

REPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

*LA CONJONCTURE
ÉCONOMIQUE ET
SOCIALE EN 2005*

2005
Rapport présenté par
M. Luc Guyau

MANDATURE 2004-2009

Séance des 24 et 25 mai 2005

**LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE ET
SOCIALE EN 2005**

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par M. Luc Guyau
au nom de la section des questions économiques générales et
de la conjoncture**

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 25 mai 2005 I - 1

Première partie - Texte adopté le 25 mai 2005 3

I - L'ECONOMIE MONDIALE SOUFFRE DE PROFONDS DESEQUILIBRES	5
A - LA QUESTION DES CHANGES EST AUJOURD'HUI AU COEUR DES PROBLEMES DE L'ECONOMIE MONDIALE	6
1. L'importance des « <i>déficits jumeaux</i> » aux Etats-Unis est un facteur majeur de fragilité pour l'économie mondiale	6
2. Le risque d'un effondrement du dollar ne peut pas être ignoré	6
3. L'euro ne doit pas rester la variable d'ajustement du marché des changes.....	6
B - UN VERITABLE DEVELOPPEMENT DOIT PRENDRE EN COMPTE L'IMPACT SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DE LA CROISSANCE.....	7
1. Le pétrole et les matières premières ne posent pas seulement le problème du coût mais aussi celui du risque de l'épuisement des ressources.....	7
2. L'existence de trop nombreux « <i>laissés pour compte</i> » de la planète légitime la recherche d'un nouvel ordre international	7
II - L'UNION EUROPEENNE DOIT SE DONNER LES MOYENS DE SORTIR DE SA MOROSITE ACTUELLE	9
A - LA RELANCE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE DOIT ETRE MISE AU SERVICE DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE ET DE L'EMPLOI.....	9
1. Il importe d'intensifier les efforts de recherche et d'innovation.....	9
2. Il convient d'améliorer le taux d'emploi et la formation des salariés	10
B - UNE MEILLEURE COORDINATION DES POLITIQUES MACROECONOMIQUES EN EUROPE EST INDISPENSABLE ..	10
1. La politique monétaire doit rester accommodante.....	10
2. Une application « <i>intelligente</i> » du nouveau Pacte de stabilité et de croissance est souhaitable.....	11
III - LA FRANCE DOIT RETROUVER CONFIANCE DANS SES PROPRES CAPACITES	12

A - LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES FRANCAISES DOIT ETRE CONSOLIDEE	12
1. La spécialisation de l'économie française est aujourd'hui en question.....	12
2. L'investissement des entreprises doit être encouragé.....	13
B - UNE CROISSANCE AUTO-ENTRETENUE EST LIEE A UNE AMELIORATION DU POUVOIR D'ACHAT	13
1. La profonde dégradation du marché du travail est en partie liée aux inflexions de la politique de l'emploi.....	13
2. L'évolution très modérée des salaires et des revenus s'accompagne d'une montée des inégalités	14

Deuxième partie - Déclarations des groupes..... 19

ANNEXE A L'AVIS.....	47
SCRUTIN.....	47

RAPPORT présenté au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture par M. Luc Guyau, rapporteur II - 1

INTRODUCTION	5
--------------------	---

CHAPITRE I - UN CONTEXTE MONDIAL MOINS PORTEUR MAIS QUI RESTE DYNAMIQUE.....	7
---	---

I - L'ECONOMIE MONDIALE EST ENCORE DANS UNE PHASE DE CROISSANCE SOUTENUE	8
---	---

A - LE CYCLE DE CROISSANCE SE POURSUIT DEPUIS 2002.....	8
1. La croissance mondiale depuis la première Guerre du Golfe : une forte reprise momentanément interrompue en 2001.....	8
2. L'année 2004 a été l'une des meilleures depuis trente ans	10
B - LES PERSPECTIVES MONDIALES POUR 2005-2006 RESENT FAVORABLES	13
1. Les prévisions globales de croissance	13
2. La contribution des grandes régions et des principaux pays à la croissance mondiale	15

II - LE POIDS TOUJOURS DOMINANT DES PAYS LES PLUS DEVELOPPES	17
---	----

A - ETATS-UNIS : DES PERFORMANCES ENVIABLES MAIS DES DESEQUILIBRES TOUJOURS INQUIETANTS.....	17
1. L'évolution sur la période 1990-2004 et les prévisions pour 2005-2006 : des interrogations fortes sur les ressorts internes de la croissance	18

2. Déicits budgétaires et de la balance des paiements courants : le risque non négligeable d'une crise de change mondiale	21
B - JAPON : PAS ENCORE COMPLETEMENT SORTI D'AFFAIRE	29
1. L'évolution sur la période 1990-2004 et les prévisions pour 2005-2006 : des pressions déflationnistes moins fortes	29
2. Les limites et les dangers d'une accumulation excessive des réserves de change	32
III - L'EMERGENCE DE NOUVEAUX « GRANDS »	35
A - DES PERFORMANCES INDENIABLES	35
1. La Chine, « atelier du monde » ?	35
2. L'Inde, « bureau du monde » ?	39
3. Le Brésil, « ferme du monde » ?	40
B - ... MAIS UN DEVELOPPEMENT DURABLE NON ENCORE ASSURE	42
1. De très grandes disparités sociales	43
2. Des inquiétudes sur l'équilibre écologique de la planète	46
C - ... ET UN BOULEVERSEMENT DES EQUILIBRES MONDIAUX	48
1. Les prix du pétrole et des matières premières	48
2. Les délocalisations	51
3. La régulation des échanges commerciaux	53
IV - LES LAISSES POUR COMPTE DE LA PLANETE	57
A - DES ZONES DEMEURENT DURABLEMENT A L'ECART D'UN VERITABLE DEVELOPPEMENT	57
1. Un premier bilan en demi-teinte des « Objectifs du Millénaire »	57
2. Les difficultés persistantes de l'Afrique	60
B - DE NOUVELLES SOLUTIONS, MIEUX ADAPTEES, DOIVENT ETRE TROUVEES	61
1. Des mécanismes de solidarité internationale à renforcer et à renouveler	61
2. Le problème récurrent de la dette	63
CHAPITRE II - L'ECONOMIE EUROPEENNE RESTE A LA TRAINÉ	67
I - UNE CROISSANCE MEDIOCRE	67
A - LA PERFORMANCE GLOBALE DE L'ECONOMIE EUROPEENNE RESTE DECEVANTE	68
B - LES SITUATIONS SONT TOUTEFOIS CONTRASTEES AU SEIN DE L'UNION	73

1. L'économie allemande est particulièrement affectée	73
2. Les autres membres de la zone euro présentent une assez grande variété de situation	75
3. Les résultats globalement satisfaisants des pays non membres de la zone euro	76
II - LES FREINS STRUCTURELS A LA CROISSANCE DOIVENT ETRE LEVES	77
A - LA QUANTITE ET L'EFFICACITE DU CAPITAL PRODUCTIF	79
1. L'investissement des entreprises manque de vigueur	80
2. L'innovation et la recherche sont trop faibles et dispersées	82
B - LA QUANTITE ET L'EFFICACITE DU FACTEUR TRAVAIL	85
1. Le taux d'emploi est insuffisant et la précarité accrue	85
2. La formation initiale et continue est encore perfectible	89
III - UNE POLITIQUE MACROECONOMIQUE QUI NE SOUTIENT PAS SUFFISAMMENT LA CROISSANCE ET L'EMPLOI.....	91
A - LES CONTRAINTES BUDGETAIRES ET LE PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE	92
1. Des finances publiques déséquilibrées mais qui ne stimulent pas la croissance	93
2. Vers un Pacte moins « <i>stupid</i> » mais des politiques budgétaires au moins aussi rigoureuses	98
B - LA POLITIQUE MONETAIRE DE LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE	104
1. Un risque inflationniste maîtrisé	104
2. Une politique monétaire qui demeure accommodante mais la tentation permanente de relever les taux d'intérêt	108
C - UNE PREOCCUPATION MAJEURE : L'APPRECIATION DU TAUX DE CHANGE DE L'EURO	113
1. L'ajustement monétaire mondial entre les Etats-Unis, l'Asie et l'Europe se réalise aujourd'hui au détriment de la zone euro	113
2. Des menaces d'intervention sur les marchés des changes insuffisamment crédibles	115
CHAPITRE III - LES SPECIFICITES DE LA SITUATION FRANÇAISE	119
I - LE COMMERCE EXTERIEUR EST REDEVENU DEFICITAIRE	121
A - UNE RUPTURE PAR RAPPORT A LA DERNIERE DECENNIE ?	121

B - UN AFFAIBLISSEMENT DE LA COMPETITIVITE-PRIX DES BIENS ET SERVICES MAIS AUSSI UNE SPECIALISATION INTERNATIONALE MAL ORIENTEE	124
C - CETTE SITUATION A SUSCITE UN RENOUVEAU DU VOLONTARISME EN MATIERE INDUSTRIELLE	128
II - LA REPRISE DE L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES HESITE A SE CONFIRMER.....	131
A - LA SITUATION FINANCIERE DES ENTREPRISES S'AMELIORE GLOBALEMENT	132
B - ... MAIS LE MANQUE DE DEBOUCHES INCITE LES ENTREPRISES A LA PRUDENCE.....	137
III - LA CONSOMMATION DES MENAGES EST PENALISEE PAR LA SITUATION DU MARCHE DU TRAVAIL ET LA FAIBLESSE DU POUVOIR D'ACHAT	140
A - UN MARCHE DU TRAVAIL ATONE	142
1. Un déficit de création d'emplois	143
2. Un chômage maintenu à un niveau élevé	152
B - L'EVOLUTION MODEREE DES SALAIRES ET DES REVENUS	158
1. Les revenus bruts, l'état des négociations sociales et de la conflictualité	159
2. Les revenus nets et les prestations sociales	165
C - UNE PROGRESSION LIMITEE DU POUVOIR D'ACHAT	170
1. Une inflation globalement modérée mais des hausses de prix sectorielles significatives	171
2. L'efficacité relative des mesures de soutien de la consommation	173
CONCLUSION.....	181
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	183
TABLE DES SIGLES	187

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 25 mai 2005**

Première partie
Texte adopté le 25 mai 2005

L'article 3 du décret du 15 novembre 2004 modifiant le décret du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social prévoit que la section des Questions économiques générales et de la conjoncture doit établir périodiquement un rapport de conjoncture.

Celui-ci sera désormais annuel et la présentation du projet d'avis sur « *La conjoncture économique et sociale en 2005* »¹ a été confiée à M. Luc Guyau.

*
* *

Moins porteur qu'en 2004 en raison notamment de l'augmentation des prix des matières premières, le contexte international dans lequel s'inscrivent les économies européennes apparaît encore dynamique. La pérennité de la croissance mondiale n'est toutefois pas totalement assurée en raison de déséquilibres financiers préoccupants. Plus profondément, ses conditions sociales et environnementales nuisent à un développement harmonieux et durable. L'Union européenne, quant à elle, ne bénéficie pas d'une reprise franche et durable en raison de facteurs structurels mais aussi de politiques insuffisamment coordonnées qui n'exploitent pas tous les ressorts nécessaires à l'élévation de la croissance et qui ne soutiennent donc pas efficacement l'activité. Tout en étant pleinement intégré aux processus européens, notre pays doit chercher à développer ses marges de manœuvre dans l'intérêt de la croissance et de l'emploi.

I - L'ECONOMIE MONDIALE SOUFFRE DE PROFONDS DESEQUILIBRES

Le PIB mondial aura finalement progressé de l'ordre de 5 % en 2004 en dépit de la hausse des prix du pétrole et d'un environnement géopolitique inquiétant. La phase de croissance initiée en 2002 devrait se poursuivre en 2005 mais à un rythme plus modéré (4 % environ). En dollars courants, les pays de l'OCDE représentent encore plus de 80 % de la richesse produite dans le monde contre moins de 10 % pour les pays émergents d'Asie. Mais, en parité de pouvoir d'achat, ceux-ci contribuent désormais pour près de la moitié à la progression du PIB mondial (dont 30 % environ pour la Chine seule).

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 145 voix et 50 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

A - LA QUESTION DES CHANGES EST AUJOURD'HUI AU COEUR DES PROBLEMES DE L'ECONOMIE MONDIALE

1. L'importance des « déficits jumeaux » aux Etats-Unis est un facteur majeur de fragilité pour l'économie mondiale

La croissance de l'économie américaine pourrait se poursuivre cette année à un rythme de l'ordre de 3,5 % (après + 4,4 % en 2004) et demeurer l'un des moteurs essentiels de la conjoncture mondiale. Mais ses gigantesques « *déficits jumeaux* », s'ils ont contribué à la reprise économique, perturbent aussi gravement l'équilibre mondial et le marché des changes :

- Le déficit budgétaire (près de 5 % du PIB) est d'abord lié aux baisses d'impôts et au coût de la guerre en Irak et de ses suites. L'engagement visant à le réduire de moitié d'ici 2010 sera très difficile à tenir (pérennisation des mesures fiscales, besoins de trésorerie liés au projet de privatisation partielle du système public de retraite) ;
- Le déficit des paiements courants s'est élevé à plus de 650 milliards de dollars en 2004 et devrait être porté à près de 700 milliards cette année (6 % du PIB). L'économie américaine est aujourd'hui contrainte de faire massivement appel aux investisseurs étrangers, asiatiques principalement.

2. Le risque d'un effondrement du dollar ne peut pas être ignoré

La perspective généralement retenue par les analystes est celle d'un dollar encore plus faible, les autorités semblant d'ailleurs résolues à utiliser cette arme pour réduire le déficit commercial. L'hypothèse qui verrait le billet vert décrocher de manière incontrôlée vis à vis des autres devises est même envisageable. Dans ce « *scénario noir* », la forte hausse des taux qui s'ensuivrait pourrait provoquer une crise boursière et un effondrement du marché immobilier. Les Américains réduiraient alors fortement leur consommation et l'investissement, entraînant une récession outre-Atlantique susceptible de se propager, en particulier dans les pays émergents, dont la croissance est très dépendante des courants d'exportation.

3. L'euro ne doit pas rester la variable d'ajustement du marché des changes

Alors même que la situation économique dans la zone euro n'est pas florissante, sa monnaie s'est considérablement appréciée vis-à-vis du dollar en l'absence de réaction des autorités monétaires. Certes, le yen se réévalue également vis-à-vis du billet vert, mais de façon plus limitée grâce aux interventions massives de la Banque centrale japonaise. Quant au yuan, son arrimage au dollar renforce les avantages concurrentiels de la Chine alors que ceux-ci sont déjà très importants. Elle a encore connu en 2004 une croissance

spectaculaire de 9,5 %, en dépit des mesures de freinage adoptées en cours d'année. Concrètement, rien ne vient confirmer un changement de cap à court terme quant à la parité de la monnaie chinoise.

*

* *

➤ Proposition 1 : Le gouvernement pourrait peser en faveur d'un fonctionnement plus équilibré du système monétaire international favorable au développement de toutes les zones de l'économie mondiale. C'est à cette condition que pourrait être assurée l'efficacité d'**interventions concertées sur le marché des changes** afin de rétablir une parité entre l'euro et le dollar non pénalisante pour la compétitivité des entreprises européennes.

➤ Proposition 2 : Dans la mesure où l'inflation sous-jacente reste faible, **une augmentation du taux directeur de la Banque centrale européenne (BCE) serait actuellement totalement inopportune**. Si la chute du dollar s'accélérait, l'intérêt de la zone euro devrait même la conduire à le baisser.

B - UN VERITABLE DEVELOPPEMENT DOIT PRENDRE EN COMPTE L'IMPACT SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DE LA CROISSANCE

1. Le pétrole et les matières premières ne posent pas seulement le problème du coût mais aussi celui du risque de l'épuisement des ressources

Les besoins croissants des pays développés et des nations émergentes (tout particulièrement de la Chine) pèsent sur les cours des matières premières et le coût du fret. Au delà des fluctuations de court terme, la demande devrait d'ailleurs rester soutenue au cours des années à venir dans la mesure où les pays émergents entendent bien poursuivre leur marche en avant. Le succès de la réorientation souhaitable du mode de développement de la planète dépendra beaucoup des progrès qui seront réalisés au Nord mais il reposera aussi sur le comportement des pays du Sud. A cet égard, l'exclusion de ces derniers (jusqu'en 2012) du mécanisme d'encadrement prévu par le protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre pourra difficilement être maintenue, de même d'ailleurs que le refus des Etats-Unis, jusqu'à présent désireux de conserver coûte que coûte leur mode de vie et qui s'en remettent à d'éventuels progrès technologiques.

2. L'existence de trop nombreux « laissés pour compte » de la planète légitime la recherche d'un nouvel ordre international

Le groupe des sept pays considérés comme « *les plus riches* » produit près des deux-tiers des richesses du monde (en dollars courants) tandis que les PMA doivent se contenter de moins de 1 % (respectivement 45 % et 2 % en parité de pouvoir d'achat). Dans cet ensemble, les pays africains, en particulier d'Afrique

subsaharienne, doivent continuer à être au cœur des préoccupations : ils ne sont pas en situation de valoriser leurs avantages comparatifs. Ce constat exige, au delà de la reconnaissance des règles d'équité par l'OMC (préférences tarifaires non réciproques), une démarche sincère et soutenue des pays développés pour les aider à construire des bases solides pour leur développement et leur insertion dans l'économie mondiale.

Les Nations-Unies se sont solennellement engagées à réaliser, entre 2000 et 2015, des « *Objectifs du millénaire pour le développement* ». Or, il apparaît qu'au rythme actuel des objectifs majeurs tels que la réduction de moitié de la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ou de celle qui souffre de la faim, ne seront certainement pas atteints. Par ailleurs, le dynamisme de certains pays a aussi pour contrepartie criante une exacerbation des inégalités qui devrait placer les questions sociales au premier rang des préoccupations politiques des gouvernements : c'est, à l'évidence, le cas en Chine où s'aggrave une fracture sociale et territoriale croissante.

*

* *

➤ Proposition 3 : Il y a aujourd'hui urgence à **réexaminer, y compris au niveau européen, la politique énergétique globale à long terme** sous ses différents aspects : économies d'énergie, mise en place de sources de substitution, recherche...

➤ Proposition 4 : Au delà de la réalisation effective de l'objectif de 0,7 % du PIB des pays riches pour l'aide publique au développement et de l'allègement de la dette, les **nouvelles contributions financières internationales pour l'aide au développement**, telles que celles avancées par le Président de la République, méritent d'être soutenues.

➤ Proposition 5 : **L'annulation de la dette des pays les plus pauvres** peut permettre de sortir de ce cercle vicieux à condition de s'inscrire dans le cadre d'une véritable stratégie de développement.

➤ Proposition 6 : **Une recomposition d'ensemble des institutions internationales** s'impose afin qu'elles coordonnent mieux leurs efforts au plus près des réalités locales, en associant davantage les pays émergents. C'est tout l'intérêt de la proposition, faite notamment par le Président de la République, visant à créer un « *Conseil de sécurité économique et social* ». Tout en soulignant les difficultés concernant la composition et les attributions d'un tel organe, notre assemblée a totalement souscrit au principe de sa mise en place dans le cadre de son avis intitulé « *Vers une mondialisation plus juste* » adopté le 23 février 2005.

II - L'UNION EUROPEENNE DOIT SE DONNER LES MOYENS DE SORTIR DE SA MOROSITE ACTUELLE

L'économie européenne demeure incapable de faire preuve d'un dynamisme propre susceptible de relayer les impulsions de l'environnement international. Cela est d'autant plus dommageable qu'elle vient d'accueillir dix nouveaux membres auxquels elle ne parvient pas à proposer de perspectives enthousiasmantes. Sa croissance encore trop faible (le PIB a progressé de 2,4 % en 2004 et même de 2 % seulement dans la zone euro) a sans aucun doute des origines structurelles, auxquelles s'efforce de répondre avec difficulté la stratégie de Lisbonne, mais aussi des fondements plus directement conjoncturels qui renvoient aux déficiences du gouvernement économique de l'Europe. Les dernières prévisions publiées par la Commission européenne sont loin d'inverser la tendance puisque la croissance ne serait que de 2 % dans l'Union (1,6 % dans la zone euro). Cette faiblesse persistante est d'autant plus dommageable qu'existe un sous-emploi important : le taux de chômage atteignait ainsi 8,9 % de la population active en mars 2005, soit plus de 19 millions de personnes.

L'Allemagne, principale économie de l'Union, se trouve aujourd'hui dans une passe très délicate (une croissance de 1,6 % en 2004 et de 1 % seulement attendue pour 2005) : à l'évidence, les succès remportés à l'exportation par ses entreprises ne suffisent pas à compenser la faiblesse de sa demande intérieure (la barre symbolique des 5 millions de chômeurs a été franchie en janvier 2005). Les résultats des pays non membres de la zone euro, quant à eux, apparaissent globalement plus satisfaisants.

A - LA RELANCE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE DOIT ETRE MISE AU SERVICE DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE ET DE L'EMPLOI

1. Il importe d'intensifier les efforts de recherche et d'innovation

L'investissement des entreprises européennes manque de vigueur alors qu'il est indispensable pour assurer le plein emploi et accroître le niveau de vie. Il en va de même pour les investissements publics. L'Europe n'a pourtant pas d'autre choix que d'améliorer son économie de la connaissance si elle veut relever les défis posés par l'Asie et les Etats-Unis qui affichent des ratios élevés (de l'ordre de 3 % du PIB pour les dépenses de recherche-développement contre environ 2 % dans l'Union européenne). Si les tendances actuelles persistent, l'Europe sera rapidement confrontée à de graves pénuries en personnel de recherche hautement qualifié. Au côté de l'action propre des Etats - qui mériterait toutefois d'être mieux coordonnée - l'Union peut certainement contribuer, à travers ses programmes communautaires, à renforcer l'innovation dans les secteurs clés.

2. Il convient d'améliorer le taux d'emploi et la formation des salariés

La stratégie de Lisbonne a substitué à des objectifs de baisse du taux de chômage la perspective d'une hausse des taux d'emploi (70 % pour les personnes de 15 à 64 ans, 50 % pour celles de 55 à 64 ans et 60 % pour les femmes). Depuis 2000, la progression de ces taux a été relativement limitée. Il convient toutefois de souligner l'ambiguïté de ces objectifs : tout se passe comme si l'élévation du taux d'emploi était considérée comme positive quels que soient les conditions de rémunération, le statut, la durée du travail associés aux emplois concernés ; pourtant, la recherche du plein emploi implique qu'on prenne garde aux éléments de précarité qui s'attachent à certains types de contrats (travail à temps partiel, emploi temporaire). La mise en œuvre efficace des nouvelles technologies et, de manière plus générale, les progrès de productivité ont de plus en plus comme condition une formation initiale de qualité pour l'ensemble de la population et l'accès de tous à la formation tout au long de leur vie. Actuellement, 18 % des jeunes quittent encore le système scolaire sans qualification.

*

* *

➤ Proposition 7 : Les **questions liées au développement des droits sociaux et à la protection de l'environnement** ne constituent pas, bien au contraire, un frein pour la croissance économique et **doivent être partie intégrante de la relance de la stratégie de Lisbonne**.

➤ Proposition 8 : Dans le cadre de la discussion sur les perspectives financières pour la période 2007-2013, le maintien des grandes politiques traditionnelles (agriculture, aides régionales) doit aller de pair avec la mise en œuvre de nouvelles priorités (recherche et innovation, éducation et formation...). Dans ces conditions, **notre assemblée réaffirme son souhait de voir le budget européen atteindre 1,14 % du RNB des 25 pays de l'Union**, conformément aux propositions avancées par la Commission et appuyées par le Comité économique et social européen, sous réserve que ce transfert soit assuré dans des conditions qui n'aggravent pas la pression fiscale totale (nationale plus européenne).

B - UNE MEILLEURE COORDINATION DES POLITIQUES MACROECONOMIQUES EN EUROPE EST INDISPENSABLE

1. La politique monétaire doit rester accommodante

Depuis un an, la Réserve fédérale américaine s'est engagée dans un cycle de relèvement des taux directeurs qui sont ainsi passés de 1 à 3 %. La BCE reste une des rares à résister encore à cette tentation, son principal taux étant ainsi resté fixé à 2 % depuis juin 2003. En effet, le risque inflationniste apparaît maîtrisé dans la zone euro aux alentours de 2 % même si la masse monétaire continue de croître à un rythme assez soutenu.

De plus, il apparaît clairement que l'économie de la zone euro est moins sensible aux variations des taux directeurs que celle des Etats-Unis. Pour stimuler l'économie européenne, la BCE aurait donc dû mener une politique monétaire beaucoup plus réactive. A présent, il est clair qu'une remontée des taux en Europe serait tout à fait inopportune compte tenu du manque de vigueur de la croissance et de la nécessité d'éviter tout ce qui contribuerait à une appréciation supplémentaire de la monnaie européenne.

2. Une application « *intelligente* » du nouveau Pacte de stabilité et de croissance est souhaitable

Seule la moitié des membres de la zone euro se situait l'année dernière franchement sous le seuil des 3 % du PIB, les trois principales économies (Allemagne, France et Italie) obtenant les moins bons résultats derrière la Grèce. On observe aussi une nouvelle augmentation du ratio de dette publique pour la zone euro en 2004 qui excède 71 % du PIB (sept pays dépassant 60 % du PIB). Une impulsion budgétaire ne suffira donc pas pour que la zone euro et l'Union dans son ensemble puissent dynamiser leur croissance en 2005. Mais, inversement, appliquer des politiques budgétaires très rigoureuses en application de règles automatiques serait particulièrement inapproprié au moment où la croissance est si fragile.

L'application des dispositions contenues dans le Pacte de stabilité et de croissance de 1997 s'était finalement révélée impossible à la fin de l'année 2003. Sur le fond, le Conseil économique et social était ainsi conforté dans les analyses qu'il développe depuis 2001. Le Conseil européen du 22 mars 2005 a finalement adopté une refonte de ce Pacte tenant compte notamment des critiques sur son automaticité excessive : davantage d'importance sera désormais accordée à des « *facteurs pertinents* » (niveau des investissements, réformes structurelles, efforts en matière de recherche-développement...) lorsque le déficit public d'un pays dépassera 3 % du PIB ; le traitement des pays sera également différencié en fonction de leur niveau d'endettement ; de même, des « *circonstances exceptionnelles* » - qui ne pouvaient être invoquées qu'en cas de récession d'au moins 2 % - pourraient être accordées en cas de progression nulle ou très faible du PIB. Il reste qu'il est difficile de prévoir aujourd'hui la manière dont le Pacte ainsi remanié sera appliqué.

*
* *

➤ **Proposition 9** : Il reste inopportun de relever les taux directeurs de la BCE. Pour autant, l'existence de liquidités abondantes ne garantit pas leur bonne affectation au service de la croissance : la BCE devrait donc envisager **une diversification de la gamme des instruments de la politique monétaire** afin d'orienter davantage ces liquidités vers l'investissement productif.

➤ **Proposition 10** : C'est en adoptant **des décisions budgétaires coordonnées, solidaires et de nature non automatique**, afin de pouvoir s'adapter aux conditions toujours mouvantes de la conjoncture, que l'Europe parviendra à accélérer sa croissance.

➤ **Proposition 11** : **Un véritable pilotage de l'Europe** passe *in fine* par la coordination, désormais urgente, entre les politiques budgétaires nationales, les questions monétaires et les autres instruments communautaires (stratégie de Lisbonne, Grandes orientations des politiques économiques, lignes directrices pour l'emploi...), sans exclure la protection du marché européen en cas de crise grave. Dans l'immédiat, une clause de sauvegarde doit être appliquée pour le textile.

III - LA FRANCE DOIT RETROUVER CONFIANCE DANS SES PROPRES CAPACITES

La croissance a atteint 2,3 % l'an dernier dans notre pays, soit le meilleur résultat depuis l'an 2001 et la meilleure performance des principales économies de la zone euro. Pour 2005, la perspective retenue par les pouvoirs publics pour l'élaboration du budget était de 2,5 %. Une révision est toutefois intervenue le 16 mars dernier, le gouvernement tablant désormais plutôt sur une fourchette de 2 à 2,5 %. Dans un contexte où le commerce extérieur est redevenu déficitaire et est marqué par les hésitations du comportement d'investissement des entreprises, il s'en remet d'abord à la poursuite des baisses d'impôts et du taux d'épargne pour soutenir la consommation et compenser la situation du marché du travail et la faible progression des revenus. Au-delà des analyses déjà avancées sur le cadre européen, il convient de souligner l'importance des marges de manœuvre qui restent à la disposition des pouvoirs publics pour, d'une part, renforcer la compétitivité de nos entreprises et, d'autre part, assurer une croissance plus autonome.

A - LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES FRANCAISES DOIT ETRE CONSOLIDEE

1. La spécialisation de l'économie française est aujourd'hui en question

Deux explications majeures à la relative contre-performance actuelle des échanges extérieurs français s'ajoutent à celle, ancienne, d'une spécialisation sectorielle et géographique inadaptée à la demande mondiale (notamment en biens d'équipement) : un effet compétitivité-prix (l'appréciation de l'euro rendant nos produits plus chers) et une compétitivité hors-prix (qualité des produits et des services) pouvant être améliorée. La France, comme les autres grands pays industrialisés, est bousculée par l'émergence de pays conjuguant des bas salaires, des moyens de production énormes et parfois très modernes, et des savoir-faire dans les hautes technologies de plus en plus poussés. Les mouvements de délocalisation se sont également accélérés. C'est l'objet précisément du rapport remis au Président de la République, le 15 janvier 2005, par M. Jean-Louis Beffa, que de plaider en faveur d'une « *nouvelle politique*

industrielle » susceptible de permettre notamment à la France de rattraper son retard dans les nouvelles technologies et de s'insérer de manière plus efficace dans la nouvelle économie mondiale.

2. L'investissement des entreprises doit être encouragé

La rentabilité des entreprises, en particulier les plus grandes d'entre elles, s'est nettement redressée en 2004. Les entreprises restent toutefois prudentes et elles maintiennent donc une logique de désendettement, favorisent la distribution de dividendes à leurs actionnaires, voire même rachètent leurs propres actions. Le taux d'utilisation des capacités de production des entreprises françaises est aujourd'hui proche de sa moyenne de longue période et peu de secteurs doivent faire face à des goulots d'étranglement. Ce qui confirme l'impression qu'une reprise prononcée de l'investissement n'est pas à l'ordre du jour.

*

* *

➤ **Proposition 12 : Le renouveau du volontarisme en matière industrielle** est nécessaire afin de susciter la création d'entreprises, d'offrir aux entreprises de toutes tailles un cadre propice à l'innovation dans les secteurs jugés prioritaires (énergie, transport, environnement, santé, société de la connaissance...) et d'accompagner la dynamisation des territoires. A cet égard, Il conviendra de veiller à la pérennité des financements par l'Agence de l'innovation industrielle et à la coordination des actions au niveau européen.

➤ **Proposition 13 : Le nouveau dispositif qui viendra se substituer à la taxe professionnelle** devra prendre en compte la diversité des activités économiques et le nécessaire renforcement de la vitalité du tissu des PME ainsi que l'ancrage des entreprises de toute taille dans les territoires.

B - UNE CROISSANCE AUTO-ENTRETENUE EST LEE A UNE AMELIORATION DU POUVOIR D'ACHAT

1. La profonde dégradation du marché du travail est en partie liée aux inflexions de la politique de l'emploi

La France ne crée presque plus d'emplois. Au total, l'année 2004 n'aura vu que la création nette de 17 000 emplois salariés dans le secteur marchand, en dépit d'un taux de croissance non négligeable. On doit désormais constater qu'à des rythmes de croissance identiques correspondent de moindres créations nettes d'emploi : l'« *enrichissement de la croissance en emplois* » par l'effet conjugué du poids prépondérant du secteur tertiaire, des allègements de charges sociales sur les bas salaires, d'un développement du travail à temps partiel et d'une réduction de la durée du travail à temps complet semble donc bien stoppé. Cette faiblesse de l'emploi risque d'autant plus de peser sur la consommation des ménages que la précarité augmente : la part des « *formes particulières d'emplois* » concerne près de 3 millions de personnes et on dénombre maintenant plus d'un million de « *travailleurs pauvres* » (c'est à dire, selon l'INSEE, les

personnes qui, bien qu'ayant occupé un emploi - parfois toute l'année - vivent dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté fixé en France à 50 % du revenu médian). Il sera, à cet égard, nécessaire d'apprécier les effets du plan pour le développement des services à la personne – véritable gisement d'emplois – tant concernant la qualité des postes ainsi créés que sur leur utilité sociale.

Par ailleurs, une forte baisse de l'emploi non marchand aidé a été observée en 2003 et 2004 (plus de 100 000 postes en moins chaque année). Un recentrage de la politique des pouvoirs publics semble toutefois avoir été opéré avec l'adoption, en décembre dernier, de la « *loi de programmation pour la cohésion sociale* ». Selon l'INSEE, ces efforts ne devraient cependant permettre qu'une simple stabilisation du nombre des bénéficiaires au cours du premier semestre 2005.

Les difficultés de la France à créer des emplois se retrouvent naturellement dans les statistiques du chômage : le nombre des demandeurs d'emploi de catégorie 1 était de 2,488 millions de personnes en mars 2005 (+ 2,3 % en un an) et, toutes catégories confondues, il atteignait officiellement 3,893 millions de personnes (+ 4,0 %). Au sens du Bureau international du travail (BIT), le taux de chômage a franchi la barre symbolique des 10 % de la population active depuis octobre 2003, les jeunes de moins de 25 ans étant tout particulièrement touchés (près de 23 %) ainsi que les femmes. Cette progression du chômage est d'autant plus inquiétante que les prévisionnistes s'attendent à un tassement de la progression du PIB. L'engagement solennel du gouvernement de faire baisser d'un point le taux de chômage en 2005 sera donc difficile à tenir.

Il convient également de ne pas oublier d'évoquer le « *sous-emploi* », c'est-à-dire les personnes qui font involontairement moins d'heures que la durée normale du travail dans leur activité et qui sont à la recherche d'un travail supplémentaire ou disponibles pour un tel travail : environ 1,2 million de personnes (plus des ¾ étant des femmes) sont aujourd'hui dans cette situation.

2. L'évolution très modérée des salaires et des revenus s'accompagne d'une montée des inégalités

Après quatre années de décélération, l'année 2004 aura été caractérisée par un léger redressement de la progression de la masse salariale globale, principale composante du Revenu disponible brut (RDB) des ménages, à laquelle a notamment contribué la hausse du SMIC. Mais, après avoir ainsi augmenté de 1,6 % (+ 1,1 % au second semestre), le pouvoir d'achat du RDB devrait de nouveau ralentir (+ 0,7 % au premier semestre 2005). Si une certaine accélération du salaire moyen par tête dans le secteur privé a été constatée, ce n'est pourtant pas dû au salaire moyen de base nominal, qui a conservé le même rythme, mais à l'effet des primes et des heures supplémentaires. Il n'est donc pas étonnant que le thème des rémunérations ait gagné en ampleur dans les attentes des salariés. C'est aussi le cas dans la fonction publique où la perte de pouvoir d'achat du point d'indice a été de 5 % depuis 2000 même si, par un effet de

structure, le pouvoir d'achat du salaire moyen par tête dans les administrations publiques a augmenté selon les comptes nationaux de 4 %. La forte mobilisation sociale constatée notamment à l'occasion de la journée d'action du 10 mars 2005 a conduit les pouvoirs publics à prendre partiellement en compte ces revendications. Pour ce qui concerne le secteur privé, ils ont incité les partenaires sociaux à reprendre contact sur la question des salaires mais, à ce jour, aucune négociation globale n'est toutefois programmée.

Selon l'OFCE, si l'on fait le bilan des mesures fiscales et sociales nouvelles depuis 2002, les entreprises auront enregistré une baisse des prélèvements obligatoires de 6,1 milliards d'euros alors que les ménages auront supporté une hausse de 1,5 milliard. Pour ces derniers, les principales baisses ont concerné les prélèvements progressifs tandis que les hausses sont concentrées sur les prélèvements non progressifs. Ces choix ont, pour l'essentiel, redonné du pouvoir d'achat aux couches de la population dont la propension à consommer est la plus faible. A l'inverse, on observe la poursuite depuis 1990, selon l'INSEE, du décrochage du pouvoir d'achat de l'ensemble des minima sociaux par rapport au salaire moyen, au SMIC et au seuil de pauvreté. Cette situation contrastée a conduit à un accroissement des inégalités sociales déjà aggravées par le chômage, la précarité et les difficultés de logement. On notera ainsi la hausse sensible du nombre d'allocataires de minima sociaux : environ 6 millions de personnes (un Français sur dix), conjoints et enfants compris, doivent vivre avec un des minima sociaux.

Dans sa volonté de redonner du pouvoir d'achat aux ménages pour relancer la consommation, le gouvernement a cherché à favoriser la baisse des prix dans la grande distribution, la mobilisation de l'épargne salariale et les donations. Ces incitations à consommer se sont révélées ponctuellement efficaces même si la part des effets d'aubaine n'est sans doute pas négligeable et si les sommes ainsi rendues disponibles ne se sont pas forcément portées sur les dépenses de consommation. En outre, ces mesures ont surtout profité aux ménages les plus aisés et, en raison de leur caractère temporaire, un risque de contre-coup à la baisse n'est pas à exclure au cours des prochains trimestres (une généralisation du déblocage des sommes versées au titre de la participation a cependant été annoncée par le Premier ministre). La revalorisation limitée du pouvoir d'achat et les conditions de taux très attractives notamment dans l'immobilier ont entraîné un nouveau recul du taux d'épargne (15,4 % contre 16,0 % en 2003).

*

* *

➤ Proposition 14 : Les débats autour de **la mesure de l'inflation** (et donc du pouvoir d'achat) justifieraient une mise à plat des instruments de son évaluation, ouverte à tous les acteurs économiques et sociaux, qui devra s'appuyer sur les travaux menés au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS) .

➤ Proposition 15 : **Une relance des négociations entre les partenaires sociaux** à tous les échelons et tout particulièrement au niveau des branches professionnelles permettrait d'aborder collectivement les questions d'emploi (tout particulièrement celui des jeunes), de salaires et de conditions de travail et de renforcer simultanément l'efficacité économique et la cohésion sociale.

➤ Proposition 16 : Il convient de tout faire pour augmenter l'efficacité globale des services de l'emploi et de rechercher les meilleurs dispositifs d'aide au retour à l'emploi. Des efforts sont tout particulièrement souhaitables pour rapprocher de manière plus efficace l'offre et la demande d'emploi comme le montrent les **difficultés de recrutement que connaissent certains métiers**. Cela implique de **les rendre plus attractifs** (image, conditions de travail, rémunérations, perspectives de carrière...) et de développer les formations en direction de ces secteurs.

➤ Proposition 17 : Le 1^{er} juillet 2005 marquera la fin du processus de convergence des garanties mensuelles de rémunération liées au passage aux 35 heures. Conformément aux engagements du gouvernement, il convient désormais de **revenir aux règles légales de revalorisation du SMIC**.

➤ Proposition 18 : **Une répartition plus équilibrée des efforts et des bénéfices de la politique fiscale est indispensable**. La priorité donnée à la baisse de l'impôt sur le revenu - seul prélèvement progressif - dont ne bénéficie que la moitié des foyers fiscaux, pose un problème de répartition des revenus, d'équilibre des finances publiques et doit être examinée au regard de son impact sur la croissance économique.

➤ Proposition 19 : **Un relèvement des minima sociaux** - dont le pouvoir d'achat, selon l'INSEE, n'a cessé de décrocher depuis 1990 par rapport au niveau de vie moyen, au SMIC et même par rapport au seuil de pauvreté - s'impose.

➤ Proposition 20 : Notre assemblée fait sienne la préconisation avancée tout récemment par le rapport de M. Martin Hirsch sur « *La nouvelle équation sociale* » consistant à permettre un certain **cumul des revenus du travail et des prestations de solidarité** (minima, indemnités de chômage...) de manière à ce que le retour à l'emploi se traduise toujours par un gain en termes de ressources, tout en favorisant la qualité de l'emploi.

*

* *

L'économie française a réalisé l'année dernière une performance relativement honorable si on la compare aux résultats de ses voisins. On ne saurait toutefois se satisfaire du rythme de croissance sur lequel elle semble installée qui ne lui permet pas d'enregistrer des créations d'emplois en nombre suffisant pour résorber un chômage de masse destructeur pour son tissu social. Les propositions avancées dans cet avis s'inscrivent dans la perspective de la conjugaison entre la nécessaire efficacité économique et l'impératif de la justice sociale.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

La situation économique actuelle est préoccupante. La meilleure réponse que nous puissions apporter est celle d'une politique volontariste, tournée vers l'avenir, prenant appui sur les filières fortes des différents pays qui composent l'Union européenne.

L'Union européenne doit se donner les moyens de dépasser la situation actuelle. Cela ne pourra se faire que si elle apparaît comme une entité forte et unie et non comme l'addition d'intérêts multiples et parfois contradictoires.

L'approfondissement de la construction européenne serait un atout dans ce sens. Il suppose une augmentation du budget européen à 1,14 % du RNB des Etats membres afin de faire face aux divers engagements sans remettre en cause les politiques existantes. L'harmonisation des politiques fiscales et sociales est encore insuffisante et génère des distorsions de concurrence. Le Pacte de stabilité doit être l'objet d'une lecture souple et dans le moyen terme, afin de ne pas avoir un effet contraire à la reprise de l'économie. La Banque centrale européenne devrait être plus réactive et ne pas se préoccuper du seul niveau de l'inflation, qui est au demeurant fort bas, heureusement. La politique monétaire doit demeurer aussi accommodante que possible pour accompagner les priorités de l'économie.

Pour relever les défis qui lui sont posés, l'Europe doit investir dans l'avenir et améliorer son économie de la connaissance.

La stratégie de Lisbonne doit, pour nous, être une référence forte. Les efforts de recherche et d'innovation devront être intensifiés. L'investissement des entreprises doit être encouragé, notamment dans les secteurs de pointe et de grande spécialisation industrielle. La formation doit répondre aux besoins évolutifs de l'économie. Les filières nouvelles doivent concentrer toute notre attention. Les nouvelles technologies et, en particulier, les biotechnologies ne doivent pas être retardées, au risque d'hypothéquer notre avenir et notre place dans le concert mondial. Les atouts des biocarburants en terme de coût minimisé d'approvisionnement, de sécurité politique renforcée, de protection de l'environnement et de stratégie sont bien connus. Il faut désormais penser à leur commercialisation, au-delà des quelques décisions qui ont été prises dans ce domaine. Si nous ne le faisons pas, ce seront nos concurrents internationaux qui le feront pour nous.

L'Europe doit soutenir les filières qui sont l'armature de son économie et le socle même de ses emplois. Nous n'avons rien à gagner d'une mondialisation débridée, bien au contraire. L'actualité le montre sans arrêt.

Il n'est pas du rôle de l'Union européenne de défaire la Politique agricole commune quand elle maintient 1 million 500 000 emplois rien qu'en France, quand elle répond aux normes de sécurité et de qualité des produits alimentaires exigées par les consommateurs (ce qui n'est pas le cas de tous les producteurs de

par le monde), quand elle assure un entretien des paysages et de l'environnement grâce à une présence sur l'ensemble du territoire, quand elle contribue à l'équilibre alimentaire mondial, quand elle joue un rôle essentiel dans le redressement de la balance commerciale : il faut malheureusement que les résultats de la balance commerciale se dégradent à nouveau, pour que l'on redécouvre l'intérêt pour notre économie d'un excédent agroalimentaire de haut niveau et de grande régularité !

La modification des règlements communautaires est proprement alarmante. Ne conviendrait-il pas, plutôt, de rechercher les voies et les moyens d'un développement agricole équilibré dans le monde ? L'Europe devrait utiliser tout son prestige pour aider à la mise en place de grandes régions agricoles organisées sur les divers continents. Cela serait de nature à apporter un soutien à des agricultures, aujourd'hui, déstructurées par un marché mondial uniquement préoccupé d'intérêts financiers. Cela conduirait assurément à réduire le problème de la faim dans le monde. Car parmi ceux qui souffrent de ce mal terrible, une très grande part est composée de paysans.

Cela supposerait aussi que les relations avec la transformation et la grande distribution soient plus équitables et que les producteurs soient payés à leur juste prix, sauf à préférer que ce soit les contribuables qui complètent l'écart creusé par la pratique de prix en dessous du coût de revient des producteurs. Il faut se rappeler que nos achats d'aujourd'hui sont nos emplois de demain. Il en est ici de l'agriculture comme des autres secteurs de l'économie soumis à une intense concurrence internationale.

Groupe de l'artisanat

Au-delà du regret du manque de statistique pour mesurer l'évolution conjoncturelle des entreprises de moins de 20 salariés qui représentent 98 % des entreprises de l'Union européenne, le groupe de l'artisanat partage l'objectif global de cet avis visant à créer les conditions nécessaires à un développement durable.

Celles-ci doivent effectivement passer par une gouvernance économique mondiale pour réguler les échanges, veiller à la prise en compte des concepts environnementaux et d'emploi, tout en sachant combien le chemin est encore long pour y parvenir.

Au niveau européen, son incapacité à profiter des impulsions de l'environnement international rend urgente la prise de décisions stratégiques. Ces décisions doivent porter non seulement sur des politiques budgétaires et monétaires plus coordonnées mais surtout sur des politiques économiques plus dynamiques. C'est ainsi que le groupe de l'artisanat attend beaucoup de la réorganisation de la direction générale des entreprises de la Commission européenne dans la mesure où elle consacre un service spécifique à la mise en œuvre de la charte européenne des petites entreprises.

Au niveau français, la situation économique des entreprises artisanales est très différente suivant les branches et les secteurs géographiques. Les entreprises artisanales du bâtiment enregistrent une progression en volume de l'ordre de 2,5 % au moment où celles de l'alimentation et des services accusent une baisse respectivement de l'ordre de 1,5 % à 2 % pour le premier trimestre 2005, baisse qui vient malheureusement s'ajouter à celle constatée à la fin de l'année 2004. C'est la raison pour laquelle le groupe de l'artisanat donne la préférence aux politiques de l'offre plutôt qu'à celles de la demande, même si paraissent fondées ici et là des améliorations de pouvoir d'achat. A la différence des grands groupes, l'artisanat n'est pas dans une logique de désendettement ni de distribution de dividende, mais bien préoccupé par l'accès au crédit et à l'innovation dans des conditions acceptables et durables pour pouvoir relancer l'investissement.

En matière d'investissement, il est regrettable que ce projet d'avis spécifie ses mesures essentiellement sur l'industrie et cible des secteurs prioritaires plutôt que de prôner une vraie culture de l'innovation et de la recherche en soutenant les projets des petites entreprises au niveau national et des territoires, sans oublier de faciliter l'accès au capital risque.

Sur l'emploi, au-delà de la nécessité d'une efficacité globale des services et de la recherche de dispositifs d'aide plus lisibles et plus opérationnels, le groupe de l'artisanat a tenu à rappeler l'action volontariste du secteur pour moderniser l'image des métiers en offrant de vraies opportunités de carrières allant jusqu'à la création et la reprise d'entreprise.

Quant à la relance des négociations entre partenaires sociaux sur ces questions d'emploi, le secteur de l'artisanat ne se sent pas concerné. En effet, en 2004, les deux tiers des branches professionnelles (18 sur 27) ont conclu un ou plusieurs accords en matière de revalorisation salariale et ont signé, avec quatre organisations sur cinq, la convention de reclassement personnalisé, ce qui est à remarquer dans un contexte de conjoncture peu porteur sur la même période.

Compte tenu de ces efforts et des effets non encore mesurés du relèvement du SMIC, la proposition relative aux minima sociaux doit être examinée au regard de l'ensemble des prélèvements qui pèsent sur les entreprises.

Ce rapport et avis étant trop éloignés de la vision de proximité des entreprises et préoccupants dans leurs effets indirects, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

Notre groupe approuve l'ensemble des propositions contenues dans l'avis. Malgré un dynamisme retrouvé, en 2004, toutes les grandes zones de la planète abordent 2005 dans un nouveau contexte. A juste titre, l'avis pointe les profonds déséquilibres de l'économie mondiale et la nécessité de prendre en compte l'impact social et environnemental de la croissance. Les politiques d'aide au

développement, d'annulation de la dette des pays les plus pauvres et la recomposition des institutions internationales pour associer davantage les pays émergents doivent être inscrites dans les priorités du gouvernement français et de l'Union européenne.

En Europe, la zone euro ne parvient pas à sortir d'une certaine morosité et, depuis la création de l'euro, rien n'a été fait pour coordonner la politique économique. Comme le souligne l'avis, l'Eurogroupe doit pouvoir exercer une certaine autonomie dans l'orientation des politiques économique et budgétaire.

En France, la conjoncture n'est guère favorable : croissance révisée à la baisse, déficit public et taux de chômage revus à la hausse. Pour s'en sortir, il s'agit maintenant de développer davantage d'activités à forte valeur ajoutée qui soient compétitives à l'échelle mondiale, en s'appuyant sur la qualité des infrastructures.

La dynamisation de l'emploi en France passe également par le développement des activités de services de proximité et de services à la personne qui constituent des gisements d'emplois considérables, comme le constate le rapport qui accompagne l'avis. La professionnalisation des intervenants, la qualité, le libre choix et la participation des bénéficiaires sont les principaux facteurs de développement des services à la personne. Les entreprises de l'économie sociale ont un rôle à jouer dans la création de ces emplois. Dans le contexte des mutations actuelles, l'économie sociale et solidaire possède un champ de développement gigantesque.

La recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur constituent les clés d'une politique industrielle offensive, capables de rendre la France compétitive dans l'économie de la connaissance en concurrence avec les pays les plus avancés. Face à la dégradation de la conjoncture, les dispositifs récents de lutte contre le chômage n'ont pas porté leurs fruits. Entre chômage, sous-emploi, précarité financière des « travailleurs pauvres », c'est très vraisemblablement près du quart de la population qui a, de façon durable, des conditions de vie marquées du sceau de l'extrême difficulté. Un faisceau d'indices nous conduit à constater un développement des inégalités sociales. Le chômage atteint des sommets, surtout chez les jeunes de moins de vingt-cinq ans qui subissent cette détérioration.

Alors que la pauvreté gagne du terrain en France en dépit de dépenses sociales croissantes, un véritable changement culturel s'impose.

En clair, le monde des salariés est pris dans une tourmente sans précédent, avec pour beaucoup la peur du chômage, la peur de la pauvreté, y compris pour ceux qui ont un emploi. Cette tendance dont il faut bien prendre la mesure révèle une paupérisation croissante, d'où la nécessité comme le souligne l'avis de revaloriser le SMIC et relever les minima sociaux.

Quant aux politiques de lutte contre les exclusions, de formation et d'emploi, elles doivent être construites avec ceux qui auront à les mettre en œuvre, ainsi qu'avec tous les intéressés. Ceci nécessite leur élaboration entre élus, administrateurs, partenaires sociaux et associations. Ce travail de partenariat devra faire désormais partie de cette démocratie participative authentique dont nous avons le plus grand besoin. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

L'avis de conjoncture met bien en évidence les principales difficultés auxquelles sont confrontées les économies mondiales et européennes ainsi que les impasses génératrices d'inégalités croissantes de la politique économique et sociale menée en France.

Il pointe en premier lieu la question des déficits états-uniens, ainsi que les baisses du dollar et des monnaies asiatiques qui lui sont liées, pour s'inquiéter que l'euro ne devienne la variable d'ajustement des marchés des changes. Il préconise, dans le but de restaurer la compétitivité des entreprises européennes, des interventions concertées sur ces marchés, une coordination forte des politiques budgétaires nationales des pays de l'Union et une réorientation des liquidités vers l'investissement productif. Il réaffirme le souhait du Conseil économique et social, que partage la CFDT, de voir le budget européen atteindre 1,14 % du RNB de l'Union européenne pour permettre la mise en œuvre de nouvelles politiques communes, en particulier dans les domaines de la recherche, de la formation et des infrastructures. La CFDT approuve également la relance urgente du processus de Lisbonne dont le développement des droits sociaux et la protection de l'environnement doivent être parties intégrantes.

À propos de la hausse des produits pétroliers, qu'il lie à celle de l'ensemble des matières premières et du fret maritime, il en conclut qu'elles sont essentiellement révélatrices de la croissance exceptionnelle de la Chine mais aussi de l'Inde et, plus récemment, de la Russie. Dès lors, l'avis ne s'égare pas dans une spéculation hasardeuse sur le terme du phénomène. À juste titre, il considère au contraire, comme la CFDT, qu'il doit servir à prendre d'urgence les décisions indispensables pour faire face à l'épuisement inéluctable des ressources énergétiques fossiles en développant les économies d'énergies – égratignant au passage les États-unis pour leur boulimie égocentrique de pétrole et leur refus de signer le protocole de Kyoto – et l'effort de recherche en faveur des énergies renouvelables et de substitution.

S'agissant de la situation de la France, l'avis s'inquiète avec lucidité des raisons profondes qui la voit renouer avec le déficit en matière de commerce extérieur. Il se montre particulièrement préoccupé vis-à-vis du comportement des entreprises françaises, jugées trop attentistes en matière d'investissement et d'emploi, notamment en matière de recherche. Même s'il aurait pu être parfois plus explicite, l'avis n'est pas moins critique à l'égard du gouvernement pour déplorer, au total, la profonde dégradation du marché de l'emploi et l'évolution

très modérée des revenus depuis plusieurs années qui expliquent l'une et l'autre une montée inquiétante des inégalités et de la pauvreté. Si la CFDT estime que l'avis aurait pu condamner plus fermement la politique fiscale du gouvernement et en particulier la poursuite annoncée des baisses d'impôt sur le revenu, elle se félicite qu'apparaisse en bonne place la nécessité d'une relance des négociations entre partenaires sociaux, en particulier au niveau des branches professionnelles, sur l'emploi, les rémunérations et les conditions de travail. Elle approuve également l'appui apporté par l'avis à un volontarisme renouvelé en matière industrielle sous réserve d'une pérennité des financements de l'agence de l'innovation industrielle et de la coordination de ses actions au niveau européen.

D'une manière générale l'avis se montre très attentif au sort des laissés pour compte de la croissance. C'est le cas au niveau international quand il préconise le recours à de nouvelles ressources financières internationales pour l'aide au développement et la création d'un conseil de sécurité économique et sociale ou, en France, lorsqu'il dénonce la montée du sous-emploi, considère qu'un relèvement des minima sociaux s'impose et fait sienne la recommandation du rapport Hirsch que le retour à l'emploi se traduise toujours par un gain en termes de ressources.

La CFDT partage l'ensemble des analyses et des recommandations de l'avis. Elle l'a donc voté.

Groupe de la CFE-CGC

Alors que le taux de chômage atteint des sommets, la lutte pour l'emploi doit être au centre des préoccupations.

Pour le groupe de la CFE-CGC, il faut mener des politiques volontaristes et cohérentes en faveur de la croissance.

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

Les entreprises doivent se doter de moyens suffisants pour s'adapter aux exigences des nouvelles technologies et pour favoriser la recherche-développement afin de renforcer la compétitivité de notre économie.

Or, les profits records réalisés par les grands groupes en 2004 se sont accompagnés de distributions de dividendes de plus en plus généreuses pour les actionnaires mais n'ont pas été suffisamment affectées à l'investissement productif. Le groupe de la CFE-CGC le regrette et le dénonce.

Le groupe de la CFE-CGC se bat également pour l'amélioration du pouvoir d'achat pour soutenir la consommation et consolider la croissance.

La stimulation du pouvoir d'achat passe par un allègement de la fiscalité.

Le groupe récusé l'analyse selon laquelle les baisses proportionnelles de l'impôt sur le revenu posent un problème de justice sociale.

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

Ces mesures fiscales ont d'ailleurs eu un effet positif indéniable sur la consommation.

La hausse du pouvoir d'achat passe également par des politiques salariales dynamiques.

Les entreprises ont une responsabilité dans un meilleur partage de la croissance entre salaires et bénéfices. Elles ne l'assument plus à ce jour. De plus, les donneurs d'ordre n'hésitent pas à amputer la rentabilité de la filière pour leurs profits propres.

Les profits n'ont certes pas été affectés à l'investissement mais ils n'ont pas été non plus consacrés aux salaires.

Rappelons entre autre que le salaire net des cadres a baissé de 0,8 % en 2003 !

Les effets de la hausse du SMIC doivent en outre se répercuter dans toute l'échelle des salaires si on veut éviter un tassement de la hiérarchie des salaires particulièrement démotivant pour l'encadrement.

Favoriser l'emploi nécessite également que l'on mette en place des mesures spécifiques.

Pour le groupe de la CFE-CGC, il s'agit autant de développer et d'adapter la formation initiale pour accéder au marché du travail que la formation tout au long de la vie pour prévenir les ruptures de contrat de travail.

Le groupe tient à insister sur la nécessité de mener une vraie politique de non-discrimination des seniors.

Le groupe de la CFE-CGC s'est abstenu.

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC tient à remercier et à féliciter le rapporteur pour son excellent travail qui confirme l'intérêt d'un rythme annuel pour les rapports et avis de conjoncture.

Nous avons apprécié le rapport, très riche, qui montre le potentiel d'une analyse construite à partir d'un ensemble d'indicateurs économiques et sociaux judicieusement choisis.

Nous retenons en particulier les inquiétudes qui pèsent sur l'économie américaine et sur les conditions de l'intégration des grands pays émergents dans le marché mondial. Les tensions sur les marchés de l'industrie textile en sont une illustration.

Mais la France et l'Europe ont leurs propres problèmes. L'avis montre qu'il n'y a pas d'hésitation à avoir pour la politique monétaire, même si les faibles taux d'intérêt et la morosité de la Bourse stimulent la spéculation immobilière.

En revanche, la question est plus complexe pour les politiques budgétaires. Notre assemblée a raison d'affirmer que l'application du Pacte de stabilité est un acte politique à conduire en fonction d'une stratégie volontariste et non le simple résultat d'un jeu d'indicateurs. Mais elle reste partagée entre deux aspirations qu'il est possible mais difficile de mettre en cohérence : celle d'une politique européenne plus déterminée et celle de garder la spécificité et les marges de liberté de notre pays.

En période de croissance insuffisante, comme c'est le cas actuellement, notre assemblée revendique le soutien de la consommation par des politiques budgétaires compréhensives, tandis qu'elle revendique un large partage des fruits de la croissance dès que la période redevient favorable.

De fait, aujourd'hui, les dépenses publiques apportent une contribution significative à la croissance française. Mais nous devons être attentifs aux signaux d'alerte que nous donnent la non reprise de l'emploi, l'affaiblissement de notre balance commerciale et le niveau insuffisant de l'investissement privé.

L'économie se transforme en profondeur et la question de l'optimisation de la croissance française se pose de plus en plus fortement.

Le soutien à la consommation est nécessaire, notamment par une relance de la dynamique salariale, mais il n'y suffira pas. L'urgence environnementale nous le rappelle d'ailleurs de façon de plus en plus pressante en nécessitant un changement des comportements auquel nous ne sommes pas prêts.

Il s'agit de réussir les adaptations nécessaires à une croissance solide sans donner prise à un sentiment d'injustice chez les salariés, par exemple pour la politique fiscale. Le sentiment de justice ou d'injustice est le premier déterminant de la confiance accordée à des décisions politiques, comme on vient de le voir dans la malheureuse affaire du lundi de Pentecôte. L'avis souligne l'importance du facteur confiance.

L'éducation, la recherche, l'innovation, le travail à haute valeur ajoutée, sont effectivement des aspects déterminants de cette nouvelle croissance. Cela dépasse les propositions, pertinentes, du rapport Beffa.

Enfin nous approuvons l'avis lorsqu'il montre que l'ampleur des adaptations passe par le renforcement et l'approfondissement du dialogue et de la négociation sociale.

En conclusion, le groupe de la CFTC partage les propositions concrètes mises en relief par le rapporteur et il a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le groupe de la CGT partage, avec quelques nuances, la plupart des vingt propositions de l'avis pour améliorer la situation économique et sociale en France, en Europe et dans le monde. S'inscrivant dans la continuité des travaux de la section, l'avis précise notamment que « les questions liées au développement des droits sociaux et à la promotion de l'environnement ne constituent pas, bien au contraire, un frein à la croissance économique... ». Ces propositions pourraient alimenter le nécessaire débat de politique économique en s'inspirant de cette idée forte d'Einstein : « Nous ne résoudront pas les problèmes avec les modèles de pensée qui les ont engendrés ».

Dans cet esprit nous formulons trois remarques :

La croissance ralentit et la France fait moins bien que la zone euro. Cette dégradation n'est pas uniquement conjoncturelle, elle a des racines profondes, structurelles. Pour améliorer la compétitivité des entreprises, on dévalorise le travail, on réduit la masse salariale, on choisit la « désinflation compétitive ». Cette stratégie, pratiquée par les entreprises et soutenue par les pouvoirs publics, est lourde de conséquences pour notre économie et surtout pour les travailleurs.

La dégradation du solde du commerce extérieur et la reprise de débats sur les tensions inflationnistes risquent de donner une nouvelle impulsion à cette politique. Sans une critique explicite de la politique de désinflation compétitive, l'appel pour l'amélioration de la compétitivité peut être interprété comme un plaidoyer pour cette politique.

Les politiques de libéralisation et de déréglementation conduisent à la mise en concurrence des systèmes socio-productifs dont les délocalisations sont l'expression la plus criante. Ces pratiques profitent, en dernière analyse, aux actionnaires et dirigeants des entreprises. Ce point fondamental est souvent mis en sourdine ; en revanche l'accent est mis sur des faits qui, tout en étant réels, n'élucident pas les logiques de gestion qu'ils révèlent ou qu'ils servent. Par exemple, l'arrimage du yuan au dollar améliore la compétitivité des entreprises installées en Chine, mais qui en profite ? Qui profite du faible niveau des normes sociales et environnementales dans ce pays ? Comme le souligne l'avis, les inégalités sociales et territoriales se développent en Chine. Le développement inquiétant des inégalités, y compris dans notre pays, est une tendance lourde qui menace la cohésion de toutes les sociétés et génère des tensions graves.

Face à la mise en concurrence des systèmes socio-productifs, la solution n'est pas d'instaurer une illusoire « concurrence loyale » ou de chercher une nouvelle division internationale du travail dans laquelle nous serions spécialisés dans les hautes technologies, abandonnant ainsi des pans entiers d'activités productives ; pour la CGT, les coopérations fondées sur la reconnaissance du droit au développement pour tous les peuples, sur la promotion des capacités

humaines, sur l'extension des droits sociaux et la promotion des normes environnementales sont la bonne voie.

Le projet d'avis insiste sur le faible taux d'emploi des jeunes et des seniors, le développement de la précarité et du chômage, la faiblesse du pouvoir d'achat des salariés, l'insuffisance des investissements surtout dans les nouvelles technologies et relève la responsabilité des choix de politique économique dans ces évolutions. Nous saluons l'insistance du projet d'avis sur la nécessaire réforme du Pacte de stabilité et de croissance et sur la « diversification de la gamme des instruments de politique monétaire afin d'orienter davantage les liquidités vers l'investissement productif », nous ajoutons : vers le développement de l'emploi de qualité.

Cependant, ces phénomènes inquiétants ne peuvent pas être attribués uniquement aux choix de politique économique. Les logiques de gestion des entreprises ont aussi leur part de responsabilité : la stratégie des entreprises en matière de recrutement, de salaires, d'investissement ou de distribution des dividendes est déterminée par les directions des entreprises sous la pression de l'exigence de rentabilité. Le groupe de la CGT regrette que l'avis reste timoré sur la question de la responsabilité des entreprises.

