fig. 20 :	Les bénéficiaires de l'assurance chômage au 30 juin 1997	33
Fig. 21 :	Niveau de vie relatif des ménages selon le type de ménage et la situation par rapport au chômage en 1994	34
Fig. 22 :	La composition du groupe des « défavorisés » et son évolution dans la période 1980-1994	35
Fig. 23 :	Evolution du pouvoir d'achat par catégorie	36
Fig. 24 :	Aides moyennes reçues par an par les ménages à faibles ressources	36
Fig. 25 :	Les aides financières entre ménages en fonction du niveau de vie	37
Fig. 26 :	Temps partiel involontaire	42
Fig. 27 :	Proportion de salariés au SMIC	46
Fig. 28 :	Proportion de salariés au SMIC selon la taille des établissements	47
Fig. 29 :	Proportion de salariés au SMIC selon la catégorie et le sexe.....	48
Fig. 30 :	Proportion de jeunes de moins de 26 ans parmi les salariés au SMIC.....	49
Fig. 31 :	De plus en plus de bas salaires	50
Fig. 32 :	Proportion de salariés à bas salaire, ensemble des emplois.....	51
Fig. 33 :	Proportion de salariés à bas salaire, temps complet seulement	51
Fig. 34 :	Trois conceptions différentes de la protection sociale	58
Fig. 35 :	Une grande diversité de dispositifs	62
Fig. 36 :	Les minima sociaux au premier janvier 1998.....	64

Fig. 37 :	Un système qui présente quelques incohérences	65
Fig. 38 :	Evolution des effectifs d'allocataires de minima sociaux en métropole	68
Fig. 39 :	Evolution des masses financières consacrées aux minima sociaux (1970-1995)	70
Fig. 40 :	Evolution du pouvoir d'achat des minima sociaux (1970-1995)...	72
Fig. 41 :	Les minima sociaux dans les pays développés	76
Fig. 42 :	Minima sociaux et SMIC	77
Fig. 43 :	La pauvreté en France et en Europe selon les récents travaux de l'INSEE	80
Fig. 44 :	Comparaison internationale de l'endettement total des ménages	82
Fig. 45 :	Le poids du crédit à la consommation dans quelques pays industrialisés en 1995	82
Fig. 46 :	L'endettement des ménages endettement en cours en fin d'année en % du revenu disponible	83
Fig. 47 :	Destination des crédits de trésorerie utilisés par les ménages endettés, en novembre 1996	88
Fig. 48 :	La faillite civile	93
Fig. 49 :	Bilan national de l'activité des commissions de surendettement, par année civile	95
Fig. 50 :	Indicateurs de taille et de peuplement des résidences principales	99
Fig. 51 :	Satisfaction et souhaits des ménages en matière de logement	100
Fig. 52 :	Evolution de l'indice des loyers	101
Fig. 53 :	Ensemble des logements ordinaires commencés	102
Fig. 54 :	Immeubles collectifs commencés	102
Fig. 55 :	Nombre de logements sociaux construits, par année de fin de construction	103
Fig. 56 :	Nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement	104
Fig. 57 :	Montant des prestations des aides personnelles au logement	104
Fig. 58 :	Effort de la nation en faveur du logement de 1985 à 1996	105
Fig. 59 :	Répartition de la charge financière des FSL	107
Fig. 60 :	Les jeunes et leur logement selon le statut d'occupation	108
Fig. 61 :	Profil socio-démographique	108
Fig. 62 :	Les ressources du ménage	108
Fig. 63 :	Les charges d'occupation	108
Fig. 64 :	Facteurs de risque de précarité sociale des adultes de 16 à 59 ans	113
Fig. 65 :	La vulnérabilité selon le milieu social	114
Fig. 66 :	Ampleur du risque de précarité sociale du ménage selon le nombre de personnes de 16 à 59 ans	115
Fig. 67 :	Précarité sociale et vulnérabilité médicale selon l'âge	117
Fig. 68 :	Taux de suicide masculin et taux de chômage des jeunes	119
Fig. 69 :	Taux de syndicalisation	127
Fig. 70 :	Effectifs syndicaux et taux de syndicalisation dans certains pays, 1985-1995	128