Le groupe de la CGT a voté l'avis

Groupe de la CGT-FO

Après le repli de la croissance en 2003 et la reprise en 2004, dont l'impact sur l'emploi reste très faible, la correction baissière apportée aux prévisions 2005 laisse peu de place à l'optimisme. Les dernières perspectives étalent les malfaçons d'une politique économique enchaînée à la concurrence illimitée, d'une part, aux contraintes budgétaires, de l'autre, le tout condamnant le social à servir de variable permanente d'ajustement.

Cette tendance renvoie à l'illusion créée par l'objectif du plein emploi. Pour lui donner un sens, il faut sortir de l'ambiguïté de la formule et reconsidérer le développement des droits sociaux et environnementaux, sous l'angle d'un stimulant et non d'un frein à la croissance. Au-delà de l'augmentation du taux d'activité, il y va de la réduction de la pauvreté/précarité qui persiste et se propage à la sphère du « *modèle* » démocratique représenté par l'Union européenne.

D'autant que le contexte économique international n'est pas dénué d'incertitudes liées à une inquiétante montée des risques que sous-estiment les décideurs : énergétiques, monétaires, voire immobiliers, ces facteurs d'instabilité grèvent lourdement les budgets des ménages, surtout des plus modestes d'entre eux. Plus grave, ils portent en germe l'éclatement de bulles, leur lot de licenciements, de suppressions d'emplois, de restructurations et de délocalisations. Ce sont d'abord les salariés qui continueraient à en payer le prix fort.

Tout naturellement, Force ouvrière rejoint la recherche légitime, et urgente, d'un nouvel ordre international, le progrès et la justice sociale devant servir de base à sa construction et remédier aux intempérances du marché qui, par délocalisations interposées, invitent à l'exploitation des uns et au désarroi des autres. Au moment où le textile chinois fait des ravages sur les marchés, la non application des normes de l'OIT n'est pas une erreur, mais une faute.

Mais ce qui nous apparaît évident est-il partagé par l'Union européenne ? Suffit-il de soutenir un budget communautaire à 1,14 % du PNB des 25 Etats membres pour croire à l'efficacité sociale des politiques économiques ? L'obstination toujours vivace de la BCE refusant d'assouplir sa politique monétaire, alors qu'il serait tout à fait opportun de baisser les taux directeurs, est tout à fait dommageable.

Dès lors où les contraintes demeurent, elles obèrent les marges de manœuvre conditionnées de plus par un reformatage à la baisse de la fiscalité, dont l'impact sur la croissance n'est pas démontré. Par contre, cette soumission au moins-disant fiscal outre qu'elle fragilise les ressorts de l'attractivité du territoire accroît, par contrecoup, le champ des inégalités.

FO soutient le renouveau industriel plaidé par le rapport Beffa. Néanmoins, sa mise en œuvre semble sérieusement compromise, alors qu'allié à la recherche/innovation, il répond pour partie à la préoccupation dominante, à savoir la création d'emplois.

Dans cette logique, FO ne peut se satisfaire d'un plan de cohésion sociale, dont la seule existence témoigne de la fantastique régression générée par un système économique, certes producteur de prospérité, les bénéfices des grandes entreprises ne disent pas autre chose, mais de moins en moins redistributif : le nombre toujours à la hausse de travailleurs pauvres, de précaires et d'exclus, impose de revenir à une répartition plus équitable des richesses.

Force ouvrière partage les propositions de relance des négociations salariales et minima sociaux, avec une exigence d'aboutir à l'amélioration du pouvoir d'achat, pour soutenir la consommation et entrer dans un cycle de croissance solide et durable pour enfin résorber le chômage. La stratégie gouvernementale de baisse des prix qui laisse le consommateur dubitatif n'est pas en mesure de répondre à cet objectif.

Si FO s'inquiète davantage des incertitudes qui pèsent sur la conjoncture et de la perte de confiance des agents économiques que ne le fait l'avis, elle n'est pas en décalage avec les préconisations soumises au Conseil économique et social.

Le groupe Force ouvrière a voté le projet d'avis.

Groupe de la coopération

Deux propositions de l'avis apparaissent au groupe particulièrement pertinentes :

- rendre plus attractifs certains secteurs d'activité, comme l'agroalimentaires ou le bâtiment, qui sont confrontés à une véritable pénurie de main-d'œuvre, qui affecte la plupart des métiers artisanaux - bouchers, cuisiniers, maçons – mais aussi des fonctions telles que chauffeurs. L'attrait pour ces métiers passe par une revalorisation de l'image du travail manuel et de l'apprentissage auprès des jeunes, un partenariat actif entre l'école et le monde du travail, et sans doute une meilleure rémunération ;
- encourager le retour à l'emploi : le groupe est favorable au rapport Hirsch proposant un cumul des revenus du travail et des prestations de solidarité.

Concernant des actions de fond à mener : les performances de notre commerce extérieur sont en dégradation, du fait notamment de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar et de la hausse des cours des matières premières. Le groupe soutient les préconisations de l'avis pour tenter d'y faire face. De nouveaux marchés s'ouvrent, mais augmentent également la concurrence et les risques de délocalisation. C'est pourquoi, le groupe soutient une meilleure prise en compte des normes du travail et environnementales au niveau mondial. Si le marché est irremplaçable, il présente des défaillances qu'il convient de corriger par des règles minimales et équitables dans un monde hétérogène, afin de se garder des risques de dumping. En Europe, il est urgent d'avancer sur la voie de l'harmonisation fiscale, sociale, salariale, et réglementaire qui doit permettre au marché unique élargi de fonctionner sur les bases d'une concurrence loyale. L'Europe et la France ont, prioritairement, un réel intérêt à s'organiser et à se restructurer lorsque apparaissent, face à elles, les conditions favorables à un début de coopération économique sino-indienne. La France est confrontée à une situation dégradée des finances publiques avec un endettement multiplié par 6 en vingt ans. De ce fait, la marge de manœuvre de l'Etat se réduit considérablement, le privant notamment de jouer le rôle d'amortisseur social s'il devait y avoir aggravation de la situation pétrolière. De plus, le taux de chômage demeure à un niveau élevé. Enfin, l'investissement des entreprises reste faible. Au total, la France ne tire que peu parti de la croissance mondiale. Pour faire face à cette situation, les propositions de l'avis sont-elles suffisantes ? L'assouplissement nécessaire du pacte de stabilité ne doit pas avoir pour effet de nous exonérer d'une meilleure gestion des dépenses publiques. La fin du processus de convergence des garanties mensuelles de rémunération rend possible la réouverture des négociations sociales ; pour autant l'impasse ne peut pas être faite sur la compétitivité de nos entreprises, déjà affectée par le relèvement des coûts des matières premières, le relèvement des garanties mensuelles de

rémunérations et les récentes hausses des prélèvements obligatoires ; au risque de se répercuter sur les prix. Car si les profits de quelques grandes entreprises du CAC.40 font « la une », les marges de manœuvre des PME apparaissent, elles, beaucoup plus réduites. Notre économie a besoin de retrouver de la compétitivité et du dynamisme, ce qui suppose de véritables réformes structurelles. Est-ce un pur hasard si les pays qui réussissent sur le plan de la croissance et de l'emploi sont ceux, précisément, qui ont su mettre en œuvre des réformes et des politiques courageuses ?

Groupe des entreprises privées

En présentant le premier rapport de conjoncture économique et sociale de la mandature, le rapporteur a placé d'emblée la barre très haut et le groupe des Entreprises privées l'en félicite.

La qualité du travail accompli par le rapporteur avec le soutien des équipes du Conseil ainsi que la qualité des discussions menées sous la conduite du président de section se constatent clairement dans la qualité du rapport.

Mais l'avis va souvent au-delà des analyses du rapport et si les propositions qu'il énonce sont pour certaines intéressantes, elles ne paraissent pas globalement de nature à répondre aux problèmes auxquels est aujourd'hui confrontée l'économie française. C'est pourquoi le groupe est amené à proposer six amendements.

Certains d'entre eux visent à présenter une analyse plus complète, donc plus exacte de notre situation. Il serait par exemple nécessaire de rappeler que si le pouvoir d'achat du point fonction publique a baissé de 2000 à 2004, le pouvoir d'achat du salaire moyen par tête dans les administrations publiques (qui reflète la feuille de paie moyenne) a quant à lui augmenté de 4 %.

Mais au-delà d'une présentation plus équilibrée, l'essentiel est aujourd'hui que nos parts de marché reculent, que notre industrie est au bord de la récession et que si les autres secteurs comme la construction et les services restent encore sur une tendance satisfaisante, le rythme de la croissance française est trop faible.

Sur les années 2004-2005, dans un monde en expansion au rythme de 5 %, l'économie française a à peine retrouvé une croissance de 2 %. La France perd actuellement un point de croissance par an en raison du recul de notre compétitivité. Le problème actuel est donc moins d'ordre conjoncturel que d'ordre structurel.

Car 2 % par an, c'est peu. C'est trop peu pour offrir un emploi à tous ceux qui le souhaitent, c'est trop peu pour ramener les recettes collectives au niveau de nos dépenses publiques, c'est trop peu pour dégager les marges de pouvoir d'achat et d'investissement qui paraissent à tous souhaitables.

Sans contester le bien-fondé de certaines propositions, le groupe a cherché vainement dans les vingt propositions celles qui seraient susceptibles de redonner de véritables marges de manœuvre à la France, de lever les freins structurels à notre croissance et d'accroître substantiellement et durablement le rythme des créations d'emplois.

De ce point de vue, la proposition 17 n'est en rien justifiée dans le rapport et pose une question de fond. Il semble en effet qu'après une hausse du taux horaire du SMIC de 29 % en cinq ans, à un moment où nos industries de main-d'œuvre sont menacées jusque dans leur existence et leur survie, il serait sage d'envisager des mécanismes de hausse qui donnent la priorité à la préservation de l'emploi. Le groupe a déposé un amendement sur ce point et considère comme crucial qu'un débat ait lieu à l'avenir sur cette question.

De façon plus générale, si la situation de tous ceux sur qui pèsent les changements (agriculteurs, compatriotes de l'Outre-mer, personnes en difficultés) doit être prise en compte, le groupe souhaite aussi affirmer une stratégie beaucoup plus offensive et plus imaginative en matière de croissance et d'emploi.

Le regard critique porté sur le projet d'avis concerne moins ce qu'il dit que ce qu'il ne dit pas.

Il ne faut pas se satisfaire d'une croissance molle, d'un alourdissement des coûts sociaux et d'un niveau de chômage qui laisse un travailleur sur dix sans emploi, et qui prépare de ce fait de nouveaux exclus pour demain. Il revient à notre Assemblée d'identifier les blocages de notre économie, d'en débattre au fond, de proposer à nos concitoyens une nouvelle dynamique de croissance pour la France.

Le travail accompli mérite d'être salué et le groupe des Entreprises privées souhaite le considérer comme une première étape dans le chemin à faire ensemble pour débloquer la croissance économique et sociale de la France.

Les amendements déposés par le groupe ont été très insuffisamment pris en compte. Le groupe des entreprises privées s'est néanmoins abstenu, souhaitant donner toute sa chance aux débats économiques futurs.

Groupe des entreprises publiques

Notre groupe salue l'effort de synthèse qui a amené le rapporteur, à partir d'un rapport dense et complet, à présenter un avis synthétique qui formule clairement vingt propositions.

Au plan mondial, nous partageons la préconisation d'une meilleure organisation de la gouvernance grâce, notamment, à une recomposition générale des institutions internationales, qui intègre davantage les pays en voie de développement.

A juste titre également, l'avis met en évidence l'impérieuse nécessité de trouver des sources énergétiques de substitution à grande échelle, face au risque d'épuisement à terme des ressources d'énergies fossiles comme le pétrole, et au changement climatique. Pour cela, il est urgent de stimuler la recherche et le développement de sources nouvelles d'énergies, car ne nous y trompons pas, aujourd'hui, seule l'énergie nucléaire offre une alternative crédible aux sources d'énergies fossiles. Dans ce domaine, un effort important doit être conduit pour favoriser l'acceptation du nucléaire notamment à l'échelle de l'Europe.

Sur le plan européen notre groupe approuve la proposition de relancer la stratégie de Lisbonne en intensifiant les efforts de recherche et d'innovation, notamment dans le domaine énergétique, ainsi que le plaidoyer pour une meilleure coordination des politiques macro économiques en Europe. En travaillant davantage ensemble, les pays européens sauront dépenser mieux avant de dépenser plus. En unissant leurs efforts, ils seront plus efficaces pour défendre leurs intérêts communs : à quelques jours du référendum européen, l'exemple du textile chinois montre combien l'Union européenne est indispensable face à ses partenaires ou concurrents.

Pour la France enfin, le groupe des entreprises publiques prend acte avec intérêt des propositions pour relancer l'activité économique tout en renforçant la cohésion sociale. Mais si l'avis comporte un certain nombre de mesures pour augmenter le pouvoir d'achat et réduire les inégalités, nous regrettons cependant la part relativement faible consacrée aux entreprises, alors que ce sont elles qui créent de la richesse, qu'il est possible, ensuite, de mieux répartir.

L'avis souligne, à juste titre, que la spécialisation de l'économie française doit être mieux adaptée à la demande mondiale. Mais il est important de souligner également la faiblesse relative, tout secteur confondu, de nos PME à l'exportation par rapport à nos principaux voisins.

L'avis indique que l'investissement des entreprises doit être encouragé. Certes, mais il convient alors de s'intéresser aux raisons qui poussent les entrepreneurs à ne pas investir suffisamment.

Le groupe des entreprises publiques aurait souhaité voir apparaître dans l'avis le mot « confiance » : l'activité économique ne peut se résumer à des chiffres, c'est avant tout une affaire d'hommes, de confiance dans l'avenir, de confiance partagée, les uns avec les autres, autour d'un projet commun de société.

Le groupe des entreprises publiques a voté en majorité l'avis.

**Groupe des Français établis hors de France,
de l'épargne et du logement**

M. Feltz : « Au nom du groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement, que j'ai l'honneur de présider, il m'est agréable de vous féliciter et de vous remercier pour la qualité de votre rapport et l'éclairage qu'il nous donne en ces temps de conjoncture difficile pour bon nombre de nos concitoyens, toutes catégories confondues. Notre groupe votera l'avis.

Ce point étant précisé, permettez-moi quelques remarques ou suggestions.

Nous aurions aimé que soient évoqués les points suivants qui éclairent, nous semble-t-il, le contexte dans lequel il faut examiner la conjoncture française.

Situons-nous tout d'abord dans le temps.

Notre pays n'a pas suffisamment conscience aujourd'hui qu'il vit lourdement à crédit. Si on regarde la croissance économique à travers les siècles, le 20^{ème} siècle et en particulier la seconde partie du 20^{ème} siècle, a connu une croissance tout à fait exceptionnelle et malgré cela la France vit à crédit. Cela n'est malheureusement pas suffisamment souligné. Si les hommes politiques, tous les responsables, au sens large du terme, ne le disent pas, comment l'opinion publique peut-elle en prendre conscience ?

En ces temps de référendum, il nous faut dire que l'Europe n'est pas la cause de tout cela, ni ne peut apporter tous les remèdes. Nous sommes tentés de dire : « France, au sens des responsables, secoue-toi toi-même, apporte toi-même les réformes, explique-les, pour que l'opinion publique comprenne qu'elles sont indispensables, pour une meilleure gestion, une meilleure efficacité des richesses considérables dont nous disposons » ; alors que ces richesses d'aujourd'hui, et celles de demain que nous hypothéquons largement (1.000 milliards d'euros d'endettement, plus de 65.000 euros par ménage), sont gérés sans véritable efficacité pour remédier à l'insuffisance de travail.

Situons-nous maintenant dans l'espace.

Si nous comparons avec d'autres pays, et en particulier avec celui dont on parle beaucoup, la Chine, il faut prendre conscience d'une chose : quand on multiplie le PNB français par la croissance française de 2,3 de l'année 2004, on a une somme donnée qui est importante. Si on divise par le nombre de Français, cela représente 450 euros de plus par Français (de PNB, pas d'augmentation de salaire). Si on fait exactement le même calcul pour la Chine, on a 80 euros par habitant. Pour ce pays qui est en plein décollage et qu'on montre du doigt, le PNB par habitant augmente en valeur absolue 6 fois moins que le PNB français. Nous n'avons pas assez conscience de cela. L'écart continue d'augmenter et cela sur la base d'un PNB chinois par habitant beaucoup faible que le PNB français par habitant.

Il est évidemment difficile d'expliquer cela à un Français sans emploi depuis plus de 2 ans, ou à un Français condamné au RMI.

Reconnaissons et soulignons qu'il y a un vrai problème de répartition de cet accroissement de PNB, et c'est la même chose en Chine, si on dit à un Chinois que son PNB augmente chaque année de 80 euros, il ne le croira pas, car dans les campagnes, on en est encore à des revenus moyens de 30 ou 40 euros par mois. La plupart des Chinois vivent mal, par rapport à un faible nombre de Chinois qui vivent bien.

Cette situation peut peut-être se comprendre en Chine, pays qui essaie de combler son retard en matière de développement, il est difficile de l'admettre dans les pays occidentaux développés, et donc dans le nôtre. »

Groupe de la mutualité

Le projet d'avis sur la conjoncture en 2005 inscrit la situation française dans une Union européenne installée dans la morosité d'une croissance médiocre et dans une économie mondiale affectée par l'instrumentalisation des déficits américains au détriment des « laissés pour compte » de la planète, sans cesse plus nombreux. Ainsi se trouve posée, de façon globale, la question cruciale du développement social et environnemental, facteur essentiel du développement durable des populations, des pays et des continents. Cela démontre que la réflexion sur la conjoncture, dès l'instant qu'on se place dans une perspective à plus long terme, n'est pas réductible au seul taux de croissance.

Le groupe de la mutualité apprécie que le projet d'avis ait mis en avant la nécessité de politiques structurelles coordonnées, créant ou développant des marges de manœuvre en faveur de la formation, de la croissance, de l'emploi, de la réduction des inégalités, tant au niveau national et européen que dans le cadre d'un nouvel ordre international. Ce volontarisme démontre qu'il n'y a pas de fatalité frappant les pays les moins avancés ou les catégories les moins favorisées des pays développés.

De même que le projet d'avis plaide pour « *une réorientation du mode de développement de la planète* », le groupe souligne la nécessaire réorientation des budgets européens en faveur de la formation, de la recherche, de l'innovation ainsi que la réorientation de la politique fiscale et sociale de la France, pour l'amélioration du pouvoir d'achat et une plus grande justice sociale à travers les effets contributifs et redistributifs de la fiscalité et de la protection sociale.

Au plan général, le groupe soutient donc les propositions de réexamen de la politique énergétique mondiale, d'aide internationale au développement, de relance d'une économie européenne de la connaissance, de meilleure coordination des politiques budgétaires de l'Union européenne et de relèvement du budget à hauteur de 1,14 % du revenu national brut des 25 pays membres.

Selon le projet d'avis, « *La France doit retrouver la confiance dans ses propres capacités* ». L'échec annoncé d'engagements gouvernementaux majeurs comme la baisse d'un point du taux de chômage, ou une croissance voisine de 2,5 % n'y contribuera pas.

Le diagnostic est accablant au plan social et humain. Le projet d'avis y insiste: « *chômage de masse destructeur pour le tissu social* », « *faible progression des revenus* », « *montée des inégalités* », « *plus d'1 million de travailleurs pauvres* », « *environ 6 millions de personnes vivant avec des minima sociaux* ». Ainsi, le relèvement des minima sociaux et le rééquilibrage de la politique fiscale sont des propositions de première urgence, pour amorcer une réponse à ces phénomènes d'exclusion qui, aujourd'hui, caractérisent nos sociétés au moins autant que les inégalités de salaire.

En votant favorablement, le groupe de la mutualité a, par ailleurs, exprimé sa sensibilité aux inégalités croissantes de l'accès aux soins, qui nécessiteraient un renforcement de la protection sociale obligatoire et une réorganisation en profondeur du système de santé.

Groupe de l'Outre-mer

L'avis constitue une synthèse très dense de l'excellent rapport présenté par Luc Guyau au nom de la Section des questions économiques générales et de la conjoncture. Elle ne satisfait toutefois pas entièrement le groupe de l'Outre-mer, dans la mesure où l'avis paraît réduire la dimension économique et internationale du rapport.

Par ailleurs, tout en ayant conscience de la taille limitée des collectivités ultramarines au regard des grands enjeux mondiaux, européens et nationaux, le groupe souhaite que les prochains rapports de conjoncture puissent faire une place à la situation de l'Outre-mer.

Cependant, le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Duharcourt : « Je tiens d'abord à préciser que je parle en mon nom personnel, en tant que représentant de la FSU, rattaché au groupe des personnalités qualifiées, et non au nom de ce groupe qui laisse à chacun sa liberté d'expression.

Le projet d'avis présenté par Luc Guyau s'inscrit dans une certaine continuité vis-à-vis des travaux précédents de conjoncture. Cette continuité s'explique de deux manières. Elle est d'abord le résultat de la problématique commune progressivement élaborée par la section et le Conseil. Elle traduit ensuite le fait que les problèmes de la conjoncture n'ont pas fondamentalement changé depuis un an.

La conjoncture mondiale est en effet marquée par un dynamisme persistant de l'économie américaine et des pays émergents et, par contraste, la morosité également tenace de la situation européenne. On peut noter toutefois un relatif ralentissement aux Etats-Unis et un certain freinage en Chine, une révision en baisse des prévisions pour la France et surtout pour l'Italie, alors que la conjoncture allemande devient un peu plus favorable. Le fait le plus nouveau est que s'ajoute à la persistance de déséquilibres dangereux, due principalement aux déficits financiers américains qui pèsent sur le niveau des taux de change et les circuits de financement, un mouvement de hausse de prix du pétrole et de l'ensemble des « commodités » poussé par la montée de la demande chinoise. En France, la médiocrité de la conjoncture se traduit par une montée du chômage au-dessus de 10 %. La croissance extérieure joue négativement du fait de la percée insuffisante des produits du pays sur les marchés porteurs. La demande intérieure est contrainte par la faible progression des revenus salariaux. Mais on doit sans doute approfondir les raisons de la médiocrité de l'investissement matériel et immatériel. Une explication majeure est l'insuffisance des débouchés intérieurs, du fait de l'austérité salariale. Mais la préférence « court-termiste » pour la distribution des dividendes ou même le rachat d'actions traduit de la part des directions d'entreprises plus qu'une simple prudence, mais aussi un manque de projets d'expansion et de vision stratégique.

Sur cette base, le projet d'avis présente de façon pédagogique un certain nombre de préconisations pour peser positivement sur le contexte dans lequel s'inscrit l'économie française et développer nos marges de manœuvre en conjuguant efficacité économique et justice sociale.

Au niveau international, le texte suggère des démarches concertées pour rétablir une parité euro-dollar préservant la compétitivité européenne, un réexamen des politiques énergétiques afin de réduire la demande de produits pétroliers, le développement de formes nouvelles de financement en faveur des pays en voie de développement, une recomposition d'ensemble des institutions internationales associant davantage les pays émergents et oeuvrant pour une mondialisation plus juste.

Au niveau européen, le projet d'avis préconise de relancer la stratégie de Lisbonne, en intégrant la protection de l'environnement et la promotion des droits sociaux, d'adopter une politique monétaire accommodante et d'appliquer de façon plus intelligente le Pacte de stabilité et de croissance, d'améliorer dans toutes ses dimensions la coordination des politiques nationales, d'augmenter le budget européen, sans augmenter la pression fiscale totale, ceci en prolongement d'un autre avis récent.

Au niveau français, le texte se prononce pour un renouveau du volontarisme dans la politique industrielle, en veillant à la dynamisation des territoires et des entreprises de toute taille, pour un meilleur rapprochement des offres et demandes d'emplois, pour la relance de la négociation salariale et un relèvement des minima sociaux (en particulier un certain cumul des revenus du

travail et des prestations de solidarité), pour une répartition équilibrée des efforts et des bénéfices de la politique fiscale.

On peut regretter que l'effort de concision de l'avis affaiblisse quelque peu l'équilibre que le rapport adopté avait réalisé entre la dimension sociale et la dimension économique de la conjoncture.

J'ai dit précédemment mon souhait d'approfondir la réflexion sur l'insuffisance de l'investissement et de vision stratégique des décideurs économiques en France.

Malgré ces réserves et ces limites, je partage les grandes orientations de cet avis que je voterai donc s'il ne subit pas de dénaturations majeures. ».

Groupe des professions libérales

Qu'ils soient avocats, experts-comptables, architectes, médecins, pharmaciens, etc., les professionnels libéraux sont de bons observateurs de la vie quotidienne des Français. Dans l'exercice de leurs fonctions, toutes ces professions qui gravitent autour du conseil à la personne ou aux entreprises perçoivent bien la morosité de la conjoncture économique. Nous rejoignons le constat fait par le rapporteur. L'économie française est touchée de plein fouet par les effets négatifs de l'euro fort, du pétrole cher et du ralentissement de la demande mondiale, intra-européenne en particulier.

S'il existait un remède miracle, il serait appliqué. Le groupe des professions libérales adhère aux préconisations formulées par le rapporteur : qu'il s'agisse du rétablissement de la parité entre l'euro et le dollar (non pénalisant pour la compétitivité des entreprises européennes), du réexamen de la politique énergétique globale (économies d'énergie, sources de substitution, recherche, etc.), de la réalisation de l'objectif de 0,7 % du PIB des pays riches pour l'aide au développement, de la relance de la stratégie de Lisbonne au service de l'emploi, d'une meilleure coordination des politiques économiques en Europe, etc.

Nous adhérons à toutes ces propositions, à une réserve près : l'assouplissement du Pacte de stabilité. Echapper aux sanctions est une bonne chose ! Mais pouvons-nous nous permettre de renoncer à une indispensable et saine discipline budgétaire ? Si notre pays ne maîtrise pas ses déficits, il fera alors porter sur ses enfants le poids du renoncement à ses efforts.

La France compte 26,5 millions d'actifs moins occupés que leurs voisins. Les Françaises sont les plus actives, même si une sur trois travaille à temps partiel. Les jeunes et seniors sont insuffisamment employés, près de trois actifs sur quatre sont dans les services, et plus d'un salarié sur cinq est fonctionnaire. Près d'un actif sur dix recherche un emploi. Voilà dressé le tableau de bord (source INSEE) d'une France qui – il faut bien le reconnaître – travaille moins que les autres grands pays européens, même si la productivité horaire des Français demeure l'une des meilleures.

Les propositions intéressantes faites dans le cadre de la section s'avèreraient insuffisantes si elles n'étaient pas accompagnées de quelques principes à nos yeux fondamentaux.

Que dire de notre voisin Outre-Manche ? Même si ses recettes semblent difficiles à transposer en France, il demeure qu'elles réussissent : croissance forte, taux de chômage le plus bas d'Europe, quasi-disparition du chômage de longue durée des jeunes, inflation jugulée, taux d'intérêt au plus bas, déficit budgétaire modeste, peut-être au prix de la qualité de leurs services publics. Les britanniques sont, entre autres, partis du principe que pour aider les exclus, il fallait les sortir du lien de dépendance que créent les aides sociales et ne pas les traiter en assistés à vie. Que penser de la proposition du rapporteur de relever les minima sociaux ?

Le rapporteur a eu raison de souligner la nécessité de concentrer toutes les énergies pour gagner la bataille du « made in France ». L'industrie française est malmenée par la montée en puissance des pays émergents. Elle se révèle de moins en moins capable d'aller chercher la croissance alors qu'il faut se battre sur tous les fronts. L'agence pour l'innovation industrielle, l'appel à candidature pour la création de pôles de compétitivité, la politique d'aides aux PME, etc., le rapporteur a su rappeler ces initiatives et nos atouts, qu'il faut réorienter pour nous insérer dans cette nouvelle économie mondiale. Il faut sans doute plus d'innovation dans les secteurs prioritaires, plus de dynamisation des territoires et de confiance dans l'avenir. Faut-il pour autant se résoudre à ce que nos économies se réfugient dans les seuls services ou dans des activités non exposées à la concurrence internationale ? La réponse est dans la spécialisation qu'il faut adapter - comme le suggère le rapporteur - à la demande mondiale !

L'ouverture des marchés : c'est d'abord aux consommateurs que profite cette économie ouverte. En achetant des articles à bas prix, le consommateur privilégie inconsciemment les produits importés. Dans cette économie mondialisée, l'écart de coût salarial existant entre les pays constitue un défi majeur. En proposant la relance des négociations de branche sur les salaires, les conditions de travail et l'emploi, le rapporteur ne prend-il pas le risque d'aggraver cet écart, notamment dans les secteurs les plus exposés ?

Enfin, la France ne crée presque plus d'emplois. Rechercher les meilleurs dispositifs d'aide au retour à l'emploi, rapprocher l'offre et la demande dans les métiers ayant des problèmes de recrutement, inciter les jeunes à se porter vers des métiers offrant de véritables perspectives de carrière, par exemple l'élève apprenti... nous ne pouvons qu'approuver le rapporteur.

Le groupe des professions libérales est réservé sur certaines de ses propositions, convaincu de leur efficacité « toute relative ». Malgré cela, conscient de la difficulté de sa tâche en cette période d'incertitude conjoncturelle, il a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour son excellent travail qui a conduit à présenter un projet d'avis de conjoncture certes concis, mais présentant des propositions concrètes, réalistes et réalisables.

Il souhaite toutefois insister sur certains points qui lui semblent importants pour mieux comprendre l'état actuel de notre économie et s'intéresser de près à la situation des familles de notre pays.

Toutes les informations connues à ce jour nous montrent une stagnation, voire une régression, des économies européennes. C'est ainsi que, selon le FMI, le taux de croissance de l'Europe n'atteindra que 1,6 % pour 2005, contre 4,3 % pour l'ensemble du monde, et surtout 3,6 % pour les Etats-Unis et 8,5 % pour les pays d'Asie.

Ce recul de la croissance européenne, certes aggravé par la faiblesse du dollar et le renchérissement des matières premières, pourrait sans doute être enrayeré par une meilleure politique monétaire, en baissant notamment le taux directeur de la Banque centrale européenne.

Notre monnaie unique doit être, en effet, un véritable instrument au service d'une économie ouverte, en lui permettant par exemple de développer les investissements, et par-là même l'activité et l'emploi.

Cette action volontariste sur notre monnaie doit s'accompagner, entre pays européens, d'un développement important de la coopération industrielle, technologique et financière. A cet égard, la proposition de M. Jacques Delors d'entreprendre un vaste programme de grands travaux européens nous paraît aller dans ce sens, et permettrait aussi d'apporter une dynamique forte à la construction communautaire.

Au niveau de notre pays, le groupe de l'UNAF approuve également les propositions de l'avis, qui sont courageuses et permettraient de changer de façon significative la situation extrêmement difficile de certaines familles. Il fera quelques remarques à ce sujet.

La France qui a bénéficié en 2004 d'un taux de croissance supérieur à celui de la zone euro, devrait faire de même en 2005. Rappelant récemment les atouts de notre pays, l'OFCE a cité plus particulièrement la situation des entreprises qui s'est assainie grâce à l'amélioration de leur trésorerie et à leur rentabilité. Cependant, le groupe de l'UNAF regrette que cette performance s'accompagne d'une stagnation des investissements et d'un recul des emplois. La consommation des ménages qui avait connu une relative embellie en 2004, semble stagner face aux incertitudes économiques et à la hausse des carburants.

Dans cet environnement bousculé, l'UNAF approuve certaines propositions qui lui semblent essentielles :

- notre pays qui dénombre aujourd'hui plus d'un million de « travailleurs pauvres », ne peut se satisfaire de cette situation dramatique, qui entraîne par corrélation la paupérisation de familles entières, où les enfants apparaissent souvent comme les « *laissés pour compte* » de notre société ;
- cette dégradation de la situation des familles s'accompagne aussi d'un accroissement des inégalités. Face à cette situation, il nous semble urgent et essentiel de relever les minima sociaux, en veillant à ne pas décourager la reprise du travail. Aussi, sommes-nous favorables au cumul « prestations sociales/emploi », qui nous paraît être une solution temporaire intéressante, bénéfique à la réinsertion sociale ;
- par ailleurs, pour le groupe de l'UNAF la baisse de l'impôt sur le revenu n'a aucun effet sur la relance de la consommation, car il ne profite qu'à une faible partie de la population. L'UNAF réaffirme que d'autres prélèvements mériteraient de faire l'objet de réaménagements utiles à l'ensemble des familles, comme par exemple, la diminution de la T.V.A. sur les produits de consommation courante.

Enfin, l'avis évoque le débat autour de l'évaluation de la mesure de l'inflation (et donc du pouvoir d'achat), qui justifierait la remise à plat des instruments de mesure. L'UNAF sera d'autant plus attentive à ce débat qu'elle défend depuis fort longtemps la mise en place d'indices sur le coût de la vie, adaptés à la composition familiale. De plus, elle élabore un budget-type mensuel prenant en compte diverses situations familiales.

Le groupe de l'UNAF a voté en faveur de l'avis, placé sous le signe de l'efficacité économique liée à l'impératif de justice sociale.

Groupe de l'UNSA

L'avis, rigoureux, présente deux qualités essentielles : il analyse la conjoncture mondiale européenne et française avec réalisme et justesse, et avance des propositions que, pour la plupart, l'UNSA partage. Elle l'a donc voté.

Deux points de l'avis sont à mettre en exergue : la construction européenne et l'emploi.

Sur la construction européenne les propositions concernant le budget et le pilotage de l'Union éclairent la philosophie de l'avis.

Le budget européen demeure l'outil essentiel de la solidarité entre tous les pays d'Europe et donc le moyen pour des millions de citoyens de certains de ces pays d'accéder à un niveau de vie décent, au progrès social, mais aussi à une vraie vie démocratique. Dans le cadre de l'élargissement à dix nouveaux pays au 1^{er} mai 2004, on ne peut réduire l'augmentation du budget de l'Union à son seul aspect financier. Il ne faut pas oublier que ces pays nous ont rejoints souvent

après un très long et difficile combat dans lequel des syndicalistes ont joué un rôle déterminant. Enfin, en les aidant, nous nous aidons nous-mêmes comme ce fut le cas jadis pour l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande.

Comme le souligne aussi l'avis, un vrai pilotage de l'Europe suppose une coordination plus étroite, notamment des politiques économiques. L'UNSA, qui a décidé de soutenir la ratification du Traité constitutionnel, ne peut qu'approuver une telle orientation. Elle se situe dans le droit fil de la déclaration commune des partenaires sociaux européens élaborée à l'occasion du Sommet social tripartite du 22 mars 2005.

L'avis est cohérent aussi avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Le retard dans la mise en œuvre de cette stratégie est réel, il ne doit pas constituer un prétexte permettant d'invalider ses objectifs, qui pour nous sont toujours aussi pertinents.

Parmi les décisions prises au Sommet de printemps, l'une engage les Etats membres à établir « des programmes nationaux de réforme » pour l'automne 2005 afin de résorber les lacunes dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. C'est une avancée importante.

Ces programmes devront faire l'objet d'une consultation avec toutes les parties prenantes au niveau régional et national. Cela présente le mérite de placer chaque Etat devant ses propres responsabilités et d'éviter ainsi de faire systématiquement de l'Europe le bouc émissaire de nos propres insuffisances.

Quant au modèle social européen, il faut regarder les choses en face : il ne peut pas être le décalque du modèle social français. Il sera différent, à nous de le rendre meilleur.

Sur la question de l'emploi, l'avis pointe fort justement le lien entre un pouvoir d'achat en berne et une augmentation des chiffres du chômage. Il apparaît aussi qu'une politique économique trop centrée sur l'offre, accompagnée de l'abandon d'un certain nombre de mesures liées au « traitement social du chômage » explique en partie cette situation. Dans une telle situation, est posée la question de l'efficacité du service public de l'emploi.

Les débats relatifs à la loi de cohésion sociale ont confirmé l'impossibilité de mobiliser et, dans une certaine mesure, d'unifier les acteurs publics de l'emploi. Il ne s'agit pas de mettre en cause l'ANPE ou l'AFPA, par exemple. Ces organismes font un travail de qualité avec les moyens dont ils disposent.

Par contre, les services de l'Etat, des collectivités territoriales – les régions en particulier – les établissements publics (l'ANPE), les institutions paritaires (l'UNEDIC mais aussi l'APEC, les OPCA de la formation) ne devraient-ils pas conjuguer leurs actions en direction d'un même objectif : faire en sorte que le demandeur d'emploi le reste le moins longtemps possible ?

Emploi des seniors, emploi et formation des jeunes, droit individuel à la formation tout au long de la vie, assurance-chômage, congé de conversion, contrat de reclassement, réforme du code du travail doivent concourir au même objectif : améliorer l'emploi sur le plan qualitatif et quantitatif.

Pour l'UNSA, si les obstacles institutionnels, les querelles de frontières, les enjeux de pouvoirs politiques et syndicaux peuvent expliquer certaines situations regrettables, ils ne peuvent en justifier aucune.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....195

Ont voté pour.....145

Se sont abstenus.....50

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 145

Groupe de l'agriculture - MM. Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisgontier, Boisson, Bros, Cartier, Cazaubon, Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Layre, Lépine, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Szydowski, Thévenot, Vasseur.

Groupe des associations – Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Boulrier, Mme Boutrand, M. Heyman, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérollet.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT - Mme Chay, MM. Decisier, Dellacherie, Mme Doneddu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Kotlicki, MM. Mansouri-Guilani, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Houpp, Lemerrier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Quentin, Rathonnie, Reynaud, Mme Videlaïne.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Fosseppez, Fritsch, Gautier, Grave, Prugue, Segouin, Thibous, Verdier.

Groupe des entreprises publiques – MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Dupont, Gadonneix, Graff, Mme Idrac.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement – Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - MM. Kanimoa, Moustoifa, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mmes Benatsou, Cuillé, M. Dechartre, Mme Dieulangard, MM. Duharcourt, Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, Le Gall, Mandinaud, Massoni, Nouvion, Obadia, Pasty, Roulleau, Steg, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF – Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Petit, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

Se sont abstenus : 50

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

Groupe de la CFE-CGC – Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguiet, M. Walter.

Groupe des entreprises privées – Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creysse, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Roubaud, Salto, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veyssat, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques – M. Chertier, Mme Duthilleul.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Cannac, Mme Douvin, MM. de La Loyère, Valletoux.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des questions
économiques générales et de la conjoncture
par M. Luc Guyau, rapporteur**

L'article 3 du décret du 15 novembre 2004 modifiant le décret du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social prévoit que la section des questions économiques générales et de la conjoncture doit établir périodiquement un rapport de conjoncture.

La présentation du rapport sur « *La conjoncture économique et sociale en 2005* » a été confiée à M. Luc Guyau.

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

- M. Antoine Brunet, chef-stratégiste de HSBC-CCF ;
- M. Jacques Le Cacheux, directeur du département des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du budget au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ;
- M. Jacky Fayolle, directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) ;
- M. Pascal Lamy, ancien commissaire européen, président de « *Notre Europe* » ;
- M. Xia Huang, conseiller politique à l'Ambassade de Chine en France.

Par ailleurs, le rapporteur s'est rendu au siège de la Banque centrale européenne (BCE) à Francfort (Allemagne) où il a notamment pu avoir des entretiens avec son président, M. Jean-Claude Trichet, et M. Otmar Issing, économiste en chef et membre du Directoire.

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.

INTRODUCTION

Dans son précédent avis sur la conjoncture économique et sociale présenté en mai 2004 par M. Pierre Duharcourt, notre assemblée constatait que l'environnement extra-européen de notre pays s'affirmait résolument porteur tout en faisant apparaître des risques préoccupants. Elle soulignait, en particulier, la possibilité d'un essoufflement de la reprise américaine en raison d'un regain insuffisant de créations d'emplois et de déficits budgétaire et extérieur massifs. Elle relevait aussi des aléas liés la surévaluation des prix de certains actifs (immobiliers notamment) et à la hausse déjà sensible du prix des matières premières. Le Conseil économique et social déplorait parallèlement que l'amélioration de la conjoncture en Europe, privée de ressorts internes, soit encore timide et essentiellement tirée par les exportations, ce qui la rendait particulièrement dépendante de l'évolution du taux de change de l'euro. Cette appréciation s'appliquait notamment au cas français où l'impulsion de la demande intérieure était jugée défailante et n'était pas soutenue par une politique économique et sociale suffisamment dynamique aux yeux de notre assemblée.

Un an après l'adoption de cet avis, force est de constater que l'évolution de l'économie mondiale ne conduit pas à remettre en cause de manière fondamentale ce diagnostic¹. Celui-ci demeure, en effet, à bien des égards, d'actualité, de même que les risques évoqués qui obscurcissent toujours l'horizon. On verra ainsi que, s'il est aujourd'hui moins porteur que dans la période antérieure, le contexte international reste dynamique, l'économie mondiale étant encore dans une phase de croissance soutenue. Le panorama d'ensemble auquel il sera procédé dans le chapitre I mettra en évidence le poids toujours dominant des pays les plus développés dans cette dynamique mondiale qui est toutefois de plus en plus influencée par l'émergence des nouveaux « grands » que sont la Chine, l'Inde et le Brésil. Le maintien de certaines zones à l'écart d'un véritable développement impose par ailleurs d'explorer de nouvelles solutions pour qu'elles ne demeurent pas à tout jamais les laissés pour compte de la planète.

Dans ce cadre, l'économie européenne souffre toujours d'une croissance médiocre qui la conduit à rester à la traîne de la reprise mondiale. Cela tient, comme le montrera le chapitre II, à des freins structurels qui doivent désormais être levés mais aussi à l'absence de politiques macroéconomiques coordonnées soutenant efficacement la croissance et l'emploi. L'amélioration de la gouvernance économique de la zone euro est plus que jamais à l'ordre du jour pour exploiter tout le potentiel de l'Union économique et monétaire et répondre au défi posé par les déséquilibres financiers internationaux qui la pénalisent fortement.

¹ Ce rapport a été adopté le 21 avril 2005.

La situation de l'économie française présente enfin des spécificités qui méritent d'être examinées en détail. C'est précisément l'objet du chapitre III que de procéder à cette radiographie en s'appuyant sur le comportement des principales composantes du PIB : alors que le commerce extérieur est redevenu déficitaire pour des raisons qui touchent aussi bien à la compétitivité-prix des produits français qu'à la spécialisation internationale de notre économie, la reprise des investissements des entreprises hésite à se confirmer faute de perspectives positives en matière de débouchés. C'est donc bien aussi du côté de la consommation des ménages que se situe l'origine de l'atonie de notre pays, handicap qui est directement en lien avec la situation du marché du travail et la faiblesse des gains de pouvoir d'achat.

Le risque est ainsi celui de l'adoption d'un rythme de croissance molle, laissant se développer le chômage et l'inactivité, les situations d'exclusion et les difficultés de nos concitoyens alors même que c'est d'une croissance durable et créatrice d'emplois dont notre pays a besoin. Cela suppose de mobiliser tous les instruments de la politique économique et sociale en faveur de cet objectif, en combinant le plus harmonieusement possible souci du court terme et préparation de l'avenir, action sur l'offre et soutien de la demande. Tel est l'état d'esprit qui anime les développements qui suivent et qui inspirera les propositions avancées par notre assemblée dans son avis.

CHAPITRE I

UN CONTEXTE MONDIAL MOINS PORTEUR MAIS QUI RESTE DYNAMIQUE

L'année 2004 aura finalement été marquée par une forte activité au niveau mondial en dépit de l'effet négatif pour l'économie de la planète de la poursuite de la baisse du dollar et de l'envolée du prix du pétrole. Les Etats-Unis sont certes pour beaucoup dans cette meilleure performance globale (non dénuée de déséquilibres ayant leur source dans ce pays) depuis une trentaine d'années. Mais l'Asie elle-même compte sans doute pour au moins autant, dans le sillage de la Chine, qui s'affirme de plus en plus comme une puissance majeure, mais aussi du Japon qui semble enfin sorti du marasme qui l'affecte depuis plus d'une décennie. La reprise qui, après le coup d'arrêt de 2001, s'était amorcée en 2002 puis renforcée en 2003, s'est donc pleinement épanouie l'année dernière. Tout laisse à penser, si l'on suit la plupart des prévisions, que la croissance de l'économie mondiale devrait rester suffisamment soutenue en 2005 même si un certain fléchissement est généralement attendu.

Paradoxalement, si les Etats-Unis affichent de bons résultats en termes de croissance, voire, à un degré moindre, d'emplois, c'est aussi ce pays qui perturbe le système monétaire international avec de gigantesques déficits « jumeaux » (budgétaire et balance des paiements), au point de faire planer le risque d'une crise profonde. La fièvre qui a affecté le marché de l'or noir a, par ailleurs, relancé le débat sur l'après pétrole, alors qu'apparaissent de nouveaux acteurs tels que la Chine, dont les besoins énergétiques et, plus généralement, en matières premières vont croissant et qui entend bien poursuivre sa marche en avant en profitant notamment de la fin des quotas dans l'industrie textile. Enfin, la Conférence de Cancún (septembre 2003) a illustré la capacité des pays émergents à s'affirmer, et par ailleurs, la catastrophe qui a touché l'Asie du Sud-Est en décembre dernier a suscité un regain d'intérêt des pays riches pour les questions de l'aide au développement et de la gestion de la dette des pays du tiers monde. Malheureusement dans ce contexte, l'Afrique continue de faire figure de parent pauvre.

I - L'ECONOMIE MONDIALE EST ENCORE DANS UNE PHASE DE CROISSANCE SOUTENUE

Les prévisionnistes s'accordent en général pour anticiper, après un résultat exceptionnel en 2004, un ralentissement de la croissance mondiale en 2005 et parfois même en 2006. Quand bien même ce pronostic se matérialiserait, il importe de souligner que la progression de l'activité demeurerait, en tout état de cause, soutenue, si l'on en croit les scénarios de base des instituts. Ceux-ci sont donc loin de s'attendre à une quelconque crise, se traduisant par une croissance sévèrement ralentie voire une récession, avec son cortège de suppressions d'emplois et de restructurations, porteurs d'autant de drames sociaux.

Si le monde est donc devenu structurellement instable et imprévisible, il n'est pas pour autant plongé dans le chaos : il a finalement été capable de surmonter des chocs importants (crise asiatique de 1997-98, éclatement de la bulle spéculative en 2000-2001, attentats du 11 septembre 2001, choc pétrolier de 2004) sans que l'activité s'effondre et que les tensions dégénèrent en conflits majeurs. Sauf aléa conjoncturel toujours possible, c'est un horizon international dégagé qui est le plus souvent décrit par les observateurs, de plus en plus impressionnés par l'influence grandissante des pays émergents, en particulier asiatiques.

A - LE CYCLE DE CROISSANCE SE POURSUIT DEPUIS 2002

Lorsqu'on porte un regard rétrospectif sur l'évolution de l'économie mondiale depuis le début de la décennie 1990, on est frappé par la solidité apparente de la phase de croissance en cours. Celle-ci a certes connu des inflexions, liées notamment à des soubresauts géopolitiques variés, mais jamais de rupture qui aurait fait entrer le monde, de manière durable, dans une conjoncture maussade. Cela ne signifie pourtant pas, bien au contraire, que le contexte économique international ne soit pas porteur de risques ni même que le contenu et la répartition spatiale de cette croissance soit optimale au regard des nécessités d'un développement durable.

1. La croissance mondiale depuis la première Guerre du Golfe : une forte reprise momentanément interrompue en 2001

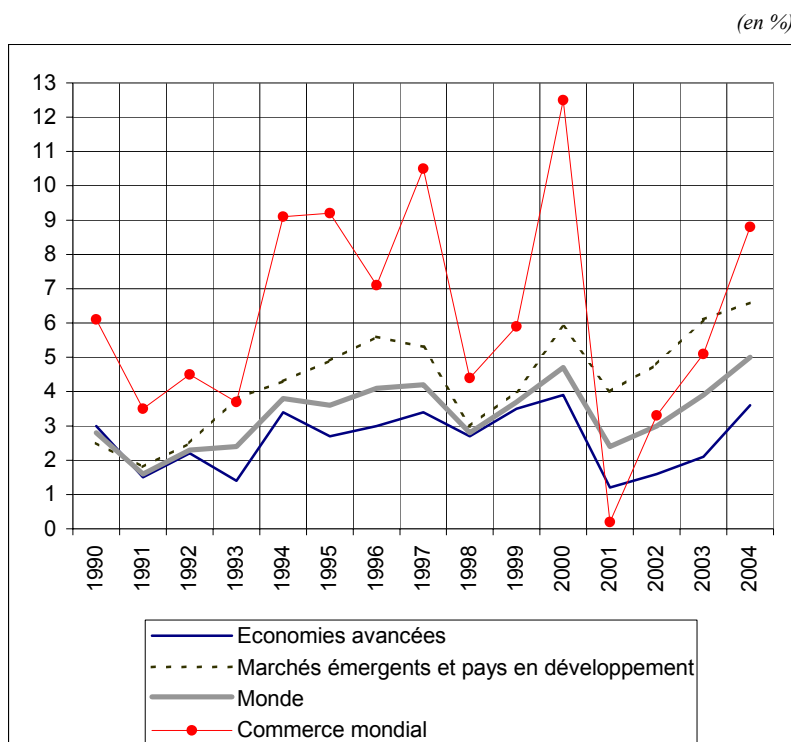
Depuis une quinzaine d'années, la croissance de l'économie mondiale montre une certaine tendance à s'accélérer et les coups de frein qu'elle a connus au cours de cette période (1998 et surtout 2001) n'ont pas durablement remis en cause cette évolution. Ainsi, après les trois années d'hésitation (1991-1993) qui ont suivi la première guerre du Golfe², le monde a connu quatre années de forte croissance aux alentours de 4 % (1994-1997). La croissance des pays émergents et de ceux en voie de développement retrouvait au cours de cette période un

² Les troupes irakiennes envahissent le Koweït le 2 août 1990. Elles en seront chassées le 28 février 1991 par l'intervention des Etats-Unis et de leurs alliés.

rythme sensiblement plus élevé que la moyenne (environ + 5 % par an contre + 3 % pour les pays déjà les plus avancés), tandis que, comme à l'accoutumée, les échanges internationaux de biens et services progressaient quant à eux encore plus rapidement (de l'ordre de 9 % en moyenne).

L'année 1998 a marqué un temps d'arrêt avec la crise financière qui a secoué une grande partie des pays émergents : déclenchée en Asie à la mi-1997, la défiance des détenteurs de capitaux s'est propagée à la Russie à l'été 1998 puis à l'Amérique latine à la fin de l'année (forte dévaluation de la monnaie brésilienne en janvier 1999). Mais cet épisode n'a eu qu'un impact relativement limité sur la croissance réelle globale (qui a freiné aux alentours de 3 %) et sa durée a été brève puisque les deux années suivantes ont, à nouveau, été des période de forte reprise, un point haut ayant été atteint en 2000 : la croissance mondiale a atteint 4,7 % cette année là (près de 6 % pour les pays émergents ou en développement et de 4 % pour les pays les plus développés), le commerce mondial bondissant à 12,5 %.

Graphique 1 : La croissance mondiale de 1990 à 2004



Source : FMI, graphique Conseil économique et social.

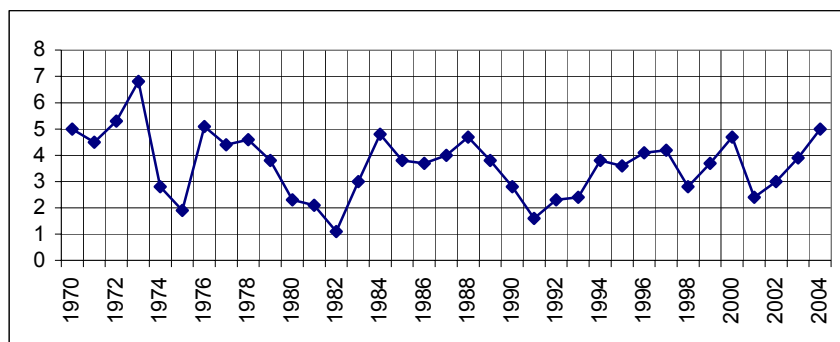
L'inflexion constatée en 2001 a, quant à elle, été plus sérieuse : après le « boom » de l'année précédente, la progression des échanges internationaux, dont les évolutions sont beaucoup plus marquées – à la baisse comme à la hausse – que celles qui affectent la croissance du PIB lui-même, a été totalement stoppée (+ 0,2 % seulement). Très sensiblement aggravé par les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis mais bien entamé dans les mois qui les ont précédés (le krach boursier rampant mais irrésistible a ainsi débuté dès les premiers mois de 2000 et se prolongera d'ailleurs jusqu'au début de l'année 2003³), ce ralentissement a été, cette fois, surtout sensible dans les pays les plus développés dont la croissance n'a qu'à peine dépassé 1 % cette année là. Pourtant, là encore, une croissance soutenue au niveau mondial a de nouveau été au rendez-vous au cours des trois années qui ont suivi : + 3 % en 2002, pratiquement + 4 % en 2003 et + 5 % l'année dernière.

2. L'année 2004 a été l'une des meilleures depuis trente ans

Le PIB mondial a progressé d'environ 5 % en 2004, un rythme très soutenu en dépit de la flambée du prix de pétrole (+ de 40 dollars en moyenne le baril de brut contre 29 en 2003), de fortes perturbations monétaires (à commencer par la chute du dollar) et d'un environnement géopolitique inquiétant avec notamment la détérioration de la situation en Irak. La croissance mondiale s'est cependant affaiblie au cours de la seconde partie de l'année en relation avec un refroidissement ordonné en Chine. Ce fléchissement est passé relativement inaperçu aux Etats-Unis mais il a, en revanche, été suffisant pour ramener l'économie européenne dans une zone de stagnation au cours de l'été, soulignant une fois de plus l'absence de relais de croissance interne.

Graphique 2 : La croissance mondiale depuis 1970

(Evolution annuelle du PIB en volume, en %)



Source : FMI, graphique Conseil économique et social.

³ De mars 2000 à mars 2003, l'indice Standard & Poor's des 500 principales valeurs boursières de New-York a reculé de plus de 40 % tandis que l'indice Euro-Stoxx large (valeurs de la zone euro) perdait quant à lui 60 % au cours de la même période.

Le boum du commerce mondial (en hausse de 9 % - troisième plus forte progression enregistrée depuis 1987 - contre + 5 % seulement en 2003 selon les chiffres encore provisoires fournis par le FMI) a été le principal moteur de cette expansion rapide. Ce rebond significatif des échanges mondiaux a été lié avant tout à l'accroissement très vif de la production industrielle et de l'investissement, ce qui a profité aux principaux pays producteurs de biens d'équipement que sont l'Allemagne et le Japon. Les échanges de matières premières ont notamment bénéficié de l'expansion des industries manufacturières en Chine, véritable locomotive puisqu'elle représente à elle seule plus de 20 % de la progression du commerce mondial de biens. Ses importations atteignent des sommets (+ 32 % en 2004) mais ne pourront sans doute pas se maintenir à un tel rythme sur la durée⁴.

La croissance des importations mondiales a été plus équilibrée géographiquement que dans le passé récent : la contribution à la croissance des importations mondiales de l'ensemble des zones émergentes (43,5 % du total) a de nouveau excédé leur poids dans le commerce mondial (30,3 %). Pour leur part, les pays européens ont vu leurs importations en volume se reprendre sensiblement même si leur poids dans le commerce mondial continue à se réduire : les achats des pays européens membres de l'OCDE pèsent pour la première fois d'un poids inférieur à 40 % du total. Les mouvements de change observés au cours des deux dernières années ont nécessairement pesé sur les parts de marché respectives : les exportations européennes en volume n'ont progressé que de 5,8 % alors que la demande mondiale adressée à la zone euro augmentait de 12,6 % ; à l'inverse les ventes japonaises ont augmenté de 24,3 % quand la demande mondiale adressée à ce pays progressait de 20,8 % ; de leur côté, les exportations américaines (+ 11 %) sont restées en retrait de la hausse de la demande mondiale adressée aux Etats-Unis (+ 14,9 %), en dépit de l'avantage de compétitivité conféré par la dépréciation du dollar. Cette vigueur toute relative des exportations explique en partie la poursuite du creusement apparemment inexorable du déficit de la balance des paiements américaine.

Ce regain de croissance a irrigué à des degrés divers toutes les régions du monde (données FMI, cf. tableau 1) : + 3,4 % pour l'ensemble des pays les plus avancés (Amérique du Nord, Europe, Japon...), + 5,7 % pour l'Amérique du Sud, + 5,1 % pour l'Afrique, + 8,2 % pour l'Asie en développement. La zone euro a été une nouvelle fois à la traîne avec seulement 2 %. Au-delà de cette performance collective, deux pays se sont particulièrement distingués : la Chine (+ 9,5 %) et l'Inde (+ 7,3 %). La Russie quant à elle (+ 7,1 %) s'affirme comme le deuxième producteur de brut dans le monde après l'Arabie Saoudite : les hydrocarbures représentent 20 % du PIB et les taxes sur les exportations pétrolières alimentent 40 % du budget fédéral. Selon la Banque mondiale, le redémarrage de l'activité dans les pays en développement a même été plus précoce que dans les pays industrialisés, signe à la fois de la vigueur interne de

⁴ Cf. III, C-, « 1. Les prix du pétrole et des matières premières », *infra*.

ces économies et de l'importance croissante des échanges Sud-Sud, qui constituent précisément une des priorités du G20⁵.

Tableau 1 : La croissance du PIB dans les grandes régions du monde selon le Fonds monétaire international

	<i>(évolution en volume, en %)</i>				
	2001	2002	2003	2004 ^(*)	2005 ^(p)
Economies avancées	1,2	1,6	2,0	3,4	2,6
Etats-Unis	0,8	1,9	3,0	4,4	3,6
Union européenne à 25	1,8	1,2	1,2	2,5	2,1
<i>dont zone euro</i>	<i>1,6</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	<i>2,0</i>	<i>1,6</i>
Japon	0,2	- 0,3	1,4	2,6	0,8
Nouveaux pays industrialisés d'Asie ^(*)	1,3	5,3	3,1	5,5	4,0
Marchés émergents et pays en développement	4,2	4,7	6,4	7,2	6,3
Afrique	4,0	3,6	4,6	5,1	5,0
Europe centrale et orientale	0,2	4,4	4,6	6,1	4,5
Communauté des Etats indépendants ^(b)	6,4	5,4	7,9	8,2	6,5
Asie en développement	5,8	6,5	8,1	8,2	7,4
Moyen Orient	3,3	4,1	5,8	5,5	5,0
Amérique latine	0,5	- 0,1	2,2	5,7	4,1
MONDE	2,4	3,0	4,0	5,1	4,3

^(*) : Corée du Sud, Hong Kong (Chine), Singapour, Taïwan.

^(b) : 15 pays de l'ex-URSS moins les 3 pays baltes adhérents à l'UE (plus la Mongolie).

^(*) : estimation.

^(p) : prévision.

Source : FMI (*World Economic Outlook*, avril 2005).

Tenir compte des données démographiques est toutefois un élément indispensable pour apprécier l'évolution réelle des niveaux de vie. Ainsi, exprimé en volume et calculé en utilisant les taux de change assurant les Parités de pouvoir d'achat (PPA), le PIB moyen par habitant a-t-il progressé de 3,7 % en 2004 selon Rexecode (contre + 2,6 % en 2003). Les habitants des pays membres de l'OCDE ont vu leur richesse moyenne augmenter de 2,9 % l'année dernière mais de seulement 2 % dans l'Union européenne (1,8 % dans la zone euro). La croissance par habitant a été un peu plus soutenue dans les pays en développement (+ 5,5 %) - bien que leur poids relatif dans la population mondiale (près de 82 %) continue de s'accroître - mais avec de grandes disparités entre, par exemple, l'Asie émergente (+ 6,3 %, Chine et Inde comprises) et l'Afrique (+ 2,5 % seulement).

⁵ Structure destinée à accueillir les grands pays du Sud écartés pour l'instant du G7/G8 comme l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique, l'Afrique du Sud ou encore la Turquie, mais dont la capacité à prendre des décisions est encore plus limitée.

Ces données purement quantitatives ne donnent d'ailleurs qu'une image partielle du niveau de développement des différents pays considérés. A cet égard, les informations fournies par l'Indicateur du développement humain (IDH) calculé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui prend en compte avec un poids égal la richesse économique et deux dimensions majeures du développement (la santé et l'éducation) sont particulièrement instructives : la « *hiérarchie* » des nations est, en effet, sensiblement modifiée puisque les deux premières places dans le monde étaient occupées, en 2003, par la Norvège et la Suède (qui gagnait même 19 places par rapport au classement selon le seul PIB par habitant), tandis que les Etats-Unis ne se classaient qu'à la 8^{ème} place (- 4 places) et la France au 16^{ème} rang (le même qu'en termes de PIB par habitant)⁶.

B - LES PERSPECTIVES MONDIALES POUR 2005-2006 RESTENT FAVORABLES

Telles qu'elles semblent se dessiner, les années 2005-2006 devraient, du point de vue de la croissance mondiale, s'inscrire dans la continuité de l'année passée : l'environnement international serait ainsi toujours favorable à l'activité économique, sauf si les risques associés aux déséquilibres monétaires et financiers ou politiques se matérialisaient. Toutefois, une évolution structurelle est en cours, conduisant à focaliser de plus en plus l'attention sur la situation des pays émergents, en particulier asiatiques, qui engendrent une part déjà conséquente et ascendante de la croissance mondiale.

1. Les prévisions globales de croissance

Si la croissance a été, au niveau mondial, particulièrement soutenue en 2004, les premiers indices d'un ralentissement ont cependant été perceptibles en cours d'année. Pourtant, de l'avis assez général, un optimisme raisonné reste de vigueur et l'expansion mondiale devrait se poursuivre de manière significative : elle se situe à 3 % en 2005 et 3,1 % en 2006 selon le « *consensus* » d'avril.

Cette décélération concernerait aussi bien les pays les plus développés, dont la progression passerait sous la barre des 3 %, que les pays émergents dont le rythme de croissance demeurerait néanmoins supérieur à 6 % en 2005. Loin d'être inquiets d'une telle évolution, d'aucuns considèrent même que le rythme atteint en 2004 n'était pas soutenable dans la durée et voient dans les chiffres moins élevés prévus pour 2005 la possibilité d'éviter tout risque de surchauffe et de prendre un régime de croisière qui concernerait la plupart des régions du monde et reposerait davantage sur le dynamisme des demandes internes.

⁶ Cf. PNUD, « *Rapport mondial sur le développement humain 2004* », 2004. L'IDH est un indicateur composite qui mesure l'évolution d'un pays selon trois critères de base du développement humain : santé et longévité (mesuré d'après l'espérance de vie à la naissance), savoir (mesuré par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux brut de scolarisation combiné du primaire, du secondaire et du supérieur) et un niveau de vie décent (mesuré par le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat en dollars).

Ces prévisions voisines reposent sur des analyses elles-mêmes plutôt convergentes dans leurs grandes lignes. Les bases de la croissance mondiale devraient rester solides ainsi que l'atteste notamment le maintien à un bon niveau du commerce international des biens et services (estimé, en moyenne, de l'ordre de + 8 % contre environ + 10 % en 2004). Non seulement celui-ci ne devrait donc pas connaître l'un des soubresauts dont il est coutumier (ses évolutions étant habituellement beaucoup plus accentuées que celles du PIB) mais il demeurerait au dessus de sa progression moyenne sur longue période.

Par ailleurs, il se confirme que les économies d'aujourd'hui sont mieux préparées à faire face à un choc pétrolier que dans les années 1970. La gestion de la remontée attendue des taux d'intérêt semble également être suffisamment prudente pour ne pas « *casser* » la croissance.

Certains risques pèsent néanmoins sur ce scénario central pour l'économie mondiale. Là encore, un certain consensus semble se dégager sur les trois principaux dangers - qui seront développés plus loin - et qui portent :

- d'abord sur la capacité des Etats-Unis à remplacer des politiques publiques (monétaires et budgétaires) très accommodantes par une demande des ménages plus vigoureuse (notamment via une création d'emploi encore hésitante) et à commencer enfin à maîtriser leurs « *déficits jumeaux* » de manière à écarter durablement tout risque d'un effondrement du dollar avec toutes ses conséquences déstabilisatrices pour l'ensemble de l'économie mondiale (risque de krach immobilier notamment) ;
- ensuite sur « *l'atterrissage* » de l'économie chinoise qui pourrait se réaliser moins en douceur que ne le souhaitent les autorités de ce pays. Celles-ci ont, en effet, pris des mesures de refroidissement volontaire concernant notamment l'investissement (restrictions de crédit). Un freinage trop brutal de l'activité dans ce pays ne saurait toutefois être complètement exclu ;
- enfin sur le prix des matières premières, notamment celui du pétrole dont le marché reste tendu, qui est une source importante de préoccupation. Dans la mesure où le mouvement de hausse se confirmerait, il affaiblirait durablement le pouvoir d'achat et donc la demande. Il relancerait également les craintes inflationnistes des banques centrales⁷ qui pourraient alors être incitées à accélérer le rythme de la remontée des taux d'intérêt pesant, là encore, sur la conjoncture en renchérissant le crédit.

⁷ La stabilité des prix peut aussi résulter du jeu de puissantes forces déflationnistes masquant des tensions inflationnistes sous-jacentes : chômage élevé en Europe et au Japon, délocalisations, surcapacités héritées de la bulle internet et non encore pleinement résorbées ... D'où une inflation rampante qui ne demanderait qu'à se manifester à terme.

2. La contribution des grandes régions et des principaux pays à la croissance mondiale

La comparaison des niveaux de PIB atteints par les principaux pays et les grandes régions de la planète, très fréquemment utilisée, ne suffit plus aujourd'hui pour appréhender réellement les évolutions en profondeur, le véritable basculement, qu'est en train de connaître l'économie mondiale. Si l'on s'en tient à ce critère, selon la Banque mondiale, les trente pays les plus développés regroupés au sein de l'OCDE représentaient encore en 2003 (dernière année dont les chiffres quasi-définitifs soient connus, cf. tableau) environ 83 % de la richesse produite dans le monde (en dollars courants) contre 8 % seulement pour les pays émergents d'Asie et 3 % pour l'ensemble de l'Amérique latine. Avec près de 31 % du PIB mondial chacun, les Etats-Unis et l'Union européenne à 25 (dont près de 7 % pour l'Allemagne, 5 % pour le Royaume-Uni et la France, un peu plus de 4 % pour l'Italie) devançaient largement le Japon (12 %), loin devant la Chine (4 %) qui apparaît alors au 7^{ème} rang par pays. L'Inde (moins de 2 % du PIB mondial) figure au 12^{ème} rang de ce classement, le Brésil et la Russie (environ 1 % chacun) respectivement aux 15^{ème} et 16^{ème} places.

Cependant, un premier bémol est immédiatement apporté par les mêmes données fournies, non pas cette fois en dollars courants mais en « parité de pouvoir d'achat » (PPA, méthode qui applique un taux de change permettant de compenser l'effet des différences entre les niveaux de prix nationaux) : la part de l'OCDE n'est plus alors que de 59 % (près de 22 % chacun pour les Etats-Unis et pour l'Union européenne) contre 24 % pour l'Asie émergente et 6 % pour l'Amérique latine. Avec près de 13 % du PIB mondial ainsi calculé, la Chine pointe alors en 2^{ème} position, devant le Japon (7 %), l'Inde (qui passe ainsi à la 4^{ème} place avec 6 %) et les quatre principaux pays européens qui devancent tout juste le Brésil et la Russie (près de 3 % chacun). On commence dès lors à mieux cerner la nouvelle carte de l'économie mondiale.

Mais il est possible de se rendre davantage encore compte du poids que sont en train d'acquérir les régions émergentes et les nouvelles « grandes puissances » économiques en examinant, non plus simplement la photographie de la situation comme nous venons de le faire mais son évolution, c'est à dire la contribution de chacun à l'accroissement de la production mondiale au cours de cette même année 2003 (et selon les mêmes sources), le calcul pouvant être fait, ici encore, en dollars courants ou en PPA. Cette dernière méthode est définitivement éclairante : à elle seule, l'Asie émergente a contribué pour pratiquement la moitié (49 %) à la croissance du PIB mondial. La Chine (29 %) et l'Inde (12,5 %) encadrent ainsi les Etats-Unis (17 %), loin devant l'Union européenne (6 %), le Japon et la Russie (5 % chacun).

Tableau 2 : La contribution des grandes régions et des principaux pays à la croissance mondiale en 2003

(en %)

	Poids dans le PIB mondial		Contribution à la croissance du PIB mondial	
	En dollars courants	En parité de pouvoir d'achat	En dollars courants	En parité de pouvoir d'achat
OCDE	82,7	58,8	65,9	33,2
dont Etats-unis	30,6	21,6	34,6	16,8
dont Japon	12,1	7,1	12,7	5,1
dont Union européenne ⁽¹⁾	30,7	21,9	11,4	6,4
Asie émergente ⁽²⁾	8,2	24,1	22,6	48,6
dont Chine	4,0	12,7	13,2	29,3
dont Inde	1,7	6,1	5,0	12,5
Amérique latine ⁽³⁾	3,1	5,9	1,4	2,6
dont Brésil	1,4	2,7	- 0,1	- 0,1
Pays en transition	2,2	4,7	5,7	8,8
dont Russie	1,2	2,6	3,3	4,9
Proche et Moyen-Orient	2,0	2,7	1,6	2,7
Afrique	1,8	3,8	2,8	4,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
dont G7 ⁽⁴⁾	65,7	44,6	54,0	25,1
dont 49 PMA ⁽⁵⁾	0,6	1,6	1,0	1,9

⁽¹⁾ Les trois pays baltes, la Slovaquie, Chypre et Malte ne sont pas adhérents à l'OCDE.

⁽²⁾ Sauf la Corée du Sud, membre de l'OCDE.

⁽³⁾ Sauf le Mexique, membre de l'OCDE.

⁽⁴⁾ Etats-Unis, Canada, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie.

⁽⁵⁾ « Pays les moins avancés ».

Source : Banque mondiale, calculs et regroupements Conseil économique et social.

Cette approche souligne également que tous les pays en voie de développement ne connaissent pas le même dynamisme : ainsi, l'Afrique n'a-t-elle contribué à la croissance mondiale qu'à la hauteur de son faible poids dans le PIB de la planète (environ 4 %). Le maintien d'inégalités considérables peut aussi être illustré par une comparaison entre le G7⁸ des pays considérés comme les plus riches et les 49 PMA (« *pays les moins avancés* » selon l'euphémisme des Nations Unies), deux groupes représentant chacun quelque 700 millions de personnes (environ 12 % de la population mondiale) : le G7 a produit près des deux-tiers des richesses du monde (en dollars courants) tandis que les PMA devaient se contenter de moins de 1 % (respectivement 45 % et

⁸ Ce regroupement informel des dirigeants des plus grands pays industrialisés se réunit régulièrement depuis 1975 pour évoquer les grands problèmes du monde.

2 % en PPA). Quant à leurs contributions à la croissance en 2003 (en PPA), elles s'élevaient à 25 % pour les pays du G7 et toujours à 2 % pour les 49 les plus pauvres.

Certes, les données qui ne portent que sur une seule année sont très sensibles à la conjoncture immédiate et doivent donc nécessairement être relativisées : l'Europe, en particulier, a connu une croissance en volume particulièrement faible cette année là (+ 0,8 % pour l'Union à 15 et même une légère récession pour son membre le plus important, l'Allemagne) ; de même, l'Amérique latine a connu à l'époque une période très difficile, le PIB du Brésil ayant d'ailleurs lui aussi reculé en 2003. Le poids de ces deux régions sera donc très certainement fortement réévalué quand les données 2004 et 2005 seront disponibles. A l'inverse, celui de la Russie a probablement atteint un point haut. Il n'en demeure pas moins que cette présentation montre bien la nouvelle réalité du monde dans lequel nous vivons.

II - LE POIDS TOUJOURS DOMINANT DES PAYS LES PLUS DEVELOPPES

L'économie mondiale reste polarisée autour d'une puissance dominante, les Etats-Unis : par son poids dans le PIB mondial, en dollars courants comme en parité de pouvoir d'achat, par la suprématie exercée par ses entreprises sur un grand nombre de marchés, par sa place dans le système monétaire et financier international comme par son rôle géopolitique, ce pays exerce une influence déterminante sur les oscillations de la conjoncture mondiale. Derrière l'apparente bonne santé affichée depuis 2003, force est précisément de reconnaître que les fragilités ne manquent pas qui pourraient entraver de manière significative la marche de l'économie américaine.

De son côté, le Japon, qui occupe encore le second rang mondial par le poids de son PIB en dollars courants mais est d'ores et déjà dépassé par la Chine en parité de pouvoir d'achat, connaît une embellie qui n'annule pas encore une décennie de marasme.

A - ETATS-UNIS : DES PERFORMANCES ENVIABLES MAIS DES DESEQUILIBRES TOUJOURS INQUIETANTS

Même si elle ralentit sensiblement, la croissance américaine se poursuit en conservant ses faiblesses structurelles qui concernent aussi bien l'endettement des ménages que le déficit extérieur. S'y ajoutent un déficit budgétaire massif dont le financement est problématique et des créations d'emplois qui n'assurent pas encore un socle suffisant à la croissance. Ces déséquilibres se cristallisent dans la faiblesse du dollar qui peut certes contribuer à un retour vers l'équilibre mais est également susceptible de provoquer une crise profonde en cas de dérive

incontrôlée liée à un freinage trop brutal de la croissance et à une défiance généralisée des marchés⁹.

1. L'évolution sur la période 1990-2004 et les prévisions pour 2005-2006 : des interrogations fortes sur les ressorts internes de la croissance

Depuis le début de son deuxième mandat en 2005, George Bush a été confronté à une économie difficile à gérer. Si les Etats-Unis connaissent toujours un rythme de croissance qui paraît hors d'atteinte des Européens, cette performance ne doit pas masquer les déséquilibres internes qui la fragilisent.

1.1. Une croissance toujours soutenue mais en phase de décélération

La conjoncture est loin d'être mauvaise aux Etats-Unis puisque la croissance est relativement soutenue (+ 4,4 % en 2004) mais le gouvernement ne dispose guère de marge de manœuvre budgétaire et monétaire. Frappée par l'éclatement de la bulle internet en 2000, la récession de 2001, les attaques terroristes contre New York et Washington, les scandales et les faillites à Wall Street, sans oublier deux guerres en Afghanistan et en Irak, l'économie américaine a eu beaucoup de difficultés à renouer avec la croissance. Tant et si bien que les quatre années qui viennent de s'écouler sont à l'évidence moins brillantes que les quatre années précédentes (+ 2,7 % en moyenne annuelle contre + 4,2 %). Elles apparaissent même plus ternes que celles du premier mandat de Bill Clinton (+ 3,2 %).

A l'aide de stimulants considérables sous forme de baisses d'impôts massives et répétées et de taux d'intérêt ramenés au plus bas depuis quarante-cinq ans, l'activité a fini par repartir, en 2003, à un rythme qui a été jusqu'à atteindre environ 8 % l'an au 3^{ème} trimestre. Cette croissance s'est appuyée sur la vigueur de tous les postes de la demande interne (sans négliger l'apport des étrangers à l'économie américaine tant en termes de capital que de travailleurs immigrés) mais les statistiques ont, à partir du printemps, donné l'image d'une activité qui s'essouffait. Au point que les économistes sont à présent souvent perplexes face aux signaux contradictoires de la conjoncture : d'un côté, l'activité semble toujours vive et s'est incontestablement redressée par rapport au trou d'air du printemps ; de l'autre, un ralentissement semble inéluctable en 2005, compte tenu à la fois de la situation financière des consommateurs, de l'ampleur des déficits budgétaires et des paiements et de la progression ralentie des profits des entreprises. En outre, la contribution à la croissance de l'Etat fédéral, qui devra bien à terme limiter ses dépenses ou augmenter les impôts, et de la Réserve fédérale, qui devrait continuer à remonter le loyer de l'argent pour contenir les tensions inflationnistes et surtout retrouver des marges de manœuvre ultérieures (le taux directeur a été porté à 2,75 % le

⁹ Sur toutes ces questions, on consultera avec profit l'ouvrage d'Anton Brender et Florence Pisani, « *La nouvelle économie américaine* », Economica, 2004, ainsi que celui de Jean-Marie Chevalier et Jacques Mistral (dir.), « *La raison du plus fort* », Robert Laffont, 2004.

22 mars¹⁰ et les économistes anticipent un taux de 5,5 % à la fin 2005), sera sans doute limitée. C'est ce qui explique que la moyenne des prévisions se situait, en avril, à 3,7 % pour 2005 et 3,4 % pour 2006 (alors que la Réserve fédérale table sur une croissance comprise entre 3,75 % et 4 % cette année et 3,5 % en 2006).

Encadré 1 : L'adoption éventuelle d'une cible d'inflation par la Fed

Les responsables de la Banque centrale américaine (*Federal reserve* ou Fed) ont débattu début février de l'opportunité de gérer les taux d'intérêt en fonction d'un objectif affiché d'inflation¹¹. Actuellement, la Fed a pour but de maintenir l'inflation stable, mais n'a pas de cible chiffrée. Cette question a été soulevée par le vice-président de la commission économique mixte du Congrès américain, M. Jim Saxton, ardent défenseur, depuis plusieurs années, de cette option qui conduirait la Fed à faire en sorte de maintenir, par sa politique monétaire, la hausse d'un indice de prix sélectionné dans une certaine fourchette. La hausse des prix à la consommation ayant évolué depuis plus de dix ans entre 1,5 % et 3,5 % par an, le projet de loi en préparation laisserait à la Fed une large latitude pour choisir la fourchette de l'inflation, sa durée d'application et la mesure de changements des prix.

Au sein de la Fed, cette idée se heurte aux convictions du président Alan Greenspan, mais trouve un relais notamment auprès de l'un des gouverneurs de la Fed. Dans le monde, une vingtaine de banques centrales utilisent un objectif d'inflation dont la Banque centrale européenne (BCE), celles de l'Australie, du Canada et du Royaume-Uni. L'avantage de fixer un taux d'inflation connu des marchés financiers est de rendre la gestion de la politique monétaire plus transparente, de manière que les agents économiques puissent l'intégrer dans leur comportement. Cela évite les mauvaises surprises puisque la banque centrale ajuste le niveau des taux d'intérêt directeurs en fonction de son objectif : en les remontant, si l'inflation dépasse l'objectif, en les abaissant pour lui donner plus de souplesse. Mais une telle décision a aussi ses inconvénients, dans la mesure où elle est susceptible de rigidifier la politique monétaire en lui imposant un cadre restrictif.

Reste à savoir, dans le cas de la Fed, si cette décision est prise, qui définirait l'objectif d'inflation : en Europe, c'est la BCE qui s'est fixé comme objectif de maintenir sur le long terme l'inflation sous les 2 %, tandis qu'au Royaume-Uni c'est le Parlement qui détermine régulièrement, en fonction des critères économiques, la cible d'inflation que doit viser la Banque d'Angleterre.

1.2. Les fragilités internes de la croissance américaine : l'emploi et l'endettement des ménages

Les doutes grandissent, en réalité, sur la solidité de l'économie américaine et, en particulier, au delà de la question des déficits jumeaux qui sera examinée ci-après, au sujet de la capacité à créer suffisamment d'emplois et des risques associés à l'endettement massif des ménages. Les analystes s'accordent en effet pour considérer que le ralentissement en cours n'a pas seulement pour origine l'envolée des prix du pétrole, mais est lié également à la perte du stimulant

¹⁰ Le communiqué qui a accompagné sa décision, dresse le même constat qu'au mois de décembre précédent, à savoir : des conditions qui « *continuent de s'améliorer graduellement* » sur le marché de l'emploi, une croissance économique qui progresse « *à un rythme modéré* », et une inflation et des anticipations à long terme qui « *restent bien contenues* ».

¹¹ Cf. MM. Patrick Artus et Charles Wyplosz, « *La Banque centrale européenne* », Rapport au Conseil d'analyse économique, 2002.

fiscal, à la faiblesse des créations d'emplois, à une croissance anémique des salaires et à une activité maintenant réduite de refinancement des crédits immobiliers.

Les dépenses des ménages américains, très endettés (plus de 100 % du revenu disponible), ont été soutenues, lors des quatre dernières années, par les baisses massives de taux d'intérêt et d'impôts. De plus, l'augmentation des prix de l'habitat a été convertie par les banques en de nouvelles dettes offertes aux propriétaires, gagées sur ce surcroît de valeur (les *mortgage securities*) et immédiatement transformées en consommation. La croissance a donc reposé en grande partie sur cette liquidité offerte aux ménages par le secteur financier, sur la base d'un accroissement spéculatif des prix de l'immobilier qu'une augmentation brutale des taux risque de remettre en cause. En conséquence, alors qu'ils disposaient, au début des années 1990, d'une capacité de financement d'environ 3 % du PIB, les ménages présentent désormais un besoin de financement d'environ 3 % du PIB. Leur situation s'est donc très fortement dégradée, d'environ 6 points de PIB en quinze ans, pour atteindre un niveau hors de toutes les normes historiques. Or, le coût de l'argent remonte déjà et les derniers chèques de remboursements du Trésor ont été versés au printemps 2004. Pour que les Américains continuent à beaucoup consommer, il faudrait, à tout le moins, que les salaires augmentent ou que des emplois soient créés en grand nombre.

Le décalage entre une croissance soutenue et la faiblesse des embauches a justement été, tout au long de l'année dernière, l'un des sujets économiques les plus débattus aux Etats-Unis. En raison des délocalisations, de la recherche de gains de productivité et de la prudence des entreprises, le marché du travail a longtemps été privé des bénéfices attendus d'une forte croissance, accréditant depuis 2003 la thèse d'une reprise sans emplois. Les résultats de l'enquête officielle publiée en janvier 2005 permettent de faire un premier bilan (même s'il est encore provisoire) de l'emploi aux Etats-Unis en 2004 : ainsi 1,516 million d'emplois civils ont-ils été créés l'année dernière après un recul de 563 000 en 2002 et de 61 000 en 2003. Ce résultat est certes positif mais il demeure décevant au regard de la croissance extrêmement vigoureuse et le repli constaté au cours de la récession de 2000-2001 est encore loin d'être effacé (le total de l'emploi salarié privé non agricole reste inférieur de 1,3 million par rapport à son point haut de l'année 2000). Ainsi Rexecode constate que, si l'emploi est resté très dynamique dans le secteur de la construction, il n'a pas réagi à la hausse dans les services privés de façon aussi vive que l'observation des cycles passés le laissait envisager. Et, surtout, tandis que l'emploi public continuait à être freiné, une nouvelle baisse a été constatée pour l'industrie manufacturière (- 145 000 personnes), le secteur le plus touché étant celui du textile et de l'habillement qui, confronté à la concurrence des pays émergents à bas salaires, a perdu près de 53 000 postes l'année dernière. Les premiers chiffres publiés par le Département du travail pour l'année 2005 ne sont, à cet égard, pas encourageants : les créations d'emplois ont été estimées à

110 000 postes seulement en mars avec une révision en baisse à 243 000 et 124 000 pour les mois précédents.

Parallèlement, le taux de chômage est redescendu sous les 5,5 %¹² contre 6 % en moyenne en 2003 (il était tombé à 4 % en 2000). Mais ce recul s'accompagne aussi d'une nouvelle baisse du taux d'activité (population active disponible/population en âge de travailler) ce qui signifie que de nombreux demandeurs d'emploi se retirent du marché du travail, phénomène très inhabituel en période de reprise de l'activité. Si le taux d'activité était resté à son niveau d'avant la récession, le taux de chômage serait sans doute aujourd'hui plus proche de 7 %. D'ailleurs, à côté des plus de 8 millions de personnes officiellement recensées comme demandeurs d'emploi, plus de 5 millions d'autres, non comptabilisées dans les chiffres du chômage, désireraient travailler. C'est là un indice de ce que la prospérité économique doit être mieux partagée alors que se développent les inégalités sociales et les emplois de « *travailleurs pauvres* ».

De fait, l'évolution de la productivité a été la clef des évolutions en la matière, des gains exceptionnels (+ 4 % en 2004 après + 4,2 % en 2003 et + 4,6 % en 2002) ayant longtemps paralysé les embauches. Mais la hausse de la productivité a fini par décélérer en fin d'année et les entreprises américaines, pour répondre à une demande toujours vigoureuse, ont alors été contraintes d'accroître leur main-d'œuvre. Quelles sont les perspectives du marché du travail pour 2005 ? En phase avec le ralentissement de la croissance, les créations d'emplois semblent se stabiliser autour d'une tendance de 150 000 par mois, qui correspond tout juste au nombre de postes nécessaires pour faire face à l'augmentation de la population active. Ce résultat est évidemment encore éloigné du rythme considéré comme « *normal* » pour une économie sortant de récession, qui est de l'ordre de 240 000 par mois.

2. Déficits budgétaires et de la balance des paiements courants : le risque non négligeable d'une crise de change mondiale

L'équation que doit résoudre la deuxième administration Bush - résorber les déficits du budget et de la balance des comptes courants - tient de la gageure. Le bilan du premier mandat est, en effet, sur ce plan, catastrophique : le déficit des finances publiques atteint environ 4,7 % du PIB et le déficit extérieur avoisine 6 % du PIB. Une dérive qui aurait entraîné, dans le cas d'une petite économie ouverte, une dépréciation incontrôlée de la monnaie, une perte de compétitivité, une insolvabilité des agents et sans doute l'intervention du FMI. Elle ne laisse pas d'inquiéter les partenaires des Etats-Unis au sein du G8 en raison de ses conséquences monétaires et financières déjà perceptibles mais surtout potentielles, qui appelle un meilleur partage de la croissance américaine avec le reste du monde.

¹² Il se situe à 5,2 % en mars 2005.

2.1. La résorption maîtrisée des déficits jumeaux est loin d'être acquise

En matière économique, l'héritage le plus controversé de la première présidence Bush est certainement l'explosion du déficit budgétaire. Celle-ci est liée, en grande partie, aux baisses d'impôts opérées de manière répétée de 2001 à 2004 pour un total de 1900 milliards de dollars sur dix ans et au coût de la guerre en Irak. En janvier 2001, lorsque l'actuel locataire de la Maison Blanche est devenu président, le Trésor américain prévoyait de dégager un surplus budgétaire lors des dix années suivantes de 5 600 milliards de dollars. Moins de quatre ans plus tard, les mêmes experts s'attendent à accumuler 3 000 milliards de dollars de dette supplémentaire d'ici 2011. Au cours de l'année fiscale qui s'est terminée le 30 septembre 2004, le gouvernement fédéral a enregistré un déficit de 413 milliards de dollars (soit 3,6 % du PIB), une somme sans précédent en valeur absolue. Le gouvernement doit donc emprunter chaque jour 1,1 milliard de dollars et la couverture des intérêts de la dette (qui ne représente, il est vrai, que 63,4 % du PIB contre 163 % au Japon, soit le même ordre de grandeur qu'en France où elle atteint 65,6%) dépasse d'ores et déjà les budgets de l'éducation, de la sécurité intérieure, de la justice, de la police, des anciens combattants, de l'exploration spatiale et de l'aide internationale.

Le Président Bush s'est engagé, lors de la campagne électorale, à réduire de moitié, d'ici 2010, ce déficit budgétaire tout en promettant la pérennisation des baisses d'impôts décidées lors de son premier mandat¹³, qui ont pourtant été à l'origine des deux-tiers de la dérive enregistrée selon le bureau du budget du Congrès. Celui-ci ne croit d'ailleurs pas à ces promesses et estime, au contraire, que le déficit devrait certes se réduire en 2005 et 2006 mais avant de repartir à la hausse en 2007 et 2008, en raison notamment du départ à la retraite de la génération du *baby boom* qui augmentera les dépenses de santé couvertes par l'Etat fédéral¹⁴. Il en irait ainsi surtout si le projet de privatisation partielle du système public de retraite (*social security*) est effectivement mis en œuvre, ce qui entraînera une chute du niveau des pensions mais aussi - au moins pendant une longue période de transition entre les deux systèmes - des besoins de trésorerie considérables alimentant le déficit public¹⁵.

¹³ D'autres projets sont, par ailleurs, évoqués : remplacement de l'impôt sur le revenu par une TVA, baisse de l'impôt sur les bénéfices, taux unique (de 20 %) pour l'impôt sur le revenu. Officiellement présentés comme des moyens d'alléger la « *pression fiscale* », ils pourraient servir, à terme, à couvrir une hausse inéluctable des impôts.

¹⁴ Le projet budget présenté en février par le Président Bush prévoit de ramener le déficit à 3 % du PIB en 2006 et 1,7 % en 2008.

¹⁵ Retirer 4 points, comme l'a proposé George Bush, des 12,4 % des salaires qui sont prélevés pour payer les retraites, contraindrait l'Etat fédéral à emprunter, sur plusieurs années, entre 1 000 et 2 000 milliards de dollars sur les marchés financiers, soit de 9,5 % à 19 % du PIB, qui viendraient gonfler une dette de plus de 4 300 milliards de dollars.

Côté déficit courant¹⁶, l'équation apparaît encore plus problématique : il s'est élevé à 650 milliards de dollars en 2004 (dont 617,7 milliards de dollars pour le déficit commercial, en hausse de 24,4 % par rapport à 2003) et devrait être porté à 700 milliards cette année, soit plus de 6 % du PIB. Selon le FMI, aucun pays industrialisé n'a pu rester longtemps sans réagir avec un déficit excédant 5 % du PIB. Ce déficit se creuse sous l'effet de deux facteurs : une demande interne plus forte que dans le reste du monde et une perte de compétitivité considérable face aux pays de la zone dollar au cours des dix dernières années, soit que ces pays aient connu de fortes dévaluations (Argentine par exemple), soit qu'ils aient acquis une industrie moderne tirant parti de leurs faibles coûts salariaux (Chine notamment). A terme, ces déséquilibres devraient conduire à une rupture des parités fixes avec le dollar et à une réévaluation des pays les plus compétitifs.

Dans ce contexte, faute d'épargne intérieure suffisante, l'économie américaine est aujourd'hui contrainte de faire appel aux investisseurs étrangers : elle capte ainsi 80 % des surplus d'épargne mondiale (à raison d'environ 2 milliards de dollars par jour) pour financer tant le déséquilibre profond de ses finances publiques que les dépenses excessives des consommateurs. Après avoir utilisé toutes ses munitions monétaires et budgétaires, la seule marge de manœuvre dont dispose l'administration Bush se trouve du côté des changes et de la valeur du dollar¹⁷ : l'affaiblissement de la devise américaine peut permettre, à la fois, de protéger l'emploi, de rendre les entreprises américaines plus compétitives et de réduire le déficit commercial. La plupart des économistes américains estiment que les Etats-Unis peuvent supporter sans dommage un déficit extérieur de 2 à 3 % du PIB, ce qui signifie une division par deux par rapport au taux actuel. Or, une baisse de 10 % du dollar réduirait, selon les évaluations usuelles, le déficit courant de 1 point de PIB, ce qui indique l'ampleur de la baisse encore nécessaire (20 à 30 %) pour réduire suffisamment le déséquilibre par ce seul moyen.

¹⁶ Somme du déficit des échanges de biens et services et des revenus versés à l'étranger diminués des revenus perçus de l'extérieur. Un déficit est toujours équilibré comptablement par un excédent de la balance des capitaux, c'est à dire par des entrées nettes.

¹⁷ Selon Rexecode, la loi votée en octobre dernier qui permettra de rapatrier aux Etats-Unis les profits gagnés avant 2003 dans les filiales étrangères en acquittant un taux d'imposition de 5,25 % (sous réserve que ces mouvements soient effectués avant le 31 décembre 2005 et que les sommes en cause soient employées de telle sorte qu'elles stimulent la croissance et l'emploi en renouvelant les équipements ou en procédant à des acquisitions externes) peut également avoir des conséquences positives : certains économistes estiment à 0,5 point le gain potentiel en termes de croissance associé à ces entrées de capitaux (de l'ordre de 300 milliards de dollars attendus) qui représenteraient près de la moitié du déficit courant, apportant ainsi un sursis opportun au dollar.

2.2. Un risque réel d'effondrement du dollar

Le risque d'un krach du dollar est, de l'avis général, l'aléa majeur qui pèse sur les perspectives de l'économie mondiale en 2005. En 2004 déjà, la monnaie américaine a poursuivi la chute amorcée depuis 2002, reculant au cours de l'année nettement plus contre l'euro que contre le yen, ce qui traduit les efforts des autorités monétaires japonaises pour contrer l'appréciation de leur devise. La perspective la plus généralement retenue pour 2005 est encore celle d'un dollar faible mais les conjoncturistes intègrent tous un scénario noir qui verrait le billet vert décrocher brutalement et de manière accentuée vis à vis des autres devises en raison d'une crise de défiance des opérateurs.

Il est certes normal que le dollar baisse dès lors que le marché des changes est caractérisé par une offre excessive de cette devise par rapport à la demande. Cette offre, ce sont les dollars émis pour financer le déficit abyssal de la balance des paiements américaine qui résulte de déséquilibres financiers de plus en plus inquiétants : les ménages épargnent de moins en moins, s'endettent même pour consommer, d'où une explosion des importations et un creusement du déficit du commerce extérieur ; celui du budget fédéral a aussi beaucoup augmenté à cause notamment de la guerre en Irak et des baisses d'impôts décidées par le Président Bush. Face à cette offre de dollars, il faut bien constater que la demande des investisseurs diminue : en 2004, ils ont ainsi moins acheté d'actions, d'obligations, de bons du trésor que les années précédentes et ce déséquilibre pèse à la baisse sur les cours du dollar.

Avant l'explosion de la « *bulle internet* », le monde entier était porté à financer l'économie américaine qui offrait alors le meilleur taux de rentabilité : les acquisitions de sociétés outre-Atlantique se multipliaient et les investisseurs institutionnels augmentaient tendanciellement la part des actions américaines dans leurs portefeuilles. Mais, depuis le krach boursier de 2000, ce mouvement est grippé, de sorte que les entrées de capitaux privés aux Etats-Unis sont désormais inférieures de 200 milliards aux sorties, augmentant d'autant le besoin de financement du pays : la couverture du déficit courant repose désormais essentiellement sur l'acquisition de titres de dette et marginalement sur l'achat de titres de propriété. Fort heureusement, les banques centrales de Chine, d'Inde et d'autres pays émergents asiatiques, soucieuses de freiner la dépréciation du dollar, source de renchérissement de leurs exportations aux Etats-Unis, ont pris jusqu'à présent le relais. Le Japon lui-même a accumulé les billets verts pour éviter qu'une appréciation du yen fasse baisser les prix de ses importations et aggrave ainsi la déflation à laquelle il est confronté.

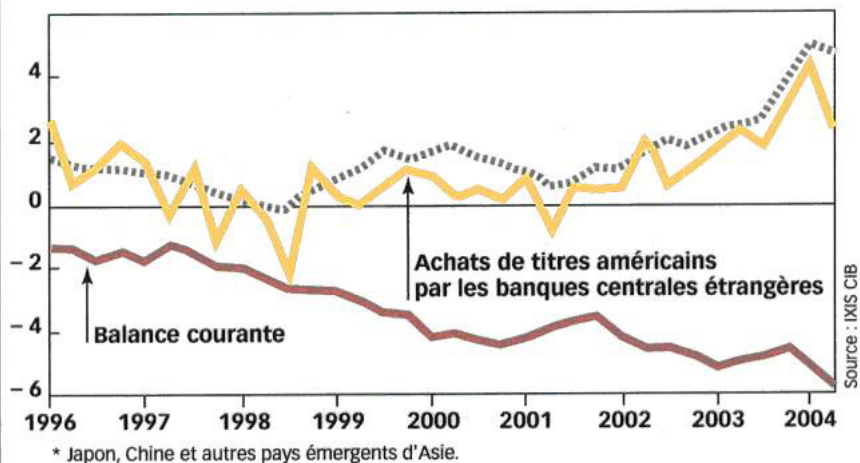
En accumulant plus de 1 000 milliards de dollars en trois ans, essentiellement investis en obligations du Trésor américain, ces pays ont contribué à maintenir les taux d'intérêt à un niveau bas aux Etats-Unis, permettant ainsi aux consommateurs de continuer à s'endetter et à acheter des produits importés, en particulier en provenance d'Asie. Mais ce soutien commence aujourd'hui à faiblir, les pays asiatiques diversifiant leurs placements

en achetant d'autres devises, voire en reportant une partie de leurs engagements sur l'or, dans un contexte où la baisse du dollar est perçue comme l'arme privilégiée par les Américains pour résoudre leurs déséquilibres financiers. Selon que cette baisse sera contrôlée ou non, les conséquences pour l'économie mondiale seront évidemment très différentes :

- dans le premier cas, un dollar faible ne relancerait sans doute pas suffisamment les exportations compte tenu de la désindustrialisation en cours mais entraînerait un renchérissement du prix des importations qui en limiterait le volume et permettrait de ramener le déficit extérieur à un niveau soutenable ; de plus, la hausse attendue des taux d'intérêt pour continuer à attirer les capitaux inciterait les ménages à arbitrer davantage en faveur de l'épargne et donc à moins consommer ; la croissance américaine ralentirait aux alentours de 2 % ;
- dans le second cas, celui d'une chute brutale et incontrôlée du dollar - qui ne pourrait d'ailleurs qu'être amplifiée, dans un tel contexte, par la spéculation -, la hausse des taux qui s'en suivrait serait certainement très forte, ce qui pourrait provoquer une crise boursière et un effondrement du marché immobilier. La valeur de leur patrimoine diminuant, les Américains réduiraient fortement leur consommation, ce qui provoquerait une récession aux Etats-Unis mais aussi, par effet de contagion, en Europe, en Asie - et notamment au Japon dans l'hypothèse d'une forte réévaluation du yen - et dans les pays émergents dont le développement est dépendant des courants d'exportation à destination des pays développés.

L'Asie soutient le dollar

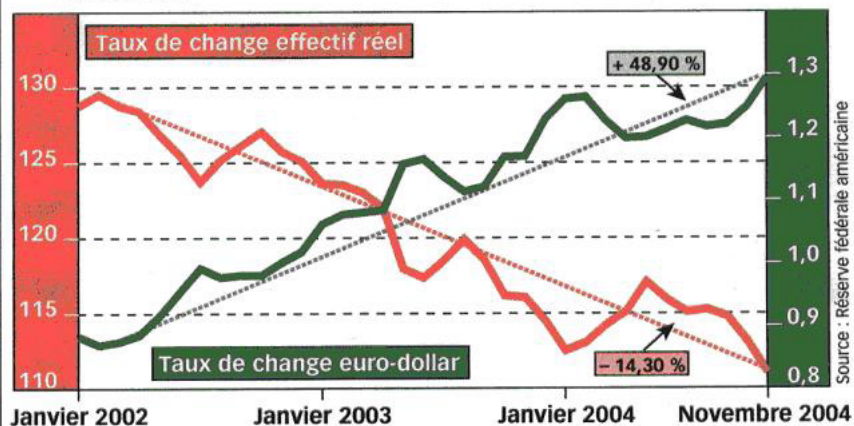
Solde des échanges extérieurs, achats de titres américains par les banques centrales étrangères et variations sur un an des réserves de changes en Asie, chaque variable en % du PIB des Etats-Unis



* Japon, Chine et autres pays émergents d'Asie.

Tout dépend du point de vue...

Taux de change effectif réel du dollar et taux de change euro dollar



Source : Alternatives économiques.

Une intervention concertée des banques centrales, dans le prolongement, par exemple, d'une conférence internationale, serait certes de nature à remettre de l'ordre sur le marché des changes mais cela supposerait que les principaux pays s'accordent (comme en 1987 lors des accords du Louvre et en 1995 lors de la crise mexicaine) sur les causes de cette situation, ce qui est loin d'être le cas : les Européens reprochent aux Etats-Unis de ne rien faire pour réduire leur déficit budgétaire ; les Etats-Unis déplorent que l'Europe ne fasse aucun effort pour relancer sa croissance, ce qui favoriserait les exportations américaines. Il est clair pourtant que si, pour soutenir l'activité en Europe, la Banque centrale européenne (BCE) réduisait ses taux d'intérêt (et *a fortiori* ne les augmentait pas), cela aiderait la Réserve fédérale américaine à ne pas trop relever les siens. Il en serait de même si les Etats-Unis diminuaient leur déficit budgétaire tandis que l'Europe adoptait une politique de relance budgétaire. Cela suppose toutefois un esprit coopératif dont on ne perçoit pas, à court terme, la manifestation¹⁸.

En conclusion, on peut certes considérer que Washington utilise, une fois de plus, l'arme du dollar pour faire payer à ses partenaires ses propres excès de politique économique, ce qu'illustre parfaitement la célèbre formule utilisée au début des années 1970 par le secrétaire d'Etat au Trésor américain John Connally : « *le dollar, c'est notre monnaie mais c'est votre problème* ». Toutefois, il convient de rappeler que l'économie mondiale a profité de la relance qui a sorti les Etats-Unis de la récession en 2001, grâce à une action énergique et concertée du gouvernement américain (par le biais d'une hausse des dépenses publiques) et de la Réserve fédérale américaine (dont les taux d'intérêt sont passés de 6,5 % à 1 %) qui a favorisé le redémarrage de l'activité et le désendettement des entreprises. Cette réactivité a, dans le même temps, fait défaut en Europe où tant les gouvernements que la BCE ont, par leur inertie et leur défiance réciproque, pénalisé la croissance. Cela pose très directement la question du gouvernement économique de l'Europe, et en particulier de la zone euro, dont les fondements sont désormais clairement établis mais tardent à entrer en application¹⁹.

¹⁸ Cf. Chapitre II, III-, C-, « 2. Des menaces d'intervention sur les marchés des changes insuffisamment crédibles », *infra*.

¹⁹ Cf. chapitre II, *infra*.

Encadré 2 : Des taux longs historiquement bas

Du côté des taux d'intérêt à long terme, les rendements ont déjoué, en 2004, les prévisions des investisseurs et des analystes : au début de l'année, ceux-ci s'attendaient à une brutale remontée des taux d'intérêt à long terme (les taux des emprunts d'Etat à dix ans étant pris comme référence) jusqu'à 5 %, aux Etats-Unis comme en Europe, en contrepartie des hausses attendues des taux directeurs des banques centrales. C'est certes le mouvement constaté au premier semestre (le taux à dix ans aux Etats-Unis passant de 4,24 % le 1^{er} janvier à 4,87 % en juin tandis qu'il s'élevait de 4,29 % à 4,45 % en France) mais les taux ont ensuite rechuté en-dessous de leur niveau du début de l'année pour se situer finalement à 4,22 % aux Etats-Unis et 3,67 % en France. En moyenne, le taux à dix ans américain a été de 4,3 % et le taux de la zone euro de 4,2 %.

Ces niveaux peuvent apparaître comme surprenants dans un contexte de croissance forte et de hausse des prix du pétrole qui pouvait faire redouter une poussée d'inflation importée. Ils ne sont toutefois pas sans précédent historique même s'il faut parfois remonter loin dans le passé : comme le rappelle Rexecode, le taux des obligations publiques à dix ans américain a été inférieur à 4 % de 1900 à 1914, puis de 1925 à 1962 ; le taux français a été, de son côté, inférieur à 4 % avant 1914 puis seulement en 1930 et 1931. Le fait marquant de la seconde moitié de l'année a surtout été la divergence qui s'est installée au dernier trimestre entre les taux américains et européens : les marchés obligataires (qui sont le reflet des attentes de taux d'intérêt dans dix ans) craignaient, en effet, qu'une baisse trop forte du billet vert ne pénalise l'économie de la zone euro ; ils anticipaient donc des taux plus bas de la part de la BCE pour répondre au trou d'air conjoncturel. Ce petit décalage est à relier à celui existant entre les politiques monétaires des deux côtés de l'Atlantique : resserrement d'un côté, *statu quo* de l'autre. Mais il est clair que les taux longs américains restent directeurs au plan mondial et déterminent, en particulier, la dynamique des taux longs européens : cela tient tout autant à la profondeur des marchés financiers américains qu'au poids de l'économie des Etats-Unis.

Cette configuration va jusqu'à susciter la perplexité du président de la Fed qui a notamment déclaré, lors de son audition devant le congrès le 16 février dernier, que « *pour le moment, le comportement largement inattendu des marchés obligataires mondiaux* » - qualifié d'« *aberration* » - « *reste une énigme* ». De fait, ce sont principalement les banques centrales asiatiques qui contrôlent les rendements des emprunts du Trésor et le niveau du dollar via leurs interventions massives sur le marché des changes, déterminant ainsi, dans une large mesure, les conditions monétaires aux Etats-Unis. Cette situation est évidemment loin d'être optimale. Même s'ils ont continué de baisser en début d'année (y compris aux Etats-Unis en dépit du durcissement monétaire), le risque d'une augmentation des taux longs va peser sur 2005. Les mauvaises nouvelles, pour le marché obligataire, viendraient d'abord, comme il se doit, des Etats-Unis : déficit budgétaire élevé, déficit courant en progression alimentant une poursuite de la baisse du dollar et conduisant à rémunérer par des taux plus attractifs les placements des non-résidents... Un tel scénario devrait entraîner des corrections importantes sur le marché obligataire en 2005 (spécialement pour le compartiment des obligations à taux fixe et à échéance éloignée).

La poursuite du relèvement des taux courts aux Etats-Unis ainsi que le probable rebond des taux longs devraient impulser certains ajustements dans l'immobilier, y compris en Europe où la conjoncture à court terme du secteur devrait connaître la poursuite des corrections déjà amorcées dans certains pays (comme au Royaume-Uni) ou l'amorce d'une stabilisation ailleurs. Quant aux bourses européennes, leur profil devrait rester en grande partie dirigé par Wall Street (qui pourrait être dopée par le redémarrage des opérations de fusions-acquisitions) mais la remontée des taux longs ne pèserait pas trop, à court terme, sur le cours des actions tant que la profitabilité des entreprises reste élevée. Un phénomène de report vers la bourse pourrait même s'amorcer à la faveur du début de stabilisation de l'immobilier, dans un contexte où le taux d'épargne ne devrait pas baisser de façon substantielle²⁰.

B - JAPON : PAS ENCORE COMPLETEMENT SORTI D'AFFAIRE

L'économie japonaise va mieux, c'est une évidence, mais l'on ne peut encore parler de la fin de la déflation. Les perspectives restent assombries par le risque d'un ralentissement brutal de la croissance chinoise et celui d'une vive appréciation du yen, qui ne serait pas indolore compte tenu, en particulier, de la montée impressionnante des réserves de change.

1. L'évolution sur la période 1990-2004 et les prévisions pour 2005-2006 : des pressions déflationnistes moins fortes

Le redémarrage de l'économie japonaise a été la grande surprise de l'année écoulée au cours de laquelle l'archipel a commencé à se dégager de l'ornière dans laquelle il était embourbé depuis douze ans. Les analystes restent toutefois d'une extrême prudence pour l'avenir à moyen terme compte tenu des incertitudes de la conjoncture et les fragilités structurelles persistantes. Ils s'attendent généralement à ce que la croissance ralentisse dès 2005 avant une possible accélération en 2006.

²⁰ A noter qu'un retour à la « normale » des taux longs, qui impliquerait le passage à des politiques monétaires neutres, l'arrêt des interventions de change des banques centrales pour soutenir le dollar et une plus grande flexibilité des parités, réduirait de 8 à 12 % selon les pays l'actif net des ménages (soit 50 à 60 % du revenu) qui demeurerait toutefois confortable (de 4 ans et demi à 6 ans et demi). Cf. Flash IXIS CIB n° 2005-67, 14 février 2005, « *Le bilan des ménages américains, français et britanniques aujourd'hui et après le retour des taux d'intérêt à la « normale »* ».

1.1. Un rebond de courte durée ?

La perspective d'un retour de la croissance au Japon en 2004 a été confortée par les résultats enregistrés au premier trimestre : le PIB a cru, en effet, au début de l'année, de 6,8 % en rythme annuel soit une vigueur²¹ supérieure à celle des Etats-Unis et la plus élevée du G7. Mais il a ensuite enregistré un fléchissement qui a fait techniquement entrer l'économie en récession (avec respectivement - 0,2 %, - 0,3 % et - 0,1 % pour les trimestres suivants). Mais, au total, grâce à l'acquis des trois premiers mois, le taux de croissance s'est néanmoins situé au niveau encourageant de + 2,7 %. Au point que, fin octobre, tout en restant réservée sur la fin de la déflation, la Banque du Japon a pu laisser entendre qu'elle préparait un « *scénario de sortie* » en rompant progressivement avec la politique monétaire poursuivie jusqu'à présent. En fin d'année, les indices de confiance des ménages et des industriels restaient les plus positifs enregistrés au cours des treize dernières années.

Bien que l'on ne puisse plus mettre cette reprise sur le compte d'un simple rebond cyclique, le redressement de l'économie japonaise après tant d'années de déflation a été largement soutenu par les exportations (+ 14,2 % en glissement annuel), en particulier en direction des Etats-Unis mais aussi, de plus en plus, de la Chine. Cette dernière est, en effet, devenue le premier partenaire commercial du Japon en termes d'importations et le deuxième pour les exportations : les échanges entre les deux pays ont atteint 104 milliards d'euros en 2003 (soit une augmentation de 30 %) et ils ont dépassé les 120 milliards en 2004. Cette polarisation croissante sur la Chine en raison de l'intensification du commerce régional rend l'économie japonaise vulnérable à tout retournement de la conjoncture chez son grand voisin. Les exportations pourraient ainsi diminuer sous le double effet des mesures visant à enrayer la surchauffe dans ce pays et du ralentissement économique attendu aux Etats-Unis.

De fait, ce sont les investissements privés dans les secteurs tournés vers les marchés extérieurs qui ont été le principal moteur de la croissance. Cela conduit toutefois à accentuer la dichotomie entre un secteur industriel extraverti, compétitif et performant, et des petites et moyennes entreprises, peu exportatrices mais pourvoyeuses d'emplois, qui peinent à se dégager de l'ornière : l'utilisation de leur capacité de production est insuffisante et les liquidités leur font défaut ; elles souffrent aussi des délocalisations vers la Chine ou d'autres pays à faible coût de main-d'œuvre. Plus généralement, si la percée

²¹ Pour ce bilan 2004, les chiffres mentionnés sont ceux obtenus après la réforme de la comptabilité nationale, mise en place le 8 décembre 2004. Cette réforme s'est traduite par une révision à la baisse des séries historiques du PIB, suite à la mise en place - à l'instar des méthodes utilisées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni - d'un indice chaîné pour le calcul des déflateurs du PIB. Les autorités espèrent ainsi évaluer de façon plus juste la croissance réelle, surestimée jusqu'ici en raison d'une mauvaise appréhension de l'évolution des prix. Il est d'ailleurs à noter, d'une manière générale, que les statistiques japonaises font l'objet de révisions périodiques parfois substantielles qui ne facilitent pas l'analyse conjoncturelle.

économique chinoise suscite des restructurations douloureuses dans certains secteurs sous-compétitifs, elle encourage aussi des efforts pour maintenir l'avance technologique acquise dans d'autres.

Une augmentation modérée mais constante de la consommation a également contribué à la reprise, en dépit de tensions persistantes sur le marché du travail et de l'atonie des revenus. Depuis mars 2004, le taux de chômage est resté stable autour de 4,6 % de la population active (contre 5,4 % en 2002), soit le taux le plus faible depuis février 2001 : les services et le secteur de la santé ont été créateurs d'emplois, tandis que les effectifs baissaient dans les entreprises manufacturières ; c'est au cours de l'exercice 2003-2004 que le Japon a enregistré sa première création nette d'emplois en six ans, se traduisant par une baisse du taux de chômage. Mais les gains en la matière et les hausses de salaires réels sont encore insuffisants pour conforter la contribution positive du commerce extérieur à la croissance et lui assurer un puissant relais interne.

Au total, l'année 2005 devrait être marquée par un ralentissement de la croissance dans la continuité de la tendance constatée au deuxième semestre 2004 : elle devrait marquer le pas aux alentours de 1 % selon la moyenne des prévisions avant de retrouver un rythme plus soutenu en 2006 à près de 2 %. Elle se caractériserait par un ralentissement au premier semestre suivi d'une accélération modérée au second. Cette décélération serait liée à trois causes : d'une part, le recul de la demande mondiale en produits *high tech*, ce qui se traduirait par une montée des stocks dans ce secteur jusqu'à la mi-2005 ; d'autre part, un affaiblissement temporaire de la demande des Etats-Unis pesant sur les exportations et la croissance en Asie émergente ; enfin, cette dernière elle-même ne pourra maintenir une demande aussi dynamique qu'en 2004 sous l'impact du ralentissement sensible en Chine.

1.2. Des inquiétudes persistantes

Au delà de ces préoccupations conjoncturelles, d'autres ombres persistent également :

- tout d'abord, un endettement public qui atteint déjà un niveau exceptionnel (163 % du PIB) et s'élèvera à 170 % en 2006. Compte tenu du vieillissement rapide de la population, le gouvernement n'a pas d'autre choix que d'accentuer une politique résolue de stabilisation fiscale. Il poursuivra donc, en 2005, sa politique de réduction de la consommation et de l'investissement publics, ce qui devrait permettre de limiter le déficit à 6,5 % du PIB ;
- le second problème est celui des mauvaises créances des banques, qui s'élevaient encore, au 31 mars 2004, à 256 milliards d'euros, en diminution de 22 % par rapport à l'exercice précédent. Pourtant, à la faveur de la reprise et du rebond du marché boursier, les établissements ont continué à assainir leurs comptes même si certains

d'entre eux souffrent toujours d'une faible rentabilité d'exploitation et d'une insuffisance des fonds propres.

Plus fondamentalement encore, il reste que - contrairement à ce que beaucoup espéraient - la reprise observée en 2004 n'a pas permis de vaincre la déflation qui semble devenue une constante de l'économie japonaise. Il s'agit même d'une déflation au sens large, puisqu'elle ne concerne pas seulement les prix au détail, mais aussi ceux de l'immobilier qui continuent de chuter dans l'ensemble du pays, malgré un redressement dans certains quartiers du centre de Tokyo. Quant aux salaires, ils sont eux aussi orientés à la baisse : en un peu plus de deux ans, le travail à temps partiel est ainsi passé de 22 % de l'emploi total à 25 %, ce qui a induit une compression des revenus, la rémunération du travail à temps partiel ne représentant généralement que 30 % de celle versée pour un travail à temps plein. La hausse des prix du pétrole joue également négativement sur les salaires, les entreprises nippones, plutôt que de répercuter ce mouvement sur leurs prix de vente, préférant réduire leurs coûts. Elles continuent de privilégier un partage de la valeur ajoutée en faveur des profits et au détriment des dépenses en personnel.

Cette morosité salariale, pénalisante pour la consommation, n'aide pas l'économie japonaise à échapper au cercle vicieux de la déflation. Toutefois, en dépit des nombreux obstacles qui persistent, les économistes pensent que cette sortie pourrait se produire en 2005. La Banque du Japon a pour sa part récemment affirmé que l'indice des prix à la consommation devrait « *augmenter légèrement* » au cours de l'année fiscale qui prendra fin en mars 2006. Les perspectives sont donc plus favorables mais, à peine sorties de la déflation, les autorités nippones seront très rapidement confrontées à un autre immense défi : gérer la fin de la politique de taux zéro menée depuis dix ans par la Banque centrale. Elles devraient aussi continuer de gérer avec vigilance le taux de change du yen, dont l'appréciation face au billet vert se traduit par une réévaluation vis-à-vis du yuan et pénalise les exportations. Hors scénario catastrophe, des interventions massives sur le marché des changes devraient toutefois permettre à la devise nipponne de revenir autour de la valeur pivot de 110 yens pour 1 dollar, au prix d'une accumulation accrue de réserves.

2. Les limites et les dangers d'une accumulation excessive des réserves de change

En dix ans, le montant des réserves de change du Japon a été multiplié par sept. Cette évolution a résulté des interventions des autorités sur le marché des changes²² visant à lutter contre une appréciation du yen qui aurait encore aggravé les pressions déflationnistes. Celles-ci ont atteint des niveaux sans précédent en 2003-2004, ce qui invite à s'interroger sur les dangers et les limites de ce processus : d'une part, il génère un endettement public à court terme élevé ;

²² Sur cette question, on pourra notamment consulter *La lettre du CEPII* n° 230 de janvier 2004, « *Les banques centrales asiatiques et le dollar* » (Michel Aglietta et Bronka Rzepkowski).

d'autre part, compte tenu des montants en jeu, il fait courir un risque de change et de taux au ministère des finances japonais.

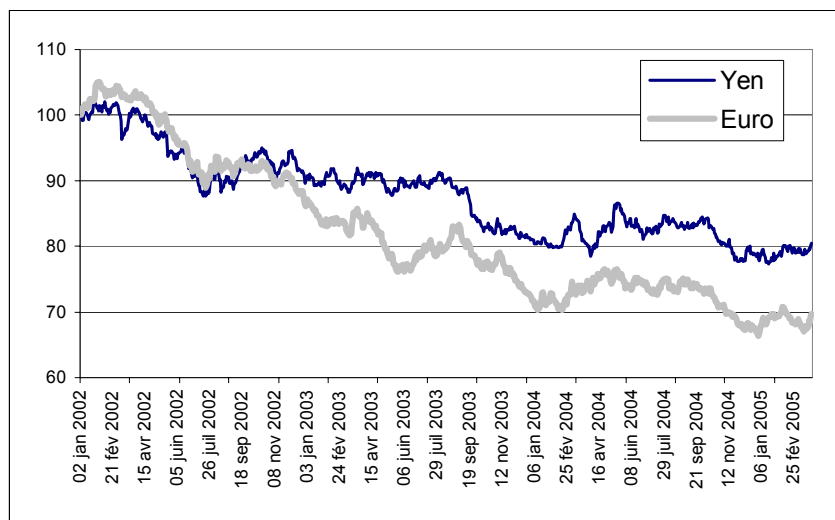
Depuis 1999, le caractère massif des interventions est, en effet, sans précédent : en 2003, un record a été atteint avec un montant cumulé atteignant près de 4 % du PIB. Si l'on considère comme « *normal* » le montant des réserves en devises du Royaume-Uni et de la zone euro (le dollar, et donc les Etats-Unis, bénéficiant d'un statut particulier), les réserves japonaises (840 milliards de dollars) ne devraient s'élever qu'à environ 90 milliards de dollars. Les pays émergents d'Asie disposent de niveaux de réserves relatifs encore plus importants mais qui sont sans doute justifiés, pour partie, par la plus grande instabilité de ces économies, illustrée par la crise asiatique de 1997-1998. Ils reflètent également la même volonté des gouvernements de limiter l'appréciation de leur monnaie vis-à-vis du dollar (voire de n'en accepter aucune dans le cas des pays ayant mis en place un « *peg* »).

L'efficacité de ces interventions répétées mais unilatérales - des interventions concertées auraient sans doute été plus efficaces - est difficile à apprécier. Elles semblent toutefois avoir freiné quelque peu l'appréciation du yen : ainsi, entre septembre 2003 et la mi-mars 2004 - période au cours de laquelle les interventions ont été les plus importantes -, l'euro s'est apprécié de l'ordre de 12 % contre le dollar et le yen de 5 % seulement. En outre, le caractère massif des interventions passées a sans doute rendu crédible la possibilité d'actions futures et quelque peu dissuadé la spéculation.

Ainsi, depuis deux ans, la monnaie japonaise a-t-elle bien mieux réussi à freiner le processus que la monnaie européenne : depuis janvier 2002, le dollar des Etats-Unis a perdu plus de 30 % de sa valeur par rapport à l'euro (qui est ainsi passé de 0,90 à 1,30 dollar) mais seulement 20 % par rapport au yen.

Graphique 3 : L'évolution du taux de change du dollar
face au yen et à l'euro depuis 2002

(base 100 au 1^{er} janvier 1999)



Source : Banque du Canada, graphique Conseil économique et social.

Toutefois, revers de la médaille, le gonflement des réserves de change expose le Japon à une série de difficultés liées à la gestion de la liquidité interne mais aussi à la montée des risques de change et de taux sur le portefeuille d'actifs étrangers détenus²³. Certes, du fait de la politique quantitative menée par la Banque centrale, la charge de cette très importante dette à court terme est minime et son placement très facile mais, dans l'hypothèse d'une sortie de déflation à moyen terme, cet endettement se renchérira, pesant sur des finances publiques déjà largement dégradées, et son refinancement sera plus difficile. Par ailleurs, compte tenu du taux de change moyen des réserves accumulées depuis avril 1991 (108,6 yens pour un dollar), les pertes de change s'élèveraient à 2 trillions de yens (19 milliards de dollars) pour un dollar à 105 yens, un montant faible au regard des volumes en jeu. Dans le cas d'un scénario de risque (90 yens/dollar), les pertes atteindraient cette fois 10 trillions de yens (96 milliards de dollars soit près de 2 % du PIB).

En définitive, si les réserves font peser un risque de change substantiel, le Japon ne supporte pas aujourd'hui, du fait d'une politique monétaire singulière, les coûts associés habituellement à des réserves excessives, à l'instar des pays émergents d'Asie (difficulté à gérer la liquidité interne, perte de revenus

²³ En moyenne depuis 2000, la part des réserves totales placées sur le marché obligataire est de 75 % et celle en dépôts de 22 %, le solde recouvrant l'or, les réserves au FMI et les DTS.

d'intérêts). Mais il est clair qu'une glissade du dollar modifierait substantiellement le constat.

III - L'EMERGENCE DE NOUVEAUX « GRANDS »

A côté des Etats-Unis et du Japon, de nouveaux « *grands* » émergent, en pesant de plus en plus sur les échanges mondiaux et sur le rythme de croissance d'ensemble. L'année 2004 a, de ce point de vue, certainement marqué une étape-clé dans cette évolution en plaçant au devant de la scène trois pays aux performances économiques indéniables. Les résultats enregistrés par la Chine, l'Inde et le Brésil ont, en effet, chacun avec leurs caractéristiques propres, suscité des appréciations flatteuses qui méritent toutefois d'être nuancées : d'abord parce que ce dynamisme ne repose pas, loin de là, sur le respect des conditions d'un développement durable ; ensuite, parce qu'il porte en germe une recomposition des rapports de force à l'échelle du monde qui déstabilise déjà les marchés, soulignant les progrès nécessaires en matière de régulation internationale.

A - DES PERFORMANCES INDENIABLES...

De manière sans doute réductrice mais néanmoins évocatrice, on peut caractériser la place des trois « *nouveaux grands* » dans le concert international par la formule suivante : l'économie mondiale possède avec la Chine²⁴, un nouvel atelier, ses bureaux sont en Inde²⁵ et le Brésil²⁶ est sa ferme. Au delà de la formule, ces trois pays sont, en tout état de cause, appelés à peser de plus en plus sur la croissance et les échanges mondiaux mais aussi à exercer un rôle politique majeur à mesure que leur potentiel se matérialisera.

1. La Chine, « *atelier du monde* » ?

Toujours plus de croissance, toujours plus d'intégration dans l'économie mondiale, telle semble être la norme pour l'économie chinoise qui, en 2004, a certainement franchi un point de non-retour, trois ans après l'admission de ce pays à l'OMC : la croissance a caracolé à 9,5 % l'année dernière, soit le taux le plus élevé depuis 7 ans ; les investissements directs étrangers ont crû de près de 25 % et le commerce extérieur de près de 40 %. La sixième économie mondiale est devenue aussi la troisième puissance commerciale du monde : son commerce extérieur (importations + exportations) atteint 880 milliards d'euros, soit plus de 70 % de son PIB.

²⁴ Cf. Michel Brasier, « *Les relations franco-chinoises* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 7 du 17 novembre 1995 ainsi que Françoise Lemoine, « *L'économie chinoise* », La Découverte, collection Repères, 2003 et le dossier de la DREE, « *Chine : la longue marche vers la société de prospérité moyenne* », octobre 2004.

²⁵ Cf. Georges Abadie, « *Les relations économiques et culturelles entre la France et l'Inde* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n° 11 du 11 mai 2004.

²⁶ Cf. Lucien Bouis, « *Les relations entre l'Union européenne et le Mercosur* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°1 du 6 février 2002.

Comme en 2003, la Chine reste la destination numéro un de l'investissement direct étranger dans le monde, avec près de 56 milliards d'euros d'investissements. Elle doit ces performances à la vague de délocalisations industrielles (asiatiques d'abord puis occidentales) qui a marqué ces dernières années, les entreprises étant attirées sur le continent chinois par le faible coût de sa main d'œuvre. La Chine s'est ainsi spécialisée dans les activités d'assemblage, se substituant progressivement aux « *dragons* » asiatiques et au Japon dans l'approvisionnement en produits finis des grands marchés américains et européens²⁷. Ce qui justifie, pour certains, de lui attribuer le qualificatif d'« *atelier du monde* », voué à s'élever au rang de nation développée en moins de vingt ans alors qu'il en aura fallu près de cinquante à la Corée du Sud.

Cette fuite en avant promet quelques grands écarts. Première préoccupation : la surchauffe. Les investissements en capital fixe, baromètre en la matière, ont augmenté de 15,8 % contre 26,7 % en 2003. Les mesures de resserrement du crédit prises par le gouvernement ont freiné notamment l'activité dans des secteurs comme la construction et l'acier. Mais les espérances vis-à-vis du gigantesque marché chinois ont conduit à une surenchère telle des groupes locaux et étrangers que les infrastructures ont du mal à suivre le rythme de la croissance : le réseau de transports, l'approvisionnement en énergie et en matières premières, le secteur financier²⁸ ont atteint un seuil critique de développement. Dans le même temps, l'appétit de la Chine en matières premières (plus de 30 % de croissance des importations pour le minerai de fer et le pétrole en 2004) et en biens d'équipement pèse sur les cours mondiaux : c'est le cas de l'acier plat, par exemple, que la Chine importe en quantité pour son industrie automobile²⁹.

Jusqu'à aujourd'hui, le recours à des mesures autoritaires (restrictions administratives dans le domaine du crédit par exemple), panachées de plus en plus avec une régulation plus classique, tel le levier des taux d'intérêt (le premier relèvement en neuf ans des taux longs, de 0,27 de point de pourcentage, a eu lieu en octobre 2004), semble avoir permis de maintenir le cap. Mais le coup de frein a été rude, par exemple, dans l'automobile, au point de susciter des craintes d'un danger déflationniste³⁰. Il reste que ce dynamisme soutenu apparaît comme une nécessité ne serait-ce que pour faire face à la pression démographique : comme l'a souligné M. Xia Huang, représentant de l'Ambassade de Chine à Paris, lors de son audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture, le 17 mars dernier, la population chinoise augmente de 15 millions

²⁷ Cela conduit déjà à un déséquilibre criant entre des sociétés exportatrices performantes (57 % du commerce extérieur est le fait de sociétés à capitaux étrangers) et des investissements à destination du marché interne souvent beaucoup moins productifs.

²⁸ Cf. Revue d'économie financière n°77, « *Le devenir financier de la Chine* », 2005.

²⁹ Cf. C, « 1. Les prix du pétrole et des matières premières », *infra*.