Fig. 71 :	Les effectifs syndicaux variation du taux de syndicalisation entre 1985 et 1995	128
Fig. 72 :	Evolution du taux de participation	130
Fig. 73 :	Résultats selon la taille des établissements (participation en pourcentage des inscrits, scores en pourcentage des suffrages exprimés).....	131
Fig. 74 :	Elections aux commissions administratives paritaires centrales..	132
Fig. 75 :	Pourcentage d'électeurs par fédération syndicale	133
Fig. 76 :	L'évolution de la confiance à l'égard des syndicats à travers les enquêtes de la sofres	134
Fig. 77 :	L'évolution de la confiance à l'égard des syndicats à travers les enquêtes de la sofres	135
Fig. 78 :	Le mercredi 10 décembre auront lieu les prochaines élections prud'homales. êtes-vous.....	137
Fig. 79 :	En cas de difficultés, faites-vous très confiance, assez confiance, peu confiance ou pas confiance du tout aux syndicats pour vous défendre ?	137
Fig. 80 :	Faites-vous personnellement très confiance, assez confiance, peu confiance ou pas confiance du tout aux conseils de prud'hommes pour défendre au mieux les salariés en cas de litige avec leurs employeurs ?	138
Fig. 81 :	Electorat issu des propositions de listes 1997	139
Fig. 82 :	L'électorat du collège salariés par section	139
Fig. 83 :	Les abstentions aux élections prud'homales	140
Fig. 84 :	Les résultats nationaux des élections prud'homales	141
Fig. 85 :	Prud'homales évolution du collège salariés	141
Fig. 86 :	Evolution par type d'accords	146
Fig. 87 :	Nombre de textes interprofessionnels et de branches négociés de 1983 à 1996.....	147
Fig. 88 :	Evolution du stock conventionnel de 1982 à 1996 par niveau géographique.....	148
Fig. 89 :	Evolution des flux de 1984 à 1996 par niveau géographique	148
Fig. 90 :	Evolution en pourcentage des thèmes des avenants	149
Fig. 91 :	Résultats des négociations salariales des trois années précédentes.....	150
Fig. 92 :	Résultats provisoires des négociations salariales pour l'année 1997	150
Fig. 93 :	Les bas salaires	151
Fig. 94 :	Evolution du nombre d'accords d'entreprise depuis 1983	152
Fig. 95 :	Les thèmes de négociation en 1996.....	153
Fig. 96 :	La négociation d'entreprise sur le temps de travail en 1995 et 1996 : les principaux thèmes.....	154
Fig. 97 :	Bilan d'une année de conventions Robien	160
Fig. 98 :	Dispositif de la loi Aubry.....	162
Fig. 99 :	Consommation : évolution	168
Fig. 100 :	Financement en 1996	168
Fig. 101 :	Les comptes du régime d'assurance chômage.....	170

Fig. 102 :	Part des retraites dans le PIB	171
Fig. 103 :	Les conflits du travail hors fonction publique	178
Fig. 104 :	Journées individuelles non travaillées dans la fonction publique et dans le secteur privé	179
Fig. 105 :	Evolution du nombre de journées pour fait de grève dans la fonction publique de l'Etat	179
Fig. 106 :	Les conflits du travail tous secteurs confondus	180
Fig. 107 :	Evolution des defm et jint de 1967 à 1996	181
Fig. 108 :	Répartition des conflits du travail selon les motifs au premier semestre 1997	183
Fig. 109 :	La juridiction prud'homale en chiffres	185
Fig. 110 :	Evolution des affaires terminées	185
Fig. 111 :	Durée des procédures (en mois) incidence de la départition	186
Fig. 112 :	Objet de la demande au fond	186
Fig. 113 :	Quelle croissance mondiale en 1998 ?	192
Fig. 114 :	L'Asie en crise	195
Fig. 115 :	Croissance du PNB/PIB : les prévisions de l'automne 1997	196
Fig. 116 :	Ressources et emplois de biens et services aux prix de 1980	197
Fig. 117 :	Contribution à la croissance du PIB	198
Fig. 118 :	Les échanges extérieurs de la france en 1997	199
Fig. 119 :	Demandes intérieures et échanges extérieurs	200
Fig. 120 :	L'inflation en 1997	201
Fig. 121 :	Décomposition de la croissance du PIB	203
Fig. 122 :	L'impact macro-économique du budget de l'Etat en 1998	205
Fig. 123 :	Dépréciation des monnaies par rapport au dollar	209
Fig. 124 :	Exposition commerciale et financière à l'Asie en crise	210
Fig. 125 :	Exposition du Japon à la crise asiatique	214
Fig. 126 :	Japon - taux d'intérêt réel	215
Fig. 127 :	Impact sur le PIB des différents plans de relance budgétaire depuis 1992	215
Fig. 128 :	Cours US/DEM : écart par rapport à la parité de pouvoir d'achat	217
Fig. 129 :	L'impact d'une politique de réduction de la durée du travail : l'approche par les modèles macro-économiques	222
Fig. 130 :	Croissance du PIB en volume, contribution de la FBCF et de la consommation	226
Fig. 131 :	Formation brute de capital fixe	227
Fig. 132 :	Taux d'investissement	228
Fig. 133 :	Taux d'investissement des SQS	229
Fig. 134 :	FBCF des SQS et EI	230
Fig. 135 :	Part de la FBCF des branches dans le total	230
Fig. 136 :	Emploi secteur primaire	231
Fig. 137 :	Emploi secteur secondaire	231
Fig. 138 :	Emploi secteur tertiaire	232
Fig. 139 :	Part des équipements de moins de 5 ans dans le stock de capital des entreprises industrielles	233
Fig. 140 :	FBCF dans les services (SQS-EI)	233