³⁰ Ainsi, les ventes de voitures individuelles, qui avaient progressé de 75 % en 2003, n'ont pas dépassé les 15 % de croissance en 2004. Les constructeurs ont dû ralentir fortement les cadences, tout en se livrant à une guerre des prix (de 10 % à 40 % du prix de vente), au risque de voir leurs marges s'éroder.

d'habitants par an (soit « *une France tous les quatre ans* ») et la croissance par habitant est quant à elle relativement élevée mais tout à fait dans la norme d'un pays encore en développement.

Encadré 3 : Point sur l'Asie émergente

La croissance dans la plupart des pays d'Asie a perdu quelque peu de l'altitude dès le printemps 2004, en relation avec un tassement des exportations, en particulier à destination de la Chine (elles avaient, il est vrai, augmenté de 51 % en 2003). La demande interne a également plutôt faibli dans la plupart des pays, de sorte que l'impulsion adressée par l'Asie émergente vers le reste du monde au moyen de ses importations a perdu de sa vigueur.

A la périphérie méridionale de la Chine, les économies du sud-est asiatique poursuivent toutefois leur croissance mais le taux régional annuel supérieur à 5 % en 2004 cache des disparités préoccupantes : l'Indonésie (+ 4,3 %) ne parvient pas à réduire un chômage qui affecte, directement ou indirectement, près de la moitié de ses salariés et ses infrastructures continuent de se dégrader ; la dette des Philippines a pratiquement doublé ; le Cambodge, le Laos, la Birmanie et le Timor Oriental demeurent des poches de pauvreté. Les économies les plus dynamiques sont celles de Singapour (+ 8 %), de la Malaisie (+ 7 %) et de la Thaïlande (+ 6 %). Le Vietnam reste un cas à part puisque sa forte expansion depuis le début du siècle (plus de 7 % l'an) ne lui a pas encore permis, loin de là, de rattraper son retard en dépit du doublement de son niveau de vie en dix ans.

L'orientation plutôt baissière de la plupart des indicateurs synthétiques de l'activité ne permet pas d'anticiper de reprise de l'activité. Au contraire, la poursuite de la modération de la croissance est plus probable en relation, d'une part, avec le fort prélèvement qu'exerce la hausse du cours des matières premières et, d'autre part, avec un fléchissement de l'activité en Chine qui continuerait de s'effectuer en bon ordre. Ces évolutions négatives viendraient s'ajouter à la réorientation des investissements étrangers vers la Chine dont souffre déjà la région.

Au-delà du cas chinois, c'est quasiment l'ensemble des économies de la zone qui risque de voir le *policy-mix* devenir moins accommodant que dans un passé récent. L'inflation s'est plutôt redressée au cours des derniers mois ce qui a ramené les taux courts réels en territoire négatif ou nul pour la plupart des économies de la zone. Face à cette dérive, un tournant vers le durcissement des politiques monétaires a d'ores et déjà été adopté par quelques banques centrales asiatiques. En outre, l'accélération des prix au niveau des ventes au détail, occasionnée par la hausse du coût des approvisionnements énergétiques, a été atténuée par les subventions des prix des produits pétroliers versée par plusieurs Etats. Si l'inflation a pu être maîtrisée par cette opération, en revanche les comptes publics déjà passablement dégradés pour la plupart des économies asiatiques ont à nouveau été mis à contribution. Il est probable qu'un resserrement budgétaire se dessine et que cette pratique des subventions perde de l'ampleur ce qui se traduirait par des tensions inflationnistes accrues. La consommation des pays d'Asie pourrait alors en être affectée. Seule la Corée du Sud fait exception dans ce tableau, le *policy-mix* étant appelé à s'assouplir de nouveau afin de soutenir une économie engluée dans des difficultés purement internes (répercussion de la crise des cartes de crédit à la consommation, situation financière délicate des PME) qui ne permettent d'anticiper qu'une croissance plutôt molle en 2005 comme en 2006.

Deuxième grande préoccupation : rester à la hauteur des attentes générées par son ouverture sur l'étranger. La Chine est, en effet, l'objet d'un nombre croissant de plaintes à l'OMC (46 demandes d'enquêtes ont été déposées sur les neuf premiers mois de 2004) et de plus en plus exposée à des frictions commerciales. Les sociétés étrangères implantées en Chine exigent une mise à niveau des pratiques administratives locales, mais aussi de la gouvernance

d'entreprises. Surtout, dans cette course à la mondialisation qui semble pour l'instant tant lui profiter, la bonne volonté chinoise est mise à l'épreuve par les pressions de l'Europe, des Etats-Unis et du Japon en faveur d'une libéralisation du taux de change du yuan³¹ : lorsqu'en février 2004, à Boca Raton, le G7 appelait à plus de flexibilité des monnaies, il visait de fait la Chine ; il en était de même après la réunion du G20 de Berlin en novembre. Si ce seul fait ne serait sans doute pas de nature à résorber le déficit courant américain, une appréciation réelle du yuan relâcherait toutefois la pression qui s'exerce sur l'euro, la devise européenne étant devenue la variable d'ajustement du système monétaire international³².

Un passage à un taux flottant du yuan vis-à-vis du dollar ou plutôt son ancrage sur un panier de devises (au lieu du *peg* actuel) pourrait se faire plus vite que prévu : le relèvement des taux d'intérêt fin octobre dernier, puis la libéralisation partielle des transferts de capitaux pour les Chinois d'outre-mer basés en Chine, semblent l'annoncer. De surcroît, plus les autorités temporisent, plus la spéculation, sous la forme d'une entrée massive de capitaux pariant sur l'appréciation du yuan, est forte et plus la décision risque d'être difficile à prendre. Ces sommes, qui nourrissent l'inflation et les « bulles » immobilières de Pékin et Shanghai, sont officiellement estimées entre 24 et 40 milliards d'euros pour 2004, soit entre 50 % et 70 % des investissements directs étrangers de l'année.

Malgré les pressions extérieures, le gouvernement est toutefois conscient des dangers qu'il y aurait à libéraliser la politique des changes tant que l'assainissement bancaire n'a pas davantage progressé³³ - c'est le véritable talon d'Achille de l'économie chinoise³⁴ - et que les marchés financiers ne sont pas suffisamment développés. La Chine, dont l'endettement extérieur est très faible³⁵, est certes, pour l'instant, immunisée contre une crise du type de celles qui ont touché la Thaïlande ou l'Argentine. Mais le surplus de liquidités dans le système bancaire expose le pays, une fois le taux de change flexible instauré, à une fuite des capitaux, que les réserves en devises - les deuxièmes du monde³⁶ après celles du Japon - ne pourraient sans doute pas couvrir.

³¹ Cf. notamment Agnès Benassy-Quéré, Françoise Lemoine, Amina Lahrèche-Révil, « *Le yuan doit-il être réévalué ?* », *La lettre du CEPII* n° 227, octobre 2003, Bronka Rzepkowski, « *Spéculations sur le yuan* », *La lettre du CEPII* n° 234, mai 2004 et Amina Lahrèche-Révil, « *La sous-évaluation du yuan* », *Horizons bancaires* n° 323, décembre 2004.

³² Cf. Chapitre II, III., C., « *I. L'ajustement monétaire entre les Etats-Unis, l'Asie et l'Europe se réalise aujourd'hui au détriment de la zone euro* ».

³³ En particulier, l'encours des « *prêts non performants* » s'élevait officiellement à 393 milliards de dollars soit 23,7 % du PIB à la fin 2004.

³⁴ Cf. le n°77 de la Revue d'économie financière, *op. cit.*

³⁵ Il atteint 14 % du PIB.

³⁶ 609 milliards de dollars à la fin 2004.

2. L'Inde, « bureau du monde » ?

Malgré la libéralisation engagée au début des années 1990, l'Inde reste l'une des économies les plus fermées d'Asie : les exportations représentent environ 15 % du PIB et comptent pour moins de 1 % du commerce international. L'étroitesse de son secteur industriel et une position géographique qui ne lui permet pas de participer pleinement aux processus d'intégration régionale ont constitué des obstacles à l'évolution de ses spécialisations. Ses exportations traditionnelles (agricoles et textiles), peu compétitives, ont du, en outre, affronter le protectionnisme des marchés internationaux.

En revanche, dans certains secteurs nouveaux à forte intensité en capital humain (informatique, industrie pharmaceutique et biotechnologies), ce pays se positionne progressivement sur les créneaux dynamiques de la demande mondiale, tout en évitant une concurrence frontale avec la Chine dans les industries de main d'œuvre. L'Inde est ainsi devenue le premier exportateur mondial de médicaments génériques et de services informatiques (devant l'Irlande et les Etats-Unis) : c'est ce qui justifie, pour de nombreux observateurs, de considérer ce pays comme le futur « bureau du monde ».

La croissance sur l'année fiscale 2004-2005 a décéléré par rapport à l'année précédente (8,2 % de mars 2003 à mars 2004), l'agriculture, qui représente encore 22 % du PIB, ne pouvant pas, en raison d'une mousson moins abondante, reproduire son taux de croissance de 9,1 % en 2003. Les analystes de la Banque asiatique de développement estiment la croissance agricole 2004 à seulement 2 %. En revanche, ils prévoient le maintien de la croissance du secteur industriel, qui a augmenté de 7,2 % en 2003. Sur les quatre premiers mois de cette année fiscale, celui-ci affichait déjà une croissance de 7,9 % l'an. L'accroissement des importations de 21,8 % contre des exportations en hausse de 19,9 % a légèrement accru le déficit commercial, mais sans menacer le compte courant.

Le défi du nouveau gouvernement est de poursuivre les réformes indispensables pour mettre l'économie sur la voie d'une croissance régulière et supérieure à 7 % ou 8 %, seule à même de réduire la pauvreté qui continue d'affecter un tiers du milliard d'Indiens³⁷ (cf *infra*). A cet égard, on peut craindre que le secteur industriel ne soit pas en mesure d'absorber l'emploi agricole excédentaire et que la productivité dans les services des technologies de l'information soit trop élevée pour y contribuer. Cela ferait reposer la dynamique de l'emploi sur le développement encore non assuré des services aux personnes, à faible productivité³⁸.

³⁷ L'Inde devrait devenir la pays le plus peuplé du monde d'ici 2050 avec 1,6 milliard d'habitants (soit une croissance de près de 50 %) devant la Chine (1,4 milliard soit + 11 %). Cf. rapport 2004 du *Population reference bureau*, Washington.

³⁸ Cf. Evariste Lefeuvre, « *Quelle stratégie de développement pour l'Inde ?* », Flash CDC Ixis n° 2004-305 du 14 octobre 2004.

3. Le Brésil, « *ferme du monde* » ?

La stratégie de développement du Brésil, basée sur l'indépendance nationale, a depuis longtemps incité le pays à jouer sa propre partition dans l'économie mondiale. Cette volonté lui a permis de construire une structure industrielle sophistiquée, par exemple dans l'aéronautique. Elle s'est également illustrée dans le domaine de la santé publique, en dépit du *lobbying* des laboratoires américains, à travers la fabrication locale de médicaments génériques depuis 1998 pour soigner les malades du sida qui, combinée à une politique de prise en charge de la maladie, a permis d'éviter la pandémie.

Mais ce pays est d'abord une grande puissance agricole, déjà au premier rang mondial pour le café, la viande bovine, le sucre et les agrumes. Il réalise, d'ores et déjà, le plus important excédent agricole du monde (soit 30 milliards de dollars en 2004) et pourrait devenir, d'ici 2015, selon la CNUCED, le premier producteur agricole du monde. Il sera, en tout état de cause, l'un des principaux gagnants de la libéralisation des marchés en Europe et aux Etats-Unis, d'où son activisme dans les négociations à l'OMC et son rôle au sein de la coalition des pays en développement (G20). Significative également a été la décision d'autoriser à la fin de l'année 2003 la culture d' Organismes génétiquement modifiés (OGM) en officialisant des pratiques déjà existantes (pour le soja notamment). Dans ce domaine, le Brésil est déjà devenu le quatrième pays au monde par les surfaces derrière les Etats-Unis, l'Argentine et le Canada.

Le Brésil, comme ses voisins d'Amérique latine a toutefois connu de grandes crises financières qui ont sévèrement affecté l'économie réelle (1988-1992, 1998-1999 ou encore en 2003). L'effort pour rétablir les grands équilibres macro-économiques a fini par porter ses fruits lors de la deuxième année de la présidence de Luiz Inacio Lula da Silva. En effet, l'année 2004 s'est terminée sur une croissance de 5,2 % du PIB, et la création de près de deux millions d'emplois. En septembre, le chômage est tombé à 10,5 %, après avoir dépassé les 13 % à la fin 2003. L'inflation reste maîtrisée depuis une bonne dizaine d'année et, si les taux d'intérêt sont encore élevés, la tendance à la baisse est nette depuis les pics des années 1990. L'excédent budgétaire primaire de 4,5 % du PIB, souvent décrié car il dépasse les exigences du FMI, a permis de diminuer pour la première fois le ratio dette publique/PIB (53,7 %), réduisant ainsi la vulnérabilité du pays.

Encadré 4 : Point sur l'Amérique latine

L'année 2004 aura vu un rebond marqué de la croissance des pays d'Amérique latine qui s'est établie aux alentours de 5 %, soit une progression parmi les meilleures depuis 1980. Le PIB par habitant est ainsi repassé au dessus de son niveau de 1997-1998 lorsque la région, secouée par l'instabilité financière internationale et par les crises qui en ont découlé, est entrée dans une « *demi-décennie perdue* ».

Le niveau élevé des cours des matières premières et des produits de base a bénéficié aux pays de la zone. De même, le dynamisme actuel de la demande mondiale favorise les exportations, dans un contexte marqué par la dépréciation du change réel de plusieurs pays : la Colombie, l'Argentine et le Brésil sont de gros producteurs agricoles, le Pérou et le Chili produisent des métaux communs ; le Venezuela, le Mexique et la Colombie profitent de la manne pétrolière. Dès lors, les primes de risque ont diminué par rapport à leur niveau des années précédentes et les investissements étrangers à destination de la zone ont crû en 2004, pour la première fois depuis quatre ans. Toutefois, la région est désormais largement distancée par l'Asie et l'Europe de l'Est tant pour les investissements directs que pour les investissements de portefeuille.

Les évolutions récentes, dues à un contexte international exceptionnel, ne doivent cependant pas occulter les problèmes persistants de la zone : l'Amérique latine continue de dépendre exagérément du secteur des matières premières et nombre de pays manquent d'une base industrielle compétitive. De fait, l'emploi décroît dans ce secteur et le chômage reste supérieur à 10 %. Même si le taux d'investissement de la plupart des pays continue à être modeste, l'essor de la demande extérieure a été relayé par la demande domestique sans pour autant provoquer un regain d'inflation (7 % en 2004 contre 8,5 % en 2003 et 12,4 % en 2002). Les déficits courants se sont résorbés et les déficits des finances publiques se sont réduits. Dans le même temps, l'Argentine et le Brésil avaient réussi à sensiblement diminuer leur inflation. Mais, la hausse des cours des produits de base a souvent entraîné un rebond inflationniste, qui a forcé les banques centrales à relever leurs taux, ce qui pénalise le développement des activités industrielles ou de services.

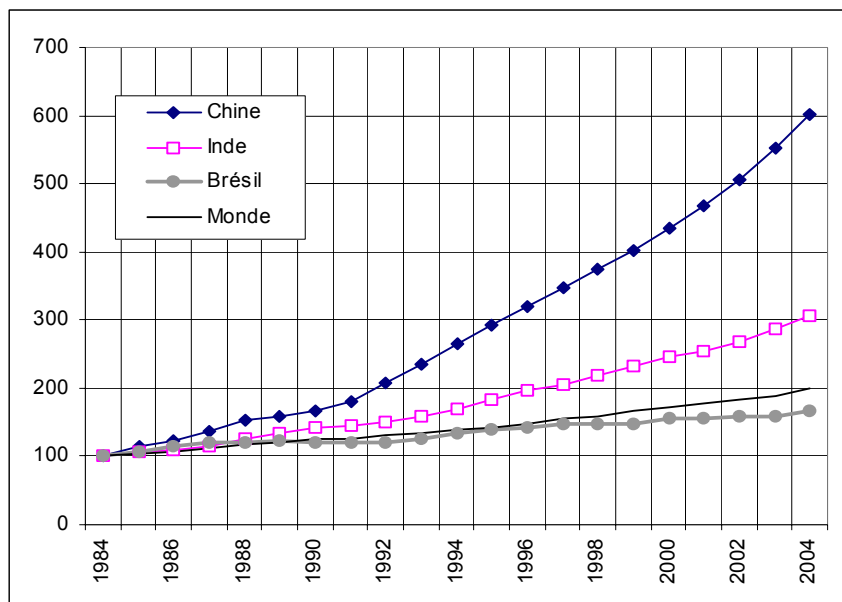
Selon la moyenne des prévisions, la croissance pourrait atteindre de l'ordre de 4 % en 2005. Les facteurs majeurs de risques concernent le déficit de la balance courante mexicaine, la fragilité financière argentine et un retournement plus marqué qu'anticipé des économies américaines et chinoises à destination de laquelle les exportations augmentent rapidement.

La question lancinante de la première année du mandat présidentiel était de savoir quand l'économie sortirait de la récession. L'interrogation porte désormais sur la nature et la durée de la croissance : après une vingtaine d'années de stagnation, le Brésil connaîtra-t-il enfin un développement durable, capable d'assurer une transformation du pays ? Plusieurs facteurs plaident en ce sens, à commencer par le taux d'investissement (20 % du PIB) qui devrait toutefois être plus élevé pour rendre soutenable un rythme de croissance de plus de 5 %. La reprise a beau être tirée par l'essor du commerce mondial, asiatique notamment, le redémarrage de la consommation intérieure ne nuit pas à l'exportation : celle-ci offre une palette diversifiée, puisque les Brésiliens n'exportent plus uniquement des produits primaires, mais aussi des biens industriels et semi-industriels, ce qui réduit les aléas. De sorte que la balance commerciale présente un enviable excédent proche de 33,6 milliards de dollars, contribuant à un excédent courant record de 11,6 milliards (1,94 % du PIB).

C'est là le fruit des efforts déployés par Brasilia pour promouvoir l'intégration régionale et conforter sa place de première puissance latino-américaine. Mais les Brésiliens voudraient, au delà, rivaliser avec des puissances émergentes comme la Chine, l'Inde ou l'Afrique du Sud, dont le dynamisme attire les investisseurs.

Graphique 4 : La croissance cumulée du PIB en volume de la Chine, de l'Inde et du Brésil depuis 20 ans (1985-2004)

(indice 100 en 1984)



Source : FMI, calculs et graphique Conseil économique et social.

B - ... MAIS UN DEVELOPPEMENT DURABLE NON ENCORE ASSURE...

Les effets d'ores et déjà sensibles du décollage économique de la Chine, de l'Inde et du Brésil, mais aussi des autres pays émergents ne font, au demeurant, que souligner, de manière emblématique, à quel point notre mode de développement est devenu insoutenable : comme le constatait avec regret le Président de la République lors du Sommet de la Terre à Johannesburg en 2002, « *La maison brûle et nous regardons ailleurs* ». Mettre en œuvre un processus de développement qui concilie l'environnement, l'économie et le social, tel est bien pourtant l'objectif prioritaire que devrait se donner la communauté internationale. Ce qui implique de réorienter les politiques actuelles qui accentuent l'écart entre les pays riches et les pays pauvres - mais aussi entre les riches et les pauvres d'un même pays - et épuisent les ressources naturelles. Un défi considérable pour les pays anciennement développés mais qui suppose aussi

des efforts substantiels au Sud, en particulier dans les pays en croissance accélérée.

1. De très grandes disparités sociales

Le dynamisme de ces pays a, en effet, d'abord pour contrepartie criante une exacerbation des inégalités qui place les questions sociales au premier rang des préoccupations politiques des gouvernements.

- C'est à l'évidence le cas en **Chine** où se déploie une fracture sociale croissante entre urbains et ruraux, une nouvelle classe moyenne aisée très minoritaire et les millions de chômeurs des villes (le taux de chômage urbain est estimé à 18 %). Fracture géographique aussi, reconnue par les autorités qui évoquent « *une Chine et quatre mondes* » pour désigner les disparités régionales et les déséquilibres entre la Chine orientale et côtière et la Chine centrale, méridionale (la province de Guizhou est la plus pauvre en termes de PIB par habitant) ou occidentale. C'est dire si les statistiques globales de revenu par habitant (5 068 dollars 1999 en parité de pouvoir d'achat selon Rexecode), tout en révélant l'écart qui sépare encore ce pays de ce point de vue de l'OCDE (24 737 dollars) et des Etats-Unis (36 137 dollars) masquent une réalité très contrastée.

Au lieu de se propager vers l'intérieur, la richesse croissante des zones côtières attire, en effet, de plus en plus de migrants, à des salaires qui évoluent moins vite que l'inflation. La Chine compte ainsi plus de 100 millions de travailleurs migrants (les *ming gong*), dont près de 13 millions rejoignent chaque année les grandes villes où ils exercent une forte pression sur le marché du travail. Il convient, à cet égard, de rappeler qu'un permis de résidence relie chacun à une localité donnée, seule habilitée à lui délivrer un permis de travail ou à lui donner accès à des services sociaux. Les tensions sociales qui en résultent se cristallisent autour de mouvements locaux de protestation, tant dans le monde paysan que dans le monde ouvrier, contre le non-paiement, par exemple, de salaires mensuels par des entreprises publiques en faillite.

La recrudescence des conflits sociaux de l'automne 2004, alors que la croissance était au plus fort, montre que ces tensions pourraient déboucher sur une multiplication de difficultés dans un contexte moins favorable. En tout état de cause, les disparités extraordinaires de revenus constatées au sein de la population s'aggravent à un rythme tel que le gouvernement sera tôt ou tard contraint d'en tenir compte, dans l'intérêt même de la poursuite de la stratégie de développement du pays : de source chinoise, les 10 % les plus aisés toucheraient dix fois plus que les 10 % les plus démunis ; mais, selon la Mission économique française à Pékin, « *l'indice de Gini, qui caractérise le niveau d'inégalités de revenus au sein d'une société, est passé de 0,3 en 1980, un des plus bas niveaux en Asie, à 0,45 aujourd'hui, un des niveaux les plus inégalitaires d'Asie,*

comparable à celui des Philippines »³⁹ ; pendant qu'un habitant de Shanghai et de ses environs gagne en moyenne 22 000 yuans par an (environ 2 200 euros) et celui de Pékin 19000 yuans, le rural de la région intérieure du Gansu ne touche lui, en moyenne toujours, que 1 500 yuans dans l'année (environ 150 euros) ; un paysan des environs de Pékin ou de Shanghai touche chaque année de l'ordre de 2,5 moins qu'un urbain.

A ce constat viennent s'ajouter des inégalités non monétaires tout aussi importantes en matière d'infrastructures de transport, d'électricité, de santé, de culture, d'éducation et même d'environnement, compte tenu de la répartition spatiale des activités. La pression démographique imposera, en tout état de cause, des décisions lourdes pour assurer la prise en charge collective des personnes de plus de 65 ans, dont la part dans la population active va croissant (elle atteindra 20 % en 2025) alors que seuls 20 % des 700 millions d'actifs bénéficient (mais depuis peu de temps) d'un système de protection sociale : développer en vingt ans ce système à une échelle suffisante pour faire face aux besoins va donc représenter un défi considérable, qui devra bien être relevé d'une manière ou d'une autre.

- C'est le cas aussi en **Inde**, où près de 450 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et sont exclues des bénéfices que la classe moyenne peut tirer de la mondialisation. Le fossé se creuse entre une petite élite urbaine fortement tournée vers l'étranger et une immense majorité peu qualifiée et peu mobile. Même si la pauvreté a régressé, affectant une moindre fraction de la population, elle reste très étendue : selon le PNUD, 35 % de la population vit avec moins de 1 dollar par jour, 16 % n'a pas accès à l'eau courante et 47 % des enfants de moins de 5 ans sont sous-alimentés.

En outre, les inégalités de revenu ont eu tendance à augmenter dans les années 1990, la libéralisation économique étant accompagnée de l'enrichissement des catégories les plus aisées : la part du revenu national détenue par les 1 % les plus riches, après avoir baissé sensiblement entre le milieu des années 1950 (13 %) et le début des années 1980 (5 %), atteint aujourd'hui 15 %. De plus, parmi les Etats indiens les plus peuplés, ce sont les plus riches qui ont enregistré la croissance du revenu la plus élevée. Cette aggravation des inégalités freine la demande interne dont la faiblesse constitue une contrainte pour les industries traditionnelles (textile). Enfin, comme en Chine, ces disparités régionales entraînent des pressions migratoires qui sont sources de tensions inter-étatiques et tendent à devenir une question politique majeure.

- C'est enfin le cas au **Brésil** où les fortes inégalités de revenu et le sous-emploi restent des problèmes majeurs : en 2003, 33,6 % des habitants (soit 59 millions de personnes) étaient sous le seuil de pauvreté de 2 dollars par jour et 14,6 % (26 millions) en situation d'indigence (moins de 1 dollar par jour). Lula a

³⁹ François Cienewski et François Benaroya, « *La longue marche vers la « société de prospérité moyenne »* », Mission économique française à Pékin, 2004.

d'ailleurs, avant comme après son accession aux responsabilités, toujours fortement dénoncé la concentration des richesses (les 10 % les plus aisés détiennent quatre fois et demie plus que les 40 % les plus pauvres) et le grave défaut d'intégration sociale au Brésil, septième marché de consommation de la planète bien que 30 % de la population n'y aient pas accès.

La politique sociale commence à porter ses fruits même si elle a sans doute tardé à être mise en œuvre : le programme phare « *Bourse famille* » bénéficie à 6,5 millions de familles, l'objectif 2006 étant d'en toucher 11 millions, c'est-à-dire les 44 millions de personnes qui souffrent de malnutrition. Mieux ciblé grâce à un recensement centralisé des besoins, il entraîne des obligations en termes de scolarisation et de santé publique⁴⁰. Il reste aussi à renforcer la lutte contre le chômage, qui commence seulement à reculer (10,9 % en septembre 2004 contre 12,3 % fin 2003). Mais les créations nettes d'emploi, sans être insignifiantes, ne sont pas à la mesure des besoins : il y a plus de 10 millions de chômeurs et 1,3 à 1,5 million de nouveaux arrivants sur le marché du travail chaque année. De plus, la réforme agraire ne progresse pas au rythme souhaité : alors que Lula avait promis une terre à 400 000 familles d'ici à la fin de son mandat de quatre ans (fin 2006), l'Institut de la réforme agraire peine à atteindre le quart de cet objectif. Un résultat qui ne permet pas de résoudre le lancinant problème - et les difficultés persistantes - des 12 millions de paysans sans terre.

Ces éléments incitent à tirer une conclusion d'ordre général concernant le lien entre ouverture et inégalités : la théorie standard du commerce international stipule que l'ouverture conduit chaque pays à se spécialiser dans les biens qui utilisent intensivement le facteur de production dont ils sont relativement le plus abondamment dotés ; la rémunération relative du facteur abondant augmente alors avec l'ouverture. Dans ce cadre, le commerce devrait réduire les inégalités dans les pays du Sud (le facteur relativement abondant étant le travail non qualifié) et les augmenter dans les pays du Nord (le facteur relativement abondant étant le capital ou le travail qualifié). Bien que d'autres éléments interviennent en la matière, force est de constater qu'au Sud, cette prédiction se heurte à la réalité empirique, nombre de pays ayant vu leurs inégalités internes progresser.

En réalité, ce n'est qu'une fois un certain niveau de développement atteint que l'effet égalitaire pourrait se produire au Sud ; auparavant, l'ouverture se traduit d'abord par un accroissement des inégalités, les travailleurs sans qualification employés dans le secteur des biens non échangeables voyant leur rémunération relative baisser par rapport à celle des autres travailleurs.

⁴⁰ Outre les programmes d'assistance directe, l'effort social se manifeste également par d'autres voies : programme Premier Emploi Jeunes, programme de bancarisation et d'accès au micro-crédit des classes les plus défavorisées (création d'un réseau de banques populaires, ouverture de plus de 4 millions de comptes simplifiés en 2004 sur un univers évalué à 12 millions, encouragement du crédit coopératif dans les zones non urbaines), relance de l'effort sur le logement (qui devrait créer 1,4 millions d'emplois).

2. Des inquiétudes sur l'équilibre écologique de la planète

Les succès de la réorientation éminemment souhaitable du mode de développement de la planète dépendra évidemment beaucoup des progrès qui seront réalisés au Nord, c'est-à-dire dans les pays anciennement industrialisés qui consomment de manière intensive des ressources primaires. Mais il reposera aussi, de manière décisive, sur le comportement des pays du Sud, compte tenu du poids démographique et du dynamisme économique de beaucoup d'entre eux, à commencer par la Chine, l'Inde et le Brésil.

L'exemple de la Chine, qui connaît un développement accéléré depuis une dizaine d'années, l'illustre de façon spectaculaire : l'automobile est considérée par les dirigeants chinois comme l'un des moteurs privilégiés du développement économique du pays ; chaque année, le parc automobile connaît ainsi une croissance à deux chiffres. Il restait cependant encore inférieur à 14 millions de véhicules en 2002 (12 véhicules pour 1 000 habitants), soit trois fois moins que le parc automobile allemand. Mais qu'en sera-t-il demain si les Chinois atteignent les standards Français ou Allemands (autour de 580 véhicules pour 1 000 habitants), voire celui des Américains (785 véhicules pour 1 000 habitants en 2002) ? Comme l'observe Lester Brown⁴¹ « *Si les Chinois devrait avoir chacun une ou deux voitures dans leur garage et consommer de l'essence au rythme des Etats-Unis, la Chine aurait besoin de plus de 80 millions de barils de pétrole par jour – c'est-à-dire légèrement plus que les 74 millions par jour qui sont actuellement produits dans le monde* ». Une perspective totalement insoutenable compte tenu du niveau des réserves de pétrole et des conséquences qu'aurait sa combustion sur le changement climatique. Il en va de même pour beaucoup d'autres ressources : élevage, agriculture, papier, etc. L'adoption des standards occidentaux par la seule Chine suffirait souvent à absorber l'ensemble des ressources mondiales.

Les pays du Sud sont, jusqu'en 2012, exclus du mécanisme d'encadrement prévu par le protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre. Mais cette exemption pourra difficilement être maintenue indéfiniment (de même d'ailleurs que le retrait des Etats-Unis, jusqu'à présent désireux de conserver coûte que coûte leur mode de vie et qui s'en remettent à de futurs progrès technologiques) : avec 3,5 milliards de tonnes en 2002, la Chine émet déjà davantage de CO² que l'Union européenne à quinze (3,2 milliards de tonnes) et presque trois fois plus que le Japon (1,2 milliard de tonnes). Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), ses émissions chinoises devraient, dans moins de dix ans, dépasser celles des Etats-Unis actuellement. Et celles de l'ensemble des pays en développement devraient devancer les émissions des pays développés peu après 2020.

⁴¹ Lester Brown, « *Eco-économie : une autre croissance est possibles, écologique et durable* », éditions du Seuil, 2003.

Au demeurant, la prise de conscience environnementale est plus avancée au Sud qu'on ne le croit généralement au Nord : ainsi, la ville de Delhi était classée, en 1998, dans la liste des dix villes les plus polluées au monde en raison de la circulation automobile ; en 2003, les émissions de monoxyde de carbone avaient diminué d'un tiers et celles de dioxyde de soufre de près de 40 %. Entre temps, tout le système de transport public (80 000 véhicules dont 9 000 bus) était passé au gaz naturel. En juin 2004, les dirigeants de la ville ont annoncé leur intention de rendre le passage au gaz naturel obligatoire pour tous les véhicules légers de transport de marchandise dès 2005.

Une évolution vers laquelle poussent également les autorités chinoises, dont sept villes appartiennent aux dix villes les plus polluées de la planète, alors que l'achat d'automobiles commence tout juste à se répandre. Dans cet immense espace, 90 % des eaux urbaines sont polluées, des pluies acides tombent sur un tiers de la surface du pays et le coût total de la pollution est estimé entre 7 % et 10 % du PIB. Le gouvernement espère utiliser l'opportunité des Jeux Olympiques de 2008 pour pousser à des comportements locaux plus vertueux et mobiliser une aide financière internationale : il a notamment prévu d'équiper sa flotte d'autobus de piles à combustibles et ses taxis de moteurs à gaz et s'est fixé comme objectif de produire 10 % de son énergie en 2010 à partir de sources renouvelables (éolien, biomasse...). Le pays est aussi en pointe dans la recherche en matière de séquestration du carbone et de liquéfaction du charbon. D'ores et déjà, les grandes entreprises japonaises regardent ce pays (et ses voisins régionaux) comme un marché pour leurs investissements dans les technologies pour le développement durable : le Japon, qui a pris à Kyoto, en 1997, l'engagement de réduire de 6 % ses émissions de gaz à effet de serre et voit, au contraire, celles-ci augmenter, doit, en effet, impérativement jouer des mécanismes de flexibilité du protocole qui permettent d'acheter des droits d'émission en contribuant à réduire les gaz polluants à l'étranger.

C'est dire si les préoccupations environnementales progressent au Sud, confirmant d'ailleurs un constat empirique : si l'environnement se dégrade en général fortement dans les premières phases du développement, il devrait arriver un moment où la tendance s'inverse ; l'intensité énergétique du PIB, c'est-à-dire la quantité d'énergie dépensée pour produire un euro de richesses, diminue, et il en va de même pour les différentes pollutions et pour la consommation de matières premières non renouvelables ; certes, plus l'économie d'un pays croît, plus elle pollue, mais à mesure que les services prennent une place croissante dans le PIB, elle dégrade aussi de moins en moins l'environnement. De plus, avec l'augmentation du niveau de revenu par habitant, les aspirations à une meilleure qualité de vie se développent, ce qui se traduit par un renforcement des normes de protection de l'environnement et par l'adoption de technologies moins polluantes.

Sauf à interdire aux pays en développement d'accéder un jour au niveau de vie des pays du Nord - ce qui serait totalement illégitime -, la raison invite à compléter les efforts nécessaires d'adaptation de ces derniers par une aide massive aux pays du Sud, sans commune mesure avec les flux actuels, afin qu'ils évitent les mêmes erreurs et adoptent les technologies les plus propres.

C - ... ET UN BOULEVERSEMENT DES EQUILIBRES MONDIAUX

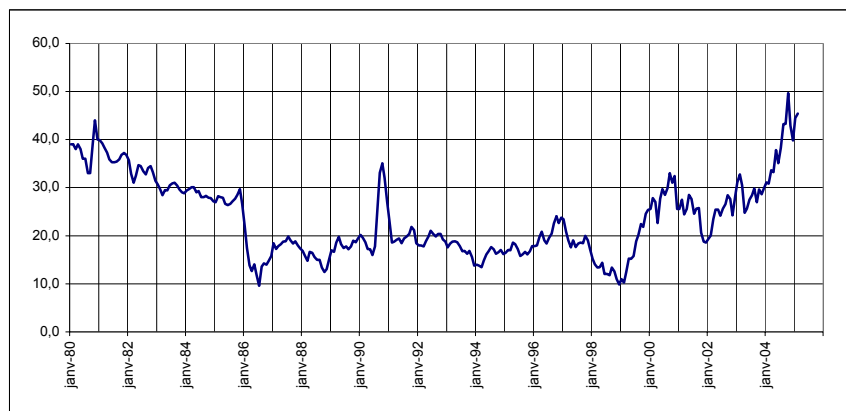
Le développement des zones émergentes, sous l'impulsion des trois nouveaux « *grands* », bouleverse d'ores et déjà les équilibres mondiaux : l'évolution du prix des matières premières et en particulier, du pétrole, les mouvements de délocalisation qui affectent les industries mais aussi parfois les services et les vicissitudes de la régulation des échanges dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en sont des indices probants. Ils préfigurent une redistribution des cartes de grande ampleur qu'il importe d'anticiper.

1. Les prix du pétrole et des matières premières

Les matières premières avaient amorcé une décrue significative au premier trimestre 2004, mais celle-ci n'a pas été durable et de nouveaux records ont été établis tant pour l'énergie que pour les métaux, les matières premières agricoles restant beaucoup plus sages : avec 38 % de hausse sur le pétrole, 28 % sur le cuivre, 20 % sur le zinc, 16 % sur l'aluminium, la flambée des matières premières a pris, en 2004, des allures historiques ; en aval, les prix des transports maritimes ont ainsi été multipliés par quatre en deux ans.

Graphique 5 : Le prix du pétrole depuis 1980

(en dollars US par baril)

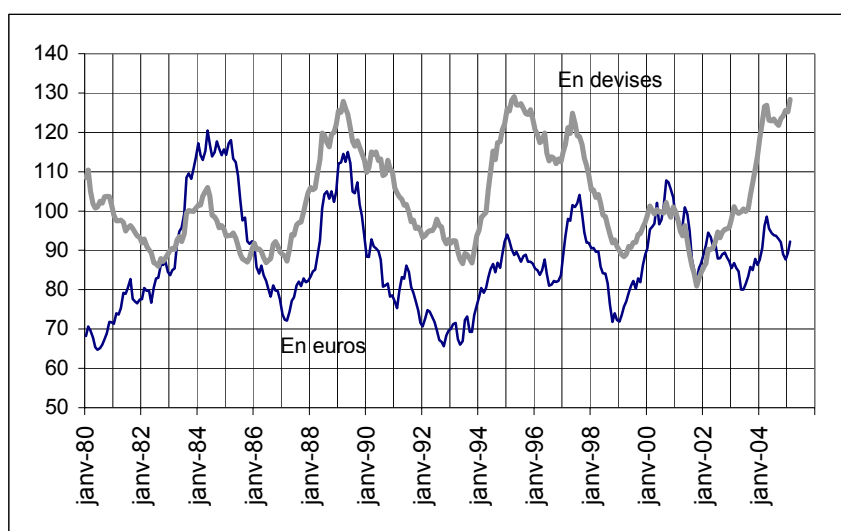


Cours du Brent (pétrole brut de la mer du Nord) à Rotterdam,
moyenne mensuelle.

Source : INSEE, graphique Conseil économique et social.

Toutefois, les indices composites restent en dessous des records de 1980 et, exprimé en dollar de 1980, le pétrole est moitié moins cher aujourd'hui, à 20 dollars de 1980, qu'en novembre de cette année là (41 dollars). Même si elle est très éloignée de celles de 1974 (+ 250 %) et 1979 (+ 130 %), la hausse annuelle n'en reste pas moins vive, sa contribution directe à l'inflation étant estimée à 0,5 point aux Etats-Unis et 0,3 point dans la zone euro et en France (pour une hausse des prix de respectivement 2,6 % et 2,1 %), tandis que son impact sur la croissance dans la zone euro serait de 0,3 point en 2004 et 0,1 point en 2005. Elle peut s'expliquer par une combinaison de trois facteurs : tout d'abord, la vigueur de la croissance mondiale qui stimule la demande (82,4 millions de barils de pétrole par jour, soit + 3,3 % par rapport à 2003, par exemple) ; ensuite, des goulots d'étranglement, localisés mais stratégiques, faute d'investissement suffisant dans les années 1990 (extraction pétrolière, capacités de fret, infrastructures portuaires) ou en raison d'une politique délibérée de réduction des capacités de production comme dans l'acier ; enfin, une spéculation financière qui attise le feu, comme elle le faisait hier pour la bulle internet.

Graphique 6 : Le prix des matières premières depuis 1980



Indice des matières premières importées par la France (hors énergie), base 100 en 2000.

Source : INSEE, graphique Conseil économique et social.

Sans la Chine (et, dans une moindre mesure l'Inde), le monde des matières premières serait resté atone. Selon les produits, sa demande a augmenté de 20 % à 50 %, alors que depuis des années, celle des pays industrialisés croît d'à peine 2 % à 3 % par an. Même si elle est un grand producteur de charbon, d'acier, de minerai en tout genre, elle est devenue le premier consommateur mondial de tous les produits et métaux liés à l'industrie, avec des parts de marché représentant entre 20 % et 30 % de la consommation mondiale. Exportatrice jusqu'en 1993, elle est devenue le second importateur mondial de pétrole après les Etats-Unis (à 52 % en provenance du Moyen-Orient en 2003) avec lesquelles elle rivalisera de plus en plus pour l'accès à cette ressource rare : faute de réserves, sa production plafonne à 3 millions de barils par jour alors que la demande atteint déjà 6 millions de barils par jour et pourrait s'élever jusqu'à 10 millions de barils par jour en 2010.

Conscientes des risques qui pèsent sur leurs approvisionnements, les autorités chinoises ont engagé des contacts étroits avec les pays producteurs : du Chili au Zimbabwe, en passant par le Congo, le Liberia, l'Afrique du Sud ou le Brésil, la diplomatie chinoise sillonne le monde, prenant des engagements avec tous ceux qui sont prêts à lui assurer des partenariats dans les mines ou des approvisionnements pour les vingt prochaines années.

Mais les facteurs de hausse évoqués plus haut sont tous réversibles : la croissance mondiale décélère, les investissements pétroliers ou de transport maritime sont repartis (permettant d'anticiper un épuisement des tensions dans trois ou quatre ans) et la spéculation s'évanouira dès qu'un changement de *trend* se sera amorcé. Reste toutefois l'émergence de la Chine comme un poids lourd de la production industrielle mondiale qui a mis à rude épreuve les capacités mondiales de transport et réorienté la production vers une industrie plus consommatrice de matière et d'énergie par unité produite. En ce sens, la demande chinoise peut justifier des prix durablement plus élevés que durant les années 1990⁴². Reste que les jours du pétrole sont comptés puisque les réserves prouvées et techniquement exploitables dans des conditions normales de rentabilité (1 100 milliards de barils situés à 80 % dans les pays de l'OPEP) ne couvriraient que les besoins des trente années à venir au rythme actuel de production. Surtout, la moitié des réserves ultimes (quantité totale de pétrole stocké, découvert ou non) seraient extraites vers 2030-2040 selon les plus optimistes, vers la fin de la décennie selon les autres. D'où l'urgence d'intensifier les programmes visant à économiser les énergies non renouvelables et à leur substituer d'autres sources.

⁴² L'OPEP a d'ailleurs relevé, en décembre 2004, son objectif de prix, laissant anticiper un baril durablement supérieur à 35 dollars, entérinant ainsi une partie des hausses passées.

2. Les délocalisations

Les pays industrialisés sont aussi bousculés par l'émergence de pays conjuguant des salaires bas, des moyens de production énormes et parfois très modernes, et des savoir-faire dans les hautes technologies de plus en plus poussés⁴³.

C'est le cas aux Etats-Unis, comme on l'a vu à l'occasion de la campagne électorale de 2004, où le thème des délocalisations a été très présent dans les débats. Après le transfert d'une partie de l'activité industrielle vers des pays à moindre coût de main-d'œuvre, essentiellement l'Asie et plus particulièrement la Chine, c'est vers l'Inde qu'émigrent à présent une grande partie des activités de services : d'ores et déjà, près de 90 % des entreprises américaines font de l'« *outsourcing* », d'une manière ou d'une autre. Le phénomène s'étend à de plus en plus de secteurs en même temps qu'il progresse en ampleur à l'intérieur de chaque branche d'activité. Selon certaines études, la délocalisation de ces emplois vers les marchés émergents devrait concerner un emploi sur dix dans les sociétés de haute technologie d'ici à la fin de l'année. Du coup, le taux de chômage atteint 7 % dans cette branche d'activité. Au total, suivant différentes estimations, ce sont 3 à 3,5 millions d'emplois dans les services, et tout particulièrement dans les technologies de l'information, qui pourraient être délocalisés sur une période d'une dizaine d'années, dont un demi-million dès cette année.

En France même, certaines entreprises, présentes dans des secteurs aussi disputés que le textile, les jouets, la fonte ou le travail des métaux, engagées déjà depuis plusieurs années dans des mouvements de délocalisations au Maghreb ou en Europe de l'Est, ont accéléré encore le processus en 2004. Attirés par les bas coûts de main-d'œuvre mais aussi par la formidable croissance du pays, de nombreux groupes ont ainsi décidé de tenter l'aventure chinoise (qui ne doit pas occulter les flux à destination plus généralement de l'Asie). Beaucoup de ces investissements ont été réalisés pour le marché et les consommateurs locaux. Mais des groupes ont parfois choisi d'y transférer tout ou partie de certaines activités qu'ils réalisaient parfois déjà dans un pays tiers.

⁴³ Au sens strict, une délocalisation correspond au transfert à l'étranger, par une entreprise, d'activités productives précédemment effectuées sur le territoire national en vue de profiter de coûts plus faibles. Elle doit être distinguée des créations d'activités à l'étranger pour bénéficier de la croissance de la demande locale. Cf. Françoise Dumetz, « *La délocalisation* », Bulletin de la Banque de France n° 132, décembre 2004.

L'impact sur l'emploi de ce mouvement - qui ne concerne pas que l'industrie mais touche de plus en plus les services, y compris ceux à haute valeur ajoutée - serait encore limité en Europe (mais pour combien de temps) au regard de l'ensemble des suppressions de postes : 5,5 % des pertes d'emplois résultant de restructurations d'entreprises trouveraient ainsi leur origine dans des délocalisations ; les investissements dans les pays en développement ne représenteraient que 4 % des investissements français dans le monde et les délocalisations ne dépasseraient pas 10 % des investissements français au sein de l'Union ; elles auraient, au total, provoqué, depuis 2002, 4 000 suppressions d'emplois mais 250 000 entre 1970 et 2002⁴⁴. Mais ces opérations participent à un contexte général marqué par les fermetures de sites, les restructurations ou les actes de délinquance (fermetures sauvages) qui explique largement le « vécu » plus sombre des salariés de plusieurs régions ou secteurs industriels victimes de véritables drames sociaux : dans les bassins d'emploi et les activités concernées, les travailleurs peu qualifiés ont souvent beaucoup de difficulté pour retrouver un emploi, d'autant que nombre d'entre eux ont déjà subi, ces vingt dernières années, la fin des industries traditionnelles et le départ d'entreprises censées les remplacer. Ce climat est entretenu par le comportement de certaines entreprises qui utilisent cet argument, en France comme ailleurs en Europe, pour obtenir des avantages fiscaux et sociaux, une augmentation de la durée du travail et de la productivité ou encore peser sur l'évolution de la masse salariale. Il est révélateur d'un début de désindustrialisation de notre pays qui pourrait, à l'avenir, s'accélérer⁴⁵ et appelle une réponse adaptée de la politique économique : celle-ci devrait, à la fois, rendre l'économie en mesure d'absorber le choc et favoriser une allocation des facteurs susceptible d'accroître la capacité d'adaptation au progrès technique. C'est l'objet précisément du rapport remis au Président de la République le 15 janvier 2005, par M. Jean-Louis Beffa, que de plaider en faveur d'une « *nouvelle politique industrielle* » qui permettrait à la France de rattraper son retard dans les nouvelles technologies⁴⁶. Mais il est clair que délocalisation et désindustrialisation posent, dans l'immédiat, le problème de la solidarité et de la redistribution qui devraient s'exercer à l'égard de ceux qui souffrent le plus de ces phénomènes.

⁴⁴ Cf. Hervé Boulhol, « *Quel impact du commerce extérieur international sur la désindustrialisation des pays de l'OCDE ?* », Flash CDC Ixis n° 2004-206 du 1^{er} juillet 2004.

⁴⁵ Les délocalisations d'emplois de services pourraient toucher, dans les années à venir, jusqu'à 800 000 personnes dans notre pays, soit 3,4 % de l'emploi total et 7,4 % de l'emploi du secteur tertiaire. Cf. « *Les délocalisations d'activités tertiaires dans le monde et en France* », Analyses économiques n°55, novembre 2004.

⁴⁶ Jean-Louis Beffa, « *Pour une nouvelle politique industrielle* », rapport au Président de la République, janvier 2005. Cf. également chapitre III, I-, « *C- Cette situation a suscité un renouveau du volontarisme en matière industrielle* », *infra*.

3. La régulation des échanges commerciaux

Alors que le nouveau directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) prend ses fonctions, la question de la régulation maîtrisée des échanges fait toujours l'objet de débats passionnés qui soulignent notamment les clivages traversant aussi bien le groupe des pays industrialisés que celui des pays en développement.

Certes, l'accord passé dans la nuit du 31 juillet au 1^{er} août 2004 a ouvert la voie à une reprise des négociations commerciales multilatérales. De quoi effacer l'échec de la conférence interministérielle de Cancun, en septembre 2003. Au final, Etats-Unis et Union européenne se sont engagés à supprimer leurs subventions aux exportations agricoles et à diminuer les aides et le niveau des droits de douane. De quoi satisfaire aussi les autres pays exportateurs, à commencer par la Brésil. En contrepartie, les pays du Nord ont obtenu que les négociations sur la simplification des formalités douanières et la libéralisation des services reprennent. Quant aux pays les plus pauvres, et notamment les pays africains du Sahel, ils ont obtenu la mise en place d'un sous-comité chargé de suivre l'évolution du commerce du coton.

Les grandes exploitations brésiliennes seront parmi les gagnantes de la future politique commerciale internationale qui se dessine. Une victoire qui n'est pas sans ambiguïté : le développement des cultures d'exportation s'est, en effet, réalisé au détriment des cultures vivrières et de l'approvisionnement des marchés locaux sur fond de pauvreté persistante. La mise en avant de la vocation exportatrice du Brésil s'explique principalement par le poids de la dette⁴⁷. Mais desserrer cet étau serait sûrement plus efficace pour sortir le pays du sous-développement qu'une simple baisse des droits de douane.

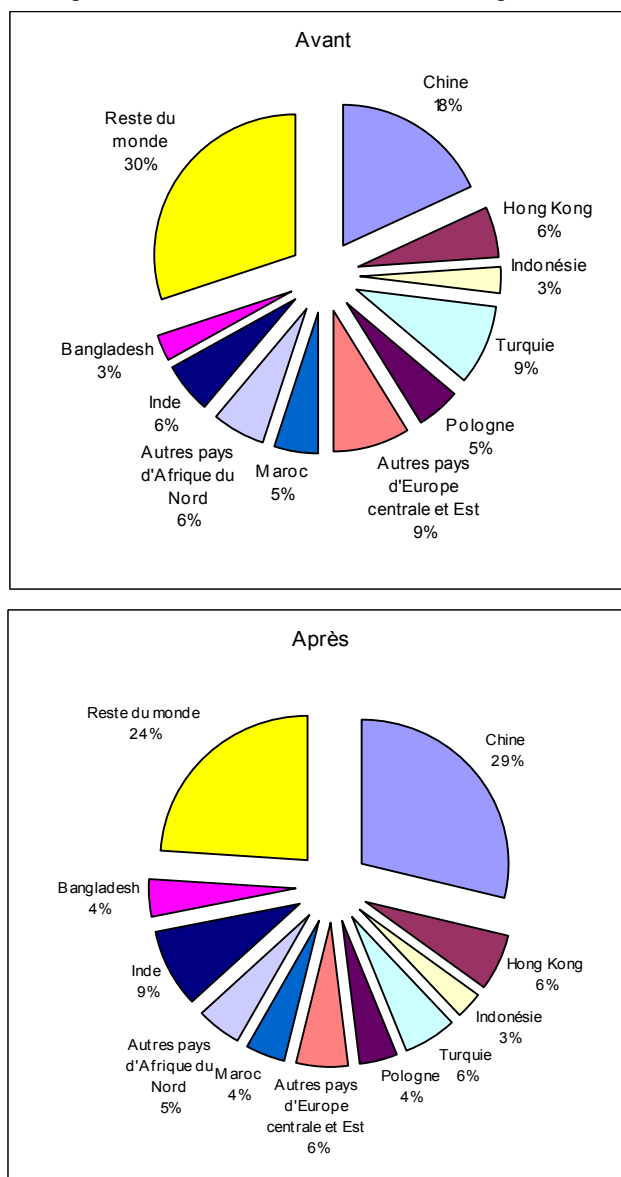
De manière plus immédiate, le 1^{er} janvier 2005 a ainsi marqué la fin du système des quotas, en vigueur dans le commerce international des textiles depuis trente ans et donné le coup d'envoi d'une compétition féroce entre les pays producteurs pour récupérer des parts de marché jusqu'ici protégées.

⁴⁷ Cf. IV-, B- « 2. Le problème de la dette », *infra*.

Sur un marché annuel de 360 milliards de dollars et malgré une libéralisation programmée depuis dix ans, la moitié des échanges se réalisaient, en effet, à l'intérieur d'un jeu complexe de contingents alloués par les principaux pays importateurs - les Etats-Unis et l'Union européenne - aux pays en développement pour lesquels le textile sert de marchepied dans le processus d'industrialisation. Il n'existe pas de suspense quant aux noms des vainqueurs : selon les projections réalisées par l'OMC, la part de la Chine (qui emploie dans ce secteur 180 millions de personnes et compte des centaines de milliers d'usines) dans les importations de vêtements de l'Union européenne passerait de 18 % à 30 % et de 16 % à 50 % dans le cas des Etats-Unis. L'Inde est, elle aussi, bien préparée, le gouvernement ayant fait de la production textile l'un des moteurs de sa croissance, avec des exportations censées quadrupler d'ici à 2010. En deux ans, ses entreprises ont investi 700 millions de dollars dans de nouvelles usines et équipements. Au total, l'Inde et le Pakistan ont acquis un quart du parc mondial des machines pour les fibres non tissées – quand les Chinois achetaient un quart du parc mondial des équipements de filature.

Face à cette offensive, les Etats-Unis ont abandonné la production et la confection. Ils tentent seulement de protéger ce qui leur reste de la fabrication de vêtements en maille, de robes et de gants. L'Europe, elle, s'est recentrée sur le *design*, le luxe et le textile technique à partir de ses bases arrières que sont la France et l'Italie. La fabrication bas de gamme a été abandonnée et les industries occidentales misent désormais sur la création de marques et sur la constitution de puissants réseaux de distribution. Au total, selon l'OCDE, 4 millions d'emplois ont disparu dans les pays riches. Au Sud, les Etats les moins développés, qui pensaient être favorisés par la levée des quotas, sont en fait les grands perdants : le Bangladesh, la République dominicaine, l'île Maurice craignent de s'enfoncer dans la misère. Leur principal atout (une main d'œuvre à bas prix) est balayé par les champions chinois et indiens, qui allient faibles coûts à production intégrée (du fil au vêtement) et qualité.

Graphique 7 : Les prévisions de l'OMC sur les importations de vêtements de l'Union européenne (en %)



* Répartition des parts de marché, avant et après suppression des quotas. Cette simulation qui repose sur des données 2002 ne tient pas compte de l'adhésion de la Pologne et d'autres pays d'Europe centrale en mai 2004.

Source : OMC.

Devant les peurs européennes et américaines, Pékin a promis « *une attitude responsable* » passant, le cas échéant, par l'imposition de droits à l'exportation sur certaines catégories de produits qui aurait toutefois des effets ambigus : certes, cela limiterait, dans un premier temps, la croissance des ventes à l'étranger tout en augmentant les recettes budgétaires ; mais, à moyen et long terme, on pourrait assister à une montée en gamme des produits chinois, avivant ainsi la concurrence avec les pays européens. En cas de déstabilisation du marché, une clause de sauvegarde permettrait, certes, selon les règles de l'OMC, de limiter la croissance des importations (une telle éventualité est d'ores et déjà évoquée au niveau européen) mais, dans la perspective du co-développement, la création d'une zone de libre échange entre l'Europe et le pourtour méditerranéen serait sans doute opportune.

Au delà des échanges commerciaux et de l'OMC - que la Chine a mis seize années à rejoindre avant de faire étalage de sa puissance en prenant la tête du G20, à Cancun, en septembre 2003 -, c'est à une recomposition d'ensemble des institutions internationales qu'aspirent les « nouveaux grands » : le G7, le FMI, la Banque mondiale, l'ONU sont autant d'instances encore dominées par l'occident industrialisé ; la nouvelle gouvernance mondiale en gestation devra, à n'en pas douter, faire une place de choix à ces pays émergents, dans l'intérêt bien compris des pays développés. Il en va de l'équilibre à long terme des relations internationales. D'où l'intérêt de la proposition du Président de la République française de créer un « *Conseil de sécurité économique et social* » qui serait appelé à piloter la mondialisation en associant les plus grands des pays développés et des pays en développement avec des représentants des zones géopolitiques. Sans négliger pour autant de tenir compte du rôle de contre-pouvoir, d'expertise et de surveillance que peuvent jouer les mouvements sociaux et les organisations non gouvernementales pour démocratiser la mondialisation.

Dans son avis adopté le 23 février 2005, sur le rapport de M. Alain Deleu, intitulé « *Vers une mondialisation plus juste* », notre assemblée a précisément dessiné des pistes d'évolution que le gouvernement français, commanditaire et destinataire de ce texte, devrait promouvoir dans les enceintes internationales : conduire des politiques de développement humain durable qui associent progrès économique et social ; réformer le système multilatéral pour donner plus de cohérence, de transparence et d'équité à la gouvernance mondiale ; faire d'une mondialisation plus juste l'affaire de tous. Reste maintenant à les mettre en œuvre pour que, comme l'affirme le Conseil, la mondialisation, qui est un fait, « *devienne un bienfait pour l'humanité* ».

On ne saurait, à cet égard, trop insister sur la nécessité que le travail décent, tel qu'il a été défini par l'Organisation internationale du travail (OIT), progresse réellement dans le monde, notamment pour les travailleurs précaires, les jeunes, les seniors et les personnes fragiles. Le rôle de cette institution passe surtout par son action en faveur de la ratification, l'application et le respect effectif des normes existantes, à commencer par celles relatives aux libertés syndicales

(convention 87), à la négociation (convention 98) et au tripartisme qui la fonde (convention 144). Une meilleure coordination avec les autres institutions internationales (FMI, Banque mondiale, OMC) permettrait, sans aucun doute, de conforter ces normes dans le cadre de la mondialisation des échanges commerciaux.

IV - LES LAISSES POUR COMPTE DE LA PLANETE

L'émergence spectaculaire de nouveaux pays dans le concert économique des nations ne doit pas pour autant faire oublier que de nombreux pays en développement - dont la population progressera de l'ordre de 55 % d'ici 2050 contre 4 % seulement pour celle des pays riches⁴⁸ - ne participent toujours pas pleinement au dynamisme mondial et que, face à l'inefficacité des dispositifs mis en oeuvre jusqu'à présent, de nouvelles pistes doivent être approfondies.

A - DES ZONES DEMEURENT DURABLEMENT A L'ECART D'UN VERITABLE DEVELOPPEMENT

Prendre en compte les problèmes spécifiques des pays les plus pauvres n'arrivant pas à véritablement « décoller » a été au cœur de la définition des « *Objectifs du Millénaire* » définis par l'ONU à l'occasion du passage symbolique à l'année 2000. Parmi les régions du monde en grande difficulté, les problèmes récurrents de l'Afrique constituent une source particulière de préoccupation.

1. Un premier bilan en demi-teinte des « *Objectifs du Millénaire* »

Un large consensus existe aujourd'hui pour considérer, d'une part, que la croissance réduit la pauvreté mais, d'autre part, qu'un minimum de conditions doivent être initialement réunies pour que puisse s'enclencher un processus d'accumulation de capital. Ainsi, les pays les plus pauvres ne pourront pas tirer parti du commerce et des investissements internationaux s'ils ne reçoivent pas au préalable une aide pour la mise en place des éléments d'infrastructure essentiels et pour améliorer la santé et la qualification de leur main d'œuvre (ce qui passe d'abord par la nutrition et l'éducation de base).

La catastrophe provoquée dans une douzaine de pays, essentiellement asiatiques, par les raz de marée du 26 décembre 2004 a ainsi, une nouvelle fois, attiré l'attention de l'opinion mondiale sur l'ampleur des besoins et s'est traduite par un immense élan de générosité face à cette tragédie (près de 300 000 morts, dont plus 230 000 pour la seule Indonésie mais avec des pertes humaines également considérables au Sri Lanka, en Inde et en Thaïlande. Compte tenu des conséquences sanitaires, le chiffre de 500 000 victimes est même envisagé). Mais l'émotion d'un instant ne peut suffire, même si elle rappelle utilement que les habitants des pays les plus développés sont favorables à l'aide internationale

⁴⁸ Rapport 2004 du *Population reference bureau*, *op cit.*

lorsqu'ils sont assurés de son utilisation à bon escient : nos pays doivent prendre conscience de la nécessité d'une action déterminée sur longue période pour permettre à ces pays d'être moins vulnérables à toutes les catastrophes « *naturelles* » qui les affectent.

Au delà même des questions morales soulevées par l'ampleur des inégalités sur la planète, les pays les plus riches ne peuvent d'ailleurs tout simplement pas ignorer la situation des plus pauvres tant les intérêts sont désormais communs en matière de sécurité au sens le plus large du terme, que celle-ci concerne le commerce et les communications en général, la propagation de l'instabilité et de la violence politique et/ou religieuse ou encore les questions de santé au niveau mondial.

Les 191 Etats membres des Nations Unies se sont ainsi solennellement engagés à réaliser, entre 2000 et 2015, des « *Objectifs du millénaire pour le développement* » visant rien moins qu'à révolutionner la coopération mondiale dans ce domaine et regroupés en huit principaux thèmes : réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement durable ; enfin, mettre en place un partenariat mondial pour le développement pour faire face aux insuffisances actuelles de la Banque mondiale et du FMI en la matière, dans un esprit de coopération plus affirmé. Or, il apparaît d'ores et déjà - au tiers du parcours - qu'au rythme actuel de leur réalisation, des objectifs majeurs tels que réduire de moitié entre 1990 et 2015 la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ou la proportion de la population qui souffre de la faim, ne seront certainement pas atteints.

Ainsi, le rapport remis en janvier 2005 par l'économiste Jeffrey D. Sachs au Secrétaire général de l'ONU dans la perspective du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de septembre prochain, n'incite-t-il guère à l'optimisme : tout en estimant qu'il est encore temps d'agir pour atteindre les cibles fixées, ce document insiste, d'une part, sur le frein majeur au développement que constitue la mauvaise gouvernance et l'absence de transparence des finances publiques dans les pays pauvres mais, tout autant, sur le déficit de financement en provenance des pays les plus avancés (faiblesse de l'aide publique au développement, question du traitement de la dette, insuffisante coordination des efforts des agences multilatérales spécialisées...). Certes, dans de nombreuses régions du monde - et notamment en Asie - l'extrême pauvreté et la faim reculent, l'accès à l'enseignement primaire s'élargit de même que s'améliore celui à une eau de meilleure qualité. Mais plus d'un milliard de personnes vivent toujours dans la pauvreté absolue (définie par un revenu inférieur à un dollar par jour).

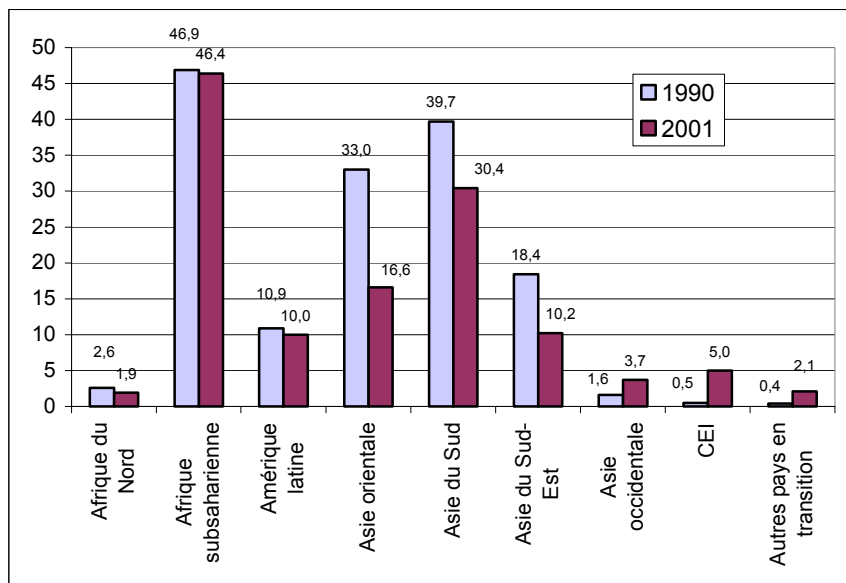
Les experts réunis par l'ONU considèrent que les « *Objectifs du Millénaire* » pourraient être atteints moyennant un investissement représentant 0,54 % du revenu des pays industrialisés (soit moins que le niveau de 0,7 % que les pays riches se sont engagés, en principe, à atteindre à l'échéance 2015 lors de la Conférence sur le développement de Monterrey en 2002⁴⁹), d'autant que certaines mesures à coût modeste procurent immédiatement des améliorations très sensibles : scolarisation primaire, groupes électrogènes, médicaments antiviraux contre le sida ou moustiquaires contre le paludisme... Toutefois, ce calcul ne fait pas entrer en ligne de compte tous les besoins qui ne sont pas directement visés par les « *Objectifs du Millénaire* » : grands projets d'infrastructures, dépenses rendues nécessaires pour faire face aux changements climatiques, reconstruction de pays à l'issue de conflits, etc. La question du financement du développement est donc bien encore à l'ordre du jour. Elle ne résume d'ailleurs pas, à elle seule, la problématique d'ensemble dès lors que les questions de pauvreté, d'enseignement ou encore de santé supposent, si l'on souhaite les résoudre, que soient réunies d'autres conditions qu'un simple apport de fonds.

De même, face au constat unanime de la trop grande dispersion des aides et de la multiplicité excessive des intervenants, il est indispensable de tendre à une meilleure efficacité passant, d'un côté, par une amélioration de la coordination des pays-donneurs (et, à l'intérieur de ceux-ci, une articulation plus poussée entre les pouvoirs publics et les organisations non gouvernementales) et, de l'autre, par une plus grande prise en main des politiques d'aide par les pays en développement eux-mêmes.

⁴⁹ La France vient de s'engager à porter son aide publique au développement de 0,5 % de son PIB en 2005 à 0,7 % en 2012. Toutefois, l'accroissement de l'APD française repose beaucoup sur des mesures d'allègement de la dette. Elle a également annoncé une augmentation de 40 % de sa contribution volontaire aux agences de l'ONU, soit un effort supplémentaire de 20 millions d'euros en 2005.

Graphique 8 : Population disposant de moins de 1 dollar par jour

(en %)



Source : ONU.

2. Les difficultés persistantes de l'Afrique

Il est inévitable qu'une émotion légitime focalise l'attention sur les régions touchées par les récents raz de marée en Asie et qui devaient, bien évidemment, bénéficier d'une aide d'urgence dans la mesure où les Etats concernés n'y pourvoient pas eux-mêmes. Pourtant, la pauvreté existait dans ces pays avant la catastrophe et elle continue ses ravages dans d'autres régions du monde, loin de notre regard, ce que le Président de la République, Jacques Chirac, a appelé devant le Forum économique mondial de Davos (Suisse) les « *tsunamis silencieux* ».

Parmi ces pays en développement les plus en difficulté, la présence massive des pays africains, en particulier de ceux de l'Afrique subsaharienne, quels que soient les critères retenus démontre que ce continent doit continuer à être au cœur des réflexions actuelles sur le développement : sur les 49 pays de la planète considérés comme étant les « *moins avancés* » (PMA) figurent 34 pays africains. Il en est de même pour 32 des 38 pays bénéficiant - ou susceptibles de bénéficier - de l'initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTE, voir ci-dessous dans le point consacré au problème de la dette). Le revenu par habitant de ce continent a baissé de 11 % depuis 1980 tandis le reste du monde progressait en moyenne de 2 % au cours de la même période de vingt-cinq ans.

Quant à l'espérance de vie, elle dépasse à peine 51 ans (49 ans pour l'Afrique subsaharienne) contre, par exemple, 79 ans en France.

C'est donc sans surprise que l'on constatera que le continent africain constitue l'une des cibles principales des « *Objectifs du Millénaire pour le développement* » mais aussi la région du monde dans laquelle les progrès sont aujourd'hui les plus laborieux : la proportion de sa population ne disposant que d'un dollar ou moins par jour était encore de 46 % en 2001 ; le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans était de 174 pour 1000 en 2002 (le taux de mortalité maternelle – 92 pour 1000 en 2000 – étant, quant à lui, 50 fois plus élevé que dans les pays les plus développés). Notre assemblée avait également eu l'occasion de se pencher, lors de ses précédents rapports et avis sur la conjoncture, sur la situation dramatique entraînée par la propagation du sida : l'Afrique subsaharienne comptait 25,4 des 39,4 millions de personnes vivant avec le VIH dans le monde à la fin de l'année 2004 (c'est à dire environ 65 % du total alors que ces pays ne représentent que 11 % de la population de la planète).

Pour beaucoup de ces pays qui ne disposent que de peu d'avantages comparatifs, la perspective d'une participation à la mondialisation est sans doute encore illusoire et il apparaît que la priorité doit toujours être donnée au renforcement des secteurs qui existent et qui font vivre, même modestement, la très grande majorité de la population en particulier dans l'agriculture. De ce point de vue, l'évolution des accords commerciaux de l'Union européenne avec 70 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP parmi lesquels figurent 47 pays africains), dont le plus récent a été signé à Cotonou (Bénin) en juin 2000, conduit à s'interroger sur le bien fondé d'une logique reposant sur une insertion prioritaire de tous ces pays dans la compétition économique internationale comme le montre, par exemple, la disparition programmée des préférences tarifaires non réciproques, conformément aux règles de l'OMC.

B - DE NOUVELLES SOLUTIONS, MIEUX ADAPTEES, DOIVENT ETRE TROUVEES

Les mécanismes traditionnels d'aide au développement ont trouvé leurs limites ce qui conduit aujourd'hui les gouvernements des pays les plus développés à envisager des solutions novatrices. Le besoin s'en fait tout particulièrement sentir sur la délicate question de l'endettement des pays les plus pauvres.

1. Des mécanismes de solidarité internationale à renforcer et à renouveler

Si, comme on l'a vu plus haut, les pays industrialisés se sont engagés à faire des efforts pour accroître leurs contributions, les difficultés budgétaires auxquelles ils sont confrontés ne permettent pas d'en attendre des miracles. Cette situation a permis de faire progresser aux sein des gouvernements l'idée longtemps avancée par les seules Organisations non gouvernementales (ONG)

d'une taxation internationale ou d'autres mécanismes permettant de lever des fonds sur le long terme.

C'est dans ce cadre que le Royaume-Uni a d'abord fait une proposition tendant à la création d'une nouvelle facilité financière internationale (*International Finance Facility*, IFF), conçue pour doubler le volume de l'aide au développement d'ici à 2015, et visant à mobiliser des ressources supplémentaires sur les marchés des capitaux grâce à l'émission d'obligations garanties par des engagements d'aide à long terme pris par les donateurs. Un tel mécanisme présente le grand avantage d'anticiper et d'assurer l'augmentation future de l'aide publique au développement ; il ne constitue cependant pas, à proprement parler, une nouvelle ressource.

En France, le rapport de M. Jean-Pierre Landau sur « *Les nouvelles contributions financières internationales* » a été établi à la demande du Président de la République qui soulignait, dans sa lettre de mission, que « *la mondialisation est créatrice de richesse et facteur de liberté et de croissance. Mais elle est aussi à l'origine de nouveaux risques globaux et rend plus aiguë la persistance de la pauvreté et des inégalités dans le monde* ». Remis le 14 septembre 2004, ce document envisage plusieurs formules de nouvelles contributions financières internationales jugées techniquement faisables et pouvant servir de base solide et durable à un développement de l'aide au développement : taxes à vocation environnementale qui seraient notamment appliquées aux transports aériens et maritimes, taxes sur les transactions financières parmi lesquelles les transactions de change ; taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés acquittés par les entreprises multinationales ; taxe sur les ventes d'armements ; schémas de contributions volontaires sollicitées auprès des ménages ; utilisation des Droits de tirage spéciaux (DTS) voire même d'une loterie mondiale...

Le 20 septembre dernier, la Déclaration adoptée à New-York sur l'action contre la faim et la pauvreté par 110 chefs d'Etat et de gouvernement (à l'initiative, notamment, des présidents brésilien et français) confirmait que le moment était venu de trouver de nouveaux mécanismes de financement - obligatoires ou volontaires - pour contribuer à la réalisation des Objectifs de développement du Millénaire. Citons également le discours adressé par le Président de la République au Forum de Davos au cours duquel il a plaidé pour la création à titre expérimental d'un prélèvement international pour financer la lutte contre le sida qui pourrait être rapidement mis en œuvre par un groupe restreint de pays. Il a, de nouveau, mis en avant certaines des pistes évoquées plus haut : une contribution sur les transactions financières internationales, une autre sur les flux de capitaux entrants et sortants dans les pays qui maintiennent le secret bancaire, une contribution sur la carburant utilisé par la transport aérien et maritime ou encore un faible prélèvement (un dollar, par exemple) sur les trois milliards de billets d'avion vendus chaque année dans le monde. De son côté, enfin, le Premier ministre britannique, Tony Blair, a exposé devant ce même forum ses idées pour lutter contre le réchauffement de la planète et aider

l'Afrique (« *Nous devons ouvrir nos marchés, réduire nos subventions, y compris sur des produits controversés comme le coton ou le sucre* ») qui devrait bénéficier d'un véritable « *Plan Marshall* » (doublement de l'aide au développement et large annulation de la dette des pays les plus pauvres).

Autant d'initiatives certainement louables qui montrent que la mobilisation des ressources financières nécessaires à l'enclenchement du processus de développement des pays les plus pauvres est bien à l'ordre du jour avec, toutefois, deux motifs de préoccupation : que ces nouveaux dispositifs constituent une tentation pour les Etats développés de ne pas tenir les engagements d'aide publique qu'ils ont déjà pris ; que l'hostilité constamment réaffirmée de l'actuelle administration américaine à toute nouvelle forme de prélèvement ne bloque durablement toute avancée en ce domaine. Enfin, ces réflexions laissent de côté l'autre grande question financière touchant les pays en développement : celle de leur endettement.

2. Le problème récurrent de la dette

La catastrophe du 26 décembre 2004 évoquée plus haut a de nouveau remis la question de la dette des pays pauvres sur le devant de la scène : l'idée d'annuler des créances ou d'en suspendre les remboursements s'est rapidement imposée à côté des aides directes promises. Le principe d'un moratoire a ainsi été adopté lors d'une réunion des donateurs à Djakarta dès le 6 janvier 2005. Pourtant, cette décision *a priori* généreuse n'a guère été accueillie avec enthousiasme. Tout d'abord parce qu'au delà du drame humain, l'impact purement économique des raz de marée est très variable selon les pays et devrait être globalement limité. Ainsi, la région la plus frappée, le nord de l'île de Sumatra, était déjà largement tenue à l'écart du développement et les secteurs clés de l'économie indonésienne n'ont pas souffert. Il en va de même pour le raffinage du pétrole dans le sud-est de l'Inde ou pour les industries de pointe situées dans la zone concernée en Malaisie.

En Thaïlande, par contre, l'industrie touristique représente environ 6 % du PIB et a été touchée en pleine saison : même en supposant que les secteurs concernés par la reconstruction (celui des BTP notamment) devraient connaître une forte activité, celle-ci ne devrait pas compenser les pertes et un manque à gagner pour la croissance devrait être enregistré par ce pays (elle devrait être de l'ordre de 5 % au lieu des 6 % attendus). En raison des conséquences sur le tourisme ou sur la pêche, la croissance du Sri-Lanka, des Maldives ou encore des Seychelles pourrait également être significativement amputée. Surtout, ce moratoire constituerait sans doute un cadeau empoisonné s'il devait se traduire simultanément par une dégradation de leur note sur les marchés financiers internationaux (donc par une augmentation des primes de risque et des taux d'intérêt de leurs futurs emprunts) ou par une méfiance accrue des investisseurs. Certains pays concernés, comme l'Inde ou la Thaïlande, ont donc carrément décliné cette proposition d'un moratoire sur une dette qu'ils ne devraient pas avoir de difficulté majeure à rembourser.

Plus généralement, les critères qui président aux traitements de faveur en matière d'endettement n'apparaissent pas très clairement et semblent davantage liés à l'émotion immédiate de l'opinion publique mondiale (cas des pays victimes des récents raz de marée) ou à l'opportunité politique (cas de l'annulation de 80 % de la dette irakienne en novembre 2004). En revanche, pour d'autres pays qui figurent pourtant parmi ceux dont l'endettement est particulièrement dramatique, des processus de très longue durée sont mis en oeuvre tels que l'initiative pour les Pays pauvres très endettés (PPTE)⁵⁰ : ce dispositif, mis en place en 1996, renforcé en 1999 et récemment prorogé pour deux ans, vise à ce qu'aucun pays ne soit confronté à une charge d'endettement intolérable et à ce que les allègements soient en priorité affectés aux dépenses consacrées à la santé, à l'éducation et aux autres services sociaux. Mais pour en bénéficier, les pays en question doivent avant tout fournir la preuve qu'ils ont engagé des réformes et mené une politique économique « avisée » dans le cadre des programmes décidés par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) vient toutefois d'établir, dans son rapport 2004⁵¹, un bilan particulièrement critique de ce mécanisme phare en rappelant, notamment, que l'endettement de nombreux pays s'est détérioré avant la mise en place de l'initiative PPTE alors même que ceux-ci mettaient en oeuvre des plans d'ajustement structurels recommandés par les mêmes institutions internationales et qui n'ont donc pas débouché sur la croissance et le développement promis. Plus grave encore, les pays qui ont atteint, ou sont sur le point d'atteindre, le « point d'achèvement » (c'est à dire le moment où les créanciers doivent lui accorder l'allègement intégral promis au « point de décision » qui a officialisé le lancement de la procédure) afficheront bientôt, à nouveau, un endettement non viable. La CNUCED a ainsi calculé que, de 1970 à 2002, l'Afrique a reçu des prêts pour un montant total de 540 milliards de dollars. Dans le même temps, elle a remboursé (principal et intérêt) 550 milliards de dollars tandis que l'encours de sa dette était encore de 295 milliards de dollars à la fin de 2002... Face à un tel cercle vicieux, c'est bien la question de l'annulation pure et simple de la dette dans certains cas qui est ainsi posée.

*
* *

⁵⁰ L'initiative PPTE concerne 38 pays dont 14 ont atteint le « point d'achèvement » du dispositif (Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Ethiopie, Guyana, Ghana, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Sénégal, Tanzanie et Ouganda), 13 le « point de décision » (Cameroun, R. D. du Congo, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Honduras, Madagascar, Malawi, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Sierra Leone, Tchad et Zambie) et 11 sont encore à examiner (Côte d'Ivoire, Burundi, République centrafricaine, Comores, Congo, Laos, Libéria, Myanmar (Birmanie), Somalie, Soudan et Togo).

⁵¹ « Développement économique en Afrique : une dette soutenable, oasis ou mirage ? » - CNUCED, septembre 2004.

Au terme de ce tour d'horizon de la conjoncture de l'économie mondiale en 2005 et des grands enjeux internationaux auxquels l'ensemble des pays vont être confrontés, il apparaît clairement, derrière la poursuite de la phase de croissance entamée depuis quelques années, que l'on assiste à une recomposition du rapport de force entre les nations et les zones géographiques. Pour de nombreuses raisons (coûts de production, délocalisations, effort d'investissement, stratégies de change...), le moteur de la croissance mondiale va progressivement et durablement devenir l'Asie, appelée à se substituer dans ce rôle aux Etats-Unis. Les plus grands gagnants dans cette évolution seront les pays ayant à la fois une part importante de leurs exportations vers l'Asie et une spécialisation industrielle correspondant aux besoins de l'Asie (biens d'équipement, matériel de transport).

Si l'on suit Patrick Artus⁵², peu de pays sont dans cette situation, en dehors du Japon, de l'Allemagne et peut être de la Suède. Les plus grands perdants seraient les pays ayant une faible part de leurs exportations allant vers l'Asie, et une spécialisation productive inadaptée comme l'Espagne, le Canada, la Pologne et le Royaume-Uni. Mais la situation intermédiaire de la France dans ce domaine est également préoccupante.

A l'évidence, ce constat, qui mériterait naturellement d'être affiné, ne saurait laisser l'Europe indifférente. Il souligne, au contraire, la nécessité de faire progresser l'intégration au sein de l'Union pour lui permettre d'exprimer toutes ses potentialités en termes de performances économiques et de progrès social. L'objet du chapitre qui suit est précisément de faire le point sur la situation de l'Union européenne au moment même où elle engage une nouvelle étape de son histoire.

⁵² Flash n°2004-237, 23 août 2004, « *Les gagnants et les perdants si le moteur de la croissance mondiale devient l'Asie* ».

CHAPITRE II

L'ECONOMIE EUROPEENNE RESTE A LA TRAINE

S'il est un constat partagé, c'est que l'économie européenne va mal. Tout montre, en effet, qu'elle demeure incapable de faire preuve d'un dynamisme propre susceptible de relayer les impulsions de l'environnement international. Ainsi s'est-elle distinguée, à nouveau, l'année dernière, par une langueur singulière, alors même que le commerce mondial faisait preuve d'une vigueur retrouvée et que la reprise était au rendez-vous en Asie comme aux Etats-Unis et sur un rythme relativement élevé.

Le « *vieux continent* » est donc à la traîne, ce qui entretient la situation généralement déprimée du marché du travail, source de difficultés dans la vie quotidienne pour un trop grand nombre de ses habitants. Cela ne permet pas non plus à l'Europe de jouer pleinement son rôle dans le concert international, dans un contexte pourtant marqué par d'intenses mutations qui bouleversent les hiérarchies les mieux établies. Cela est d'autant plus dommageable que l'Union vient d'accueillir dix nouveaux membres auxquels elle ne parvient pas à proposer des perspectives positives et à l'égard desquels elle se montre, au contraire, particulièrement peu généreuse.

Au-delà des différences pays par pays qui méritent d'être analysées, on verra que cette croissance médiocre a sans aucun doute des origines structurelles, auxquelles s'efforce de répondre avec difficulté la stratégie de Lisbonne, mais aussi des fondements plus directement liés aux politiques économiques conjoncturelles, qui renvoient aux déficiences du gouvernement économique de l'Europe. Au moment où les citoyens de l'Union sont appelés à s'exprimer (directement ou par la voie de leurs représentants) sur la ratification du « *projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe* », il importe d'examiner en détail les conditions d'une combinaison plus satisfaisante des instruments de la politique économique afin de mieux soutenir la croissance et l'emploi et de promouvoir le bien-être de peuples européens.

I - UNE CROISSANCE MEDIOCRE

Face à une croissance mondiale tirée notamment par les Etats-Unis et par la Chine, force est de constater que l'Union européenne (qui compte désormais 25 pays) présente des performances relativement médiocres. En outre, alors que le dynamisme de son environnement international a tendance à s'effriter, aucune amélioration sensible n'est probablement à attendre pour l'année 2005. Au sein de l'Union toutefois, des situations sensiblement différentes apparaissent selon que l'on examine les pays membres de la zone euro (et en particulier l'Allemagne, principale puissance économique européenne), les pays de l'ancienne UE à 15 qui n'ont pas adopté la monnaie unique ou encore les dix nouveaux adhérents.

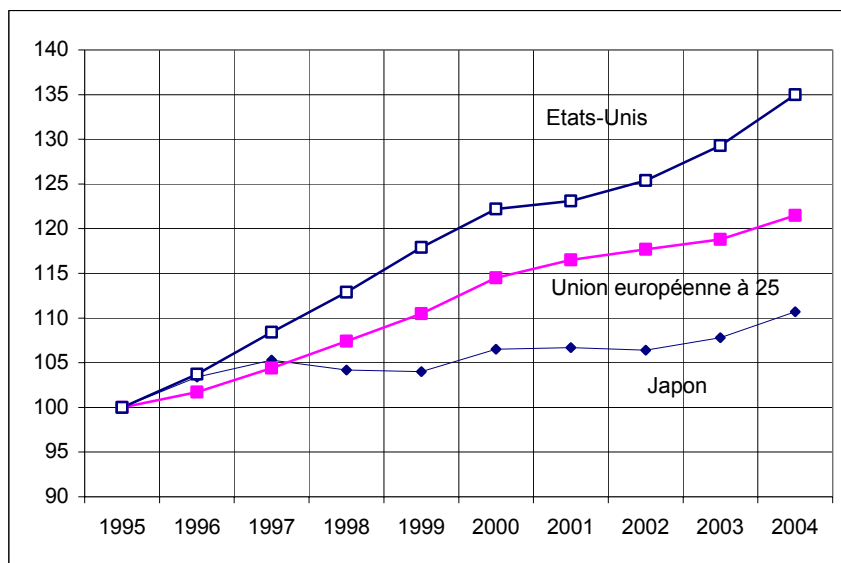
A - LA PERFORMANCE GLOBALE DE L'ECONOMIE EUROPEENNE RESTE DECEVANTE

Toutes les estimations tendent désormais à montrer qu'au cours de l'année 2004, la croissance économique de l'Union européenne à 25 (+ 2,3 % selon les données d'Eurostat) se sera en grande partie tenue à l'écart du dynamisme mondial tandis que les autres grands pôles développés que constituent les Etats-Unis (+ 4,4 %) et le Japon (+ 4,2 %) auront vu leur PIB en volume progresser très sensiblement. Avec une croissance probable de seulement 2 % l'année dernière, la zone euro aura même été encore moins performante que l'Union dans son ensemble. En fait, les Etats-Unis ont clairement été en phase (à la fois bénéficiaire et moteur) de la reprise de la croissance de la production et du commerce mondial à partir du point bas de 2001 alors que les pays européens, pris dans leur ensemble, continuaient à ralentir au cours des années 2002 et 2003 (la zone euro obtenant ainsi péniblement + 0,5 % cette année là).

Alors même que l'environnement international se montrait à nouveau porteur, les économies européennes n'auront pas réussi à atteindre le rythme de l'ordre de 3 % de croissance annuelle qu'elles avaient connu pendant trois années consécutives entre 1998 et 2000. Au total, en une décennie (1995-2004), le PIB européen aura progressé d'environ 20 % (+ 21,5 % pour l'Union à 25, + 20,9 % pour l'Union à 15 et seulement + 19,5 % pour la zone euro) soit sensiblement moins que celui des Etats-Unis (+ 35 %).

Graphique 9 : La croissance cumulée de l'Union européenne, des Etats-Unis et du Japon depuis dix ans

(Evolution du PIB, base 100 en 1995)



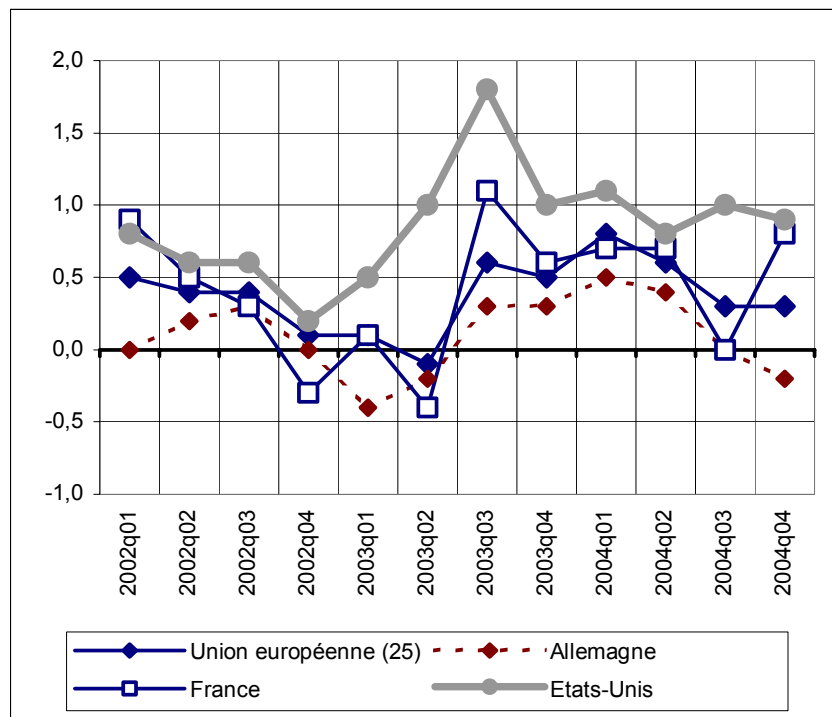
Source : Eurostat.

Deux des principales économies européennes, l'Allemagne (+ 11,9 %) en dix ans) et l'Italie (+ 14 %) font à peine mieux que le Japon (+ 10,7 %), tandis que, sur cette même période, la France se situe dans la moyenne de l'Union à 25 (+ 21,4 %). Plus dynamiques, le Royaume-Uni (+ 28,3 %) et l'Espagne (+ 33,8 %) ont des résultats comparables à ceux des Etats-Unis. Les dix nouveaux membres confirment, de leur côté, leur besoin de rattrapage.

Ce déficit de richesse de l'ordre de 15 points de PIB en dix ans ne devrait pas se combler - ni même se stabiliser - à brève échéance : en dépit du ralentissement attendu, la croissance devrait encore demeurer à plus de 3 % aux Etats-Unis en 2005 et 2006 (cf. chapitre I, *supra*) tandis que celle de l'Union européenne se maintiendrait à 2,3 % dans le meilleur des cas de figure (prévision de la Commission européenne), voire commencerait déjà à décliner en 2005 (le « *consensus* » des prévisionnistes s'établissant actuellement à 1,8 % pour cette année). Là encore, la situation serait encore moins brillante pour les douze Etats membres de la zone euro (+ 2,1 % pour les prévisions officielles, + 1,5 % seulement selon le « *consensus* » avec même des perspectives réduites à + 1,4 % selon IXIS et la Société Générale voire même à + 1,3 % seulement pour Lehman Brothers, HSBC et Bank Austria) qui connaîtraient une moindre progression de leur PIB que les 25 dans leur ensemble. Le 3 mars dernier, la Banque centrale européenne a même abaissé ses prévisions de croissance pour la zone euro en 2005 de 1,9 % à 1,6 % à la suite de performances jugées « *décevantes et surprenantes* » au deuxième semestre 2004.

Graphique 10 : La croissance trimestrielle comparée
de l'Union européenne et des Etats-Unis depuis 2002

(Evolution en % par rapport au trimestre précédent)



Source : Eurostat (mars 2005).

L'examen de l'évolution enregistrée par les pays de l'Union au cours des derniers trimestres confirme d'ailleurs que la croissance plafonne depuis la franche reprise du troisième trimestre 2003 et qu'une certaine hésitation à la baisse est même inscrite dans les comptes nationaux depuis déjà le deuxième trimestre de l'année dernière. Ceux-ci indiquent en effet que tant l'Union européenne que la zone euro sont effectivement revenues à un rythme de progression du PIB de l'ordre de 1 % en données annualisées, chiffre en phase avec les prévisions des établissements financiers français les plus pessimistes. Nous reviendrons plus loin sur le rôle important joué par les principaux pays de la zone euro dans cette évolution. Au même moment, ces mêmes données trimestrielles montrent que les Etats-Unis, quant à eux, semblent bien avoir enrayé ce phénomène, à un niveau d'ailleurs élevé puisqu'il avoisine 1 % par trimestre.

Par manque de confiance dans la reprise, les entreprises et les ménages accumulent des excédents d'épargne qui pèsent sur la croissance et ne sont que partiellement compensés par les déficits publics. Au total, la zone euro dégage une capacité de financement qui s'est traduite par un excédent courant de 40,2 milliards d'euros en 2004 (soit 0,5 % du PIB) et la commission ne prévoit pas d'inversion de la tendance à l'horizon 2006¹. Il en est de même pour l'Union à 15 (+ 0,2 % du PIB). Cette épargne sort de la zone pour être investie ou consommée ailleurs, Outre-Atlantique notamment où prévaut la situation inverse : le besoin de financement public n'étant pas compensé par une capacité de financement excédentaire des agents privés, la relance américaine est financée par le reste du monde.

Cette défaillance persistante de l'économie européenne est d'autant plus dommageable qu'elle conduit à entretenir un sous-emploi important : le taux de chômage atteignait ainsi 8,9 % de la population active dans la zone euro comme dans l'Union à 25 en février 2005 (il était de 8,1 % dans l'Union à 15). Au total, selon Eurostat, le chômage touchait ainsi 12,8 millions de personnes dans la zone euro et 19,1 millions dans l'Union à 25. Il frappait plus durement les femmes que les hommes (10,2 % contre 7 % dans l'Union à 25) et s'élevait à 18,8 % chez les moins de 25 ans pour lesquels les perspectives sont donc particulièrement moroses. La Commission ne prévoyait d'ailleurs, en avril dernier, qu'une stabilisation du taux global en 2005 avant une possible amélioration en 2006. Cette situation dégradée du marché du travail n'est pas sans lien avec la persistance d'un « *risque de pauvreté* »² élevé au sein des 25 (15 % en 2001), cette moyenne masquant des écarts sensibles entre pays (8 % en République Tchèque, 11 % en Finlande³ mais 18 % au Royaume-Uni et en Allemagne, 19 % au Portugal et 21 % en Slovaquie en 2003).

¹ Cf. chapitre I, A, « 2. *Déficits budgétaires et de la balance des paiements courants : le risque non négligeable d'une crise de change mondiale* ».

² Part des personnes dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu national médian.

³ Ce taux atteignait 12 % pour la France en 2002.

Tableau 3 : Le taux de chômage dans l'Union européenne à 25,
aux Etats-Unis et au Japon*(en % de la population active au sens du BIT, CVS)*

	Ensemble		Hommes		Femmes		- de 25 ans	
	Fév. 2004	Fév. 2005	Fév. 2004	Fév. 2005	Fév. 2004	Fév. 2005	Fév. 2004	Fév. 2005
Allemagne	9,5	9,7	8,6	8,5	10,5	11,2	15,4	17,1
France	9,6	9,8	8,7	8,9	10,7	10,8	21,7	22,2
Italie	8,2	8,0	6,4	6,4	10,8	10,3	23,1	24,0
Espagne	11,1	10,3	8,1	7,5	15,4	14,3	22,6	20,9
Pays-Bas	4,5	4,7	4,3	4,3	4,9	5,3	8,0	7,4
Grèce	10,7	10,5	6,9	6,5	16,3	16,3	27,8	26,3
Portugal	6,3	6,9	5,5	6,2	7,3	7,7	15,0	15,9
Belgique	7,8	8,0	7,1	7,1	8,7	9,1	20,2	19,2
Autriche	4,5	4,6	3,9	3,9	5,2	5,3	9,7	9,9
Finlande	9,0	9,0	9,0	8,8	9,0	9,2	21,2	20,9
Irlande	4,6	4,3	5,0	4,7	4,1	3,7	8,5	7,9
Luxembourg	4,1	4,4	3,3	3,7	5,2	5,6	12,4	12,9
Zone euro (12)	8,9	8,9	7,5	7,4	10,6	10,7	18,0	18,5
Royaume-Uni	4,7	4,6	5,1	5,0	4,2	4,1	11,7	12,4
Suède	6,3	6,5	6,8	6,6	5,8	6,4	15,9	18,1
Danemark	5,6	5,1	5,3	4,8	5,9	5,4	8,7	7,5
Union européenne à 15	8,1	8,1	7,1	7,0	9,3	9,4	16,6	17,1
Pologne	19,1	18,1	18,5	17,2	19,9	19,2	40,4	37,6
République tchèque	8,4	8,3	7,0	7,4	10,1	9,5	20,3	20,8
Hongrie	5,8	6,3	5,7	6,2	5,8	6,4	14,2	15,9
Slovaquie	18,5	16,2	17,9	14,6	19,3	18,0	34,0	28,8
Lituanie	11,6	8,9	11,3	7,8	11,8	10,0	23,6	14,3
Lettonie	9,9	9,6	9,5	9,0	10,3	10,2	18,8	18,5
Slovénie	6,2	5,8	5,8	5,4	6,7	6,2	14,9	13,6
Estonie	9,9	8,0	10,7	9,1	9,0	6,9	23,1	17,4
Chypre	5,0	5,6	4,0	4,6	6,2	7,0	10,5	10,7
Malte	7,8	6,8	7,0	6,4	9,5	7,6	18,0	15,2
Union européenne à 25	9,0	8,9	8,1	7,9	10,2	10,2	18,8	18,8
<i>Etats-Unis</i>	<i>5,6</i>	<i>5,4</i>	<i>5,7</i>	<i>5,6</i>	<i>5,5</i>	<i>5,2</i>	<i>11,8</i>	<i>12,4</i>
<i>Japon</i>	<i>5,0</i>	<i>4,6</i>	<i>5,4</i>	<i>5,0</i>	<i>4,5</i>	<i>4,2</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>

Dernières données disponibles : septembre 2004 pour la Grèce, décembre 2004 pour l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, janvier 2005 pour le Danemark et pour la Slovénie.

Source : Eurostat.

B - LES SITUATIONS SONT TOUTEFOIS CONTRASTEES AU SEIN DE L'UNION

Les données portant sur l'Union européenne à 25 prise dans son ensemble ne doivent pas nous faire oublier l'existence en son sein de pays ou de groupes de pays présentant des caractéristiques sensiblement différentes et dont les performances se distinguent assez nettement les unes des autres. Ainsi, les douze pays de la zone euro (qui représentent près de 78 % du PIB total de l'Union) ont-ils connu en 2004 une croissance en volume sensiblement plus faible que les trois autres anciens membres de l'UE à 15 (qui totalisent environ 18 % du PIB de l'UE 25) tandis que les dix nouveaux adhérents au 1^{er} mai 2004 (quelque 4 % du PIB du nouvel ensemble) ont-ils progressé nettement plus vite que les autres l'année dernière (+ 5,0 %).

La zone euro elle-même n'est pas homogène et les résultats observés ne permettent pas, comme on a pu le dire trop souvent, d'opposer la croissance molle des « *grands* » pays, qui rechigneraient à procéder à des réformes structurelles douloureuses mais soi-disant inévitables, au dynamisme des plus « *petits* », qui auraient plus facilement accepté les nouvelles règles du jeu de l'économie ouverte et mondialisée. En réalité, les succès et les échecs de chacun des pays membres tiennent moins à leur taille qu'à l'équilibre qu'ils ont, ou non, réussi à trouver entre le renforcement de la compétitivité des entreprises et le maintien d'un niveau élevé du pouvoir d'achat - donc de la consommation - des ménages.

1. L'économie allemande est particulièrement affectée

Certes, la principale puissance économique de la zone euro se trouve aujourd'hui dans une passe très délicate : alors qu'elle pèse plus de 25 % du PIB de l'Union, elle n'a contribué qu'à moins de 10 % de l'augmentation de la richesse de l'ensemble des 25 au cours des trois années écoulées (2002-2004). L'évolution du PIB a été nulle au troisième trimestre 2004 et même négative au quatrième (- 0,2 %), sa croissance pour l'ensemble de l'année 2004 étant ramenée à 1,6 %. De l'avis général, celle-ci ne devrait pas accélérer en 2005 (+ 1,7 % selon le gouvernement, + 1,5 % selon la Commission européenne et même + 0,9 % seulement d'après le « *consensus* » des conjoncturistes). A l'évidence, les indéniables succès remportés à l'exportation par les entreprises allemandes qui ont su profiter de la vigueur de la demande mondiale ne suffisent pas à compenser la grande faiblesse de la demande intérieure. Les ventes n'ont, en tout cas, pas trop souffert de l'appréciation de l'euro vis-à-vis du dollar en raison d'une spécialisation bien orientée (sur les différences avec la France, cf. chapitre III, *infra*).

Tableau 4 : La croissance dans l'Union européenne à 25

	Croissance du PIB en 2004 (en %)	Poids dans le PIB total de l'UE 25 (en %)	Poids dans le PIB total de l'UE 25 (PPA, en %)	Contribution à la croissance 2002-2004 (en %)	Prévision de croissance pour 2005 (en %)
France	2,5	17,39	14,96	16,54	2,0
Espagne	2,7	7,21	8,76	12,05	2,7
Allemagne	1,6	25,36	19,36	9,71	0,8
Italie	1,2	11,53	13,32	5,17	1,2
Grèce	4,2	1,50	1,99	3,99	2,9
Irlande	5,4	1,20	1,19	3,91	4,9
Belgique	2,9	3,09	2,69	3,31	2,2
Finlande	3,7	1,65	1,32	2,73	3,3
Autriche	2,0	2,67	2,16	2,36	2,1
Pays-Bas	1,4	4,71	4,25	1,25	1,0
Luxembourg	4,2	0,26	0,22	0,55	3,8
Portugal	1,0	1,23	1,68	0,15	1,1
Zone euro 12	2,0	77,80	71,90	61,72	1,6
Royaume-Uni	3,1	13,41	15,62	22,19	2,8
Suède	3,5	2,90	2,28	4,77	3,0
Danemark	2,0	1,99	1,44	1,73	2,3
UE à 15	2,2	96,10	91,24	90,42	1,9
Pologne	5,3	1,80	3,95	4,41	4,4
Hongrie	4,0	0,58	1,36	1,35	3,9
Rép. tchèque	4,0	0,62	1,56	1,24	4,0
Rép. slovaque	5,5	0,25	0,63	0,75	4,9
Slovénie	4,6	0,26	0,34	0,57	3,7
Lituanie	6,7	0,10	0,36	0,47	6,4
Lettonie	8,5	0,08	0,22	0,35	7,2
Estonie	6,2	0,06	0,15	0,22	6,0
Chypre	3,7	0,11	0,13	0,19	3,9
Malte	1,5	0,04	0,06	0,03	1,7
10 nvx adh.	4,9	3,90	8,76	9,58	4,3
UE à 25	2,3	100,00	100,0	100,00	2,0

Source : Commission européenne/Eurostat (mars 2005), calculs Conseil économique et social.

Les entreprises concentrent donc aujourd'hui tous leurs efforts sur les gains de productivité et le désendettement au détriment de l'investissement, de l'emploi (le nombre total de postes de travail a diminué en 2004) et des salaires (gel des augmentations accompagné d'un mouvement de hausse du temps de travail). Au total, la demande intérieure est atone, la consommation des ménages a même reculé en 2004 en lien avec la baisse de leur pouvoir d'achat depuis deux ans, tandis que le taux d'épargne atteint des niveaux élevés en raison de l'inquiétude ambiante. Le point d'orgue de cette situation a été le franchissement symbolique de la barre des 5 millions de chômeurs en janvier 2005 au moment où entre en vigueur un nouveau système d'allocations chômage et d'aide sociale plus restrictif (le plan Hartz IV)⁴. Si les pouvoirs publics attendent de ces évolutions une modernisation à terme du « *modèle social* » allemand, les effets à brève échéance apparaissent donc coûteux : loin de rassurer, les réformes inquiètent et pèsent lourdement sur la demande interne.

2. Les autres membres de la zone euro présentent une assez grande variété de situation

A côté de l'Allemagne, les trois autres membres de la zone euro qui sont apparus les plus en difficulté au cours des trois dernières années sont un autre « *grand* » pays, l'Italie (qui a notamment connu de très mauvaises saisons touristiques), un de taille « *moyenne* », les Pays-Bas (il y a encore peu présentés comme un « *modèle* » à suivre et qui doivent faire face, eux aussi, à une absence notable de confiance des ménages) et un « *petit* », le Portugal (qui tarde à se relever d'une sévère cure d'austérité pour tenter de demeurer sous la limite des 3 % du déficit public).

A l'inverse, la bonne santé relative de l'Espagne (5^{ème} économie de l'Union, 4^{ème} de la zone euro) ne se dément pas, la consommation et la construction qui demeurent les principaux moteurs de l'économie étant encouragées par un faible niveau des taux d'intérêt réels ; il en va de même pour des pays plus « *petits* » : la Grèce (dopée par les Jeux Olympiques), l'Irlande (qui continue de bénéficier de son statut de quasi-paradis fiscal), le Luxembourg (dans l'économie duquel le secteur financier joue un rôle essentiel) ou encore la Finlande (qui dépend toutefois beaucoup de la santé de Nokia).

Enfin, des pays « *moyens* » comme la Belgique ou l'Autriche et le second « *grand* » de l'Union (la France, cf. chapitre III) se trouvent dans une situation intermédiaire, ayant à peu près évolué au même rythme que l'ensemble. C'est d'ailleurs le poids significatif de notre pays dans le PIB de l'ensemble de l'UE à 25 (plus de 17 %) allié à cette performance légèrement inférieure à la moyenne (contrairement aux années 1998-2001) qui aboutit au résultat, certes flatteur mais

⁴ Le nombre des demandeurs d'emploi a même atteint 5,216 millions (12,6 % de la population active) en février 2005. Il s'agit de données brutes qui sont habituellement au centre du débat économique et social en Allemagne.

finalement peu significatif, qu'il est celui des pays de la zone euro dont la contribution à la croissance aura été la plus élevée sur la période 2002-2004.

3. Les résultats globalement satisfaisants des pays non membres de la zone euro

Les trois anciens Etats de l'UE à 15 pays qui n'ont toujours pas adopté la monnaie unique (**Royaume-Uni, Suède, Danemark**) se portent plutôt bien, en particulier pour les deux premiers d'entre eux. Le Royaume-Uni est sans conteste aujourd'hui le pays de l'Union qui contribue le plus à l'accroissement de la richesse de l'ensemble : alors qu'il représente une part du PIB d'environ 13 % (derrière l'Allemagne et la France, devant l'Italie et l'Espagne), il a apporté 22 % de la richesse supplémentaire créée au cours des trois dernières années (devançant assez nettement la France et l'Espagne). Des exportations soutenues par la demande extérieure mais également par la baisse de la livre sterling, la vigueur du marché immobilier (mais qui cependant laisse parfois craindre la formation d'une « bulle ») et des dépenses publiques, en particulier dans les domaines des transports et de la santé, ont notamment soutenu l'activité en dépit de la poursuite du recul enregistré dans les secteurs industriels. La Suède, quant à elle, se caractérise par la coexistence d'un commerce extérieur très favorable (bonne spécialisation des entreprises, effort de recherche et d'innovation important) et d'une bonne tenue de la demande des ménages (notamment via une progression des salaires en phase avec celle de la productivité), preuve que ces deux aspects sont loin d'être incompatibles.

Enfin, **les nouveaux adhérents** d'Europe centrale depuis mai 2004 continuent leur rattrapage à un rythme relativement soutenu avec une croissance de 5 % en 2004 qui devrait se maintenir aux alentours de 4,5 % cette année. Au cours des trois années écoulées, ces pays ont ainsi contribué à près de 10 % de l'accroissement de la richesse de l'ensemble de l'Union alors qu'ils pèsent pour moins de 4 % de son PIB. La Pologne, en particulier, qui représente près de la moitié de la production de ces nouveaux Etats membres, connaît une forte progression (près de 6 % en 2004 et probablement de 5 % en 2005) qui présente toutefois le risque de reposer essentiellement sur les exportations et insuffisamment sur la demande interne (le taux de chômage, le plus élevé des pays l'Union, est encore de l'ordre de 18 % de la population active).

D'une manière générale, d'ailleurs, ces pays ont la particularité commune - mais peu surprenante pour des économies encore en transition - d'avoir des niveaux d'inflation et de déficits publics sensiblement plus élevés que la moyenne de l'Union (près de 13 %, par exemple, en 2003 pour la République tchèque). Ce dernier point pourrait d'ailleurs bien rapidement se ressentir sur leur niveau d'endettement qui, à l'inverse, était relativement bas au moment de leur entrée dans l'Union (à l'exception de la Hongrie qui avoisinait déjà les 60 % du PIB). Enfin, la situation est toutefois moins favorable, en termes de croissance comme de finances publiques, pour Chypre et surtout pour Malte (la plus petite économie de l'Union dépendant à plus de 90 % de son commerce extérieur), les

deux îles méditerranéennes qui complètent la liste des nouveaux membres de l'Union.

II - LES FREINS STRUCTURELS A LA CROISSANCE DOIVENT ETRE LEVES

A cette croissance médiocre en Europe - qui accroît le différentiel notamment par rapport aux Etats-Unis -, on peut d'abord attribuer des causes structurelles. Selon l'opinion la plus répandue, avancée par l'Union européenne, la BCE, l'OCDE, le FMI, ainsi que de nombreux gouvernements, cette performance décevante serait due aux « rigidités » de l'économie européenne : aux Etats-Unis, les avancées « technologiques » récentes auraient été adoptées presque instantanément par les entreprises travaillant dans un environnement très « flexible » ; en Europe, en revanche, les innovations ne seraient appliquées que très lentement en raison essentiellement des règles en vigueur en matière de licenciement, des contraintes concernant la durée du travail, etc. Une telle situation perdurerait en raison de l'incapacité politique des gouvernements à réaliser les « réformes structurelles » nécessaires (réformes que les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont réalisées dans les années 1980).

Si cette thèse dite du « consensus Bruxelles-Francfort » (du fait des analyses convergentes de la Commission et de la BCE) est fortement controversée, notamment par ceux qui mettent en avant, pour expliquer les déficiences de la croissance en Europe, les défauts du *policy mix* appliqué au sein de l'Union⁵, elle mérite toutefois d'être examinée avec soin. Elle a, en effet, le mérite de mettre le doigt sur la question de l'efficacité des facteurs de production, c'est-à-dire les dimensions quantitatives et qualitatives de la combinaison du capital et du travail : « comment augmenter le potentiel de croissance⁶ de l'économie européenne pour mieux répondre aux besoins sociaux ? » est bien une question centrale pour l'Union.

Lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, celle-ci s'est dotée d'un programme stratégique à l'échéance 2010 qui s'inscrit dans cette perspective, avec pour objectif affiché de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une grande justice sociale, dans le respect de l'environnement ». Un taux de croissance économique moyen de 3 % environ était alors considéré comme une perspective réaliste, devant permettre de concilier les différentes facettes de cette ambition. Cinq ans après, l'examen à

⁵ Cf. « III Une politique macroéconomique qui ne soutient pas suffisamment la croissance et l'emploi », *infra*. Elle est le produit de trois termes : l'évolution de la population en âge de travailler, le taux d'emploi et la productivité du travail.

⁶ Le potentiel de croissance (ou croissance potentielle) est la croissance maximale qu'une économie donnée peut connaître sans tensions majeures du fait de l'existence de capacités de production suffisantes, d'une main-d'œuvre disponible et de sa capacité à dégager des gains de productivité par l'innovation technique ou organisationnelle.

mi-parcours auquel le Conseil européen vient de procéder à l'occasion du Sommet de printemps est sans appel : comme le notait, en novembre 2004, le rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, « *le tableau d'ensemble est très mitigé et il reste beaucoup à accomplir pour éviter que Lisbonne devienne synonyme d'objectifs manqués et de promesses non tenues* »⁷.

Sur la proposition de la Commission, une révision de cette stratégie a, à cette occasion, été adoptée qui permettrait un surcroît de croissance cumulé de 3 points de PIB à l'horizon 2010 et la création de plus de 6 millions d'emplois. Elle s'articule autour de trois axes recouvrant, au total, dix priorités centrales qui semblent toutefois faire passer au second plan les volets sociaux et environnementaux des orientations initiales : « *faire de l'Europe une zone plus attrayante pour l'investissement et le travail* » ; « *mettre la connaissance et l'innovation au service de la croissance* » ; « *créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité* ».

Il ne saurait être question, dans le cadre du présent rapport, d'analyser en détail le contenu de cette stratégie et les enjeux qui lui sont associés⁸. Tout au plus trouvera-t-on ci-après quelques éclairages concernant les obstacles les plus couramment identifiés et les moyens de les lever. Un avis spécifique en cours d'élaboration intitulé « *Croissance potentielle et développement* », sur le rapport de M. Pierre Duharcourt, s'efforcera d'ici la fin 2005 d'apporter des éléments de réponse plus approfondis, prenant en compte les aspects économiques mais également sociaux et environnementaux du sujet.

⁷ « *Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi* », rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004. Ce constat s'appuie, en particulier, sur l'examen des 117 indicateurs retenus parmi lesquels une liste restreinte de 15 indicateurs est tout particulièrement étudiée.

⁸ On notera que, depuis 2003, le Conseil économique et social s'inscrit dans ce processus européen majeur par une communication de son Bureau, élaborée à partir de ses travaux récents correspondant aux champs embrassés par la stratégie de Lisbonne. Alors qu'à la demande du Conseil européen, le Comité économique et social européen est désormais invité à soumettre ses propres propositions, notre assemblée entend ainsi éclairer le gouvernement français avant la préparation par celui-ci de son bilan annuel et impliquer les acteurs de la société civile dans l'évaluation de la mise en œuvre de cette stratégie. La dernière communication en date, rédigée dans la perspective du sommet du printemps 2005, a été publiée en octobre 2004 (rapporteur : M. Alain Deleu).

Tableau 5 : Indicateurs significatifs de la stratégie de Lisbonne à mi-parcours

Niveaux ¹	UE - 25	UE - 15	Etats-Unis	Objectif 2005	Objectif 2010
PIB par tête (SPA ² , UE – 15 = 100)	91,2	100,0	140,3	-	-
Productivité du travail par salarié (SPA, UE – 15 = 100)	93,1	100,0	121,6	-	-
Taux d'emploi (%) ³	62,9	64,4	71,2	67,0	70,0
Taux d'emploi des femmes (%) ³	55,1	56,0	65,7	57,0	60,0
Taux d'emploi des travailleurs âgés (%)	40,2	41,7	59,9	-	50,0
Niveau d'instruction (20-24) (%)	76,7	73,8	-	-	-
Dépenses en recherche-développement (% du PIB)	1,9	2,0	2,8	-	3,0
Investissement des entreprises (% PIB)	16,8	16,7	-	-	-

¹ Niveaux pour l'année 2003.

² Parité de pouvoir d'achat.

³ Emploi aux Etats-Unis : source OCDE.

Source : « *Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi* », rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004.

A - LA QUANTITE ET L'EFFICACITE DU CAPITAL PRODUCTIF

Les freins structurels peuvent d'abord porter sur la quantité et l'efficacité de capital productif. On constate, à cet égard, que la contribution des technologies de l'information et de la communication à la croissance de la productivité⁹ est, en Europe, inférieure de moitié à celle observée aux Etats-Unis. Ceci serait largement dû, selon la plupart des analyses, à une utilisation et une diffusion encore trop lentes de ces technologies dans certains secteurs des services (finance et commerce de gros et de détail), ainsi que dans certains secteurs industriels. Cette faible contribution résulterait d'un déficit en matière d'investissements dans ces technologies mais aussi de mesures accompagnatrices portant sur la formation et l'organisation des entreprises.

⁹ La productivité se définit généralement comme le rapport entre le volume de production et les quantités de facteurs de production nécessaires à sa réalisation. Cette productivité peut se mesurer aussi bien au niveau d'une entreprise que d'une branche ou que de l'économie nationale. On rapporte la production soit à l'ensemble des facteurs de production (productivité globale), soit à un seul des facteurs (productivité apparente du travail ou du capital). Calculée en divisant le PIB en volume par le nombre d'actifs employés, la productivité par tête, doit être distinguée de la productivité horaire déterminée à partir du nombre d'heures travaillées.

Encadré 5 : Les conclusions du rapport de MM. Patrick Artus et Gilbert Cette au Conseil d'analyse économique « *Productivité et croissance* » (2004)

Ce rapport met notamment en évidence que l'impact de la production et de la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC)¹⁰ sur les gains de productivité du travail transite par trois canaux :

- grâce à l'augmentation des performances des processeurs, la baisse rapide des prix des TIC amplifie la forte hausse des volumes produits par ces secteurs et permet des gains de productivité globale des facteurs (PGF) dans ces secteurs et dans l'économie avec le renforcement de leur part dans le PIB ;
- la diffusion des TIC permet aussi d'augmenter la productivité globale des facteurs des secteurs non-TIC qui utilisent intensément ces technologies, comme les assurances, la finance, la grande distribution ou l'aéronautique, grâce notamment à une meilleure coordination des acteurs du processus de production ;
- l'investissement en TIC entraîne une hausse du stock de capital TIC disponible par emploi (substitution du capital au travail) et un renouvellement plus rapide des matériels et aurait un effet positif sur la productivité du travail.

Les moindres gains de productivité du travail en Europe relativement aux Etats-Unis dans la seconde moitié des années 1990 tiendraient principalement à deux facteurs :

- une accumulation plus forte du capital TIC aux Etats-Unis ;
- le déploiement en Europe de politiques d'emploi en faveur du travail peu qualifié, notamment par des baisses de charges sociales sur les bas salaires qui ont contribué à ralentir la substitution du capital non-TIC au travail.

1. L'investissement des entreprises manque de vigueur

Les investissements, tous secteurs confondus, sont au cœur d'une perspective de croissance à moyen et long terme, et ce à un double titre : pour assurer le plein emploi du travail, sous forme d'investissements de capacité ; pour accroître le niveau de vie sous forme d'investissements de productivité¹¹. Or, le taux d'investissement¹² des entreprises a décliné, en Europe, passant de 18,3 % du PIB en 2000 à 17,2 % en 2002. Ce recul se fait également sentir dans les nouveaux Etats membres même si les investissements directs étrangers y demeurent très importants. Il en va de même pour les investissements publics dont le poids en pourcentage du PIB, en baisse dans l'Union pendant les années 1990, devient nettement plus faible que celui des Etats-Unis (3,3 % contre 2,4 % en 2003). Ce ralentissement global est d'autant plus préoccupant qu'il se réalise

¹⁰ Les TIC regroupent les matériels informatiques, les logiciels et les matériels de communication.

¹¹ On distingue généralement trois formes d'investissements : l'investissement de capacité correspond à une hausse de la capacité de production *via*, par exemple, l'installation de nouvelles machines pour répondre à une augmentation de la demande ; l'investissement de remplacement représente l'acquisition de machines dans le but de renouveler le capital usé ou obsolète ; l'investissement de productivité vise à améliorer l'efficacité du travail humain.

¹² Le taux d'investissement (rapport entre la FBCF et le PIB) est un indicateur du dynamisme de l'activité des entreprises et plus généralement de l'évolution future de la croissance économique, l'investissement des entreprises étant à la base de l'accumulation du capital productif.

au détriment des domaines prioritaires identifiés par la stratégie de Lisbonne tels que les projets d'intérêt européen (infrastructures transnationales de réseaux, recherche, innovation, éducation, formation).

Au total, selon les dernières prévisions de la Commission, l'investissement en équipement dans l'Union à 15, qui avait reculé de 0,3 % l'an entre 1991 et 1995 avant de se redresser à + 7,5 % l'an sur la deuxième moitié de la décennie, croîtrait de 4,3 % en 2005 après 3,5 % en 2004. Ce serait sans aucun doute un progrès par rapport à 2002 (- 3,7%) et 2003 (- 1,5 %) mais cela resterait très éloigné des performances des Etats-Unis : + 13 % en 2004 et + 10,6 % en 2005 (à comparer avec + 7,7 % sur 1991-1995 et + 11,7 % sur 1996-2000). Ce qui est frappant, si l'on revient sur les trente dernières années, c'est la capacité des entreprises américaines à rebondir : une première fois en réponse au premier choc pétrolier, une seconde fois, en réponse aux opportunités ouvertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, non sans quelques excès d'ailleurs. Dans les deux cas, entre 1976 et 1981 puis entre 1991 et 2000, le taux d'investissement des entreprises a augmenté de 3 points. C'est grâce à ces deux inflexions positives que le taux d'investissement des Etats-Unis est resté à parité avec celui de l'Europe. La surprise vient toutefois du Japon qui maintient des taux d'investissement élevés, proches de 15 % après le sur-investissement de la fin des années 1980, alors même que la crise économique y persiste : cela ne lève pas les interrogations sur la capacité de ce pays à faire passer la demande de consommation intérieure au rang de principal moteur de la croissance¹³.

Ce qui est en cause, en définitive, c'est la faculté des entreprises européennes à renouveler leurs équipements et à incorporer ainsi les derniers développements technologiques dans les processus productifs. Les politiques et programmes communautaires peuvent sans doute y contribuer (comme par exemple le programme *Quick start* qui rassemble 54 projets d'investissements trans-européens et, plus généralement, tout ce qui concerne l'environnement des entreprises). Mais il est clair que la mise en œuvre de projets d'investissement suppose un contexte favorable, un climat des affaires porté à l'optimisme, une évaluation positive des perspectives que l'Union européenne n'a certes pas favorisé dans la dernière période¹⁴.

¹³ Cf. chapitre I, II, « *B- Japon : pas encore complètement sorti d'affaire* », *supra*.

¹⁴ Cf. I de ce chapitre, *supra*.

Tableau 6 : L'investissement en équipement (1971-2006)

(variation annuelle, en %)

	1971-1990	1991-1995	1996-2000	2000	2001	2002	2003	2004 ^e	2005 ^p	2006 ^p
Allemagne	2,2	- 2,6	6,3	10,1	- 4,9	- 8,6	- 1,4	1,2	5,7	8,1
Autriche	3,3	0,1	6,3	12,3	0,6	- 7,8	5,5	6,3	3,0	3,3
Belgique	3,8	- 3,2	6,7	9,6	1,3	- 3,0	- 2,0	1,5	4,5	4,5
Espagne	4,3	- 2,5	9,1	4,7	- 1,2	- 5,4	1,0	5,8	6,7	5,7
Finlande	3,7	- 9,8	4,4	- 1,0	12,0	- 9,8	- 6,9	9,6	6,9	4,1
France	5,3	- 0,1	7,9	10,4	2,5	- 3,5	- 0,1	5,1	4,5	5,5
Grèce	3,5	4,6	15,9	14,1	4,9	6,9	18,3	5,7	3,7	4,6
Pays-Bas	2,9	1,3	5,5	- 3,5	- 1,3	- 3,5	1,3	4,5	3,4	5,6
Irlande	4,5	2,9	16,3	8,7	- 10,4	1,0	0,5	7,0	3,4	7,0
Italie	3,9	- 0,1	6,5	8,3	0,8	- 1,0	- 5,2	1,4	1,1	4,4
Luxembourg	4,2	2,1	9,4	- 13,0	8,6	- 2,5	- 20,0	7,5	8,0	8,0
Portugal	-	0,0	11,2	4,7	- 3,2	- 10,5	- 6,5	6,2	5,0	5,7
Zone euro (1)	3,8	- 0,9	7,2	8,3	- 0,9	- 4,8	- 1,1	3,3	4,2	5,9
Royaume-Uni	2,9	1,2	9,0	3,1	- 12,6	- 0,2	- 3,4	3,5	3,9	3,4
Suède	4,8	0,5	8,2	5,2	- 4,4	- 3,6	- 3,0	6,7	8,2	6,5
Danemark	2,6	2,6	7,9	8,4	7,0	6,5	1,4	6,7	5,3	3,5
UE-15 (1)	3,7	- 0,3	7,5	7,3	- 2,8	- 3,7	- 1,5	3,5	4,3	5,5
Chypre	-	-	9,7	11,6	1,8	11,9	- 15,2	22,7	6,0	6,0
Estonie	-	-	-	-	-	-	-	6,8	6,4	6,5
Hongrie	-	-	-	-	-	-	-	7,9	3,0	5,4
Lettonie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lituanie	-	-	18,7	- 0,2	22,3	10,8	7,5	12,6	12,0	7,6
Malte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pologne	-	-	14,9	4,0	- 10,4	- 9,6	-	-	-	-
Slovénie	-	8,0	12,3	3,0	6,6	2,7	7,1	6,9	5,6	6,0
Slovaquie	-	-	10,3	- 6,6	- 2,0	1,7	0,6	6,3	7,4	5,2
Rép. Tchèque	-	3,6	9,0	14,8	4,7	7,9	4,3	1,0	5,2	6,4
UE-25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Etats-Unis	5,3	7,7	11,7	9,0	- 4,2	- 4,7	6,0	13,0	10,6	6,6
Japon	5,8	- 0,7	3,3	7,3	1,6	- 9,0	-	-	-	-

^e : estimation ; ^p : prévision

(1) hors Portugal jusqu'à 1985.

Source : Commission européenne.

2. L'innovation et la recherche sont trop faibles et dispersées

L'Europe doit développer un domaine propre dans lequel elle puisse se spécialiser, exceller et l'emporter sur ses concurrents, ce qui passe inévitablement par un engagement dans l'économie de la connaissance au sens le plus large du terme. Elle fait face, dans ce cadre, à la prédominance des Etats-Unis qui comptent 74 % des 300 premières sociétés du secteur des technologies de l'information et 46 % des 300 entreprises consacrant le plus de moyens financiers à la R&D : sa part dans les exportations mondiales de produits de haute technologie est donc inférieure à celle des Etats-Unis ; il en est de même pour la part de la fabrication de produits de haute technologie dans la valeur ajoutée totale, ainsi que pour les effectifs employés dans ce secteur.

L'Europe n'a pourtant pas d'autre choix que d'améliorer de manière radicale son économie de la connaissance et ses performances économiques si elle veut relever les défis posés par l'Asie et les Etats-Unis : l'innovation des entreprises, facteur essentiel de la croissance économique, détermine aussi les avantages comparatifs d'un pays en matière de compétitivité internationale : une hausse des investissements en recherche et développement permet, en effet, l'apparition de nouveaux produits ou de nouveaux procédés de production. Or, exprimées en niveau, les dépenses de R&D¹⁵ les plus élevées sont observées aux Etats-Unis, suivis du Japon. En pourcentage du PIB, c'est cependant ce dernier pays qui affiche le ratio le plus élevé avec (3,1 % du PIB) devant les Etats-Unis (2,8 %) et la Corée du Sud (3 %). Par rapport aux chiffres observés il y a vingt ans, c'est le Japon qui a consenti l'effort le plus élevé avec 1 point de PIB supplémentaire (contre 0,5 point seulement pour les Etats-Unis), ce qui se traduit dans une production intense de brevets.

Par comparaison, les mesures visant à accroître le volume de l'investissement dans la recherche et à améliorer son environnement ont été trop longtemps morcelées et molles en Europe : les derniers chiffres disponibles montrent que l'investissement global en R&D dans l'Union avoisine les 2 % du PIB et évolue à un taux moyen de croissance annuelle de 4 % (1997-2002), globalement insuffisant pour atteindre l'objectif de 3 % d'ici 2010. L'écart se creuse même par rapport aux meilleurs : déjà en 2001, la dépense de l'Europe des Quinze (175 milliards d'euros) ne représentait qu'un peu plus de la moitié de la dépense américaine (315 milliards). La France (2,2 %) se situe dans une situation intermédiaire entre l'Allemagne (2,5 %) et le Royaume-Uni ou les Pays-Bas (1,9 %). Au sein de l'Union, seuls les pays nordiques, la Suède (4,3 % du PIB), la Finlande (3,5 %) et dans une moindre mesure, le Danemark (2,6 %) connaissent une intensité de recherche-développement réellement satisfaisante.

Si la plupart des Etats membres et des pays adhérents se sont fixés des objectifs pour l'augmentation des dépenses de recherche, peu d'entre eux ont pu les traduire en termes budgétaires et des efforts sont souvent nécessaires pour améliorer l'efficacité de ses dépenses. En outre, malgré des progrès constants, tels que la création de plusieurs plates-formes technologiques européennes, l'Espace européen de la recherche n'est pas encore pleinement développé. Dans ce contexte, l'adoption en 2003 par le Conseil du plan d'action « *Investir dans la recherche* » est une première étape importante vers cet objectif¹⁶. Mais, si les tendances actuelles persistent, l'Europe sera rapidement confrontée à de graves pénuries en personnel de recherche hautement qualifié : si le nombre des chercheurs dans l'Union a augmenté légèrement, passant de 5,4 pour

¹⁵ Les dépenses intérieures brutes de recherche et développement auxquelles, il est fait référence ici sont les crédits alloués à la recherche et développement par les différentes sources de financement : entreprises privées, autorités publiques, enseignement supérieur et institutions à but non lucratif.