Fig. 141 :	Investissement en logement.....	234
Fig. 142 :	Comportements d'investissement et croissance endogène	235
Fig. 143 :	Tendance de l'activité dans l'ensemble des services.....	237
Fig. 144 :	Tendance de l'activité dans le secteur du bâtiment	238
Fig. 145 :	Tendance de l'activité dans l'artisanat du bâtiment	238
Fig. 146 :	Les défaillances d'entreprises	239
Fig. 147 :	L'utilisation des facteurs de production en % d'entreprises.....	239
Fig. 148 :	Quels facteurs inciteraient à investir les PME-PMI n'ayant pas investi ?	241
Fig. 149 :	Proportion des entreprises ayant en cours des programmes d'investissements pluriannuels.....	242
Fig. 150 :	Parmi les entreprises industrielles ayant des programmes d'investissements pluriannuels, part de ceux-ci dans l'ensemble de leurs investissements	242
Fig. 151 :	Evolution de cette part au cours du prochain semestre	243
Fig. 152 :	Evolution des investissements du groupe des « cinquante »	244
Fig. 153 :	L'investissement : des prévisions aux réalisations	246
Fig. 154 :	Equilibre emploi-ressources (moyenne 1970-1995)	247
Fig. 155 :	Indicateurs de confiance des consommateurs.....	248
Fig. 156 :	Revenu des ménages en francs constants	248
Fig. 157 :	Pouvoir d'achat des composantes du revenu disponible brut.....	249
Fig. 158 :	Evolution du revenu et de la consommation des ménages	249
Fig. 159 :	Opinion des ménages (données CVS)	250
Fig. 160 :	Opportunité d'acheter et d'épargner	250
Fig. 161 :	Indicateurs de confiance des consommateurs.....	251
Fig. 162 :	Evolution mensuelle de la consommation des ménages	252
Fig. 163 :	Taux d'épargne des ménages	252
Fig. 164 :	Part des salaires dans la valeur ajoutée	256
Fig. 165 :	Part des salaires dans la valeur ajoutée	258
Fig. 166 :	Evolution de la masse salariale brute reçue par les ménages pour 1996, 1997 et le 1er semestre 1998	259
Fig. 167 :	Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	260
Fig. 168 :	Quelques ratios du compte de revenu des ménages	260
Fig. 169 :	Salaires mensuels de base (TSM) de l'ensemble des salariés	262
Fig. 170 :	Glissement annuel des évolutions de salaire et des prix à la consommation	262
Fig. 171 :	Gains moyens mensuels par catégorie professionnelle, sexe et taille d'établissement, en octobre 1996	263
Fig. 172 :	Participation et intérressement	264
Fig. 173 :	Plus de 2,5 millions de salariés ont désormais accès à un plan d'épargne d'entreprise.....	265
Fig. 174 :	Décomposition de l'évolution du salaire moyen en francs constants.....	266
Fig. 175 :	Indice des traitements bruts dans la fonction publique d'Etat et taux de salaire horaire ouvrier brut	267
Fig. 176 :	Part des prestations sociales dans le revenu des ménages	268
Fig. 177 :	La protection sociale dans l'union européenne	269