¹⁶ COM (2003) 449 final « *Investir dans la recherche : plan d'action pour l'Europe* ».

1 000 travailleurs en 1999 à 5,7 en 2001, cela est encore bien inférieur au niveau atteint par les Etats-Unis (8,1 pour 1 000) ou le Japon (9,1 pour 1 000)¹⁷.

Comme l'affirment Robert Boyer et Michel Didier dans leur rapport au Conseil d'analyse économique intitulé « *Innovation et croissance* » (1998), « *La politique économique doit s'efforcer d'agir sur diverses composantes du processus : formation du capital régulière et soutenue, législation sur les brevets, amélioration de la qualité des liens entre recherche publique et firmes privées, neutralité de la fiscalité et du système financier à l'égard de l'arbitrage entre capital matériel et immatériel, mobilité des chercheurs et des ingénieurs, qualité des interactions entre les firmes et leurs clients, environnement social permettant l'adaptabilité des firmes* ». Au côté de l'action propre des Etats - qui mériterait toutefois d'être mieux coordonnée -, l'Union peut certainement contribuer, à travers ses programmes communautaires (6 % de l'effort public des Etats membres seulement), à renforcer la capacité des firmes européennes à innover dans les secteurs clés et à s'approprier rapidement les percées technologiques pour les convertir en nouveaux marchés dans le monde entier.

A cet égard, les conclusions du récent rapport du groupe d'experts présidé par M. Erkki Ormala¹⁸ sont particulièrement claires : les programmes cadres de recherche et développement de l'Union européenne ont contribué de manière appréciable au développement de la base de connaissances de l'Europe et ont exercé une influence positive sur son potentiel en termes d'innovation ; mais cet effort ne pourra se poursuivre qu'au prix d'une augmentation très sensible des ressources affectées à ces actions ; ce rapport apporte ainsi son appui à la proposition de la Commission visant à doubler les dépenses en la matière sur la période 2007-2013, tout en précisant que cette augmentation ne sera efficace que si elle s'accompagne d'un accroissement des dépenses au niveau national ; il préconise enfin d'encourager une participation plus active de l'industrie, et en particulier des PME.

Car ce n'est pas tant la puissance publique qui est en cause (elle finance en Europe 34,3 % de la recherche, soit davantage qu'aux Etats-Unis) que les entreprises, qui ont d'ailleurs davantage délocalisé leurs centres de recherche Outre-Atlantique que les firmes américaines n'ont procédé au mouvement inverse ; de sorte que les entreprises étrangères ont contribué pour 22 % à la croissance de la R&D réalisée aux Etats-Unis entre 1995 et 2000, celles du vieux continent ayant participé pour moitié à cette migration. Les PME européennes dépenseraient ainsi huit fois moins en la matière que leurs homologues américaines.

¹⁷ Cf. « *Troisième rapport européen sur les indicateurs de la science et de la technologie* » et les « *chiffres-clés 2003* ».

¹⁸ « *Five year assessment of the european union research framework program 1999-2003* », 15 décembre 2004.

Donner un nouveau souffle à la recherche suppose, en définitive, d'intégrer la nouvelle conception des systèmes d'innovation promue par la théorie de la croissance endogène selon laquelle l'innovation n'est pas une succession de phases isolées, mais une interaction permanente entre des possibilités offertes par la technologie ou le marché, des moyens privés et publics mis en œuvre, et des stratégies d'acteurs, le tout plus ou moins facilité par l'environnement économique et social. C'est de cette interaction que dépend, *in fine*, la performance collective.

B - LA QUANTITE ET L'EFFICACITE DU FACTEUR TRAVAIL

Il convient à l'évidence de faire progresser tant la propension à investir en Europe que l'efficacité des dépenses d'équipement. Mais il faut aussi s'intéresser à la population active et à sa mobilisation la plus optimale pour favoriser les gains les plus élevés en termes de PIB.

1. Le taux d'emploi est insuffisant et la précarité accrue

Après les politiques de retrait d'activité des années 1980 et d'enrichissement de la croissance en emploi des années 1990, face à la perspective d'un retour au plein-emploi, la stratégie européenne, définie à Lisbonne en l'an 2000 a marqué une rupture avec les logiques précédentes des politiques de l'emploi, en substituant à des objectifs de baisse du taux de chômage des objectifs de hausse du taux d'emploi¹⁹ et de la croissance potentielle. Le plein emploi semblant accessible à cette époque, cette nouvelle approche consistait à diminuer les dépenses « *passives* », c'est-à-dire à revenir sur les divers dispositifs incitatifs aux retraits d'activité mis en place dans les années 1980 et à diminuer les indemnités chômage. En contrepartie, l'activation des dépenses, c'est-à-dire les allègements de charges sociales, le suivi personnalisé des chômeurs et les actions de formation, devait être renforcée.

Depuis lors, l'Europe a traversé un épisode de ralentissement conjoncturel et les créations d'emploi ont été moins nombreuses, le chômage est reparti à la hausse et l'allongement des périodes d'activité a été rendu plus difficile. En conséquence, la progression des taux d'emploi a été limitée et la stratégie de Lisbonne est passée, de fait, à l'arrière plan. Elle pourrait reprendre une place centrale, comme s'y efforce d'ailleurs la Commission dans le cadre de l'examen à mi-parcours auquel elle a procédé, si la croissance retrouve, au cours des prochaines années, des rythmes plus élevés. Quoi qu'il en soit, les objectifs de taux d'emploi comportent à la fois un but à atteindre et un échéancier. Ils sont au nombre de trois :

¹⁹ Le taux d'emploi total est le rapport entre la population active occupée (l'emploi total) et la population en âge de travailler (en général les personnes de 15 à 64 ans). Il peut se décomposer par sexe et tranches d'âge.

- 70 % pour l'ensemble des personnes de 15 à 64 ans ;
- 60 % pour les femmes de 15 à 64 ans ;
- 50 % pour l'ensemble des personnes de 55 à 64 ans.

Le sommet de Stockholm (2001) a en quelque sorte balisé le parcours jusqu'à l'échéance de 2010, en fixant des objectifs intermédiaires en 2005 : respectivement 67 % pour l'ensemble des personnes et 57 % pour les femmes.

De façon générale, la Commission de Bruxelles admet aujourd'hui que la simple prolongation des tendances en cours ne permettrait pas, sauf pour ce qui concerne les femmes, d'atteindre les objectifs précités à la date prévue. Dans son document du 21 janvier 2004²⁰, elle constate, en effet, que le taux d'emploi global s'établissait en 2002, pour l'Union des 15, à 64,3 % contre 62,5 % en 1999, soit une hausse annuelle moyenne de 0,6 point. Dans ces conditions, elle observe que « *l'objectif intermédiaire de 67 % en 2005 ne pourra être atteint pour l'ensemble de l'Union* », mais soutient toutefois que l'objectif final de 70 % en 2010 pourrait encore être réalisé. Compte tenu de la quasi-stagnation des deux dernières années, cela supposerait une augmentation de près de 1 point par an, qui paraît hors de portée.

Les difficultés rencontrées pour augmenter le taux d'emploi des salariés âgés de 55 à 64 ans apparaît comme le facteur le plus préoccupant, même s'il a augmenté en moyenne de 0,7 point par an dans l'ensemble de l'Union pour les années 1999-2002. Il n'atteignait, en effet, que 40,1 % en 2002 et, selon la Commission, « *il faudrait 7 millions d'emplois supplémentaires dans cette catégorie de travailleurs pour atteindre l'objectif de 50 % en 2010* » pour l'ensemble des 15, même si le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni sont d'ores et déjà au-dessus de ce taux. De son côté, le taux d'emploi des femmes a crû en moyenne de 0,9 point par an, « *ratrapant ainsi légèrement un retard structurel très important* » : c'est le seul objectif, qui peut être raisonnablement atteint, puisqu'à partir de 55,6 % en 2002, il ne suppose qu'une croissance de 0,4 point par an.

Ce diagnostic a, au demeurant, été confirmé par le rapport déjà cité de M. Wim Kok. Beaucoup reste donc à faire pour aller dans le sens des objectifs de Lisbonne en la matière²¹. Il convient toutefois de souligner l'ambiguïté de cet objectif de taux d'emploi des 15-64 ans (qui rapporte le nombre de personnes de cette tranche d'âge ayant un emploi - quel que soit son statut ou sa durée - à la population totale concernée) et les contradictions potentielles entre les buts

²⁰ « *Réalisons Lisbonne, réformes pour une Union élargie* », Rapport de la Commission au Conseil européen de printemps, COM (2004) 29.

²¹ Sur cette question, on pourra utilement consulter l'Avis adopté par notre assemblée en octobre 2001, sur le rapport de M. Bernard Quintreau, intitulé « *Âges et emploi à l'horizon 2010* » (J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°20 du 31 octobre 2001) ainsi que l'étude présentée par MM. Dominique Taddei, Gérard Alezard, Jean Billet, Michel Gevrey et Bernard Quintreau « *Scenarii et stratégie pour une France plus active* » (J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°24 du 29 juillet 2004).

poursuivis : d'abord, parce qu'augmenter le taux d'emploi des personnes jusque là écartées du marché du travail risque de réduire le niveau moyen de productivité de l'économie et donc sa croissance, du moins à court terme ; une conciliation est cependant possible à condition d'intensifier les efforts d'investissement dans les nouvelles technologies et dans la R&D²² ; ensuite, parce que l'Union doit viser à la fois des créations d'emplois plus nombreuses et de meilleure qualité, comme l'a encore rappelé le Conseil européen en mars 2005 : or, tout se passe comme si l'élévation du taux d'emploi était considérée comme positive quels que soient les conditions de rémunération, le statut, la durée du travail associés aux emplois concernés. Ainsi, la flexibilité accrue des fins de carrière au Royaume-Uni est-elle synonyme de précarité et de pauvreté pour un certain nombre de salariés âgés, contraints, pour compléter le montant de leur pension, d'accepter des « *bridge jobs* », emplois peu qualifiés, mal rémunérés et souvent à temps partiel. On pourrait faire la même remarque s'agissant des pays présentant un taux d'emploi relativement élevé dans les classes jeunes.

Pourtant, il va de soi que la recherche du plein emploi doit aussi prendre en considération les éléments de précarité qui s'attachent à certains types de contrats (temps partiel contraint, contrats à durée déterminée, intérim...). Leur poids dans l'emploi total va croissant en Europe puisque le temps partiel atteint près de 17 % dans la zone euro et près de 19 % dans l'Union à 15 tandis que l'emploi temporaire s'élève à 14,4 % de l'ensemble des salariés dans la zone euro et 12,8 % parmi les 15. Ces formes d'emploi atypiques sont relativement moins développées chez les nouveaux Etats membres, surtout le temps partiel, mais ils sont sans doute appelés à progresser si le modèle de l'Union à 15 se diffuse. Cela n'est pas sans conséquences du point de vue du modèle social européen mais aussi du pilotage macroéconomique, dans la mesure où ces statuts - qui concernent surtout les femmes et sont associés à des conditions de rémunération dégradées (c'est dans ces catégories d'emplois que l'on rencontre les « *travailleurs pauvres* ») - ne prédisposent évidemment pas à un comportement résolument tourné vers l'avenir, favorable à la consommation et à l'investissement.

²² Cf. « A- La quantité et l'efficacité du capital productif », *supra*.

Tableau 7 : Le travail à temps partiel et le travail temporaire dans l'Union européenne à 25

(au troisième trimestre 2004 sauf indication contraire, en %)

	Emploi à temps partiel dans l'ensemble de l'emploi			Emploi temporaire dans l'ensemble de l'emploi salarie		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Allemagne ⁽¹⁾	6,1	40,8	21,7	12,1	12,3	12,2
France	5,2	29,8	16,5	12,7	14,6	13,6
Italie	4,6	24,3	12,3	11,0	14,8	12,6
Espagne ⁽⁴⁾	2,8	17,3	8,5	29,0	33,6	30,9
Pays-Bas	21,9	74,6	45,2	13,7	16,9	15,2
Grèce ⁽³⁾	2,2	8,6	4,6	11,0	14,5	12,4
Portugal	7,0	16,2	11,2	18,9	20,9	19,8
Belgique	7,1	39,8	21,0	6,9	12,1	9,2
Autriche	4,4	34,4	17,8	10,7	9,6	10,2
Finlande	8,7	17,8	13,0	15,6	21,9	18,7
Irlande ⁽³⁾	6,1	31,9	16,9	3,0	3,9	3,4
Luxembourg ⁽²⁾	1,5	30,3	13,3	2,5	4,1	3,2
Zone euro à 12 ⁽¹⁾	5,9	31,6	16,9	13,3	15,6	14,4
Royaume-Uni	10,4	43,6	25,8	6,0	6,7	6,3
Suède	11,4	35,2	22,8	15,3	19,2	17,2
Danemark	12,2	32,8	21,8	9,6	11,0	10,3
Union européenne à 15 ⁽¹⁾	6,8	34,0	18,6	11,8	13,9	12,8
Pologne	8,1	14,6	11,1	24,4	23,0	23,8
République tchèque	2,2	8,0	4,7	7,9	10,2	9,0
Hongrie	3,3	6,4	4,7	8,1	6,4	7,3
Slovaquie	1,4	4,3	2,7	7,1	5,5	6,3
Lituanie	5,2	9,4	7,3	9,3	3,9	6,6
Lettonie	6,9	11,7	9,2	11,1	7,0	9,1
Slovénie	8,6	12,0	10,1	18,6	20,2	19,3
Estonie	5,8	10,1	7,9	3,6	2,2	2,9
Chypre	4,3	13,6	8,3	9,3	17,3	13,1
Malte	3,9	20,1	8,8	4,0	6,9	5,0
Union européenne à 25 ⁽¹⁾	6,6	30,4	17,0	12,1	13,6	12,8

(1) : 2ème trimestre 2003. (2) : 4^{ème} trimestre 2003. (3) : 2^{ème} trimestre 2004. (4) : 4^{ème} trimestre 2004.

Source : Eurostat.

2. La formation initiale et continue est encore perfectible

L'analyse économique du rôle de l'éducation dans la croissance met en avant deux types de mécanismes :

- le premier met l'accent sur l'accumulation de *capital humain* par les individus qui passent par le système éducatif et qui les rend plus productifs : ainsi, de nombreuses études microéconomiques ont montré qu'une année d'études supplémentaires tendait à accroître la productivité des individus dans tous les pays et à toutes les époques ;
- un deuxième mécanisme met en jeu le *progrès technique* : un niveau élevé d'éducation permet ainsi d'adapter plus facilement des technologies développées par d'autres ou de susciter de nouvelles technologies. De ce point de vue toutefois, les différents étages du système éducatif ne jouent pas le même rôle : imiter les technologies existantes nécessite des individus disposant d'une bonne compétence technique et professionnelle, que procure l'enseignement secondaire ou supérieur spécialisé ; innover est, en revanche, le fait des chercheurs, et donc met en jeu plutôt un enseignement supérieur long, plus généraliste.

Comme l'a bien montré le récent rapport au Conseil d'analyse économique de MM. Philippe Aghion et Elie Cohen (« *Education et croissance* », 2004), pour un pays éloigné de la frontière technologique, il est certainement plus rentable de croître en s'appropriant la technologie des pays les plus avancés et donc d'investir dans l'enseignement primaire et secondaire. Lorsque le pays s'est suffisamment rapproché de cette frontière, les possibilités d'imitation deviennent plus limitées et il doit alors être plus rentable d'investir dans l'enseignement supérieur. Le rapport du groupe d'experts indépendants présidé par M. André Sapir remis au Président de la Commission en juillet 2003 faisait aussi de l'absence de transition d'une stratégie d'imitation des Etats-Unis, pertinente dans l'après-guerre, à une stratégie d'innovation, la principale raison de la médiocre performance de l'économie européenne²³.

Dans sa communication déjà citée de janvier 2004, la Commission observe que « *les investissements - publics et privés - dans le capital humain restent insuffisants* » : alors que le niveau des dépenses publiques en matière d'éducation, en proportion du PIB dans l'Union (4,9 %) est comparable à celui des Etats-Unis (4,8 %) et même supérieur à celui du Japon (3,6 %), celui de l'investissement privé est nettement inférieur²⁴, sa part étant trois fois plus importante au Japon et cinq fois aux Etats-Unis qu'en Europe ; en outre, la dépense par étudiant est, aux Etats-Unis toujours, nettement plus élevée que celle

²³ André Sapir (dir.), « *An agenda for a growing Europe. Making the economic system deliver* », juillet 2003.

²⁴ Voir COM (2003) 685 final, « *Education et formation 2010 - l'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne* » (projet de rapport intermédiaire conjoint).

de la quasi-totalité des pays de l'Union pour tous les niveaux du système d'enseignement, en particulier dans l'enseignement supérieur. Des études récentes montrent pourtant qu'une année supplémentaire de scolarité peut accroître la productivité agrégée de 6,2 % pour un pays européen typique. Cette amélioration est particulièrement importante dans le Sud de l'Europe où elle atteint jusqu'à 9,2 % au Portugal.

Mais se contenter de relever le niveau global de l'investissement dans les ressources humaines ne saurait suffire : il convient manifestement d'investir plus efficacement, c'est-à-dire d'identifier les compartiments de l'éducation et de la formation potentiellement les plus porteurs en termes de croissance et d'emplois. Cette tâche devrait tenir compte notamment des résultats obtenus dans les domaines suivants :

- la proportion des adultes âgés de 25 à 64 ans ayant atteint le niveau d'enseignement secondaire supérieur est passée dans l'Union à 15 de 55,4 % en 1995 à 64,6 % en 2002. Pour la catégorie des 20-24 ans, la moyenne des nouveaux Etats membres est nettement supérieure à celle des anciens (86 % contre 73 %) ;
- le nombre de jeunes quittant le système scolaire sans qualification atteint 18,1 % en 2003. Toutefois, on reste encore loin de l'objectif de 10 % d'ici 2010 et le taux au Portugal reste, par exemple, très élevé (41,1 % en 2003), ce qui exige une action urgente ;
- la participation des adultes dans l'éducation et la formation tout au long de la vie a augmenté sensiblement au cours des dernières années pour atteindre 8,5 % en 2002. Toutefois, l'objectif consistant à augmenter ce taux à 12,5 % d'ici 2010 demandera des efforts plus importants, notamment *via* des stratégies nationales adaptées ;
- 17,2 % des jeunes européens âgés de 15 ans ne possèdent pas le minimum de compétences requises (lecture, écriture et calcul).

En définitive, ainsi que l'affirmait M. Pascal Lamy, ancien Commissaire européen, lors de son audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture, le 24 mars 2005, face à la concurrence des économies extra-européennes, sachant qu'il ne saurait naturellement être question de s'aligner sur les salaires les plus bas, l'objectif doit être, selon son expression, de « *vendre du travail cher* ». Une telle orientation stratégique passe nécessairement par un renforcement de la recherche-développement et de l'innovation, ainsi que par l'amélioration des qualifications et de la formation. C'est donc à un effort très important d'investissement dans le capital humain, mais aussi dans le capital matériel et l'efficacité des entreprises que l'Europe est appelée si elle veut défendre son rang dans le monde et réussir l'élargissement. Il doit être conforté par une utilisation optimale des instruments de la politique économique afin de faire en sorte que la croissance effective soit le plus près possible du potentiel : soutenir, dans le court terme, la croissance et l'emploi est ainsi le plus sûr chemin vers un rythme de croissance plus élevé à long terme.

III - UNE POLITIQUE MACROECONOMIQUE QUI NE SOUTIENT PAS SUFFISAMMENT LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

Le constat est clair : depuis la chute du mur de Berlin, les performances économiques de la zone euro ont été parmi les plus médiocres du monde, inférieures à celles des Etats-Unis et du Royaume-Uni, mais aussi à peine égales à celles du Japon ; de sorte qu'en quinze ans, son poids a baissé de 16 % par rapport aux Etats-Unis, de 9 % par rapport au Royaume-Uni et n'a pas augmenté par rapport au Japon. Cela est lié, on l'a vu, à des déficiences structurelles auxquelles l'Europe doit s'attaquer avec détermination. Mais on aurait tort d'exonérer la politique macroéconomique de toute responsabilité : celle-ci a, au contraire, un rôle majeur à jouer pour soutenir la croissance et l'emploi.

L'exemple américain est là pour le prouver : un *policy mix* finement dosé est susceptible de produire des effets positifs à l'échelle de la zone : depuis le début de la présente décennie, après la crise boursière de 2000, encore plus après le 11 septembre 2001, les Etats-Unis sont passés, en effet, à une politique de stimulation de l'économie bien plus vigoureuse que celle menée en Europe continentale : cela s'est traduit par une forte baisse du taux d'intervention de la Banque centrale et une hausse également forte du déficit public, due essentiellement à la baisse des impôts et à un net accroissement des dépenses militaires ; cette forte stimulation de l'économie américaine par rapport à celle menée dans la zone euro a été efficace à court terme, le bas niveau des taux d'intérêt soutenant la demande de crédit des ménages - surtout la demande de crédit hypothécaire (avec la possibilité de renégocier les prêts en cas de baisse des taux) - tandis que les baisses d'impôts soutenaient le revenu disponible et la consommation au moment où les revenus salariaux faiblissaient.

Il ne s'agit pas ici de prétendre que la même politique aurait dû, *mutatis mutandis*, être appliquée en Europe, d'autant qu'elle a aussi eu pour conséquence une aggravation du déficit et de l'endettement extérieurs, avec pour corollaire un affaiblissement de la monnaie - qui ne suffit manifestement pas, pour l'instant, pour redresser la balance des paiements courants -, que la zone euro aurait eu, sans aucun doute, plus de difficultés à surmonter que les Etats-Unis. Tout au plus veut-on insister ici sur la nécessité de faire progresser le gouvernement économique de l'Europe, en prenant conscience que les conséquences de l'orientation du *policy mix* ne se limitent pas aux fluctuations conjoncturelles, mais impriment au contraire une marque durable sur le sentier de l'économie : d'une part, les actions de la Banque centrale ayant une incidence sur les taux d'intérêt réels, le taux de change de l'euro et, indirectement, sur les prix des actifs financiers et immobiliers, il est probable qu'elles influencent tant la compétitivité des différents secteurs et leur prospérité relative, que les choix d'investissement et d'accumulation du capital ; d'autre part, les prélèvements

obligatoires²⁵, l'éducation, la recherche et les investissements d'infrastructures sont susceptibles d'avoir des conséquences durables sur le rythme de croissance de l'économie et sur la composition même de la production. Il n'y a donc pas lieu d'opposer à l'excès objectifs de court et de long terme, le conjoncturel et le structurel.

A - LES CONTRAINTES BUDGETAIRES ET LE PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

Entre 2000 et 2004, la politique budgétaire fortement expansionniste des Etats-Unis a massivement injecté du pouvoir d'achat dans l'économie : le solde public est ainsi passé de + 1,6 % du PIB en 2000 à - 4,2 % en 2004 soit une variation de 5,8 points. Dans le même temps - alors que le ralentissement a été aussi fort et aussi prolongé de ce côté-ci de l'Atlantique -, les budgets européens ont été plus restrictifs, le solde public passant de - 0,1 % du PIB à - 2,9 % du PIB, soit une variation moindre de moitié (2,8 points seulement).

Ce résultat, qui explique en partie le différentiel de conjoncture entre la zone euro et les Etats-Unis (l'écart d'impulsion budgétaire²⁶ atteint ainsi 1,5 point de PIB en moyenne sur la période 2002-2004), a conduit à un réexamen des dispositions contenues dans le Pacte de stabilité et de croissance de 1997, dont l'application devenait de plus en plus problématique. Après la décision de l'Eurogroupe de novembre 2003, qui avait vu la suspension, contre l'avis de la Commission, de la procédure de sanction visant Paris et Berlin, la Cour de justice européenne a désavoué les ministres des finances, le 14 juillet 2004, tout en leur reconnaissant une certaine marge de manœuvre : en signe d'apaisement, Bruxelles a accepté, le 14 décembre, de clore la procédure engagée contre Paris et Berlin, qui ont promis en échange de réduire leur déficit en deçà des 3 % en 2005. Mais la Commission reste « *vigilante* » et a demandé à la France et à l'Allemagne des mesures « *supplémentaires* » pour 2006.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance décidée lors du Conseil européen de mars dernier est, à n'en pas douter, un des grands chantiers de 2005, en parallèle d'ailleurs avec la ratification du projet de Traité constitutionnel. Dans ce cadre rénové, les Etats membres devraient viser à faire jouer un rôle plus actif à la politique budgétaire (au côté de la politique monétaire) dans le cadre de la stabilisation conjoncturelle, en allant au-delà du respect de règles arbitraires par la promotion d'une véritable coordination. Un objectif certes ambitieux mais qui ne devrait pas être hors d'atteinte.

²⁵ Un avis en cours d'élaboration, sur le rapport de M. Philippe le Clézio, intitulé « *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* », fera le point sur les questions qui entourent la notion de prélèvements obligatoires, en avançant des préconisations d'évolution.

²⁶ Une impulsion nulle signifie une politique budgétaire neutre, une impulsion positive correspond à une politique expansive, une impulsion négative à une politique restrictive.

1. Des finances publiques déséquilibrées mais qui ne stimulent pas la croissance

Comme les Etats-Unis (mais dans une proportion moindre), la zone euro est confrontée à des déséquilibres budgétaires : la Commission prévoit pour 2005 une réduction à 2,6 % du PIB (contre 2,7 % en 2004) du déficit public moyen dans la zone euro, évolution due à la fois à la baisse marginale des intérêts dus sur la dette et à une amélioration modérée du solde primaire ; seule la moitié des membres de la zone euro se situait l'année dernière franchement sous le seuil des 3 % (la Finlande, l'Irlande et la Belgique étant les seuls pays en excédent), les trois principales économies (Allemagne, France et Italie) obtenant les moins bons résultats derrière la Grèce.

La révision des chiffres de la Grèce justement a révélé, l'ampleur des dérapages et des défis statistiques auxquels est confrontée la surveillance budgétaire : le nouveau gouvernement a révélé que le déficit public avait été systématiquement sous-estimé, pour le ramener en deçà de 3 %, entre 1997 et 2003, y compris en 1999, année de référence pour la qualification d'Athènes pour l'euro ; de son côté, l'Italie continue de compter sur la créativité comptable dans le secteur public pour redresser ses ratios. La France elle-même va tabler sur la soulte d'EDF-GDF et l'Allemagne sur celle de la Poste pour (peut-être) revenir à 3 % ou juste en-dessous en 2005. Il est manifestement grand temps de mettre de l'ordre dans les statistiques de finances publiques et de progresser dans la mise en œuvre du principe harmonisé de comptabilité publique, dans un contexte où Eurostat n'a pas encore tout à fait surmonté ses récentes difficultés internes.

Les estimations de la Commission font apparaître une importante détérioration des soldes budgétaires attendus par rapport à la moyenne des objectifs présentés dans les mises à jour des programmes de stabilité transmises fin 2003 et début 2004 : l'écart moyen pour la zone euro s'élève à 0,6 point de PIB en 2004. La plupart des pays n'auraient pas respecté leurs objectifs et la marge est, en particulier, significative pour ceux qui affichent un déséquilibre important. On observe aussi une nouvelle augmentation (0,4 point) du ratio de dette publique pour la zone euro en 2004, qui est passée à 71,3 % du PIB. Parmi les sept pays dont le ratio dépasse 60 % du PIB, seule la Belgique enregistre une baisse significative par rapport à 2003.

Tableau 8 : Les finances publiques dans l'Union européenne en 2005 et 2006

	Soldes budgétaires			Ratio d'endettement		
	2004 (estimation)	2005 (prévision)	2006 (prévision)	2004 (estimation)	2005 (prévision)	2006 (prévision)
Allemagne	- 3,7	- 3,3	- 2,8	65,9	67,2	67,9
Autriche	- 1,3	- 2,0	- 1,7	64,0	63,9	63,4
Belgique	0,1	- 0,3	- 0,6	95,8	94,4	90,9
Espagne	- 0,3	0,0	0,1	48,2	45,5	42,9
Finlande	2,1	1,7	1,6	44,8	43,4	42,2
France	- 3,7	- 3,0	- 3,4	64,9	65,5	66,3
Grèce	- 6,1	- 4,5	- 4,4	112,2	11,9	110,2
Pays-Bas	- 2,5	- 2,0	- 1,7	55,7	58,0	58,4
Irlande	1,3	- 0,6	- 0,6	30,7	30,7	30,6
Italie	- 3,0	- 3,6	- 4,6	106,0	104,6	104,4
Luxembourg	- 1,1	- 1,5	- 1,9	4,9	4,8	4,7
Portugal	- 2,9	- 4,9	- 4,7	60,8	62,0	62,9
Zone euro	- 2,7	- 2,6	- 2,7	71,1	71,1	70,9
Royaume-Uni	- 3,2	- 3,0	- 2,7	40,4	40,9	41,2
Suède	1,4	0,8	0,8	51,6	50,6	49,7
Danemark	2,8	2,1	2,2	43,4	40,3	38,0
UE-15	- 2,6	- 2,6	- 2,5	64,4	64,5	64,3
Chypre	- 4,2	- 2,9	- 1,9	72,6	72,4	69,4
Estonie	1,8	0,9	0,5	4,8	4,4	4,2
Hongrie	- 4,5	- 3,9	- 4,1	59,7	59,5	58,9
Lettonie	- 0,8	- 1,6	- 1,5	14,6	15,4	16,6
Lituanie	- 2,5	- 2,4	- 1,9	21,1	21,7	21,3
Malte	- 5,2	- 3,9	- 2,8	72,4	73,7	74,2
Pologne	- 4,8	- 4,4	- 3,8	47,7	49,1	49,3
Slovénie	- 1,9	- 2,2	- 2,1	30,9	30,8	30,6
Slovaquie	- 3,3	- 3,8	- 4,0	44,2	45,2	45,9
République Tchèque	- 3,0	- 4,5	- 4,0	37,8	39,4	40,6
UE-25	- 2,6	- 2,6	- 2,5	63,5	63,5	63,3
Etats-Unis	- 4,4	- 3,9	- 3,8	63,4		
Japon	- 7,0	- 6,6	- 6,1	164,0		

Source : Commission européenne, prévisions économiques, printemps 2005.

Tous les pays qui opèrent une restriction budgétaire en 2005 pratiquent un contrôle des dépenses sans diminuer de façon significative leurs recettes fiscales :

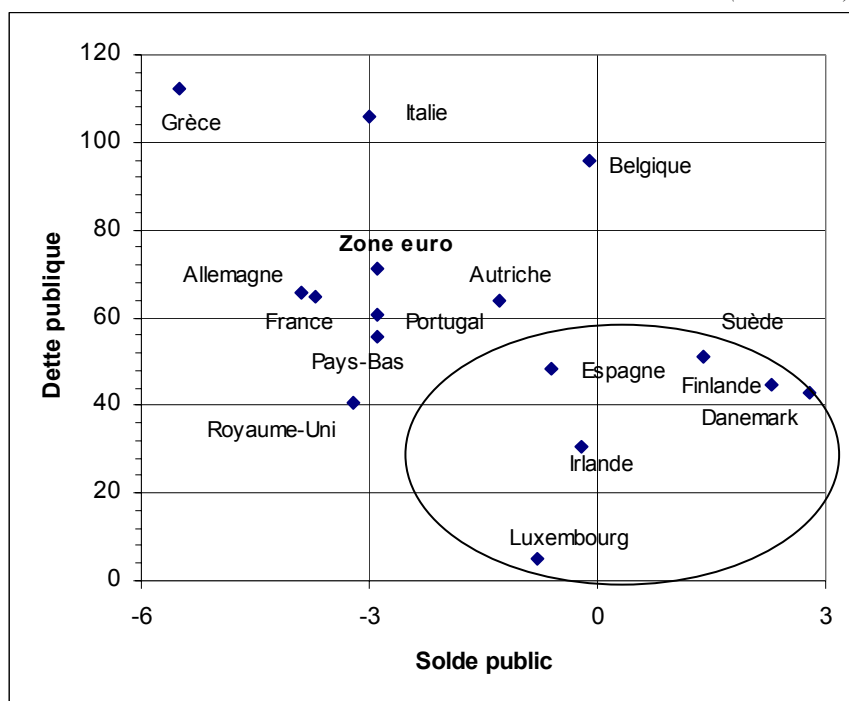
- c'est le cas en **France** où la forte hausse des prélèvements sociaux (0,3 point de PIB) consécutive aux réformes de la Sécurité sociale compense largement la baisse des impôts de l'Etat. Les dépenses d'assurance maladie ralentiraient suite à la réforme votée en 2004, ce qui irait de pair avec une quasi-stabilisation en volume des dépenses de l'Etat et une légère accélération des dépenses locales²⁷ ;

²⁷ Cf. chapitre III, III, B, « 2. Les revenus nets et les prestations sociales ».

- c'est aussi le cas en **Allemagne** où la poursuite de la baisse de l'impôt sur le revenu, la réforme de la fiscalité des retraites et la baisse des cotisations maladie s'équilibrent avec les mesures de hausse des taxes indirectes, notamment sur le tabac et sur l'essence. La politique est restrictive côté dépenses et l'emploi public, comme les prestations santé et chômage et l'investissement public ralentissent ;
- aux **Pays-Bas** les mesures de consolidation annoncées par les autorités visent à réduire les effectifs, à contrôler les dépenses de santé, mais aussi à augmenter les recettes ;
- en **Grèce** aussi les dépenses publiques seraient réduites de 1,2 point de PIB notamment en matière de défense et d'investissement public. 2 points de PIB de mesures exceptionnelles, dont 1 point de privatisations, interviendraient aussi afin de permettre une forte amélioration du solde public ;
- le maintien d'un déficit inférieur à 3 % du PIB au **Portugal** dépendra de la volonté du gouvernement d'avoir encore recours à des mesures exceptionnelles, alors que la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés pèse pour 0,3 point de PIB ;
- en **Belgique**, ce sont surtout les moindres mesures exceptionnelles qui déterminent la hausse du déficit, car le contrôle des dépenses compense l'impact négatif persistant sur les recettes de la réforme de l'impôt sur le revenu et de la baisse des cotisations sociales ;
- l'**Italie** aussi doit une partie de la dégradation de son solde public à de moindres recettes exceptionnelles, notamment à la fin de l'amnistie fiscale. Le recours à des ventes d'immeubles publics rapporterait néanmoins encore 0,7 point de PIB en 2005. Cependant, le maintien de la deuxième phase de réforme de l'Impôt sur le revenu (IRPP) en 2005 causerait une perte de recettes égale à 0,4 point de PIB qui compenserait une partie des efforts de contrôle des dépenses de 0,7 point de PIB : leur croissance (hors dépenses sociales) serait limitée à 2 % d'une année sur l'autre ;
- l'**Autriche** aussi poursuivrait la réforme des impôts sur les sociétés et le revenu avec un coût de 1 point de PIB, seulement en partie compensé par les résultats de la réforme des retraites ;
- la forte amélioration du solde en 2005 en **Espagne** vient de la disparition des facteurs exceptionnels qui l'ont creusé en 2004. La quasi-stabilité de la part des dépenses et des recettes dans le PIB s'expliquerait autant par la hausse de certaines prestations sociales (hausse des pensions les moins élevées et du salaire minimum) que par l'augmentation de l'investissement public (logement).

Graphique 11 : Les soldes budgétaires et l'endettement public
dans l'Union européenne à 15 en 2004

(en % du PIB)



Source : Commission européenne (prévisions automne 2004), graphique Conseil économique et social.

Encadré 6 : Les finances publiques françaises en 2005 et à l'horizon 2008

L'INSEE a communiqué le 1^{er} mars 2005 à la Commission européenne son estimation des ratios de dette et déficit publics pour 2004. Le ratio de déficit public s'élève à 3,7 % du PIB, celui relatif à 2003 a été révisé à 4,2 % du PIB (auparavant 4,1 %). En 2004, le ratio de dette atteint 65,6 % du PIB après 63,9 % en 2003 (auparavant 63,7 %).

Capacité (+) ou besoin de financement (-) des administrations publiques par sous-secteurs

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004
Etat	- 34,6	- 57,5	- 62,3	- 51,5
Org. divers d'administration centrale	5,7	9,8	5,2	7,2
Administrations publiques locales	2,1	2,7	0,5	- 2,2
Administrations de sécurité sociale	4,0	- 4,1	- 9,6	- 13,8
Besoin de financement total des administrations publiques	22,8	49,0	66,1	60,3
Déficit (au sens de Maastricht)	22,7	48,7	65,8	59,8

Dette publique et charge de la dette (au sens de Maastricht)

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004
Dette	840,8	901,4	995,6	1 065,7
Intérêts versés	45,9	46,2	45,9	47,2

Si le besoin de financement de l'Etat est en net repli, on notera la sensible dégradation des comptes sociaux et l'apparition d'un déficit, pour la première fois depuis dix ans, du côté des collectivités locales.

Autre événement exceptionnel de l'année, EDF et la COGEMA ont versé une soulte de 1,6 milliards d'euros au CEA au titre de l'obligation de démantèlement du site nucléaire de Marcoule. Le traitement de cette soulte est en cours d'examen avec Eurostat. Si l'institut statistique européen refusait d'en tenir compte, le déficit public pour l'année dernière passerait à 3,8 % du PIB. Enfin, l'alourdissement de la dette inquiète d'autant plus que l'on peut désormais redouter une hausse des taux d'intérêt et donc de la charge de remboursement. Dans un tel contexte, la priorité affichée en faveur d'une poursuite de la baisse des impôts, en particulier de l'IRPP, pose problème.

Ratio du déficit et de dette publique

(en % du PIB)

	2001	2002	2003	2004
Déficit public	1,5	3,3	4,2	3,7
Dette publique	56,8	58,8	63,9	65,6

La loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005 prévoient une croissance de 2,5 % en 2005. Sous cette hypothèse, le déficit des Administrations publiques (APU), passerait en dessous de 3,0 % du PIB, grâce à une baisse du déficit structurel de 0,4 point de PIB et à une recette exceptionnelle (soulte des industries électriques et gazières) de même ampleur. Mais compte tenu de la situation conjoncturelle, cette prévision de croissance apparaît très optimiste : si la croissance n'était que de 2,0 % en 2005, le déficit des

APU atteindrait au moins 3,3 % du PIB, à supposer que l'objectif de croissance des dépenses publiques soit tenu, ce qui n'a pas été le cas en 2004.

Le gouvernement prévoit une croissance des dépenses publiques de 1,6 % en volume. La rigueur budgétaire est très forte au niveau de l'Etat, dont les dépenses doivent augmenter de 0,2 % en volume, ce qui implique une baisse de 0,9 % en termes réels hors charges de la dette et pensions de retraite. La réforme de l'assurance maladie doit également permettre un net ralentissement des prestations sociales (+ 2,0 % en volume après + 2,6 % en 2004). Comme l'a fortement souligné M. Pierre-Mathieu Duhamel, lors de son audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture, le 17 mars 2005, cette équation est d'autant plus difficile à résoudre que, d'une part, la progression spontanée de la charge de la dette et de personnel dépasse à elle seule l'augmentation en valeur autorisée par la hausse des prix et, d'autre part, les économies à réaliser sur les autres dépenses sont d'autant plus élevées que des allègements de charges et de nouvelles dépenses sont d'ores et déjà programmés en matière de Défense, de sécurité intérieure, de justice ou encore d'aide au développement.

Le programme pluriannuel de finances publiques pour 2006-2008 prévoit un déficit inférieur à 1 % du PIB en 2008, grâce à une hausse des dépenses publiques très faible et à une stabilisation du taux de prélèvements obligatoires.

Programme pluriannuel de finances publiques de la France 2006-2008

	2005	2006	2007	2008
Solde public ⁽¹⁾	- 2,9	- 2,2	- 1,6	- 0,9
Dépenses publiques ⁽²⁾	53,6	53,0	52,4	51,7
Taux de croissance en volume ⁽¹⁾	1,6	1,3	1,3	1,1
Prélèvements obligatoire ⁽²⁾ s	43,7	43,7	43,7	43,7
Dette publique ⁽²⁾	65,0	64,6	63,6	62,0

⁽¹⁾ en %.

⁽²⁾ en % du PIB.

Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Globalement, ce n'est donc pas grâce à une impulsion budgétaire conséquente que la zone euro et l'Union dans son ensemble pourront dynamiser leur croissance en 2005²⁸. Cet instrument est, au contraire, neutralisé par les règles qui président actuellement à la gestion macroéconomique de ce groupe de pays. Des projets de réforme sont cependant en discussion qui visent à redonner à la politique budgétaire une certaine marge de manœuvre. Une évolution vers un Pacte plus « *intelligent* » qu'il convient de saluer même si elle ne résume pas, à elle seule, la question de la coordination des politiques économiques.

2. Vers un Pacte moins « *stupide* » mais des politiques budgétaires au moins aussi rigoureuses

L'Union économique et monétaire (UEM) a besoin, c'est une évidence, d'une politique budgétaire digne de ce nom, sans oublier l'autre volet, indispensable et inséparable, celui de la gouvernance politique. Le problème n'est donc pas de supprimer le Pacte de stabilité et de croissance, introduit par le traité d'Amsterdam de 1997 comme complément naturel de l'euro et de la

²⁸ Elle serait même encore négative de 0,1 point de PIB selon l'OFCE.

politique monétaire unique conçue et mise en œuvre par la BCE, mais de le « *refonder* » à la lumière de l'expérience. Tout le monde ou presque s'accorde pour dire que le bon fonctionnement de l'euro et de l'UEM requiert non pas une politique budgétaire unique en Europe, mais un dispositif de coordination des politiques budgétaires nationales pour aller vers plus de cohérence, pour limiter la tentation du « *chacun pour soi* » et les déviations qu'elle pourrait susciter, pour aller vers un *policy mix* (combinaison monnaie-budget) plus efficace et plus adéquat dans la zone euro.

A cet égard, l'imposition d'un plafond en pourcentage du PIB aux déficits des Etats membres engendre inéluctablement une orientation procyclique²⁹ des politiques budgétaires, contrecarrant même le libre jeu des stabilisateurs automatiques³⁰. Une telle règle incite, en outre, les gouvernements à pratiquer, en période de basse conjoncture, des restrictions qui pèsent prioritairement sur les catégories de dépenses publiques les plus favorables à la croissance potentielle (R&D, investissements d'infrastructures...) ³¹. La règle des « *déficits excessifs* » ne favorise pas non plus la coordination des politiques nationales, même lorsque celle-ci s'avérerait souhaitable en présence d'un choc extérieur commun tel que la dépréciation de la monnaie américaine ou la hausse du prix du pétrole³².

A partir de là, les grandes interrogations sont assez facilement identifiables : où mettre le curseur entre le recours à des règles et l'usage du pouvoir discrétionnaire des Etats membres ? Comment faire en sorte que le louable souci de pragmatisme ne vire pas en un laxisme qui retarderait une meilleure maîtrise des dépenses publiques ? Comment gérer la contrainte

²⁹ Une politique pro-cyclique renforce les tendances spontanées de la conjoncture. A l'inverse, une politique contra-cyclique permet de limiter les effets des cycles économiques qui interviennent dans la sphère marchande en creusant les déficits publics ou en abaissant les taux d'intérêt quand l'activité faiblit.

³⁰ Laisser jouer les stabilisateurs automatiques consiste à maintenir le niveau des dépenses publiques, voire à les laisser croître, ce qui soutient mécaniquement l'activité, quand la croissance ralentit et fait diminuer les recettes fiscales. Le rapport Kok déjà cité sur la stratégie de Lisbonne reconnaît ainsi que « *le fonctionnement du Pacte de stabilité et de croissance n'a pu apporter un soutien suffisant aux politiques macroéconomiques porteuses de croissance qui auraient contrecarré davantage la composante « basse » du cycle économique* ».

³¹ D'où la proposition avancée par certains consistant à exclure les dépenses publiques de R & D de la contrainte du champ du Pacte, ce qui pourrait être le signal fort de ce que l'Europe se donne les moyens de réaliser une partie de l'agenda défini en 2000 à Lisbonne. Mais aller dans ce sens serait aussi courir le risque d'enclencher un engrenage qui viderait la procédure de toute pertinence. Cf. Charles Demons « *L'investissement public en France : bilan et perspectives* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°17 du 20 novembre 2002.

³² La justification théorique de ce type de règles contraignantes, qui inspire aussi les politiques de réforme structurelle, se trouve notamment dans les travaux des prix Nobel d'économie 2004 Finn E. Kydland et Edward C. Prescott : selon eux, parce que les gouvernements sont versatiles et changent souvent de politique, ils perturbent les anticipations des agents privés et nuisent au bien-être général. Pour en finir avec ces méfaits de l'action publique, les Etats devraient donc se cantonner à des actions simples, transparentes et cohérentes, donnant ainsi libre cours à la capacité de production des entrepreneurs privés, considérée comme la seule source de la richesse nationale. Dès lors, jugés crédibles, ils pourront oeuvrer pour le bien-être général en se contentant d'assurer les fonctions régaliennes (police, justice, défense).

budgétaire sur la durée du cycle et faire en sorte que les gains réalisés durant les périodes de « *vaches grasses* » permettent d'utiliser le levier budgétaire et fiscal pendant les périodes de « *vaches maigres* » ? Comment pondérer les règles acceptées en commun sur les dettes et les déficits publics ? A la lumière des dépassements enregistrés, ici ou là, depuis 2002, faut-il revoir le contenu et la procédure des sanctions ?

Sur certaines de ces questions, la Commission européenne a apporté sa propre contribution dans une communication en date du 3 septembre 2004³³. Celle-ci rejoint de nombreuses propositions avancées depuis deux ans par les économistes³⁴ mais aussi, de manière récurrente, par notre assemblée, dans le cadre de ses avis portant sur la conjoncture économique et sociale. Sur le fond, le Conseil économique et social se trouve, en effet, conforté dans les analyses qu'il développe depuis 2001, qui visent, d'une part, à souligner les graves insuffisances d'un Pacte beaucoup trop rigide pour pouvoir être appliqué à tous les types de conjoncture (et allant jusqu'à être inopérant dans le cas de figure d'une croissance durablement alanguie) et, d'autre part, à réfuter l'idée qu'un tel Pacte puisse tenir lieu, à lui seul, de coordination des politiques économiques dans l'Union et dans la zone euro. C'est ce qui l'a conduit à préconiser la renégociation du « *Pacte de stabilité et de croissance* » de 1997 et l'élaboration - associant les parlements et les partenaires sociaux - d'un nouveau « *Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité* » :

- qui retiendrait une batterie de critères plus large que le seul respect du plafond de déficit public à 3 % du PIB (ce dernier devant d'ailleurs être pris sur l'ensemble d'un cycle) et ferait une plus large place à l'évolution de l'endettement public ;
- qui ne s'appliquerait pas mécaniquement³⁵ mais tiendrait compte des fluctuations de la conjoncture et nécessiterait un examen d'ensemble de la situation économique et sociale du pays concerné pour apprécier le respect de ces critères ;
- enfin, qui mettrait sur pied un système de sanction légitime et crédible, reposant en grande partie sur le Parlement européen.

³³ COM (2004), 581 final.

³⁴ Cf. « *Réformer le Pacte de stabilité et de croissance* », rapport du Conseil d'analyse économique, 2004.

³⁵ Les négociateurs du Traité de Maastricht n'avaient pas en vue une procédure automatique, mais l'exercice d'un jugement collectif destiné à détecter et corriger des erreurs manifestes de politique économique susceptibles de mettre en danger la stabilité de l'ensemble de l'union monétaire. Un changement de philosophie est intervenu avec l'adoption du Pacte en 1997 et le passage à un système qui se voulait fondé sur des règles automatiques, ne laissant pas place au jugement (cf. Lorenzo Bini Smaghi, « *What went wrong in the stability and growth pact* », communication à « *Copenhagen in the honour of Niels Thygesen* », décembre 2004.

La communication du 3 septembre visant à « *renforcer la gouvernance et clarifier la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance* » s'est inscrite très largement dans cette continuité. Tout en ne suggérant aucune modification au texte du Pacte proprement dit (intégré d'ailleurs dans la partie III du projet de Traité constitutionnel actuellement soumis à ratification), elle énumère les principales mesures qui, selon elle, pourraient être prises pour clarifier et améliorer sa mise en œuvre :

- mettre davantage l'accent, dans le cadre de la surveillance des positions budgétaires, sur la viabilité de la dette, ce qui suppose de suivre de plus près son évolution de même que les facteurs susceptibles d'influer sur sa dynamique à moyen et long terme³⁶ : c'est reconnaître implicitement l'échec du Pacte quant à la maîtrise du ratio d'endettement des pays membres ;
- mieux tenir compte de la situation de chaque pays dans la définition de l'objectif à moyen terme visant à l'obtention de « *positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires* » ;
- prendre en considération les conditions économiques et leur évolution dans la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, notamment l'impact sur le budget de périodes de croissance exceptionnellement faible ;
- agir plus rapidement afin de corriger les évolutions budgétaires inadéquates : permettre de dégager des excédents en période de conjoncture favorable afin de pouvoir faire face aux conséquences du vieillissement démographique, de ménager une marge de manœuvre suffisante pour résister aux ralentissements de l'activité et, enfin, d'assurer un dosage approprié des politiques économiques au cours du cycle.

Enfin, la Commission insiste sur la nécessité d'une forte cohérence entre les objectifs de politique économique et budgétaire de l'Union et d'une coordination étroite entre les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et le Pacte. Sur cette question, la BCE a adopté jusqu'à présent une position intransigeante, considérant comme inopportune et même dangereuse toute remise en cause du dispositif adopté à Amsterdam en 1997. Ainsi, affirmait-elle encore dans son Bulletin mensuel de janvier 2004 : « *il faut maintenant que les discussions en cours sur le cadre budgétaire européen aboutissent à un résultat convaincant, propice à la crédibilité et à la confiance. Le cadre budgétaire existant, inscrit dans le Traité et le Pacte de stabilité et de croissance, constitue une pierre angulaire de l'Union économique et monétaire et est, par conséquent, essentiel pour ancrer les anticipations de discipline*

³⁶ La Commission suggère aussi, ce faisant, de durcir le critère, en incluant dans le calcul de la dette publique l'ensemble des engagements implicites des Etats liés au vieillissement des populations et notamment la dette implicite des systèmes publics de retraite par répartition non provisionnés.

budgétaire. Le Conseil des gouverneurs est convaincu qu'il est possible d'apporter des améliorations à la mise en œuvre du Pacte. Parallèlement, il réitère sa position selon laquelle toute modification d'ordre réglementaire, tout affaiblissement de la limite de 3 % fixée pour le déficit ou tout assouplissement de la procédure concernant les déficits excessifs irait à l'encontre du but recherché ».

Le Conseil européen du 22 mars 2005 qui devait procéder à un examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne a finalement adopté une refonte du Pacte tenant compte notamment des critiques sur son automaticité excessive. La Commission et le Conseil des ministres devront ainsi accorder davantage d'importance à des « *facteurs pertinents* » (le niveau des investissements, les réformes structurelles, les efforts en matière de recherche-développement mais également l'aide au développement, la contribution au budget européen ou encore à « *l'unification européenne* », référence évidente à l'unification allemande) lorsque le déficit public d'un pays dépassera 3 % du PIB. Le traitement des pays sera également différencié en fonction de leur niveau d'endettement. De même, les « *circonstances exceptionnelles* » - qui ne pouvaient jusqu'alors être invoquées que lorsqu'une récession de 2 % frappait un pays - pourraient être accordées en cas de progression nulle ou très faible du PIB. Enfin, apparaît une incitation à dégager des surplus en période de croissance soutenue même si celle-ci n'est pas assortie de contraintes chiffrées.

Il est difficile de prévoir aujourd'hui si le Pacte ainsi remanié sera appliqué de manière plus stricte ou plus souple puisque cela dépendra d'un équilibre des forces largement imprévisibles. Si, d'un côté, les réformes proposées peuvent conduire à un fonctionnement en effet plus flexible ou si l'on préfère plus « *intelligent* » du Pacte, tenant davantage compte des circonstances et des cas particuliers, d'un autre côté, on peut redouter que la Commission n'utilise les nouvelles dispositions adoptées pour exercer un contrôle plus étroit encore de la politique budgétaire des Etats membres. Telle semble bien son intention et cela pourrait alors la conduire à préconiser, de manière bien inopportune, un durcissement des finances publiques si la croissance devait se situer sur un rythme de 2 % l'an, voisin de la croissance potentielle estimée.

En tout état de cause, il n'y aura pas de politique économique européenne tant qu'il n'y aura pas de politique budgétaire coordonnée entre les Etats membres, ce qui supposerait de laisser à ces derniers une marge de manœuvre discrétionnaire significative. Cela suppose aussi que des progrès soient réalisés dans la concertation entre pays, en particulier dans le domaine fiscal : on ne peut, en effet, qu'être frappé par le fait - souligné par M. Jacques Le Cacheux, directeur du département des études de l'OFCE, lors de son audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture le 31 mars 2005 - qu'à l'exemple de l'Allemagne, chaque pays européen se soit plus ou moins lancé dans une stratégie de développement de sa propre compétitivité de manière non coopérative (il n'y a aucun échange, ne serait-ce que d'informations, entre les gouvernements à ce sujet) et donc, de ce fait, sans

résultat assuré. Mais une vraie politique économique ne sera pas effective non plus tant qu'il n'y aura pas de coordination entre cette politique budgétaire et la politique monétaire de la BCE. C'est dire que l'établissement d'une politique économique européenne exige une double coordination : entre les Etats au sein de l'Eurogroupe pour établir une politique budgétaire coordonnée et entre l'Eurogroupe et la BCE pour coordonner la politique budgétaire et la politique monétaire. La faiblesse de la gouvernance européenne vient en particulier de ce que l'Europe est la seule grande puissance économique qui ne dispose pas d'un *policy mix* consciemment mis en œuvre. Dès lors, ce n'est pas en se soumettant aux contraintes des règles arbitraires du Pacte, même rénové, mais en adoptant des décisions coordonnées, solidaires, de nature non pas automatique, mais discrétionnaire, afin de pouvoir s'adapter aux conditions toujours mouvantes de l'environnement international, que l'Europe parviendra à accélérer sa croissance tout en assurant la stabilité de sa monnaie.

Cela supposerait aussi que l'Europe dispose d'un budget propre digne de ce nom, capable de jouer un rôle dans la stabilisation conjoncturelle de son économie et d'apporter une aide à tel ou tel Etat confronté à un choc particulier. Ce qui implique de s'accorder sur des politiques communes ambitieuses et notamment la poursuite des politiques régionales et structurelles permettant aux nouveaux Etats membres de combler leur retard de développement. Cet objectif est aujourd'hui compromis par la volonté affichée par les gouvernements des principaux pays contributeurs nets - dont le gouvernement français - de réduire leur apport et de limiter le total des dépenses à 0,9 % du Revenu national brut (RNB) européen³⁷. Si tel devait être le cas, l'Union élargie risquerait de demeurer longtemps encore hétérogène³⁸ et de subir durablement les méfaits d'une concurrence sociale et fiscale exacerbée³⁹. La précédente Commission, présidée par Romano Prodi, avait proposé 1,14 %, niveau minimum, selon elle, pour mener simultanément à bien la politique agricole commune, la stratégie de Lisbonne, l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, le financement de réseaux trans-européens et de la recherche-développement. La fixation définitive par le Conseil d'un niveau inférieur pour la période 2007-2013 conduirait à

³⁷ Les dépenses liées à l'élargissement sont évaluées entre 29 et 44 milliards d'euros par an entre 2007 et 2013, soit 257 milliards en 7 ans. A partir de 2010, les nouveaux Etats membres devraient absorber plus de la moitié des dépenses de cohésion et plus du quart des dépenses communautaires. Avec les règles actuelles de financement, la France supporterait un peu moins de 20 % du coût net, incluant leur contribution au budget, soit 100 euros par habitant et par an.

³⁸ Au taux de change courant, le rapport interdécile (rapport entre le niveau de revenu des 10 % les plus riches et celui des 10 % les plus pauvres) est passé de 4,2 à 7,4 avec l'élargissement à 25 membres (contre 5,5 aux Etats-Unis). Avec la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie, il passerait à 16,9.

³⁹ Les débats autour du projet de directive dite Bolkestein, du nom de l'ancien Commissaire en charge du marché intérieur, visant à libéraliser les activités de services en Europe, ont bien montré la nécessité de limiter ce risque. Cf. Avis de notre assemblée sur la « *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur* », adopté le 19 janvier 2005 (J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°1 du 24 janvier 2005, rapporteur : M. Francis Lemor).

sacrifier une partie de ces objectifs dont le principe a pourtant déjà été décidé par les chefs d'Etat et de gouvernement eux-mêmes.

B - LA POLITIQUE MONETAIRE DE LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE

Le grand changement en matière de politique monétaire depuis un an est l'engagement de la Réserve fédérale américaine, suivie ensuite par d'autres banques centrales, dans un cycle de relèvement des taux directeurs. Dans ce contexte, la Banque centrale européenne (BCE) reste une des rares à résister encore à cette tentation. Il est vrai que le risque inflationniste apparaît maîtrisé dans la zone euro qui doit d'abord faire face à une croissance atone. C'est donc plutôt dans le sens de la politique monétaire la plus accommodante possible que plaident les indicateurs économiques afin de ne pas entraver les velléités de rebond de la croissance.

1. Un risque inflationniste maîtrisé

Dans le contexte d'appréciation de l'euro qui se traduit par de la « *désinflation importée* », l'année 2004 a été marquée par d'assez vives tensions sur les prix du pétrole ainsi que des pressions sur les prix alimentaires. De sorte que l'inflation mesurée sur la base de l'Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) est restée, en rythme annuel, au-dessus du « *seuil de tolérance* » fixé par la BCE à 2 %, avec cependant une certaine volatilité à très court terme. Elle s'est située, en décembre, à 2,4 % en glissement (contre 2 % en 2003) avant de redescendre à 1,9 % en janvier 2005 et de remonter à 2,1 % en février. De son côté, l'inflation « *sous-jacente* » (c'est-à-dire hors prix de l'énergie et prix alimentaires) a, par définition, moins fluctué que l'inflation brute : en décembre 2004, en glissement annuel, elle était de 2,1 % (1,7 % en janvier 2005 et 1,6 % en février).

Les écarts d'inflation entre pays de la zone euro, qui avaient eu tendance à se resserrer en 2003, se sont réouverts, en grande partie sous l'effet des tensions pétrolières et de leur impact différencié : le glissement sur douze mois, en janvier 2005, s'élevait ainsi de 0 % pour la Finlande à + 3,3 % pour l'Espagne (la France se situant à + 1,9 %) ; en février 2004, le même glissement annuel était contenu entre 0,4 % (Finlande) et 2,6 % (Grèce). La dispersion des taux d'inflation dans la zone ne décroît donc pas de façon régulière depuis l'arrivée de l'euro : elle paraît en fait soumise à des cycles, alimentés par des chocs exogènes (comme le prix du baril) auxquels les pays-membres sont inégalement exposés du point de vue de l'impact initial et/ou des mécanismes de transmission, ce qui ne facilite évidemment pas la tâche de la BCE. Sa politique, est, en effet, inégalement restrictive ou accommodante selon le niveau d'inflation propre à chaque pays. Cela renvoie aussi au mode de décision qui prévaut à la BCE : comme l'observent Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux, celui-ci accorde un poids dominant aux « *petits* » pays, ce qui contribue « *indubitablement à maintenir des orientations qui, en moyenne, se révèlent peu favorables aux*

économies des « grands » pays et ne facilitent pas l'émergence d'un policy mix (...) propice à la croissance»⁴⁰.

Tableau 9 : Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) dans la zone euro

Pays	2004 (estimation)	2005 (prévision)	2006 (prévision)
Allemagne	1,6	1,3	1,1
Autriche	2,0	2,3	1,7
Belgique	2,4	2,2	1,8
Espagne	3,0	2,9	2,7
Finlande	0,9	1,6	1,8
France	1,5	2,0	1,8
Grèce	2,9	3,1	3,1
Irlande	2,4	2,2	2,5
Italie	2,2	2,0	1,9
Luxembourg	2,2	2,0	1,8
Pays-Bas	1,3	1,4	1,2
Portugal	2,4	2,3	2,1
Zone euro	1,9	1,9	1,7
Danemark	1,1	1,7	1,7
Royaume-Uni	1,3	1,9	2,0
Suède	1,2	0,7	1,5
UE-15	1,8	1,9	1,8
Chypre	2,5	2,5	2,3
Estonie	3,0	3,2	2,7
Hongrie	7,6	4,8	4,3
Lettonie	6,2	5,0	3,6
Lituanie	0,8	2,8	2,5
Malte	3,4	2,1	2,2
Pologne	3,3	2,1	2,3
Slovénie	3,6	2,5	2,5
Slovaquie	6,9	3,6	2,8
République Tchèque	2,7	2,1	2,5
UE-25	1,9	1,9	1,8
Etats-Unis	2,2	2,4	2,3
Japon	- 0,5	- 0,4	- 0,1

Source : Commission européenne, prévisions économiques, printemps 2005.

Cette dispersion est, au demeurant, encore supérieure dans les pays-membres de l'Union (y compris ceux entrés en mai 2004) non adhérents à l'euro, puisque le glissement annuel en février 2005 atteint de 1,0 % (Danemark) à 7,0 % (Lettonie). Elle devrait toutefois se réduire quelque peu en 2005 avec la détente attendue des prix du pétrole.

⁴⁰ Jean-Paul Fitoussi et Jacques le Cacheux, « *L'état de l'Union européenne 2005* », Fayard, Presse de Sciences Po, 2005.

Pourquoi les prix de l'énergie n'ont-ils pas fait dérapier l'inflation en 2004 dans le monde, mais également dans la zone euro ? Plusieurs facteurs ont joué simultanément :

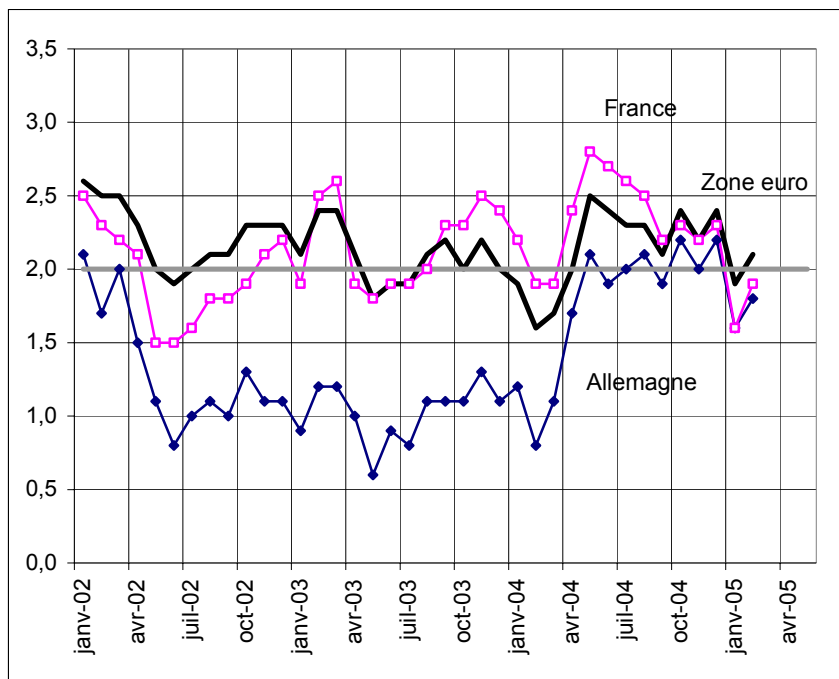
- d'abord, l'importance limitée du choc pétrolier par comparaison avec les précédents, grâce à la hausse de l'euro (pour les pays membres), et à la baisse de l'intensité énergétique des économies (politiques de réduction et de substitution d'énergie) : celle-ci est passée d'un indice 173 en 1973 à 67 en 2003 ;
- ensuite, la globalisation, avec la concurrence tous azimuts qu'elle engendre, limite considérablement la possibilité pour les entreprises de répercuter dans leurs prix de vente toute hausse du prix des *inputs* ;
- par ailleurs, comme ne manque pas de le souligner la BCE, les effets de « *second tour* » ne sont pas intervenus. Autrement dit, le léger rebond de l'inflation en cours d'année 2004 n'a pas provoqué, à la différence des années 1970, de dérapage salarial ni enclenché la boucle prix-salaires ;
- enfin, les gains de productivité continuent de servir de bouclier contre l'inflation, de manière certes plus efficace, compte tenu du rythme de ces gains, aux Etats-Unis, mais sans pour autant être négligeable en Europe.