Fig. 178 :	Répartition par nature des prestations	269
Fig. 179 :	Poids des revenus sociaux dans le revenu disponible des ménages en 1993	270
Fig. 180 :	Prestations sociales reçues par les ménages	271
Fig. 181 :	Montant des principales prestations sociales (au 1er juillet 1996)	271
Fig. 182 :	Revenus sociaux moyens annuels par ménage en 1995	272
Fig. 183 :	Part des retraites dans le PIB en 1994	273
Fig. 184 :	Evolution du nombre de retraités	273
Fig. 185 :	Evolution sur vingt ans des cotisants, des retraités et du rapport démographique du régime général	274
Fig. 186 :	Les difficultés des caisses complémentaires	275
Fig. 187 :	Les principales prestations familiales versées en métropole	278
Fig. 188 :	Plafonds de ressources des allocations familiales	278
Fig. 189 :	Part des prestations soumises à une condition de ressources	279
Fig. 190 :	Basculement « cotisations/CSG »	281
Fig. 191 :	Les allocations familiales	281
Fig. 192 :	L'assurance maladie	281
Fig. 193 :	L'assurance vieillesse	282
Fig. 194 :	Evolution du taux des prélèvements de l'ensemble des administrations	284
Fig. 195 :	Prélèvements obligatoires rapportés au produit intérieur brut total	285
Fig. 196 :	Répartition des prélèvements obligatoires	286
Fig. 197 :	Les prélèvements obligatoires dans les pays de l'OCDE	287
Fig. 198 :	Prélèvements obligatoires en Europe	287
Fig. 199 :	Part des principaux prélèvements obligatoires dans le PIB (1996)	288
Fig. 200 :	Structure des prélèvements obligatoires (1996)	288
Fig. 201 :	Les recettes du projet de loi de finances pour 1998	290
Fig. 202 :	Les recettes fiscales nettes en 1998	291
Fig. 203 :	Imposition et non-imposition selon la tranche de revenu imposable du foyer	292
Fig. 204 :	Taux de TVA des Etats membres (au 1er septembre 1996)	293
Fig. 205 :	TVA en % de la fiscalité et du PIB des Etats membres de l'Union européenne	293
Fig. 206 :	Les taux de prélèvement fiscal sur les ménages	294
Fig. 207 :	Les taux de prélèvement fiscal sur l'ensemble des ménages	294
Fig. 208 :	Tableau comparé des quatre grandes taxes de la fiscalité directe locale en France métropolitaine	295
Fig. 209 :	Le montant par habitant du produit des quatre taxes augmente avec le taux d'urbanisation des départements	295
Fig. 210 :	La taxe professionnelle : quelques chiffres	296
Fig. 211 :	Taxe d'habitation : quelques chiffres	296
Fig. 212 :	La protection sociale et son financement	296
Fig. 213 :	Régime général des salariés du privé	297
Fig. 214 :	Le régime général de la sécurité sociale	297

Fig. 215 :	Comptes de la sécurité sociale	298
Fig. 216 :	Le déficit de la sécurité sociale	299
Fig. 217 :	Dépenses maladies autorisées pour 1998	299
Fig. 218 :	Structure de la consommation de soins et de biens médicaux	300
Fig. 219 :	Affectation des augmentations successives de la contribution sociale généralisée	301
Fig. 220 :	l'assiette de la CSG	301
Fig. 221 :	Répartition des salaires mensuels nets par décile	305
Fig. 222 :	Le revenu mensuel moyen par ménage	307
Fig. 223 :	Les inégalités de pouvoir d'achat	310
Fig. 224 :	Part du revenu total des ménages perçue par chaque tranche de ménages	311
Fig. 225 :	Revenu mensuel par tranche de ménages	312
Fig. 226 :	Niveau de vie des salariés par catégorie sociale	313
Fig. 227 :	Trois estimations du revenu mensuel moyen par ménage et par catégorie socioprofessionnelle	313
Fig. 228 :	Répartition du patrimoine des ménages par décile	316
Fig. 229 :	Offres d'emploi déposées à l'anpe	320
Fig. 230 :	Offres enregistrées	320
Fig. 231 :	Proportion de salariés du secteur privé employés dans des formes instables d'emploi	321
Fig. 232 :	Temps partiel total et temps partiel subi	322
Fig. 233 :	Mouvements d'entrée selon la nature du contrat et mouvements de sortie selon les principaux motifs dans les établissements de dix salariés et plus en 1996 et 1997	324
Fig. 234 :	Mouvements de main-d'œuvre dans les établissements de dix salariés et plus structure par âge des entrants et des sortants en 1996 et 1997	325
Fig. 235 :	Evolution des mouvements de main-d'œuvre dans différentes catégories d'établissements	326
Fig. 236 :	Travailleurs à temps partiel « involontaire »	327
Fig. 237 :	Evolution trimestrielle du PIB et de l'emploi (CVS)	328
Fig. 238 :	Les jeunes demandeurs d'emploi taux de chômage chez les 15-24 ans	329
Fig. 239 :	Les personnes âgées en priorité	333
Fig. 240 :	Emplois familiaux classiques : évolution des effectifs d'employeurs et de salariés	333
Fig. 241 :	La politique de l'emploi, entre 1996 et 1997	335
Fig. 242 :	Composition de l'emploi salarié, par sexe et statut	336
Fig. 243 :	Emploi, chômage et dispositifs de politique de l'emploi, en sept périodes à partir de 1973	338
Fig. 244 :	L'Outre-mer français	339
Fig. 245 :	Eléments caractéristiques de la situation économique dans les DOM	341
Fig. 246 :	Financements européens dans les DOM	343
Fig. 247 :	Les niveaux de diplômes	345

Fig. 248 : Principaux éléments caractéristiques de la situation économique et sociale des TOM, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon 346