En 2005, le taux d'inflation devrait passer sous le seuil de 2 % : les prévisions recensées par *Consensus forecasts* se situaient à 1,8 % en avril dernier (et même 1,7 % pour 2006). Les prix de l'énergie⁴¹ vont continuer à jouer un rôle décisif sous l'impulsion notamment de la demande chinoise qui pèsera sur les prix des grandes matières premières, excluant la possibilité pour le pétrole de revenir rapidement vers 20-25 dollars. Inversement, même les pays producteurs n'ont pas intérêt à ce que le baril s'installe durablement à des niveaux qui inciteraient les utilisateurs à réduire sensiblement leur consommation. Dès lors, un baril oscillant entre 30 et 40 dollars devrait permettre à l'inflation brute de retrouver assez vite le rythme de l'inflation sous-jacente. C'est d'ailleurs l'hypothèse retenue par la BCE dans son Bulletin mensuel de mars 2005, dans lequel elle prévoit que, « *durant les prochains mois, les taux d'inflation devraient osciller autour de 2 %* ». Elle ajoute qu'« *à plus long terme, aucun élément n'indique un renforcement des tensions inflationnistes sous-jacentes d'origine interne dans la zone euro* ». Mais une baisse de l'euro pourrait se traduire par de nouvelles poussées d'inflation importée qui amèneraient sans doute la banque centrale à reconsidérer son jugement.

⁴¹ Cf. Chapitre I, III, C, « 1. Les prix du pétrole et des matières premières », *supra*.

Graphique 12 : L'inflation dans la zone euro depuis janvier 2002

(Taux annuel de l'indice des prix à la consommation harmonisé, en %)



(Le taux annuel mesure l'évolution des prix entre le mois pris en compte et le même mois de l'année précédente).

Source : Eurostat, graphique Conseil économique et social.

Au demeurant, il conviendrait sans doute de redécouvrir les vertus trop souvent occultées d'une inflation modérée et transitoire, conséquence inévitable des changements technologiques : ceux-ci exigent de détruire et de créer des capacités de production, ce qui ne se traduit pas immédiatement par une offre supplémentaire de marchandises alors que la demande est accrue par la distribution d'un pouvoir d'achat additionnel aux salariés concernés. Il s'ensuit de petites hausses de prix rendues effectives par une politique monétaire accommodante qui soutient l'investissement et la croissance. A défaut, ceux-ci sont, en réalité, pénalisés.

2. Une politique monétaire qui demeure accommodante mais la tentation permanente de relever les taux d'intérêt

Le tournant opéré en mai 2003 continue à inspirer la conduite de la politique monétaire dans la zone euro :

- en premier lieu, la BCE maintient l'interprétation de son mandat telle que précisée à ce moment-là : contenir le taux d'inflation moyen dans la zone euro à moins de 2 % l'an, mais à un rythme proche de ce seuil. Ce dernier point illustre la volonté de la banque centrale de contrer désormais autant le risque de déflation que celui de déflation ;
- en second lieu, la démarche à « *deux piliers* » est pour l'essentiel conservée, même si, en pratique le premier - la surveillance de la progression de M3 par rapport à une valeur de référence toujours égale à 4,5 % par an, n'a plus l'importance qu'il avait auparavant : cette valeur a été presque constamment dépassée (sauf de la mi-2000 à la mi-2001). Le pilier dominant est désormais celui qui met en lumière l'ensemble des déterminants à court et moyen terme des évolutions des prix dans la zone (ce que la BCE appelle « *l'analyse économique* », par différenciation avec « *l'analyse monétaire* »).

S'agissant du premier pilier, les liquidités ont continué de croître à un rythme soutenu dans la zone euro : pour l'agrégat M1, le glissement annuel en janvier 2005 était de 9,2 % ; pour M3, agrégat de référence de la BCE, la croissance sur douze mois était de 6,6 %. Ces comparaisons dans le temps font apparaître une légère accélération dans la progression des liquidités depuis le point bas de mai 2004. Tout en demeurant moins dynamique que pendant la période février 2003 - août 2003 (pendant laquelle le rythme était supérieur à 8 %), la masse monétaire évolue aujourd'hui encore plus vite que le PIB nominal. Une première explication des évolutions monétaires constatées s'appuie sur des arguments traditionnels :

- d'un côté, le bas niveau des taux d'intérêt suscite une forte demande de monnaie. Cela vaut certainement pour M1 mais aussi pour M3 même si ce dernier contient des instruments financiers rémunérés au taux du marché monétaire ;
- de l'autre, la stabilisation des bourses après trois années de « *krach* » lent des valeurs technologiques a amené certains investisseurs à revenir vers les marchés d'actions, donc à réduire légèrement leurs liquidités.

En 2004, le premier effet a continué à l'emporter sur le second mais un rééquilibrage s'est amorcé. Une seconde lecture des évolutions monétaires part des contreparties de la masse monétaire, spécialement de la première d'entre elles, le crédit : avec des banques affichant, en règle générale, des profitabilités élevées et désireuses de prêter et des emprunteurs voulant profiter des bas taux d'intérêt pour s'endetter, il n'est pas surprenant d'enregistrer une croissance soutenue des prêts au secteur privé (7,3 % en janvier 2005 en glissement annuel). Il apparaît aussi que les crédits aux particuliers augmentent plus vite que les crédits aux entreprises, en raison essentiellement de la vigueur des crédits à l'habitat. Mais l'endettement constitué quand tout va bien - en particulier pour bénéficier de taux avantageux - peut se révéler être un piège quand les taux vont remonter, ce qui est désormais à l'ordre du jour⁴².

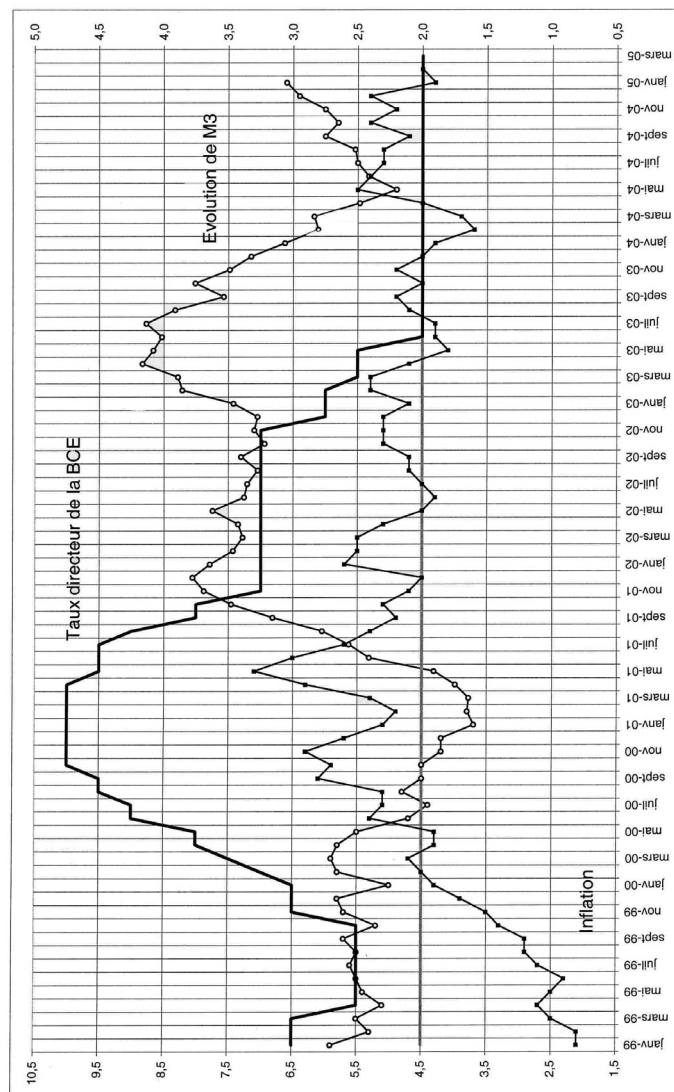
Faut-il donc se préoccuper de l'abondance de liquidités dans la zone euro ? Pour le président de la BCE, « *il y a significativement plus de liquidités dans la zone euro que ce qui est requis pour financer une croissance économique non inflationniste. Cela pourrait créer des risques à moyen terme pour la stabilité des prix* » (conférence de presse du 2 décembre 2004). Certes, les autorités monétaires doivent continuer à surveiller la progression des liquidités⁴³. Mais la problématique de l'inflation s'est sensiblement modifiée sous l'influence de changements structurels, qui soulignent bien le dilemme devant lequel est placée la Banque centrale : désormais, une banque centrale doit autant s'intéresser aux prix des actifs (financiers, immobiliers...), aux phénomènes d'inflation (« *bulle* ») et de déflation (explosion de la « *bulle* ») qui leur sont liés, qu'à l'inflation au sens habituel (telle que mesurée, par exemple, par l'IPCH). Or, l'excès de liquidités menace en fait bien davantage la stabilité financière que la stabilité monétaire⁴⁴.

⁴² Ce processus (qualifié de « *paradoxe de la tranquillité* » par l'économiste américain Hyman Minsky) risque d'intervenir en Europe comme il le fait déjà aux Etats-Unis.

⁴³ Comme l'observe M. Patrick Artus, lorsque la BCE déplore l'excès de liquidités, elle vise, en réalité, la base monétaire (les billets et les réserves des banques inscrits au passif de la Banque centrale), dont l'évolution dépend de la politique de la BCE elle-même, et non M3, c'est-à-dire les actifs liquides détenus par les agents économiques non financiers, dont les dépôts à vue.

⁴⁴ La BCE a publié dans son bulletin mensuel d'octobre 2004, un article intitulé « *L'analyse monétaire en temps réel* », laissant penser qu'une nouvelle dérive des agrégats monétaires et des crédits pourrait la conduire à une normalisation plus précoce que ne le suggérerait la seule analyse économique (cf. « *Les déterminants monétaires de l'inflation* », « *Perspectives* » du Crédit Agricole n°86, février 2005).

Graphique 13 : Le taux directeur de la BCE, l'évolution de M3 et de l'inflation dans la zone euro depuis 1999



Taux de croissance annuel de l'agrégat monétaire M3 (et niveau référence à 4,5 %) : échelle de gauche.

Taux d'intérêt directeur de la Banque centrale européenne (BCE) : échelle de droite.

Inflation (Indice des prix à la consommation harmonisé) et niveau référence (2,0 %) : échelle de droite.

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

Cela étant, la politique menée par la BCE s'est inscrite dans une grande continuité : son principal taux directeur est ainsi à 2 % depuis le 6 juin 2003. Cette stabilité a contrasté avec le resserrement progressif du côté de la Réserve fédérale américaine (dont le taux directeur est passé de 1 à 2,75 % à travers des mouvements graduels de 25 points de base depuis la mi-2004) ou de la Banque d'Angleterre. Les communiqués et déclarations des responsables de la BCE dénotent un embarras croissant pour pondérer les deux principaux risques macroéconomiques : celui d'un rebond de l'inflation à la suite des tensions sur le pétrole et les matières premières ; celui d'un ralentissement de l'économie⁴⁵. La BCE a toutefois tendance à surestimer de manière systématique le danger inflationniste alors même que le ralentissement de l'activité et le reflux des prix des matières premières devraient conduire à davantage de circonspection. Cela souligne en tout cas, une fois de plus, combien le dispositif par lequel elle explique et rend compte de sa politique n'est pas satisfaisant : même si ce n'est pas, loin de là, le seul point en débat pour améliorer le système de responsabilité de la BCE, il y aurait certainement plus d'avantages que d'inconvénients à publier - avec le même délai qu'aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni - les minutes des réunions du Conseil des gouverneurs.

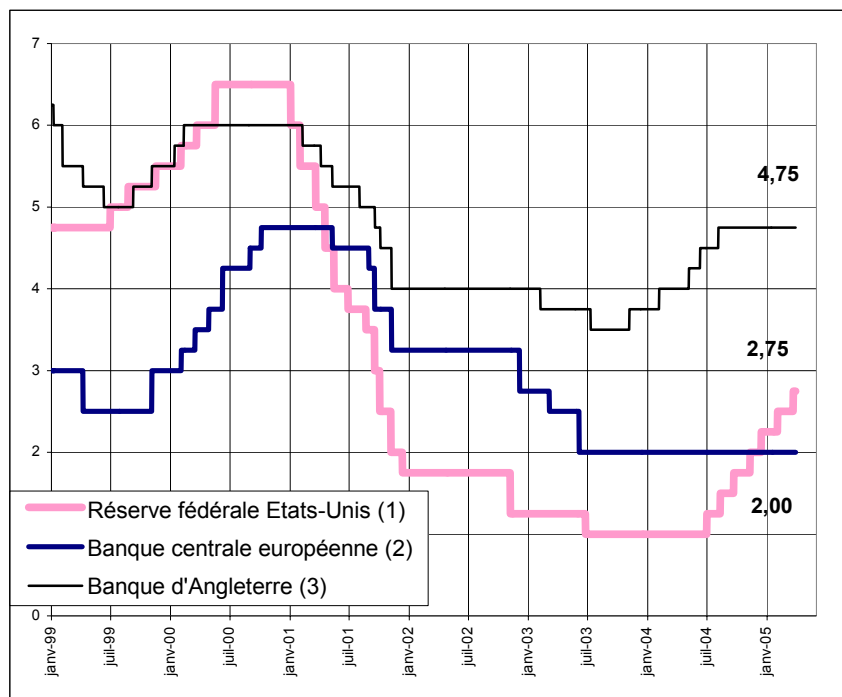
Certes, la BCE pouvait difficilement réduire ses taux directeurs alors que le cycle de remontée des taux courts s'était amorcé dans le monde. Mais il aurait été préférable, pour l'activité et pour le taux de change de l'euro, d'aborder la configuration de 2004-2005 avec un taux directeur à 1,25 % ou 1,50 % plutôt qu'à 2 %. Cette action aurait d'ailleurs pu être amplifiée par l'utilisation d'une gamme plus diversifiée d'instruments d'intervention lui permettant d'agir plus finement sur la liquidité. Ce n'est donc pas principalement en 2004 mais en 2002-2003 qu'elle a manqué de réactivité dans sa politique de taux. Cette inertie est bien sûr liée à sa volonté de faire la preuve de sa détermination à combattre l'inflation et d'asseoir sa crédibilité en démontrant son indépendance vis-à-vis des gouvernements. D'où des décisions rares et asymétriques⁴⁶, qui semblent exclusivement déterminées en fonction du seul objectif d'inflation interne, au risque de témoigner d'une indifférence coupable à l'égard du taux de change de l'euro. A sa décharge, on pourrait avancer l'argument fourni par l'indice des conditions monétaires : le petit rebond de hausse des prix de 2004 a provoqué une réduction des taux réels à court terme, qui sont demeurés négatifs sur l'ensemble de l'année. Cette détente a pu compenser, pour partie, l'effet restrictif dû à la montée du taux de change nominal et réel de l'euro.

⁴⁵ Elle a d'ailleurs revu à la baisse ses prévisions de croissance en décembre 2004 puis à nouveau en mars 2005, estimant désormais que la croissance en volume du PIB dans la zone euro devrait s'établir à 1,6 % en 2005 (fourchette de 1,2 à 2,0 %) et à 2,1 % en 2006 (fourchette de 1,6 à 2,6 %).

⁴⁶ La BCE est portée à réagir plus vite à une bonne nouvelle (une croissance plus forte qu'anticipée, par exemple) par une augmentation de son taux directeur (la passivité pouvant, dans ce cas, entraîner un dépassement de l'objectif d'inflation) qu'à une mauvaise en les baissant.

Graphique 14 : Les taux d'intérêt directeurs de la Réserve fédérale, de la BCE et de la Banque d'Angleterre depuis le lancement de l'euro

(en %)



(1) : Taux interbancaire au jour le jour de la Réserve fédérale des Etats-Unis.

(2) : Taux de refinancement de la Banque centrale européenne.

(3) : Taux REPO de la Banque d'Angleterre.

Source : Presse économique et financière, graphique Conseil économique et social.

Toutefois, pour juger de l'impact de la politique monétaire, il ne faut pas seulement s'en tenir à l'analyse de l'évolution des taux directeurs. Il convient aussi d'étudier la manière dont l'économie réelle réagit aux variations des taux d'intérêt. A cet égard, il apparaît clairement que l'économie de la zone euro est moins sensible aux variations des taux directeurs que celle des Etats-Unis et qu'au sein de la zone euro, la France se situe plutôt parmi les économies où la politique monétaire a l'impact le plus faible⁴⁷. De sorte que, pour stimuler l'économie européenne à hauteur de ce qu'a réalisé la Fed, la BCE aurait dû mener une politique monétaire beaucoup plus agressive que son homologue (alors même qu'elle a été, en fait, beaucoup plus prudente).

⁴⁷ Une baisse de 100 points de base du taux directeur de la BCE augmenterait le PIB de la France de 0,3 point au bout de deux ans contre 0,45 pour l'ensemble de la zone euro (*ECB Working Paper* n°94, 2001). Le même effet serait de 1,2 point de PIB aux Etats-Unis selon le modèle de la Fed.

A présent, il est clair qu'une remontée des taux en Europe serait tout à fait inopportune compte tenu du manque de vigueur de la croissance. La BCE devra donc résister aussi longtemps que possible au danger du mimétisme à l'égard des autres banques centrales, pour mieux soutenir la croissance dans la zone euro. Elle le pourra d'autant plus que le risque inflationniste est, pour l'heure, très atténué sauf en ce qui concerne les actifs financiers et immobiliers⁴⁸. Cela favorisera aussi un rééquilibrage du taux de change de l'euro vis à vis du dollar.

C - UNE PREOCCUPATION MAJEURE : L'APPRECIATION DU TAUX DE CHANGE DE L'EURO

A l'occasion de leur rencontre en février 2005 à Londres, les ministres des Finances du G7 ont à nouveau évoqué les questions de taux de change et le cours du dollar : les Etats-Unis se sont engagés à réduire leur déficit courant et budgétaire ; la Chine a été appelée, sans être nommée, à revoir son arrimage artificiel au cours du dollar, qui lui permet de profiter des baisses de la monnaie américaine : *« nous réaffirmons que les taux de change devraient refléter les fondamentaux économiques. Une volatilité excessive et des mouvements désordonnés des taux de change sont indésirables pour la croissance économique »*, peut-on lire dans le communiqué final. Celui-ci ajoute *« qu'une plus grande flexibilité des taux de change est souhaitable pour ceux des pays ou zones économiques où une telle flexibilité fait défaut »*.

Cette préoccupation est évidemment d'une importance majeure pour la zone euro qui subit de plein fouet les conséquences des déséquilibres internationaux. Elle appelle une réponse adaptée afin que la monnaie unique produise effectivement tous les bénéfices que les peuples européens sont en droit d'en attendre. Une telle réponse ne peut toutefois être sérieusement envisagée que si, là encore, des progrès significatifs sont réalisés au plan de la gouvernance politique de la zone.

1. L'ajustement monétaire mondial entre les Etats-Unis, l'Asie et l'Europe se réalise aujourd'hui au détriment de la zone euro

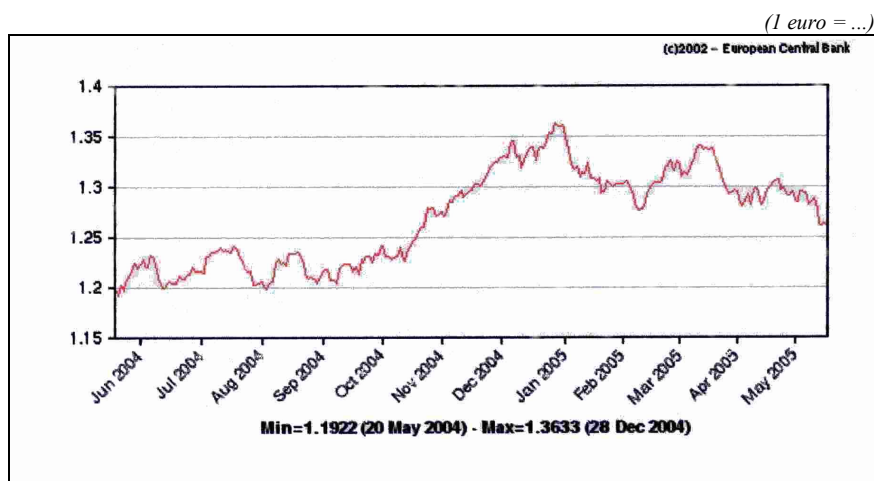
En 2004, le dollar a poursuivi sa chute amorcée depuis 2002. Il a reculé au cours de l'année sensiblement plus contre l'euro que contre le yen, une différence qui traduit, comme on l'a vu plus haut, les efforts des autorités monétaires japonaises pour contrer l'appréciation de leur devise. Il en est ainsi malgré une croissance américaine nettement supérieure à celle des autres pays du G7 et en dépit de la remontée des taux directeurs de la Fed, à cause de *« déficits jumeaux »* considérés comme non soutenables par les marchés : dans leur esprit, mais aussi dans celui des responsables américains, il faut surtout compter, à

⁴⁸ Le directeur général du FMI, M. Rodrigo Rato a même appelé, à l'issue du sommet du G7 des 6 et 7 février 2005, la BCE à ne pas relever ses taux d'intérêt, en préconisant que le FMI considérerait que *« le danger d'un dérapage des prix dans la zone euro est faible »* et jugeait en conséquence qu'il était possible de *« poursuivre la politique monétaire accommodante »* (déclaration en Frankfurter Allgemeine Zeitung du 11 février 2005).

court terme, sur la baisse du dollar plutôt que sur une improbable accélération de la croissance en Europe et au Japon ou sur une tout aussi improbable réduction du déficit budgétaire accompagnée d'une augmentation de l'épargne privée aux Etats-Unis pour envisager un rééquilibrage. Le simple fait d'anticiper que l'ajustement doit et va se faire principalement par les taux de change suffit d'ailleurs pour faire chuter le billet vert.

Si le cours de l'euro est au plus haut, ce n'est donc pas que la zone euro aille bien, loin de là, comme on le sait. Elle doit même tout faire pour éviter de supporter l'essentiel de l'ajustement à la baisse du dollar, fruit d'un véritable « *Plan Marshall à l'envers* ». Certes, le yen s'apprécie vis-à-vis du billet vert, mais il se dévalorise par rapport à l'euro. Certes, les devises d'un certain nombre de pays émergents d'Asie se sont en 2004 revalorisées contre le dollar. Mais, en termes de taux de change effectif⁴⁹, la baisse du dollar atteint 16 % contre 40 % vis-à-vis de l'euro entre le début 2002 et la fin 2004 ; cela aurait coûté de l'ordre de 0,7 point de croissance à la zone euro en 2003 et 1 point en 2004.

Graphique 15 : Le taux de change de l'euro en dollar des Etats-Unis depuis avril 2004



Source : Banque centrale européenne.

⁴⁹ Moyenne pondérée du taux de change d'une monnaie par rapport à celles des principaux partenaires concernés du pays.

La question centrale demeure toutefois celle du yuan⁵⁰ : comme l'a observé M. Antoine Brunet, chef stratéliste de HSBC-CCF lors de son audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture, le 24 mars 2005, le maintien de sa parité actuelle est d'autant plus problématique que ce pays vient de conclure une union douanière avec les Etats du Sud-Est asiatique (ASEAN, qui regroupe 400 millions d'habitants), un événement qui est passé presque inaperçu mais dont on peut mesurer l'importance si l'on considère qu'il constitue sans doute les prémices de la création d'une véritable « zone yuan » ; dès lors que les intérêts convergent, les Etats-Unis, l'Europe et le Japon doivent, à l'évidence, coopérer pour éviter qu'en 2005 la devise chinoise suive le dollar à la baisse. Ce défi n'est pas seulement technique ou monétaire, il est surtout politique et géopolitique : en l'absence de vrais moyens de pression, il faut avant tout compter sur la bonne volonté de la Chine ; cela oblige les pays les plus avancés à inventer un nouveau mode de concertation et à intégrer la discussion sur le taux de change dans un cadre beaucoup plus global touchant, entre autres, au respect des nouvelles normes du commerce international (normes sociales, d'environnement, etc.) et à celui des droits de la propriété intellectuelle⁵¹.

2. Des menaces d'intervention sur les marchés des changes insuffisamment crédibles

Au-delà, l'Europe ne doit certainement pas s'installer dans une attitude purement passive, consistant par exemple à penser que la tempête monétaire sera calmée grâce aux seules initiatives de la Fed poursuivant la hausse des taux courts. Au contraire, la stratégie monétaire européenne face au défi du dollar doit comporter deux axes :

- la BCE doit au moins ne pas augmenter son taux directeur, actuellement à 2 %, même si les autres banques centrales continuent à relever le leur. Et si la chute du dollar s'accélérait, elle ne devrait absolument pas hésiter à le réduire : c'est l'intérêt de l'euro et de la croissance dans la zone ;
- la question d'une intervention sur le marché des changes, déjà posée à la fin 2004, pourrait rester d'actualité en 2005. Elle devrait être de préférence « concertée », car la BCE n'a que peu de chance de réussir seule une telle opération, surtout s'agissant de la monnaie internationale : la Fed ne bougera pas tant que la dégringolade du dollar procure plus d'avantages (compétitivité et croissance) que d'inconvénients (risque d'inflation et financement de plus en plus acrobatique du déficit extérieur). Mais en cas de chute rapide, sa position pourrait évoluer, d'autant que des informations récentes (Chine, Canada, Russie) permettent d'anticiper une diversification

⁵⁰ Cf. chapitre I, II., A., « 2. Déficit budgétaire et de la balance des paiements courants : le risque non négligeable d'une crise de change mondiale ».

⁵¹ Cf. chapitre I, III, C-, « 3. La régulation des échanges commerciaux », *supra*.

des réserves de change pouvant annoncer une fuite devant le dollar (on constate d'ores et déjà une progression de la part de l'euro dans les réserves de change mondiales, permettant à la monnaie européenne d'accroître son rôle international) ; la BCE devrait en tout état de cause chercher à obtenir le concours de la Banque du Japon, de la Banque d'Angleterre, de la Banque du Canada... et des pays asiatiques pour exercer un impact sur les taux de change. Outre l'action en faveur de la compétitivité, cette intervention conjointe atténuerait le risque, pour ces derniers pays, de pertes substantielles en capital⁵².

A quel moment la BCE devrait-elle intervenir dans les conditions ainsi définies ? Ni trop tôt, pour ne pas éroder sa crédibilité, ni trop tard car alors ce serait presque inutile. Mais cela suppose d'abord de clarifier les responsabilités en matière de change dans la zone euro : il revient au Conseil (en l'occurrence de l'eurogroupe qui a désormais une existence institutionnelle) de définir, selon les termes de l'article 111 du Traité actuel, les grandes orientations de la politique de change, à charge pour la BCE de les mettre en œuvre. Les conditions d'application de ces dispositions sont toutefois si lourdes - il faut une recommandation en ce sens de la BCE ou de la Commission (après consultation de la BCE) - qu'un accord officiel des ministres sur la valeur externe de l'euro apparaît très peu probable laissant, de fait, aujourd'hui le champ libre à la Banque centrale. Par ailleurs, on ne saurait trop souligner l'importance, en ces matières, des interventions par la parole et donc des déclarations des responsables. Or, la maîtrise de la communication, paraît certes avoir progressé (après l'épisode de la querelle autour du titre de « *M. Euro* ») mais l'unité d'expression doit sans doute encore s'affirmer.

L'arme de l'intervention ne saurait donc être écartée par principe par les autorités de la zone euro. Elle peut même devenir incontournable en cas de nouvelle poussée à la hausse. Mais cela n'épuise pas, à l'évidence, les enjeux monétaires du moment qui résultent des déséquilibres décrits ci-dessus et justifieraient la convocation d'une conférence internationale permettant de réaligner les parités afin de faire prendre à chacun, y compris à l'Asie, la part des responsabilités qui lui revient. Ainsi pourrait être apportée une solution au désordre actuel du marché des changes.

*
* *

⁵² Une étude du *Center for economic policy research* estime qu'une baisse de 22,8 % du dollar ferait perdre l'équivalent de 5,3 % de son PIB à la Chine (93 milliards de dollars), 7,7 % à la Malaisie et 4 % à la Thaïlande.

Dans le dernier rapport qu'elle lui a consacré, l'OCDE note que « *la zone euro a témoigné d'une résilience décevante face aux chocs, et l'écart de revenu par rapport aux pays les plus performants reste important et continue de se creuser. Les divergences au sein de la zone sont encore plus frappantes* »⁵³. Plus largement, la relance de la compétitivité de l'Union constitue la priorité des priorités pour la Commission européenne : les vingt-cinq sont, en effet, loin de tenir l'engagement pris à Lisbonne en 2000 de devenir la région la plus dynamique et la plus innovante du monde d'ici à 2010 ; croissance faible, chômage massif, retard dans les technologies de pointe, l'Union peine à rattraper les Etats-Unis ; la concurrence de puissances émergentes, comme la Chine, le Brésil et l'Inde, lui pose des défis inédits ; les délocalisations ne menacent plus seulement des industries de main d'œuvre, mais aussi les services et les activités à haute valeur ajoutée.

Tout ici justifie les efforts pour faire émerger une nouvelle dynamique qui permettrait à l'Europe de tenir sa place dans le concert international. Dans ce cadre, notre pays a un rôle particulier à jouer pour réconcilier les dimensions économique et sociale du projet européen, en faisant en sorte que la performance économique soit réellement au service du progrès social. Il souffre toutefois, lui aussi, comme on le verra dans le chapitre III, d'une langueur qui ne lui permet pas de peser de tout son poids sur le cours de la construction européenne.

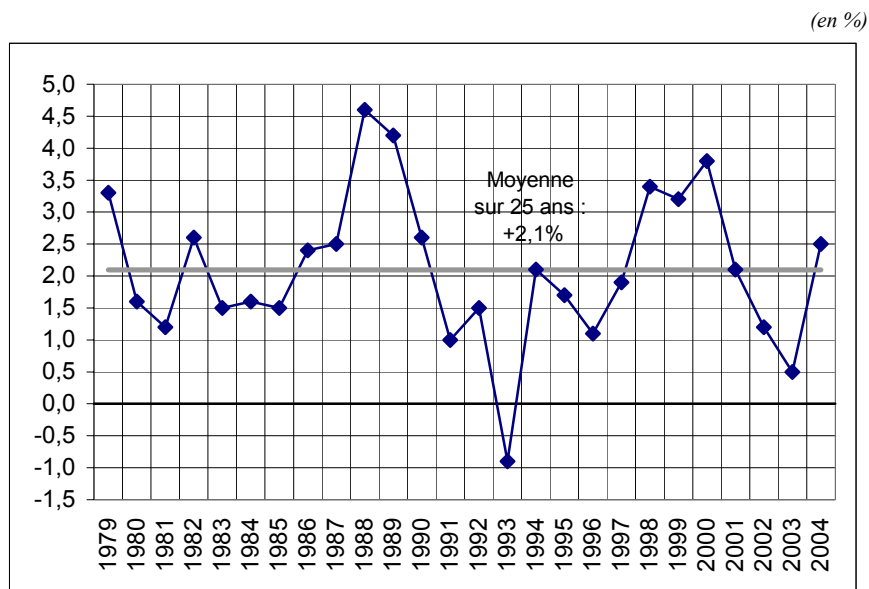
⁵³ « *Zone euro* », Etudes économiques de l'OCDE, volume 2004/2005, septembre 2004.

CHAPITRE III

LES SPECIFICITES DE LA SITUATION FRANÇAISE

Selon les résultats détaillés des comptes nationaux du quatrième trimestre 2004 publiés par l'INSEE fin mars, la croissance aurait atteint 2,6 % l'an dernier, en données non corrigées des jours ouvrables¹, soit le meilleur résultat depuis l'an 2000 et la meilleure performance des principales économies de la zone euro, loin devant l'Allemagne et l'Italie : l'économie française aurait ainsi joué, à nouveau, un rôle moteur dans la dynamique européenne, comme cela avait été le cas à la fin des années 1990. Après un trou d'air au troisième trimestre, l'activité s'est redressée au quatrième pour atteindre + 0,9 %, légèrement au-dessus des prévisions les plus courantes. C'est également le cas pour la croissance annuelle puisque le gouvernement avait assis son projet de budget sur une croissance attendue de 1,7 % seulement. L'activité a donc cru plus rapidement que la tendance constatée entre 1979 et 2003 (+ 2,1).

Graphique 16 : La croissance annuelle du PIB de la France depuis 1979



Source : INSEE (comptes nationaux), calculs et graphique Conseil économique et social.

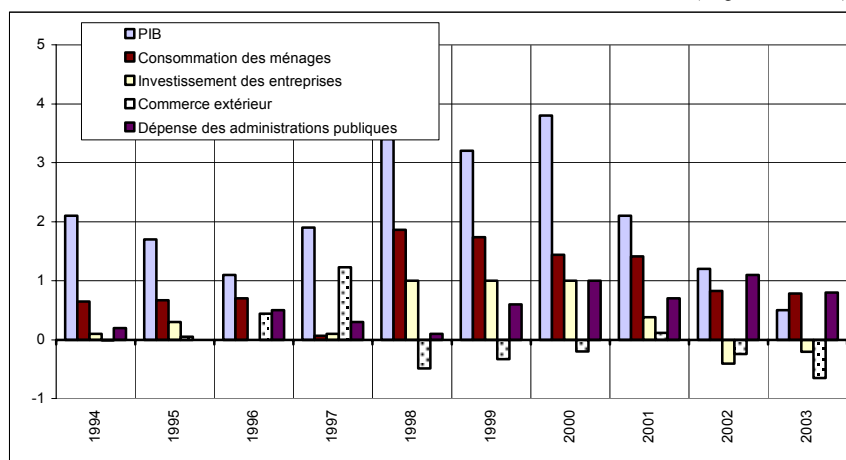
¹ Le résultat en données corrigées des jours ouvrables (qui est celui fourni par les comptes trimestriels) est légèrement différent (2,4 %) puisqu'il élimine les variations du nombre de jours ouvrés d'un trimestre sur l'autre. Or, l'année 2004 a compté 255 jours ouvrés, un record depuis 1976, contre 252 en moyenne.

Pour 2005, la perspective retenue initialement par les pouvoirs publics était celle du maintien sur l'année, en moyenne annuelle, de ce rythme de croissance de 2,5 %. Celui-ci apparaissait surestimé selon la plupart des prévisions qui tablaient plutôt, en février dernier, sur 1,9 % (et 2,2 % en 2006). Une révision est toutefois intervenue le 16 mars dernier, le nouveau ministre de l'économie, des finances et de l'industrie tablant désormais plutôt sur une fourchette de 2 à 2,5 %. Dans un contexte où le commerce extérieur est redevenu déficitaire et marqué par les hésitations du comportement d'investissement des entreprises, le gouvernement s'en remet d'abord à la poursuite des baisses d'impôts et du taux d'épargne pour obtenir une relance de la consommation et soutenir la croissance (déjà principalement soutenue par le dynamisme de la demande intérieure en 2004), alors même que la situation du marché du travail et l'évolution des revenus ne permettent pas d'anticiper une nouvelle vigueur. La croissance a, de plus, été poussée par un re-stockage massif qui a contribué pour 0,9 point au résultat de 2004 (soit près de 40 % du total) qui a peu de chance de se prolonger.

Cela pose avec d'autant plus d'acuité la question de la pertinence des orientations budgétaires retenues par le gouvernement (cf. *supra* chapitre II, encadré 6 sur « *Les finances publiques françaises en 2005 et à l'horizon 2008* ») pour soutenir l'activité et rendre ainsi possible la prévision associée à la loi de finances. Les choix retenus conduisent également à s'interroger sur le caractère inégalitaire des mesures fiscales et de soutien à la consommation. Au-delà des analyses déjà avancées sur le contexte européen, qui sur-détermine en grande partie la conjoncture économique et sociale dans notre pays, il convient de souligner l'importance des marges de manœuvre qui restent à la disposition des pouvoirs publics pour dynamiser la conjoncture.

Graphique 17 : L'évolution des contributions à l'évolution du PIB depuis 1994

(en points de PIB)



Source : INSEE (comptes nationaux), graphique Conseil économique et social.

I - LE COMMERCE EXTERIEUR EST REDEVENU DEFICITAIRE

Depuis le printemps 2004, les échanges extérieurs de notre pays sont déficitaires. Ce déséquilibre s'explique en partie par l'alourdissement de la facture énergétique et le renchérissement des prix des produits de base. Mais il traduit aussi le fait - regrettable - que les entreprises françaises n'ont que peu bénéficié de l'explosion du commerce mondial dans un contexte où l'appréciation de l'euro limite certes le coût des importations mais pèse sur les parts de marché à l'exportation. A l'analyse il apparaît qu'aux pertes de compétitivité liées aux hausses successives de la devise européenne s'est ajouté aussi un décrochage de nature plus structurelle mettant en cause une offre mal adaptée à la demande mondiale et insuffisamment renouvelée.

Tableau 10 : Les échanges commerciaux de la France par branches en 2004

Données CAF-FAB en millions d'euros (sauf total FAB-FAB)

	Année 2004			Evolution 2004/2003		Taux de couverture
	Imports	Exports	Solde	Imports	Exports	
Total FAB/FAB	349 083	341 318	- 7 765	8,6	5,6	97,8
Total CAF/FAB hors matériel militaire	354 394	335 871	- 18 523	8,6	4,9	94,8
Industrie civile	283 113	285 542	2 430	7,9	5,5	100,9
Biens de consommation	59 071	50 986	- 8 085	6,3	4,3	86,3
Industrie automobile	41 215	53 571	12 355	9,5	8,5	130,0
Biens d'équipement	73 168	76 457	3 289	7,9	3,2	104,5
Biens intermédiaires	108 026	103 130	- 4 896	8,3	6,4	95,5
Divers	1 632	1 399	- 233	- 4,0	- 4,3	85,7
Secteur agroalimentaire	31 824	39 811	7 987	1,5	0,0	125,1
Energie	39 458	10 518	- 28 940	21,7	9,3	26,7
Matériel militaire	771	4 870	4 099	5,3	98,8	631,5

Source : Douanes.

A - UNE RUPTURE PAR RAPPORT A LA DERNIERE DECENNIE ?

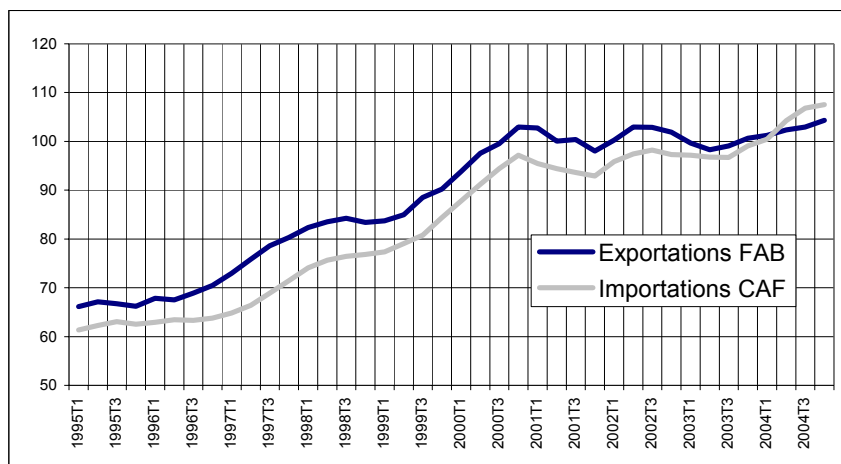
Depuis 1992, la balance commerciale a presque continûment été excédentaire : seule l'année 2000, caractérisée par une forte hausse des prix du pétrole, avait fait exception. Pour la deuxième fois, en douze ans, le solde FAB-FAB² est devenu négatif depuis le printemps 2004 pour s'élever, au total, à - 7,8 milliards d'euros. La balance courante est également déficitaire (4,4 milliards d'euros en données brutes contre un solde positif de même montant en 2003), l'excédent des services s'étant encore contracté³.

² Lorsque les importations sont évaluées « *franco à bord* » (FAB), les coûts de transport en territoire de transit ne sont pas inclus dans la valeur du flux. Dans le cas contraire, on dit qu'elles sont mesurées CAF (coût, assurance, fret). Les exportations sont toujours mesurées FAB.

³ Les forts excédents courants de la fin des années 1990 revêtent rétrospectivement un caractère exceptionnel lié à une combinaison de facteurs jouant dans un sens positif (retard conjoncturel par rapport à nos partenaires, taux de change favorable à la compétitivité, prix du pétrole bas jusqu'en 1999). Désormais, avec un niveau de solde proche de l'équilibre, la France se situe dans une position moyenne si on la compare avec d'autres pays industrialisés (Royaume-Uni, Espagne, Italie et surtout Etats-Unis). Cf. « *Comment expliquer l'évolution récente du compte courant de la France ?* », *Diagnostics, prévisions et analyses économiques* n° 56, décembre 2004.

Graphique 18 : Les échanges commerciaux de la France depuis 1995

(en milliards d'euros aux prix de 1995, CVS-CJO)



Source : Douanes.

Cette situation a entraîné, pour la troisième année consécutive, une forte contribution négative du commerce extérieur à la croissance (- 1,2 point de PIB), la plus mauvaise historiquement depuis 1986.

Tableau 11 : Les contributions à la croissance

En points de PIB	2002	2003	2004 ^(p)
Demande intérieure hors stocks	1,5	1,3	3,4
Commerce extérieur	- 0,4	- 0,8	- 1,2
PIB	1,1	0,5	2,3

^(p) prévision.

Source : INSEE.

Les exportations ont évolué sur un rythme annuel de 5,6 %, ce qui signifie que nos entreprises n'ont pas pu ou su saisir toutes les opportunités offertes par la vive croissance du commerce mondial (+ 10 %) et de la demande mondiale adressée à notre pays (+ 8 % contre + 3,7 % en 2003). Dans le même temps, les importations ont progressé de 8,6 %, à la faveur d'une bonne tenue de la demande intérieure qui a augmenté de 2,5 % en moyenne depuis 2000 (alors qu'elle stagnait en Allemagne).

Dans cette dégradation des comptes extérieurs le creusement de la facture énergétique a aussi joué, à l'évidence, un rôle essentiel : si l'on retire l'énergie, comme le souligne à l'envi le ministre délégué au commerce extérieur, le solde commercial est excédentaire de 17,5 milliards d'euros. En tant qu'importateur net, la France a subi le choc pétrolier par un renchérissement de sa facture, qui a représenté environ 28,9 milliards d'euros en 2004, soit 1,7 % du PIB (contre près de 5 % en 1980), en hausse de 20 % par rapport à 2003 : au cours des cinq dernières années, elle a ainsi plus que doublé.

Mais la détérioration de la balance commerciale tient aussi à celle du solde des biens intermédiaires (- 4,9 milliards d'euros). Celle-ci s'explique par le gonflement des stocks et par une forte hausse du prix des importations due à la fermeté des cours des matières premières industrielles qui, entre le printemps et l'automne 2004, n'a plus été amortie par une appréciation de l'euro. L'augmentation des prix des produits semi-finis (par exemple l'acier) a aussi concouru à ce mouvement. Cette évolution du prix des importations de biens intermédiaires et de produits de base tranche avec celle du prix des achats de biens manufacturés qui s'affichent en net recul, cela est vrai des biens d'équipement mais plus encore des biens de consommation (dont certains - équipement du foyer, électronique... - ne sont désormais plus produits que marginalement en France) : d'une part, l'innovation se traduit par une baisse des prix de certains produits de grande consommation, notamment l'électronique ; d'autre part, les pays à bas salaires occupent une place croissante dans les achats français de produits manufacturés à l'étranger (la part de la Chine est ainsi passée de 2,5 % à 4,3 % entre 1998 et 2003), ce qui fait reculer leur prix moyen. La récente libéralisation du commerce du textile ne fera que renforcer cette évolution.

Ces éléments défavorables sont encore présents en 2005. Les industriels interrogés par l'INSEE en janvier anticipaient d'ailleurs un tassement de la part de leur chiffre d'affaires à l'exportation au premier semestre. La France n'est toutefois pas le seul pays à afficher des comptes extérieurs dans le rouge : elle partage cette caractéristique négative avec des pays bénéficiant d'une solide croissance, comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne. Leurs déficits sont même autrement plus élevés : 617,7 milliards de dollars aux Etats-Unis (23% de plus qu'en 2003) - un niveau record -, plus de 55 milliards d'euros en Espagne, plus de 80 milliards d'euros en Grande-Bretagne. Quoi qu'il en soit, le gouvernement est suffisamment inquiet de cette situation et notamment de l'épée de Damoclès que représente l'évolution des taux de change, pour avoir annoncé en février de nouvelles mesures fiscales en faveur des PME exportatrices et lancé de nouveaux plans d'action sectoriels, dans l'industrie agroalimentaire, l'équipement de la personne et les produits de la chimie. Il entend s'attaquer au fait que nos exportations évoluent trop directement en fonction des grands contrats et que le commerce courant ne joue qu'un rôle négligeable. Or, le nombre d'opérations a encore baissé de 7 % en 2004. D'où la nécessité d'encourager les entreprises à se tourner davantage vers les marchés étrangers.

B - UN AFFAIBLISSEMENT DE LA COMPETITIVITE-PRIX DES BIENS ET SERVICES
MAIS AUSSI UNE SPECIALISATION INTERNATIONALE MAL ORIENTEE

Il y a, en réalité, trois explications majeures à la contre-performance actuelle des échanges extérieurs français : un effet compétitivité-prix, une spécialisation inadaptée et une compétitivité hors-prix devenue déficiente.

- La dégradation récente est d'abord liée à l'appréciation de l'euro : c'est l'effet compétitivité-prix qui désigne la capacité d'un bien ou d'un service marchand à attirer des clients en vendant moins cher que ses concurrents. En 1999-2000, la France profitait encore de la sous-évaluation de l'euro. Depuis début 2001, la tendance s'est clairement inversée⁴ et l'érosion de la compétitivité-prix⁵ des produits français (en baisse de 1,4 % par rapport aux 24 pays de l'OCDE après - 5,2 % en 2003 mais qui se situe toujours au-dessus de la moyenne de longue période) a pénalisé nos exportations à hauteur de 2 points, expliquant une bonne part des parts de marché⁶ perdues ; la France était le cinquième exportateur mondial en 2003, en recul d'une place et, pour la première fois, derrière la Chine ; sa part de marché, qui était de 6,4 % en 1990, est aujourd'hui proche de 5,2 %. Il est vrai que tous les pays développés perdent, depuis une dizaine d'années, des parts de marché au profit notamment de la Chine. Si l'on fait un retour sur le passé, l'évolution de cette part a été nettement stimulée par la dévaluation de 1969, puis par celle de 1983. Les tensions qui ont entraîné la sortie de la livre, de la lire ou de la peseta du Système monétaire européen (1993) ont été le point de départ d'une baisse tendancielle qui n'est pas encore stabilisée. Désormais, il est clair que les réserves de compétitivité doivent être recherchées ailleurs que dans les ajustements de change, devenus impossibles dans la zone euro⁷. A cet égard, on constate que la compétitivité-

⁴ Depuis ses points bas de la mi-2001, l'euro a gagné 60 % face au dollar, 37 % face au yen et 15 % face à la livre. De son côté, le taux de change effectif nominal de la France s'est apprécié de 2,2 % après une hausse de 6,4 % en 2003. Il correspond à la moyenne des variations des taux de change bilatéraux avec nos 42 principaux partenaires commerciaux pondéré par le poids des pays tiers dans nos échanges.

⁵ Rapport des prix étrangers aux prix d'exportation français (exprimés dans une monnaie commune).

⁶ Les parts de marché à l'exportation d'un pays se calculent en rapportant les exportations totales en valeur aux exportations mondiales totales en valeur. Pour un pays donné, elles sont un indicateur de sa pénétration du marché mondial. Leur évolution reflète toutefois non seulement sa compétitivité intrinsèque et son positionnement commercial vers les zones les plus dynamiques, mais aussi la variation des prix des marchandises échangées : l'effet de valorisation des échanges, qui incorpore les fluctuations des différentes monnaies et l'évolution des prix mondiaux des marchandises échangées, sous-évaluent mécaniquement la part de marché des pays dont la monnaie se déprécie. Cf. « *Comment expliquer les pertes récentes de parts de marché de la France à l'exportation de produits manufacturés ?* », *Analyses économiques* n°32, mars 2004.

⁷ Du reste, il faut rappeler que l'amélioration de la compétitivité-prix par une dépréciation du change entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une perte de pouvoir d'achat du revenu national en monnaie internationale. Autrement dit, vendre moins cher n'enrichit pas la nation, c'est pourquoi il faut prêter beaucoup d'attention à la dimension hors prix de la compétitivité.

coût⁸ s'est également détériorée (- 1,4 % en 2004 par rapport aux pays de l'OCDE après - 5,1 % en 2003) et se situe aujourd'hui largement au-dessous de sa moyenne des vingt dernières années.

Tableau 12 : La structure géographique des échanges commerciaux de la France en 2004

(Données CAF-FAB en millions d'euros)

	Année 2004			2004/2003 (en %)		Taux de couverture
	Imports	Exports	Solde	Imports	Exports	
Europe	250 249	246 985	- 3 264	8,1	5,0	98,7
<i>Union européenne 25 pays</i>	220 008	223 203	3 195	6,9	4,8	101,5
<i>Zone euro</i>	179 368	172 764	- 6 604	6,8	5,2	96,3
Amérique	30 625	32 023	1 399	7,0	2,5	104,6
Asie	46 370	26 631	- 19 738	13,1	10,9	57,4
Afrique	14 949	18 191	3 242	0,6	3,2	121,7
Proche et Moyen Orient	7 153	10 498	3 345	30,5	1,0	146,8
Divers	5 049	1 543	- 3 506	7,1	- 9,8	30,6
Total CAF/FAB hors matériel militaire	354 394	335 871	- 18 523	8,6	4,9	94,8

Source : Douanes

- Ce déficit extérieur est aussi l'indice d'une mauvaise spécialisation sectorielle et géographique qui n'est pas nouvelle : alors que les biens d'équipement allemands ont été le fer de lance d'exportations vigoureuses en Chine et dans les pays d'Europe centrale et orientale, les produits français, mieux positionnés dans les biens intermédiaires mais destinés à 65 % au marché européen où la croissance est faible⁹, n'ont pas pu autant bénéficier de l'appel d'air des pays émergents.

- Enfin, la compétitivité-hors prix¹⁰ doit être l'objet de la plus grande attention : en matière de qualité des produits et du service, de design, de notoriété, on assiste, depuis quelques années, à une certaine érosion des positions françaises à la fois par rapport à nos concurrents de la zone euro, mais également par rapport aux concurrents asiatiques. La France se situe au niveau des biens italiens mais bien après les produits allemands excepté dans l'hygiène-beauté. Une évolution d'autant plus à surveiller que, dans le même temps, l'image des produits asiatiques ne cesse de s'améliorer, ce qui pourrait à terme accélérer

⁸ Rapport des coûts salariaux unitaires étrangers aux coûts salariaux unitaires français (exprimés dans une monnaie commune).

⁹ Notre premier partenaire est l'Allemagne (14,6 % des exportations) dont la croissance n'est que de 0,5 % en moyenne depuis 4 ans.

¹⁰ L'acheteur ne choisit pas forcément le produit le moins cher, mais aussi celui dont la fiabilité est la meilleure, la qualité reconnue, le service après-vente performant, le contenu en innovation plus élevé, le financement mieux étudié, c'est ce qui est convenu d'appeler la « *compétitivité-hors prix* ».

encore l'afflux de certains biens de consommation sur le marché européen, dans le contexte de l'euro fort¹¹.

Une vision optimiste pourrait conduire à souligner ce qu'il y a d'exceptionnel dans la conjoncture actuelle : demain, l'évolution de la parité euro-dollar pourrait être plus favorable aux exportations françaises et la demande des pays émergents se réorienter vers les équipements d'infrastructures et vers les biens de consommation et de luxe plutôt que vers les biens d'équipement. L'impact de l'appréciation de l'euro a toutefois été bien plus rudement ressenti en France (et surtout en Italie) qu'en Allemagne, ce qui souligne les problèmes de spécialisation et de performances comparées des exportations. Il importe aussi de prendre conscience du fait que la désinflation compétitive, l'effet euro et les performances retrouvées du commerce extérieur français depuis vingt ans ont masqué les insuffisances criantes de l'investissement physique et dans le capital humain, la baisse de l'effort de recherche et développement dans notre pays et le faible renouvellement de notre tissu d'entreprises. La crise actuelle peut, dès lors, être interprétée comme la simple manifestation du retour aux fondamentaux de l'économie française dans un contexte de développement accéléré des pays émergents d'Asie et d'Europe centrale.

La France redécouvre aujourd'hui ses fragilités : moins touchée que les Etats-Unis ou le Japon par les délocalisations industrielles, elle n'en connaît pas moins une destruction accélérée de ses emplois industriels dans la période récente (la baisse de l'emploi industriel doit toutefois être relativisée en tenant compte de la montée du recours à l'intérim et de l'externalisation croissante de certaines activités - logistique, comptabilité, nettoyage... - qui vont grossir les effectifs des entreprises de service¹²) ; moins sensible à la concurrence indienne dans les services délocalisés, elle n'en constate pas moins une érosion continue de ses excédents en matière de services et une spécialisation peu dynamique dans le seul tourisme ; citons, enfin, l'érosion continue de nos positions dans les sciences du vivant, l'insuffisance de notre potentiel de recherche et les délocalisations des laboratoires dans ce secteur.

A la différence de l'Allemagne, la France n'a pas pu se reposer sur le développement de son secteur manufacturier. A la différence du Royaume-Uni, elle n'a pas pu miser sur la dynamique des services, notamment financiers, tout en développant des points forts dans les sciences de la vie. A la différence des Etats-Unis, elle n'est pas parvenue non plus à migrer vers le « *high-tech* » tout en se dotant d'une puissante industrie de services aux entreprises. Les excédents commerciaux ont occulté l'épuisement du modèle de spécialisation d'après-guerre ainsi que le caractère étroit de l'offre industrielle française. Le ralentissement de l'effort de recherche, au moment où nos partenaires et

¹¹ « *Compétitivité et image des produits européens* », Lettre mensuelle de conjoncture du Centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris n°476, janvier 2005.

¹² Voir « *La France n'est pas menacée de désindustrialisation selon plusieurs économistes* », *Le Monde*, 13 avril 2005.

concurrents accéléraient, a contribué au faible renouvellement de nos positions. Cette conclusion rejoint celle dressée par Michèle Debonneuil et Lionel Fontagné selon lesquels la France est plutôt un exportateur net de produits de moyenne et haute technologie que de haute technologie, en dépit de réels succès dans ce secteur. Cela reflète un effort insuffisant de R&D qui a entraîné un retard dans la production et l'utilisation des NTIC¹³.

Encadré 7 : Les atouts du commerce extérieur allemand

Pour la deuxième année consécutive, l'Allemagne a été, en 2004, le premier exportateur mondial : son commerce extérieur a affiché un excédent de 155,6 milliards d'euros (+ 17 % par rapport à 2003). Les exportations ont progressé de 10 %, à 731 milliards d'euros, alors que les importations se sont appréciées de 7,7 % seulement, à 575,4 milliards, en raison d'une demande intérieure anémiée. Si la devise européenne s'était maintenue au même niveau qu'en 2003 face au billet vert, les exportations auraient même pu progresser de 11,5 % à 12 % et l'excédent commercial aurait pu être encore supérieur. Cependant, l'effet de change a au moins permis d'alléger la facture pétrolière libellée en dollars. Pour 2005, la Fédération des exportateurs s'attend à un ralentissement des ventes, qui progresseraient « seulement » de 5 % en raison du ralentissement de la croissance aux États-Unis et en Chine ainsi que de l'euro fort. C'est le signe que, plus dépendante de ses exportations que ses principaux partenaires de la zone, l'Allemagne est aussi plus exposée à un retournement de ses débouchés.

Les entreprises allemandes ont bénéficié en 2004 de leur spécialisation sur les biens d'équipement et de leurs fortes positions en Europe de l'Est, en Chine et aux États-Unis : l'Allemagne exporte ainsi à 55 % hors de la zone euro et la France à 45 %, qui dépend donc davantage des échanges avec la région du monde dont la croissance est la plus faible. En tête du commerce extérieur, on retrouve traditionnellement l'automobile (19 % des exportations en 2003), les machines-outils (14 %) et les produits chimiques (12 %), qui représentent ensemble près de la moitié des exportations et près d'un tiers des importations. En particulier, les commandes étrangères de biens d'équipement ont progressé de 16 % sur les onze premiers mois de l'année, permettant à cette branche, qui exporte 70 % de sa production, d'enregistrer sa plus forte activité depuis quatre ans.

Toutefois, certains s'inquiètent d'une perte de compétitivité germanique : les entreprises ont diminué, au fil des années, la part des composants allemands dans leur production totale, elles ont recherché des fournisseurs moins onéreux, sous-traité ou bien délocalisé une partie de leur production. Chaque produit exporté accroît donc aussi les importations et ces flux ne se traduisent pas forcément dans des créations d'emplois. Au point que, selon la Deutsche Bank, les exportations allemandes étaient composées à 40,5 % de contenus importés en 2003, contre 26,7 % en 1991. Une spécialisation favorable à l'exportation peut ainsi engendrer une contribution négative du commerce extérieur à la croissance si le marché intérieur se déforme défavorablement. Cela relativise l'impact des efforts de modération salariale imposés depuis le milieu des années 1990¹⁴ ainsi que de la flexibilité accrue (qui compriment la demande intérieure) même si l'inflation est, en Allemagne, inférieure à celle de la zone euro en dépit des rémunérations les plus élevées d'Europe.

¹³ Michèle Debonneuil et Lionel Fontagné « *Compétitivité* », rapport au Conseil d'analyse économique, 2003.

¹⁴ Sur la base des indicateurs de compétitivité publiés par la Commission européenne, les coûts unitaires relatifs dans l'industrie manufacturière vis-à-vis des onze concurrents de la zone euro ont reculé de 3,9 % entre 2001 et 2003 pour l'Allemagne, alors qu'ils étaient stables pour la France et progressaient de 7,7 % pour l'Italie et de 8,9 % pour les Pays-Bas. Ces efforts ont permis aux entreprises allemandes de mieux résister, comme on l'a vu, à l'appréciation du taux de change effectif de l'euro.

Ce mauvais chiffre du commerce extérieur est donc un signal d'alarme adressé aux pouvoirs publics et aux entreprises : les bons comptes à venir, passeront par plus d'innovation, comme le montre l'exemple de l'automobile qui a été, en 2004, avec les biens de consommation, en particulier la pharmacie, le cuir et les chaussures, le secteur le plus dynamique à l'exportation. Ils viendront surtout, de plus en plus, de la capacité des industriels à élever le niveau de valeur ajoutée incorporée dans leurs produits.

C - CETTE SITUATION A SUSCITE UN RENOUVEAU DU VOLONTARISME EN MATIERE INDUSTRIELLE

Face aux inquiétudes des Français, mais aussi d'une large partie des dirigeants d'entreprises, suscitées par les délocalisations, les destructions d'emplois dans l'industrie¹⁵ et les mauvais chiffres du commerce extérieur, les pouvoirs publics sont à la recherche de nouveaux leviers pour dynamiser l'appareil productif national et lui permettre de mieux faire face à la concurrence internationale en améliorant sa spécialisation. Ils renouent, ce faisant, avec une politique de défense des « *champions nationaux* », ce qui traduit notamment la difficulté de conduire une telle politique au niveau communautaire, jusqu'à présent marqué par la priorité absolue accordée au respect des règles de concurrence¹⁶. Mais cette initiative peut, à présent, faire des émules, à l'image du programme britannique *Alvey* de recherche dans le domaine des technologies de l'information et de la communication qui a, en son temps, donné naissance au programme européen *Esprit*.

Ce volontarisme industriel, déjà sensible dans le traitement de certains dossiers, a pris au début de cette année une forme plus élaborée avec l'annonce par le Président de la République, lors de ses vœux aux « *forces vives de la nation* », de la création d'une « *Agence de l'innovation industrielle* » (AII), inspirée des conclusions du rapport remis au Chef de l'Etat par M. Jean-Louis Beffa, président de Saint-Gobain¹⁷. Celle-ci serait de nature à renforcer (à un niveau plus opérationnel et avec des moyens plus conséquents) l'action de l'Agence nationale de la recherche, dotée de 350 millions d'euros, dont l'objet est de dynamiser les partenariats entre recherche et industrie dans des domaines stratégiques, à condition toutefois d'assurer une vraie coordination entre ces structures.

¹⁵ Cf. III- de ce chapitre, A-, « I. Un déficit de création d'emplois », *infra*.

¹⁶ Une évolution est cependant perceptible depuis la nomination du nouveau commissaire en charge des entreprises, M. Gunter Verheugen, au point que la politique industrielle figure désormais explicitement parmi les dix priorités affichées par la Commission.

¹⁷ « *Pour une nouvelle politique industrielle* », 15 janvier 2005.

Aux yeux des membres de ce groupe de travail, le rôle de l'Etat dans l'organisation de synergies entre les acteurs de l'innovation apparaît pleinement justifiée : d'abord, en raison des contraintes spécifiques de la recherche (coûts initiaux très lourds, horizon de long terme, risques élevés) auxquelles les marchés financiers ne font pas face par nature ; ensuite, à cause des externalités, c'est-à-dire les retombées globales liées aux recherches sur de nouvelles technologies qui ne sont pas prises en comptes par les entreprises alors qu'elles peuvent accroître leur productivité ; enfin, par la nécessité de trouver un cadre opérationnel pour organiser la coordination et la circulation de l'information entre les acteurs de l'innovation.

Cette nouvelle agence semble donc répondre à une nécessité : confrontée à une concurrence croissante des pays émergents sur toute une partie des productions industrielles où elle excelle (acier, matériaux de base, ciment, aéronautique, agroalimentaire, luxe, équipements ferroviaires, etc.), la France est insuffisamment présente dans les technologies de l'avenir où elle subit la domination des leaders américains ou japonais. Or, l'amélioration durable de la balance commerciale n'est possible que si se développent des industries de haute technologie au sein desquelles les produits sont fortement différenciés. Ce qui suppose d'intensifier l'effort de R&D, surtout celui émanant des entreprises, insuffisamment tournées vers cette priorité : il ne dépassait pas 1,4 % en PIB en 2005 pour un objectif de 2 % en 2010.

« Il faut aller à la rencontre des emplois de demain. Cela suppose de se redonner les moyens d'une grande ambition industrielle. C'est à mes yeux une priorité nationale » déclarait ainsi le Président de la République début janvier dernier, précisant qu'il fallait initier *« les programmes Airbus et Ariane de l'avenir »*. Deux milliards d'euros seront donc investis d'ici 2007 et 500 millions dès cette année, à partir des ressources dégagées des privatisations, le secteur privé fournissant un montant équivalent¹⁸. Les fonds publics seront accordés sous forme d'avances remboursables en cas de succès, selon le modèle mis en œuvre depuis des décennies dans l'aéronautique. La priorité est désormais donnée à l'accompagnement des projets développés par les groupes industriels, l'argent public venant abonder les budgets déjà engagés afin d'accélérer le développement et la mise sur le marché (en cinq à quinze ans) de nouveaux produits ou procédés. L'industriel bénéficiaire de l'aide publique aura la mission de se coordonner avec les laboratoires de recherche publics et de fédérer de façon coopérative la filière verticale incluant les autres entreprises partenaires, les clients et prescripteurs du produit issu des développements du programme. Les entreprises petites et moyennes (qui ne sont à l'origine que de 17 % des dépenses

¹⁸ L'agence devrait gérer en parallèle quatre à six programmes de grande taille (dotés de 30 à 200 millions d'euros sur cinq ans) ainsi que quelques programmes plus modestes.

de recherche contre 30 % en Allemagne et 58 % en Finlande)¹⁹ seraient responsables d'une partie de la R&D et trouveraient ainsi toute leur place.

Dans le cadre des six secteurs jugés prioritaires (énergie, transport, environnement, santé, sécurité, société de la connaissance et de la communication), il s'agirait de définir - dans des conditions qui restent toutefois à clarifier - une cinquantaine de projets dans des niches caractérisées par des « *ruptures technologiques* » : voiture propre, pile à combustible, usines non polluantes en CO₂, réseaux à très haut débit sécurisés, lutte contre les maladies infectieuses et neurodégénératives, etc. S'il s'agit bien de « *redynamiser les groupes industriels français* », le moyen consiste à lancer des « *grands programmes technologiques* » qui associent de manière partenariale recherche publique et industrie, comme cela se pratique aux Etats-Unis et au Japon (auquel la préférence du groupe de travail est manifestement allée). Un tel objectif est finalement assez complémentaire - mais pour l'heure concurrent - de celui poursuivi avec les « *pôles de compétitivité* », lancés parallèlement, qui entendent soutenir les initiatives associant, sur un territoire donné, entreprises, centres de recherche et universités. Cette politique, initiée par la DATAR, privilégie une approche de proximité et vise à labelliser, d'ici l'été 2005, 20 projets répartis sur tout le territoire français pour un coût de 750 millions d'euros sur trois ans. A cette occasion, et au delà des dossiers qui seront finalement retenus, se sont mises en place des dynamiques régionales dont certaines pourraient d'ailleurs déboucher concrètement indépendamment de l'aide nationale.

L'enjeu n'est donc pas de « *déshabiller* » la recherche publique au profit du privé, comme si la recherche fondamentale était moins « *utile* », mais au contraire de développer les deux domaines et de dynamiser leurs interactions : d'un côté, la construction de la connaissance dans le cadre de la science dure doit rester dans le domaine public, comme l'ont rappelé les Etats généraux de la recherche ; de l'autre, la recherche appliquée doit être encouragée afin d'élaborer de nouvelles « *routines de production* », voire de nouveaux produits. Mais cette initiative ne sera utile qu'à la condition de s'inscrire dans une politique d'ensemble qui aille au delà d'une réponse ponctuelle aux angoisses nationales face à la mondialisation : cela signifie que le retour de politiques ciblées devrait s'accompagner de la poursuite des efforts conduits depuis vingt ans pour développer un environnement favorable à l'innovation et au développement de l'offre. Car si les pouvoirs publics ont abandonné les politiques sectorielles au début des années 1980, c'est notamment parce que le défi n'était plus de rattraper les Etats-Unis en s'appropriant, *via* des commandes ou des subventions publiques, des technologies développées ailleurs, comme dans l'aéronautique, le spatial ou la microélectronique, mais bien plutôt d'inventer de nouveaux produits ou procédés.

¹⁹ « *Livre blanc des centres techniques industriels* », novembre 2004. Dans le monde, si 10 % des 200 groupes ayant les dépenses de R&D les plus élevées sont français, ils ne sont que 3 % parmi les entreprises classées de la 200^{ème} à la 700^{ème} position. En 2002, les 13 premiers groupes français réalisaient à eux seuls la moitié des dépenses de recherche totales des entreprises.

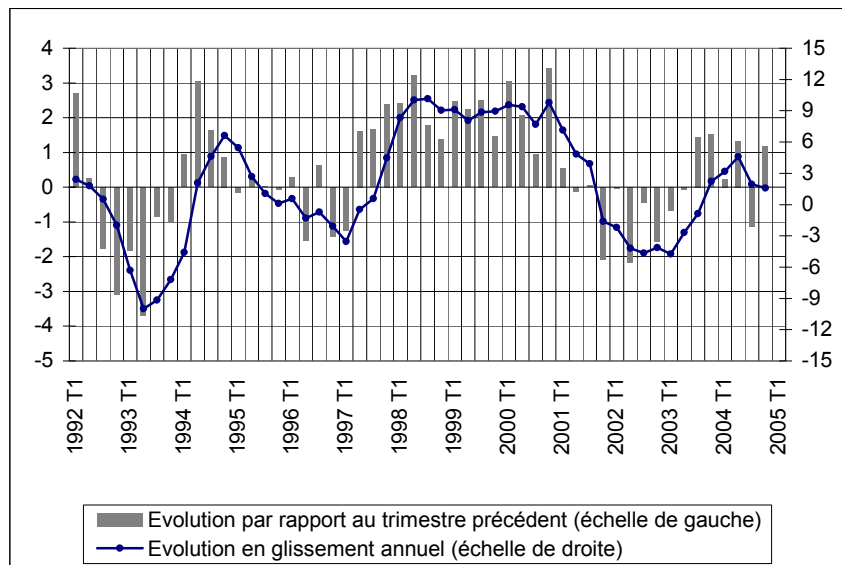
Beaucoup reste à cet égard à faire, comme l'a montré avec éloquence le mouvement des chercheurs, pour entretenir ce contexte favorable. Il reviendra dans l'immédiat au projet de loi de programmation et d'orientation sur la recherche qui sera prochainement débattu au Parlement de traduire ce nouvel élan en faveur de la recherche fondamentale et l'innovation. Reste qu'il ne servirait à rien d'aider les entreprises si la croissance n'est pas au rendez-vous pour offrir des débouchés aux innovations en quête de marchés en expansion. Ce qui pose à nouveau la question des conditions d'une stimulation de l'activité en France et dans la zone euro.

II - LA REPRISE DE L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES HESITE A SE CONFIRMER

Les investissements des entreprises (sociétés non financières et entrepreneurs individuels, SNF-EI) ont baissé en 2002 (- 3,8 %) ainsi qu'en 2003 (- 1,6 %). L'année passée a marqué le début d'un sursaut (+ 3 %) qui demande à être confirmé. Selon l'enquête réalisée par l'INSEE, en janvier 2005, auprès des industriels (qui réalisent, on le sait, 30 % environ du total), une hausse similaire dans l'ensemble du secteur (3 %), mais légèrement plus modérée dans le segment manufacturier (2 %), est anticipée cette année, des estimations au total plus optimistes (+ 5 points dont + 4 points dans le manufacturier) que celles réalisées en octobre dernier. Compte tenu toutefois du freinage attendu cette année de la consommation des ménages, affectée par les déséquilibres récurrents sur le marché du travail, ces anticipations ne peuvent que laisser sceptiques, d'autant plus que les exportations, pénalisées par l'appréciation de l'euro face au dollar et par le ralentissement du commerce mondial, ne devraient pas véritablement stimuler l'investissement industriel.

La reprise de l'effort d'équipement des entreprises, condition nécessaire de leur compétitivité, n'est donc pas assurée sur la durée. Une situation particulièrement néfaste alors même que leur situation financière, autrefois dégradée, n'apparaît plus comme un obstacle dirimant à l'investissement.

Graphique 19 : L'investissement des entreprises en France depuis 1992

(Evolution trimestrielle, en %)

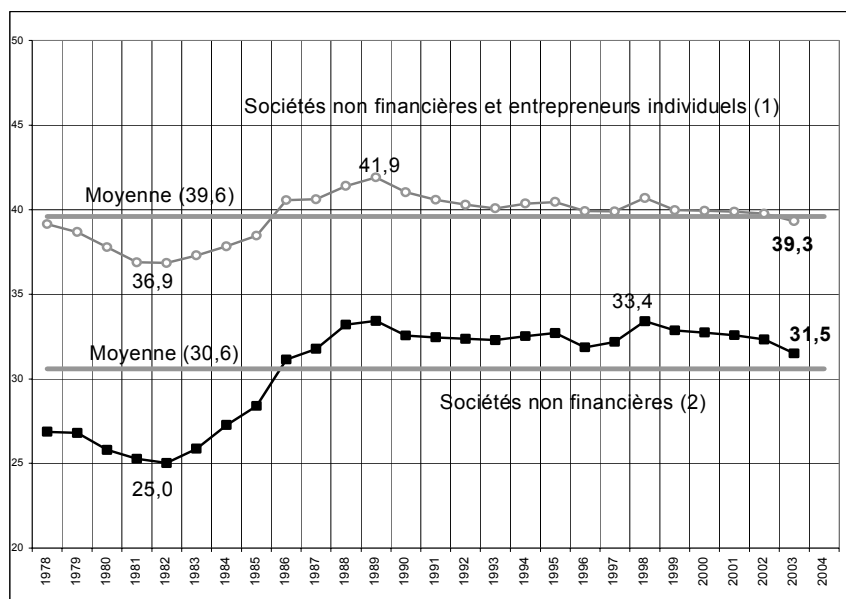
Source : INSEE (comptes nationaux), calculs et graphique Conseil économique et social.

A - LA SITUATION FINANCIERE DES ENTREPRISES S'AMELIORE GLOBALEMENT

Si l'on adopte un regard rétrospectif, force est de reconnaître que la rentabilité des entreprises s'est nettement redressée en 2004. Depuis le début de l'année 2004, le rythme de croissance des bénéfices des sociétés du Vieux Continent a rattrapé celui des entreprises outre-Atlantique. Ce net mouvement de rattrapage est encore plus marqué du côté des entreprises françaises, en particulier les plus grandes d'entre elles (la situation est plus contrastée dans les petites et moyennes) : après avoir passé trois années à effacer les excès du début des années 2000, elles sont totalement rétablies, à en croire une étude réalisée par le cabinet Chevreux sur les 45 plus grosses capitalisations françaises ; alors qu'en 2000, ces entreprises affichaient un besoin cumulé de trésorerie de 2,8 milliards d'euros, elles disposaient d'un *cash-flow* disponible de près de 34,7 milliards à la fin de l'année dernière. Leur taux d'endettement est passé d'un ratio de 72,6 % de leurs fonds propres en 2000 à 56,5 % en 2004 et pourrait tomber autour de 20 % en 2006, si elles continuent à ne pas utiliser leur excès de financement.

Graphique 20 : Le taux de marge des entreprises françaises depuis 1978

(en %)



(1) Excédent brut d'exploitation et Revenu mixte brut (RMB)/Valeur ajoutée brute.

(2) Excédent brut d'exploitation/Valeur ajoutée brute.

Source : INSEE (comptes nationaux), calcul et graphique Conseil économique et social.

Dans sa note de conjoncture de décembre 2004, l'INSEE observait qu'au troisième trimestre 2004, les sociétés non financières avaient, pour la première fois depuis le premier semestre 2003, significativement réduit leurs marges : l'épargne brute des sociétés non financières s'était, en effet, contractée de 18,5 % l'an ; en dépit du recul des dépenses d'investissement en valeur, leurs besoins de financement s'étaient creusés à hauteur de 25,6 milliards d'euros l'an contre 13,2 milliards l'an au cours du premier semestre.

Trois éléments avaient présidé à cette sensible détérioration de la situation financière des entreprises : tout d'abord, le « trou d'air » de l'activité s'était traduit par un recul de 0,4 % l'an de la valeur ajoutée ; ensuite, la hausse des cours des matières premières avait conduit à un renchérissement du prix des consommations intermédiaires des branches marchandes (4,4 % l'an) ; enfin, la hausse du SMIC au 1^{er} juillet, ajoutée à une augmentation des prélèvements effectués sur les salaires autres que les charges sociales, avait abouti à un recul du taux de marge à 31,9 % contre 32,4 % lors du trimestre précédent. Par ailleurs, une hausse, certes modeste, des charges d'intérêt et un accroissement plus sensible de la pression fiscale avaient amplifié l'impact sur l'épargne des entreprises, laissant le taux d'épargne à 16,1 % (contre 15,8 % en 2003).

Outre l'inscription persistante des cours des matières premières à un niveau élevé, plusieurs freins risquent de brider la poursuite attendue du redressement en cours. L'encours des crédits de trésorerie est reparti à la hausse, ce qui se traduira probablement par la poursuite du rebond des frais financiers observé au troisième trimestre ; le redémarrage cyclique de la productivité a déjà perdu de la faible ampleur qu'il avait à partir de l'été 2003 ce qui pourrait brider le redressement du taux de marge ; enfin, bien que les industriels fassent état d'une anticipation d'augmentation de leurs prix de vente, l'appréciation de l'euro oblige à une forte discipline des prix des biens exportés qui vient limiter le potentiel de redressement des marges (elles auraient légèrement diminué selon l'enquête semestrielle dans l'industrie de décembre 2004).

Les entreprises restent, en effet, attentistes, l'expérience récente de la bulle technologique ayant marqué les esprits : elles maintiennent donc une logique de désendettement même si elles ne rencontrent aucun problème de solvabilité et ne cherchent pas à lever des fonds en vue d'éventuels investissements. De plus, elles contractent très peu de nouveaux emprunts. Cette logique purement financière n'a pas, au demeurant, que des avantages : comme le rappelle une série d'études publiées par la Banque de France, la rentabilité financière des entreprises a été améliorée sur les dernières années par des taux d'intérêt historiquement bas. Le retour à des niveaux de taux d'intérêt plus en relation avec leurs déterminants traditionnels et leur niveau de long terme abaisserait comptablement la rentabilité financière. Il est clair, dans ces conditions, qu'elle serait plus solidement assurée si elle était davantage fondée sur une forte rentabilité économique²⁰.

²⁰ On distingue habituellement la rentabilité « *économique* », qui rapporte l'excédent net d'exploitation au capital non financier, permettant d'analyser l'efficacité du processus de production indépendamment de la structure de financement choisie, de la rentabilité « *financière* », laquelle rapporte aux fonds propres les revenus destinés aux actionnaires après paiement des intérêts dus aux prêteurs, mesurant le rendement du capital investi sous forme de parts par les propriétaires de la firme.

Encadré 8 : Les PME restent prudentes pour 2005

Il importe d'accorder une attention particulière à la situation des entreprises petites et moyennes dont le rôle pour l'emploi et pour l'activité en général est, on le sait, très important dans notre pays. Selon une enquête semestrielle publiée par la Banque du développement des PME en janvier 2005, si 2004 a été une meilleure année que 2003 pour cette catégorie d'entreprises, les anticipations pour 2005 restent, dans l'ensemble, prudentes et contrastées selon les secteurs.

L'amélioration de l'activité observée au premier semestre 2004 s'est confirmée dans la seconde partie de l'année : le regain de croissance a été particulièrement vif dans les secteurs industriels les plus en amont du cycle productif, ainsi que dans le transport et dans les entreprises moyennes, qui avaient le plus souffert du recul de la demande en 2003, le redressement des affaires a également été notable dans la construction et les services aux entreprises. Après avoir simplement maintenu leurs effectifs en 2003, les PME ont recommencé à créer des emplois en 2004, certes de façon limitée : les embauches ont été particulièrement soutenues dans le BTP, dans le transport et chez les prestataires de services aux entreprises. La rentabilité, qui avait fléchi en 2003, est jugée en légère amélioration pour l'année écoulée, 78 % des dirigeants du passé, l'estiment « *bonne* » ou « *normale* » (contre 73 % en mai 2004). Au second semestre, les tensions de trésorerie se sont atténuées dans tous les secteurs, à l'exception du tourisme et du transport. En outre, les chefs d'entreprise escomptent une poursuite du redressement en 2005 : 23 % d'entre eux pronostiquent une amélioration des performances financières, 10 % seulement une détérioration, soit un solde positif de + 13.

L'investissement a été une nouvelle fois peu dynamique en 2004, puisqu'il se serait tout juste stabilisé dans l'industrie, le transport et les services à l'entreprise, tandis qu'il aurait poursuivi son recul dans les autres secteurs. Le manque de vigueur de la demande et l'absence de tensions sur l'appareil productif n'incitent toujours pas les dirigeants à accroître leurs investissements. Fin 2004, les carnets de commandes sont estimés nettement moins dégarnis qu'un an plus tôt. Ils sont cependant jugés toujours insuffisamment remplis, sauf dans le BTP. Les anticipations d'évolution de la demande au cours des prochains mois témoignent d'un optimisme modéré : les perspectives de croissance apparaissent favorables dans les services aux entreprises ainsi que dans les entreprises de taille moyenne ; à l'opposé, les dirigeants d'entreprise du tourisme et du commerce de détail sont assez pessimistes.

Dans ce contexte, les intentions d'embauche sont faiblement positives et les projets d'investissement particulièrement prudents :

- Les entreprises industrielles, qui ont stabilisé leurs effectifs l'an dernier, envisagent de les accroître modérément en 2005. En revanche, les embauches devraient sensiblement s'accroître chez les prestataires de services aux entreprises. Les PME de la construction, qui ont beaucoup recruté en 2004, prévoient de continuer à créer de nouveaux postes en 2005. Les effectifs pourraient un peu augmenter dans le transport, tout comme dans le commerce de gros. Les dirigeants du commerce de détail annoncent une légère diminution de leurs effectifs, de même que ceux du tourisme. Les anticipations de recrutement en 2005 sont significativement plus élevées dans les entreprises de 50 à 500 salariés ;
- L'indicateur prévisionnel d'évolution de l'investissement s'établit, pour l'ensemble du panel, à + 10. Ce niveau, particulièrement faible et en recul par rapport à fin 2003 (+ 15), fait craindre une diminution des dépenses d'équipement des PME en 2005, après la pause relative de 2004. En termes sectoriels, les anticipations d'investissement en 2005 sont en net retrait dans l'industrie (indicateur prévisionnel à + 8, contre + 21 douze mois plus tôt). Les PME des services demeurent très prudentes pour leurs projets d'investissement (+ 8, après + 10).

Ces éléments de climat sont, au demeurant, confirmés par des enquêtes menées au plan régional, notamment celle réalisée récemment par la Chambre régionale de commerce et d'industrie du Nord-Pas-de-Calais.

Quoi qu'il en soit, afin d'inciter les entreprises à investir, une exonération de la taxe professionnelle a notamment été instituée à compter du 1^{er} janvier 2004 et pour une durée de dix-huit mois par les nouveaux projets (elle a été depuis prolongée jusqu'à la fin de 2005). Cela se traduira par un manque à gagner de l'ordre de 1 milliard d'euros pour les collectivités locales en 2006 qui sera compensé par l'Etat. Au-delà, cet impôt devrait être remplacé par un nouveau dispositif « *qui ne pénalise pas l'industrie et prenne mieux en compte la diversité des activités économiques* » selon les souhaits du Président de la République²¹ et dont la Commission présidée par M. Olivier Fouquet a tracé les pistes en décembre dernier. Ce rapport confirme que « *le poids de la taxe professionnelle est important et concentré sur un faible nombre d'entreprises : elle pénalise l'investissement et en particulier les investissements à forte intensité capitalistique ; (...) elle handicape notre pays dans la compétition internationale et constitue un élément défavorable à l'attractivité du territoire. Le dynamisme de cette ressource des collectivités territoriales n'a pu être préservé qu'au prix d'une prise en charge croissante de son coût par l'Etat* ».

Depuis la suppression de sa part salariale en 1999, cette taxe n'est plus basée que sur les immobilisations corporelles. La commission préconise une assiette mixte, associant la valeur ajoutée et la valeur locative foncière, ainsi que le maintien d'un taux à la discrétion des collectivités locales mais néanmoins encadré, dans le cadre d'une mise en œuvre progressive (10 ans) de cette réforme.

²¹ Déclaration le 6 janvier 2004.

Encadré 9 : L'enjeu de la transmission des entreprises

La transmission d'entreprise est aujourd'hui un sujet préoccupant en raison de la situation démographique des entrepreneurs : en France quelque 700 000 chefs d'entreprise partiront à la retraite d'ici dix ans ; au total, en Europe, 610 000 entreprises seront à transmettre chaque année. Si certaines entreprises disparaissent inévitablement du fait des évolutions économiques et sociologiques, d'autres périssent faute de repreneur. Parfois, la transmission n'a pas été correctement effectuée : seulement 60 % des entreprises sont encore en vie cinq ans après leur reprise. En termes d'emplois, l'enjeu est très important puisque les PME de moins de 250 salariés concentrent près des deux tiers de l'emploi total et que la plupart des entreprises à transmettre sont des très petites entreprises et des PME.

Pour y faire face, le Conseil économique et social a procédé récemment, à la demande du premier ministre, à un état des lieux avant d'avancer un certain nombre de propositions²² qui visent à :

- favoriser la promotion de la transmission d'entreprise en amplifiant la communication sur cette thématique ;
- encourager une prise de conscience précoce de la nécessité de la transmission d'entreprise ;
- impliquer les salariés dans la transmission et promouvoir la reprise par les salariés ;
- développer des formations à la reprise d'entreprises ;
- renforcer l'accompagnement du repreneur ;
- améliorer les procédures d'évaluation de l'entreprise ;
- aménager la fiscalité des transmissions.

Cet enjeu est évidemment très présent dans le monde agricole dont la démographie va conduire au retrait d'activité d'un grand nombre de chefs d'exploitation dans les années à venir. Il importe donc, pour ce secteur d'activité aussi, de réévaluer la politique des pouvoirs publics à l'égard de l'installation en ciblant les soutiens de manière à encourager les nouvelles installations tout en apportant à ceux qui se sont récemment installés les appuis dont ils ont besoin.

Le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises présenté en Conseil des ministres le 13 avril 2005 par M. Christian Jacob, ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat, des Professions libérales et de la Consommation s'inscrit résolument dans cette perspective. Il a pour objectif d'assurer la pérennité des entreprises nouvellement créées comme des entreprises existantes, d'améliorer les conditions de leur transmission afin de préserver les savoir-faire et l'emploi, de soutenir leur croissance et d'affirmer le rôle des chambres de commerce et d'industrie comme acteurs du développement économique.

B - ... MAIS LE MANQUE DE DEBOUCHES INCITE LES ENTREPRISES A LA PRUDENCE

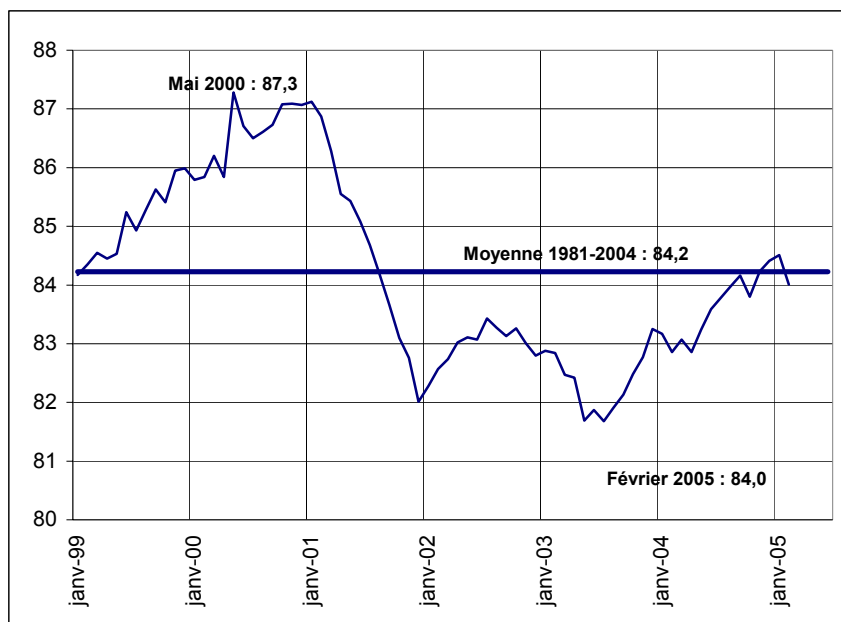
Selon l'enquête mensuelle de conjoncture de la Banque de France (mars 2005), le taux d'utilisation des capacités de production est proche de sa moyenne de longue période (84,2 %). Selon l'INSEE (enquête trimestrielle de conjoncture dans l'industrie), les goulots de production concernaient moins d'un quart des

²² Françoise Villain, « *La transmission des PME artisanales, commerciales, industrielles et de services* », J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social n°28 du 20 décembre 2004.

entreprises de l'industrie manufacturière. On relève également que les intentions de commande dans le commerce de gros se situaient, en novembre dernier, légèrement en deçà de leur niveau moyen et que les chefs d'entreprises du secteur des services anticipaient un effritement du rythme de l'activité.

Graphique 21 : Le taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie en France depuis 1999

(%, CVS)



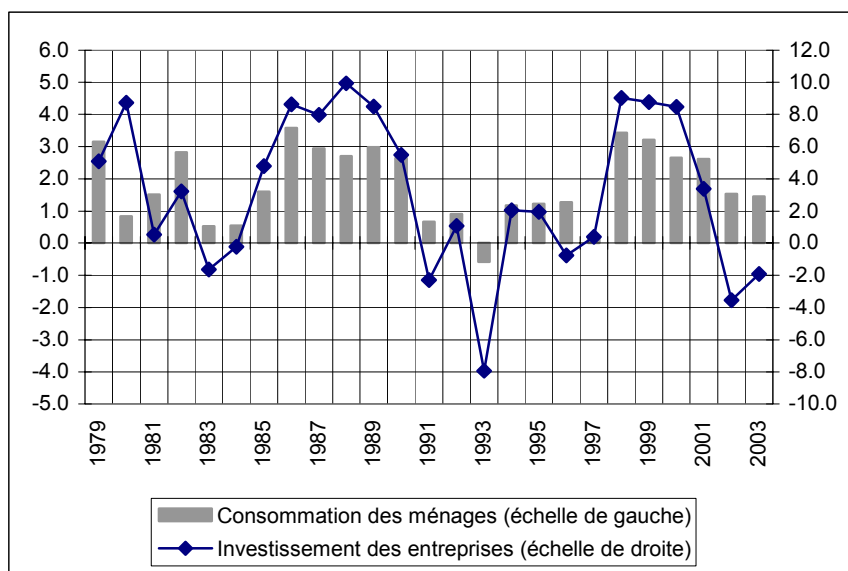
Source : Banque de France (enquête mensuelle de conjoncture), calcul et graphique Conseil économique et social.

L'impression qui prédomine est ainsi celle de tensions modérées sur les capacités de production (les carnets de commande dans l'industrie demeurent au dessus du niveau considéré comme « *normal* ») qui ne devraient pas favoriser une reprise prononcée de l'investissement des entreprises : l'INSEE ne prévoyait ainsi dans sa note de conjoncture de décembre 2004, qu'un acquis de croissance de 2,1 % de l'investissement des SNF-EI à la fin du premier semestre 2005, en dépit de conditions de financement toujours favorables ; elle ajoutait que cette morosité « *s'expliquerait par le manque de dynamisme de la demande globale* ». Dans ce contexte, les investissements de productivité (certes nécessaires pour faire face à la hausse de l'euro et aux pressions sur la compétitivité mais défavorables à l'emploi) devraient être, en tout état de cause, privilégiés au détriment des investissements de capacité.

C'est ce qui explique que les entreprises distribuent à leurs actionnaires les liquidités qui n'ont pas été affectées au désendettement, soulignant par là le manque de perspectives de développement ou d'acquisitions jugées rentables. En France, le versement des dividendes (qui atteignent en moyenne 50 % des bénéfices depuis 2002 contre 35 % dans les années 1990) a continué de s'accroître avec la forte progression des bénéfices enregistrée l'an passé, à un rythme de 1,8 % par trimestre depuis le début 2004, pour atteindre au total 18,5 milliards d'euros. En 2004, les dividendes versés par les sociétés non financières (101,3 milliards d'euros) sont en reprise par rapport à l'année précédente (99,3 milliards) mais ils sont encore inférieurs à leur montant de 2002 (115,4 milliards) et même de 2000 (102 milliards). La priorité actuelle des entreprises n'est donc pas d'investir mais de satisfaire d'abord leurs actionnaires ou, démarche plus préoccupante, de racheter leurs actions. Aux Etats-Unis, les entreprises cotées ont annoncé en septembre un montant de 172 milliards de dollars de rachats d'actions pour l'année 2004, le double du montant annoncé à la même époque en 2003. L'Europe n'a pas encore atteint ce niveau. Toutefois, selon l'Autorité des marchés financiers, au moins 10 milliards d'euros auraient été investis dans de tels programmes dans notre pays.

Graphique 22 : La consommation des ménages
et l'investissement des entreprises

(évolution annuelle en volume, en %)



Source : INSEE, graphique Conseil économique et social.

III - LA CONSOMMATION DES MENAGES EST PENALISEE PAR LA SITUATION DU MARCHE DU TRAVAIL ET LA FAIBLESSE DU POUVOIR D'ACHAT

Lorsqu'on interroge les Européens sur leur confiance dans l'évolution de leur niveau de vie, on est frappé par l'inquiétude de nos compatriotes qui sont, à 61 % dans ce cas, suivis par les Italiens (50 %), les Espagnols (45 %) et les Anglais (33 %)²³. S'il en est ainsi, c'est que la mémoire collective est imprégnée par le contexte de crise qui prévaut depuis plus de trente ans. Cela entretient une dynamique négative rendant la restauration de la confiance très difficile. Le chômage de masse et la précarité sociale sont des réalités qui marquent profondément les comportements de couches nombreuses de la population, en particulier les plus modestes exposées à un risque élevé d'exclusion, y compris pour les personnes rémunérées aux alentours du SMIC.

On conçoit, dans ces conditions, que les appels lancés par le gouvernement en faveur de la consommation rencontrent une certaine résistance et peinent à se traduire dans les faits en dépit d'une certaine dynamique de l'endettement des ménages (+ 8,4 % en 2004). Ils ressemblent d'autant plus à des incantations pour la plus grande partie des ménages que cette confiance tant souhaitée par les responsables politiques ne saurait être acquise dans un contexte de stagnation voire de destruction d'emplois, de faible évolution des rémunérations et finalement de progression contenue du pouvoir d'achat. C'est bien ce que démontrent les enquêtes de conjoncture de l'INSEE auprès des ménages, dont la dernière en date (mars 2005) révèle une orientation à la baisse de l'indicateur résumé déjà à un niveau faible, très éloigné du point haut du début 2001.

La consommation des ménages a certes augmenté de 2,3 % en 2004 (après + 1,6 % en 2003 et + 1,8 % en 2002) - soit un rythme deux fois plus dynamique que dans le reste de la zone euro -, grâce, en particulier, à l'attrait exercé par les biens d'électronique grand public (+ 24 %). Mais cela tient pour beaucoup à une nouvelle baisse du taux d'épargne (qui a nécessairement ses limites) et à l'impact de mesures exceptionnelles, elles aussi provisoires. Le relatif dynamisme des dépenses de consommation des ménages en 2004 a surpris au regard de ses déterminants traditionnels : principale composante du produit intérieur brut et de sa croissance, elle dépend simultanément du nombre des personnes ayant un emploi, de l'évolution réelle (c'est à dire inflation déduite) du pouvoir d'achat de leur revenu - salaires et prestations sociales notamment - et, enfin, de la propension à consommer ou à épargner ces revenus.

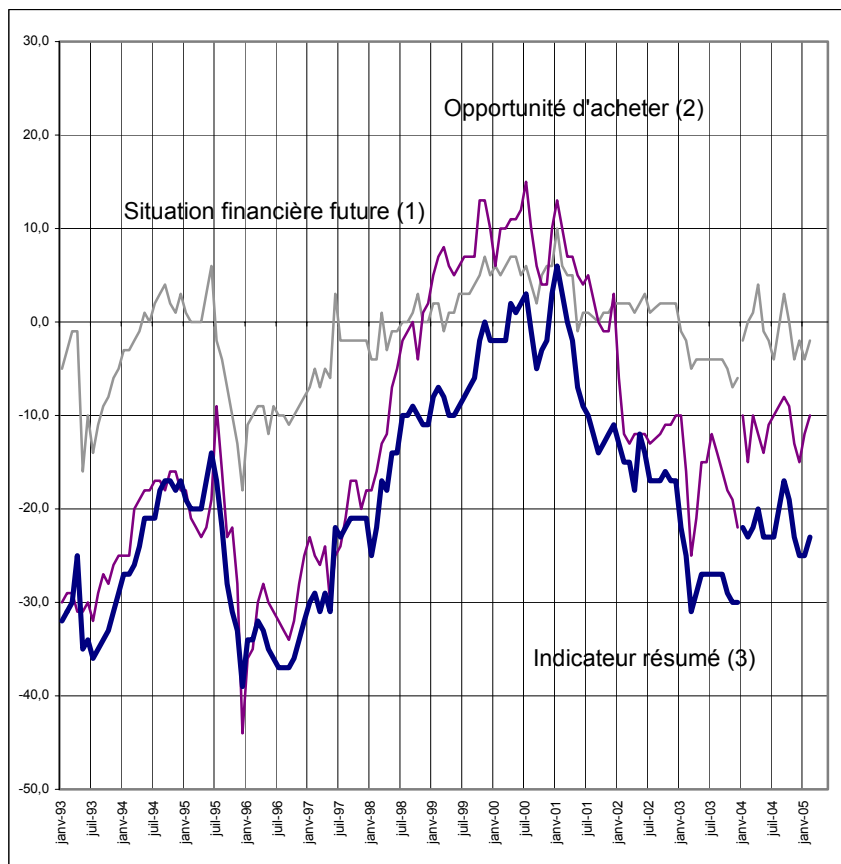
Or, l'emploi peine à se redresser et les salaires réels continuent de stagner, la masse salariale n'ayant que faiblement progressé pour la deuxième année consécutive. Aussi, les ménages ont-ils de nouveau puisé dans leur épargne et recouru au crédit, au point que, sur les deux dernières années, leur taux d'endettement a augmenté de 2,5 points de Revenu disponible brut (RDB)

²³ Enquêtes IPSOS.

chaque année contre une hausse annuelle de l'ordre de 1 point entre 1996 et 2002. C'est que d'autres éléments ont pu jouer, comme les mesures de relance de la consommation adoptées au printemps 2004 ou encore un effet de richesse lié à la hausse du prix de l'immobilier. Mais ces effets - qui restent à démontrer - ne remettent pas en cause la nécessité de faire progresser le pouvoir d'achat pour dynamiser véritablement les dépenses des ménages.

Graphique 23 : L'évolution du « moral » des ménages en France depuis 1993

Solde (% des réponses positives moins % des réponses négatives), CVS



(1) : réponses « amélioration » moins réponses « dégradation ». (2) : intérêt à faire des achats importants (meubles, machines à laver, télévision...), réponses « favorables » moins réponses « défavorables ». (3) : moyenne arithmétique de cinq indicateurs : situation financière personnelles (évolution passée et perspectives d'évolution), opportunité d'acheter, niveau de vie (évolution passée et perspectives d'évolution). NB : le questionnaire de l'enquête a été modifié à compter de janvier 2004, entraînant une rupture des séries.

Source : INSEE, graphique Conseil économique et social.

La moyenne des prévisions se situait plutôt à 2,2 % pour 2005 (et à 2,3 % pour 2006) en avril dernier, signe que l'on s'attend généralement à une stabilisation de la consommation cette année²⁴, dans un contexte où l'amélioration du marché du travail n'est pas assurée et où le revenu des ménages sera de nouveau pénalisé par l'accélération des prélèvements fiscaux. Une perspective qui démentirait l'hypothèse retenue par le gouvernement pour bâtir le projet de loi de finances pour 2005 (+ 2,5 %).

Ainsi que le constatait M. Jacky Fayolle, directeur de l'IRES, lors de son audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture, le 31 mars 2005, la croissance française est donc, jusqu'à présent, sans emplois et sans salaires : le premier point se traduit par une rigidité du taux de chômage aux alentours de 10 % qui risque de ne pas être démentie cette année encore, d'autant que 2004 avait vu la sortie de la population active de salariés ayant commencé à travailler très jeunes ; concernant le deuxième point, et plus largement l'évolution du pouvoir d'achat, les mesures prises - si elles ont certainement un impact sur le niveau de la consommation - encouragent cependant la mise en place d'un modèle de consommation beaucoup plus inégalitaire, et marqué par la diffusion des situations de « *travailleurs pauvres* » (qui ont notamment de plus en plus de difficultés à se loger dans les grandes agglomérations), l'impact plus faible qu'auparavant de la hausse du SMIC sur les salaires immédiatement supérieurs, la mauvaise répartition des bénéfices de la hausse de l'immobilier ou encore par une exposition différenciée aux hausses et aux baisses de prix qui ne favorise pas ceux dont les revenus sont les plus faibles. Dans ce contexte, les orientations fiscales accordant la priorité à la baisse des impôts pour les très hauts revenus lui semblent très discutables. Enfin, sans pour autant défendre l'idée d'une augmentation inconsidérée des salaires, il a spécialement déploré la panne actuelle du modèle de négociations sociales, au niveau des branches en particulier.

A - UN MARCHÉ DU TRAVAIL ATONE

La situation a continué de se détériorer sur le marché du travail en 2004 mais les créations nettes d'emplois sont demeurées très faibles en dépit d'une croissance non négligeable du PIB. Conséquence logique, le chômage et, plus largement, le sous-emploi, n'ont toujours pas amorcé une franche décrue, situation assurément inquiétante alors que les perspectives de croissance pour 2005 sont, à nouveau, redevenues moins favorables. Toutefois, alors que le phénomène d'enrichissement de la croissance en emploi a été interrompu depuis deux ans, les pouvoirs publics semblent avoir réorienté la politique de l'emploi et notamment celle des contrats aidés.

²⁴ Les dépenses de consommation des ménages en produits manufacturés ont d'ailleurs baissé de 0,8 % en mars après - 1,1 % en février.

1. Un déficit de création d'emplois

Le nombre très modeste d'emplois créés l'année dernière a constitué une déception qui confirme le relèvement récent du niveau de croissance à partir duquel l'économie française peut désormais espérer augmenter sa population active occupée. Ce constat est sans nul doute à l'origine de l'infléchissement de la politique de l'emploi qui entre en application à compter de cette année et qui concerne principalement les mesures en faveur des contrats aidés mais s'attache également à réduire le nombre d'offres d'emplois non pourvues.

1.1. La France ne crée presque plus d'emplois

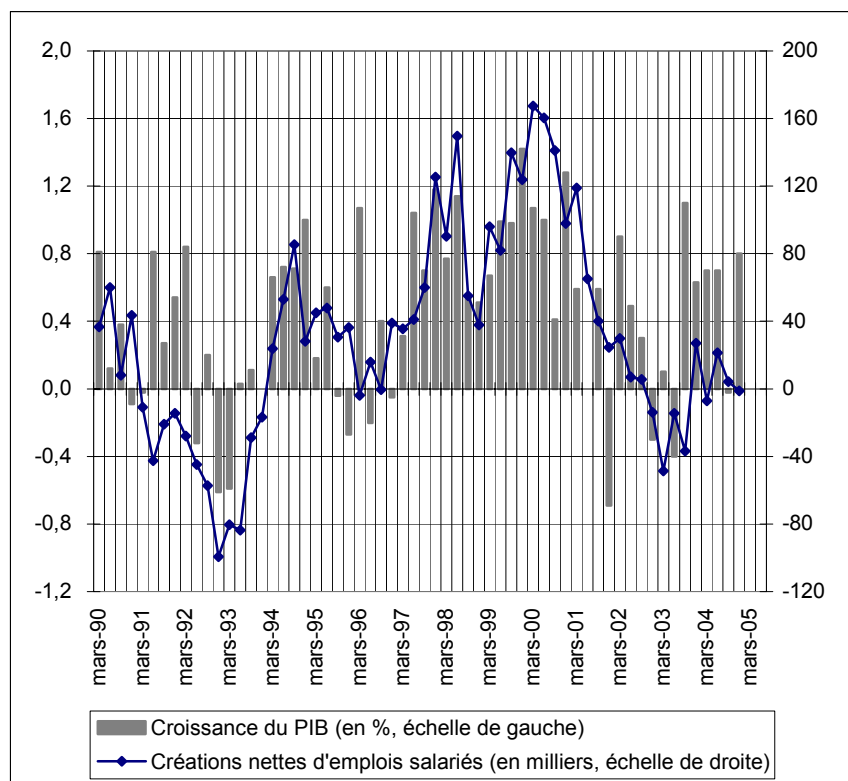
Selon les tous derniers chiffres publiés par l'INSEE, notre pays comptait même, à la fin de l'année 2004, 70 000 salariés de moins dans le secteur marchand que lors du point haut atteint deux ans plus tôt (15,408 millions contre 15,478 millions). Ce résultat est essentiellement du à la diminution nette de l'emploi industriel (- 198 000 depuis le troisième trimestre de l'année 2002 contre + 30 000 dans le secteur de la construction et + 98 000 dans le tertiaire). Ce recul dans l'industrie est d'autant plus significatif qu'elle ne représente plus désormais (hors intérim) que le quart du total des emplois salariés dans le secteur marchand contre les deux-tiers pour le tertiaire²⁵, les autres salariés travaillant dans la construction (8,5 % de l'emploi salarié marchand)²⁶. L'emploi industriel aura donc encore baissé de près de 5 % en France au cours de cette période ce qui pose avec d'autant plus d'acuité la question du renouveau de la politique industrielle (cf. *supra*).

On peut toutefois avoir l'espoir que la période de destruction nette d'emplois salariés dans le secteur marchand soit derrière nous : le creux de la vague a probablement été atteint au printemps 2003 et, au total, l'année 2004 aura vu la création nette de 17 000 emplois salariés dans le secteur marchand après une baisse de 73 000 l'année précédente. Une franche reprise dans ce domaine n'est cependant pas encore à l'ordre du jour et l'époque semble bien loin désormais qui voyait naître plus de 100 000 emplois supplémentaires chaque trimestre entre septembre 1999 et mars 2001 (avec même un pic à + 167 000 au premier trimestre 2000).

²⁵ L'intérim étant classé dans les « services aux entreprises », les salariés concernés se retrouvent dans le secteur tertiaire même s'ils effectuent leur mission dans une entreprise industrielle. Comptant près de 585 000 personnes au 3^{ème} trimestre 2004, les sociétés d'intérim représentaient à cette date 3,8 % de l'ensemble des emplois salariés du secteur marchand.

²⁶ La part du secteur tertiaire dans le total de l'emploi salarié marchand a rattrapé celle de l'industrie dans le courant de l'année 1975 et a franchi le seuil des 50 % à lui seul en 1983.

Graphique 24 : La croissance trimestrielle du PIB et les créations nettes d'emplois salariés en France depuis 1990



Champ : ensemble des secteurs hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale (soit environ 15 millions de salariés sur un effectif salarié total d'environ 22 millions).

Source : INSEE, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale (DARES), calculs et graphique Conseil économique et social.

Tableau 13 : Les effectifs salariés dans le secteur marchand

	2000 4ème trim.	2001 4ème trim.	2002 4ème trim.	2003 4ème trim.	2004 1er trim.	2004 2ème trim.	2004 3ème trim.	2004 4ème trim.
Effectifs salariés (CVS, en milliers de personnes)								
Industrie	4 164,7	4 153,1	4 066,5	3 963,2	3 940,1	3 919,2	3 899,8	3 886,7
Construction	1 235,6	1 263,6	1 265,9	1 279,1	1 284,5	1 285,9	1 290,3	1 296,1
Tertiaire	9 786,5	10 018,4	10 131,3	10 148,5	10 159,1	10 199,8	10 219,1	10 225,2
Total	15 186,8	15 435,1	15 463,7	15 390,8	15 383,7	15 404,9	15 409,2	15 408,0
Evolution des effectifs salariés (sur un an, en %)								
Industrie	1,9	-0,3	-2,1	-2,5	-2,5	-2,5	-2,3	-1,9
Construction	4,3	2,3	0,2	1,0	1,3	1,0	1,2	1,3
Tertiaire	4,7	2,4	1,1	0,2	0,5	0,9	1,2	0,8
Total	3,9	1,6	0,2	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,1

Champ : ensemble des secteurs hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale (soit environ 15 millions de salariés sur un effectif salarié total d'environ 22 millions).

Source : ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale (DARES).

La baisse du nombre de salariés au cours de l'année 2003 (pour la première fois depuis la récession de 1993) a coïncidé avec une progression annuelle du PIB en volume de seulement + 0,5 % tandis que les années récentes les plus fastes ont correspondu à des taux de croissance supérieurs à 3 % : 333 000 emplois salariés marchands nets créés au cours de l'année 1998 (avec une progression de + 3,4 % du PIB), 442 000 emplois en 1999 (+ 3,2 %), 567 000 emplois en 2000 (+ 3,8 %).

1.2. Une croissance moins riche en emplois

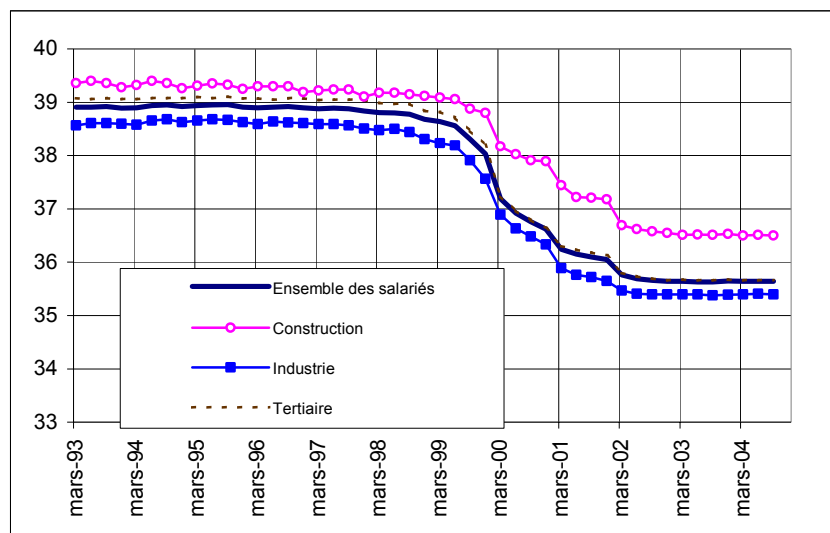
Mais on peut aussi constater qu'à des rythmes de croissance identiques correspondent désormais de moindres créations nettes d'emploi dans le secteur marchand : avec une croissance de 2,5 % environ, on vient de voir que 17 000 emplois ont été créés en 2004 ; mais 29 000 emplois supplémentaires ont vu le jour au cours de l'année 2002 avec une progression du PIB de + 1,2 % seulement. De même, pour s'en tenir au passé récent, les années 1997 et 2001, avec une croissance du PIB de respectivement + 1,9 % et + 2,1 % (c'est à dire des niveaux légèrement inférieurs à celui obtenu l'année dernière) ont permis au nombre de salariés de croître de façon encore très conséquente, respectivement de 262 000 et de 248 000 personnes. Le phénomène décrit à la fin des années 1990 comme celui d'un « *enrichissement de croissance en emplois* » (qui s'était traduit par de fortes créations de postes mais également par un ralentissement des gains de productivité) semble donc bien stoppé. La perte nette d'un millier

d'emplois au cours du 4^{ème} trimestre 2004 alors que la croissance en rythme annualisé a pourtant atteint 3 % durant ces trois mois en constitue un nouvel indice, même s'il faut naturellement faire la part du décalage qui apparaît souvent entre le redressement de l'activité et celui des effectifs.

Un tel retournement de tendance se traduit par un retour aux années 1980 : un minimum de croissance de l'ordre de 2 % était alors nécessaire pour parvenir à une stabilisation du niveau de l'emploi alors que ce seuil avait été ramené à environ 1 % seulement par l'effet conjugué du poids désormais prépondérant du secteur tertiaire (au sein duquel les gains de productivité sont plus faibles que dans l'industrie), des allègements de charges sociales sur les bas salaires (incitation à freiner la substitution du capital au travail), d'un développement du travail à temps partiel et d'une réduction de la durée du temps de travail à temps complet (qui se traduisent, dans les deux cas, par une augmentation du nombre d'emplois pour le même nombre d'heures travaillées au total). Outre le changement des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires (passage d'une politique offensive de créations d'emplois peu qualifiés à une politique défensive de compensation des hausses de SMIC), c'est notamment la fin du processus de réduction de la durée du travail à temps plein avérée depuis bientôt trois ans maintenant (cf. graphique) qui est à l'origine de ce changement.

Graphique 25 : La durée hebdomadaire moyenne du travail des salariés à temps complet du secteur marchand en France depuis 1993

(en heures et centièmes d'heure)



Champ : Ensemble des salariés à temps complet des secteurs non agricoles.

Source : ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale (DARES), graphique Conseil économique et social.

Au total, l'INSEE, dans sa « *Note de conjoncture* » de décembre 2004, confirmée en mars 2005, prévoyait que l'emploi salarié continuerait de croître, au cours du premier semestre 2005, au même rythme très modéré que les derniers mois de l'année 2004, s'attendant ainsi à la création nette de quelques 25 000 postes en six mois pour une croissance un peu inférieure à 2 % en rythme annualisé. Le secteur industriel continuerait de perdre des emplois (un peu moins de 40 000), la progression étant à nouveau assurée par la bonne tenue de la construction (+ 12 000) et la progression des activités tertiaires (un peu plus de 50 000).

Ce manque de dynamisme en matière de création d'emploi risque d'autant plus de peser sur la consommation des ménages que la précarité (intérimaires, contrats à durée déterminée, stagiaires et contrats aidés) s'installe durablement : la part des « *formes particulières d'emplois* », pour reprendre la terminologie officielle, qui figurent parmi les rémunérations les plus basses, s'élevait, selon la dernière enquête emploi disponible (2003) à 13 % du total des emplois salariés (près de 2,9 millions sur 21,7 millions). Les CDD et l'intérim ont même représenté près de 40 % de l'ensemble des créations d'emplois depuis dix ans. On dénombrait ainsi, toujours en 2003, un million de « *travailleurs pauvres* » parmi lesquels 368 000 personnes ayant alterné les périodes d'emploi et de chômage mais aussi 400 000 ayant travaillé toute l'année en tant que salariés et 232 000 autres en tant qu'indépendants.

Il sera également nécessaire d'apprécier les effets du plan pour le développement des services à la personne présenté par le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, M. Jean-Louis Borloo, le 16 février 2005 devant le Conseil des ministres : avec son objectif de 500 000 emplois en trois ans (soit environ un doublement par rapport au rythme actuel de croissance de l'emploi dans ce secteur), il conduira à s'interroger tant sur la qualité des postes ainsi créés (horaires et temps de travail, salaires...) que sur leur utilité sociale (notamment s'il s'agit de rendre marchands, au bénéfice des catégories les plus favorisées, des tâches effectuées auparavant dans la sphère domestique).

1.3. Le retour en grâce du secteur non marchand ?

L'emploi salarié dans le secteur non marchand a connu un recul de l'ordre de 15 000 postes en 2004 en raison principalement de la forte baisse de l'emploi non marchand aidé qui a été observée pour la deuxième année consécutive (plus de 100 000 postes en moins tant en 2004 qu'en 2003). En effet, la politique de l'emploi des pouvoirs publics a été nettement réorientée vers les secteurs marchands à partir de 2002. Un recentrage semble toutefois avoir été opéré avec l'adoption de la « *loi de programmation pour la cohésion sociale* », issue du Plan de cohésion sociale présenté par M. Borloo, qui a été définitivement adoptée par le Parlement le 20 décembre 2004.

Tableau 14 : Plan de cohésion sociale : la simplification des contrats aidés en 2005

	Secteur marchand	Secteur non marchand
Jeunes (moins de 26 ans)	- contrat jeune en entreprise - contrat de professionnalisation	
Bénéficiaires de minima sociaux (RMI, ASS)	contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CIRMA)	contrat d'avenir
Autres publics en difficulté (demandeurs d'emploi de longue durée ou âgés, travailleurs handicapés...)	contrat initiative emploi (CIE)	contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)

Source : Conseil économique et social, d'après la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Ce plan a l'ambition de simplifier les dispositifs d'aide à l'emploi et de les relancer non seulement dans le secteur marchand mais également dans le secteur non marchand. Cependant, selon l'INSEE, ces efforts ne devraient parvenir qu'à une simple stabilisation du nombre des bénéficiaires d'un contrat aidé au cours du premier semestre de l'année 2005 :

- les entrées en « emplois jeunes » du secteur non marchand ne sont plus possibles depuis le 1^{er} janvier 2003 (l'extinction de ce dispositif est d'ailleurs accélérée en 2005 par la suppression de la possibilité de conclure un nouveau contrat pour la durée restante en cas de rupture du contrat avant son terme de cinq ans). Initié en 1997, le programme « *Nouveaux services – emplois jeunes* », qui avait pour objectif d'aider à la création d'emplois répondant à des besoins sociaux émergents et non satisfaits par le marché concurrentiel, aura touché plus de 400 000 jeunes principalement dans les associations, les collectivités territoriales et les établissements publics mais également de manière significative dans l'Education Nationale et dans la Police. Près de 100 000 d'entre eux étaient encore en poste à la fin 2004 et ils devraient être encore plus de 70 000 à la fin de cette année. La délicate question de la pérennité de ces emplois, qui aurait dû être mieux traitée dès leur lancement, aura donc finalement été réglée de la manière la plus simple qui soit ;
- toujours concernant les jeunes et dans le souci de simplification des dispositifs, on notera aussi la disparition programmée du volet « *emplois d'utilité sociale* » des Contrats d'insertion des jeunes dans la vie sociale (CIVIS - associatif) pourtant à peine créé (2003) et qui semblait répondre à la fois aux aspirations des jeunes et aux besoins des associations. Cette suppression - avant même que la mesure ait pu être évaluée de façon pertinente - a été regrettée par notre assemblée dans son avis sur l'avant-projet de loi de programmation pour la

cohésion sociale²⁷. Quant au programme TRACE qui consistait en un accompagnement personnalisé vers l'emploi des jeunes confrontés à un risque d'exclusion professionnelle, il a été abrogé, cette tâche relevant désormais de la compétence des régions et pouvant en principe être menée à bien dans le cadre des Contrats d'insertion des jeunes dans la vie sociale (CIVIS) qui sont maintenus dans leurs volets « *accompagnement social vers l'emploi* » et « *accompagnement vers la création d'entreprise* »²⁸ ;

- le recul du nombre des bénéficiaires d'un Contrat emploi solidarité (CES, dont le taux de prise en charge par l'Etat a été abaissé depuis deux ans) ou d'un Contrat emploi consolidé (CEC) s'est poursuivi l'année dernière (188 000 nouvelles entrées seulement). Cette tendance devrait se poursuivre cette année mais sous la forme d'un seul dispositif. En effet, les CES et les CEC, qui s'adressaient aux mêmes publics en difficulté particulière, ont été fusionnés au sein des **Contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE)** qui devraient concerner 115 000 nouvelles personnes en 2005²⁹ ;
- le Revenu minimum d'activité (RMA) n'aura pas, et de loin, enregistré les montées en charge prévues à l'origine : du fait des réticences de nombreux départements et des insuffisances du dispositif en termes de protection sociale et de formation, moins d'un millier auront été signés en 2004 contre 100 000 prévus. Le label « *RMA* » sera désormais réservé pour les contrats du secteur marchand (cf. ci-dessous) tandis que la logique d'activation des dépenses de minima sociaux dans le secteur non marchand passe désormais par la formule du **contrat d'avenir** (185 000 prévus pour 2005 avec pour objectif très ambitieux la signature d'un million de ces contrats en cinq ans). Intitulé « *contrat d'activité* » lors de la présentation du projet de loi sur la cohésion sociale devant notre assemblée, ce dispositif avait soulevé plusieurs interrogations et inquiétudes importantes notamment quant à son caractère contraint et à la faiblesse durable des revenus qu'il pourrait entraîner.

²⁷ Avis du Conseil économique et social adopté le 31 août 2004 (J.O. Avis et rapports du Conseil économique et social du 6 septembre 2004).

²⁸ La circulaire DGEFP n°2005-09 du 19 mars 2005 a notamment précisé que cet accompagnement s'inscrit dans le cadre d'un engagement contractuel et formalisé pour une meilleure efficacité et une responsabilisation du jeune dans la conduite de son parcours d'insertion. Le CIVIS mentionne les actions proposées pour la réalisation du projet d'insertion professionnelle et l'obligation de ce dernier d'y participer. Ce contrat est conclut pour un an, au nom de l'Etat, avec le représentant légal de la mission locale ou de la Permanence accueil-information-orientation (PAIO). Sa durée est renouvelable de façon expresse pour un an maximum. Les intéressés bénéficient d'une protection sociale dans les mêmes conditions que les stagiaires de la formation professionnelle auxquels ils sont assimilés.

²⁹ Une certaine relance des CES a cependant été décidée au début de cette année dans l'attente de la mise en œuvre effective (décrets d'application) des nouveaux contrats d'avenir et des CAE à partir du mois de mars.

Les nouveaux dispositifs du Plan de cohésion sociale continuent naturellement à concerner le secteur marchand :

- le **Contrat jeunes en entreprises (CJE)** est légèrement modifié (90 000 entrées attendues, c'est à dire le nombre qui avait déjà été enregistré en 2004) tandis que le **contrat de professionnalisation** remplace depuis octobre 2004 trois contrats en alternance (contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation) ;
- le **Contrat d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA)** concernera désormais l'intégration des bénéficiaires de minima sociaux - RMI ou Allocation spécifique de solidarité (ASS) - dans le secteur marchand exclusivement. 30 000 entrées dans ce dispositif sont attendues pour 2005 ;
- le **Contrat initiative emploi (CIE)** visant les autres publics en difficulté s'adressera désormais également à ceux à qui étaient destinés les Stage - individuels - d'accès à l'entreprise (SAE) et les Stages - individuels ou collectifs - d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) qui sont supprimés (environ 91 000 en 2004). 115 000 « *nouveaux* » CIE sont attendus au cours de cette année contre environ 96 000 « *anciens* » CIE en 2004.

Au total, l'ensemble des nouvelles entrées dans des contrats aidés par l'intermédiaire des dispositifs simplifiés rappelés ci-dessus pourrait atteindre, hors contrats d'apprentissage et de professionnalisation, 535 000 si les objectifs des pouvoirs publics pour 2005 sont remplis (300 000 dans le secteur non marchand et 235 000 dans le secteur marchand). Ces nouvelles entrées avaient concerné un peu plus de 465 000 personnes l'année dernière (188 000 dans le secteur non marchand et 277 000 dans le secteur marchand). La proportion du secteur marchand dans l'ensemble des nouveaux contrats aidés devrait ainsi être de 56 % contre 40 % en 2004. Toutefois, la mise en place d'une enveloppe régionale unique, gérée par le préfet et les services de l'emploi, pour financer les CAE et les CIE avec le maximum de souplesse ne permet pas de trop préjuger de cette répartition. A noter également que l'enveloppe des crédits inscrits dans la Loi de finances 2005 pour l'ensemble des contrats aidés est globalement en recul de près de 12 % (3,5 milliards d'euros contre 4 milliards dans la loi de finances initiale de 2004).

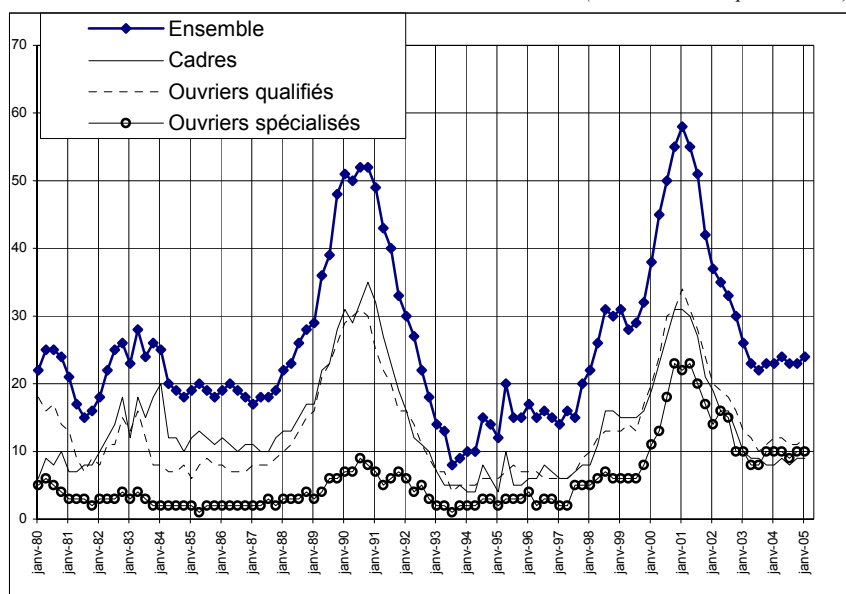
1.4. Le paradoxe apparent des difficultés de recrutement

Alors que notre pays présente un important déficit d'emplois, notamment salariés, dont nous verrons plus loin les conséquences très négatives aussi bien en termes de croissance économique que de cohésion sociale et d'aménagement du territoire, il peut sembler pour le moins surprenant que des difficultés non négligeables persistent pour répondre à tous les besoins de recrutement exprimés par les entreprises.

Les indicateurs fournis dans ce domaine par l'enquête trimestrielle dans l'industrie réalisée par l'INSEE montrent que les difficultés de recrutement en France se maintiennent sensiblement au même niveau depuis janvier 2003 et que, globalement (même si l'industrie manufacturière n'est sans doute plus tout à fait représentative de l'ensemble de l'économie), une corrélation étroite existe avec le niveau de l'activité économique : les pics atteints en 1990 et en 2000-2001 coïncident avec des périodes de forte progression du PIB et se retrouvent d'ailleurs naturellement dans les données sur les taux d'utilisation des capacités de production aux mêmes époques (cf. *infra*) ; à l'inverse, en période de basses eaux pour la croissance économique, les difficultés de recrutement reculent très sensiblement en même temps que les offres d'emploi elles-mêmes, comme ce fut notamment le cas dans le courant de l'année 1993.

Graphique 26 : Les difficultés de recrutement dans l'industrie manufacturière en France

(solde CVS des réponses en %)



Les résultats sont présentés sous la forme de soldes d'opinion entre le pourcentage de réponses « en hausse » ou « supérieurs à la normale » et le pourcentage de réponses « en baisse » ou « inférieurs à la normale ». Pour l'interprétation, on privilégiera toujours l'évolution et non le niveau.

Source : INSEE (Enquête trimestrielle dans l'industrie), graphique Conseil économique et social.

Pour autant, s'il ne traduisent pas une situation exceptionnelle, ces indicateurs montrent qu'une marge significative existe pour améliorer l'emploi dans notre pays en rapprochant de manière plus efficace l'offre et la demande dans ce domaine (quelque 300 000 emplois ne seraient pas pourvus actuellement faute de candidats, tout particulièrement dans les PME). En outre, les problèmes les plus importants se focalisent sur certains métiers ou certaines branches, indépendamment de la conjoncture économique générale, comme le montre la mesure des tensions sur le marché du travail établie en liaison avec l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) : la construction (électriciens du bâtiment, maçons), l'hôtellerie-restauration (cuisiniers, serveurs) et les transports (conducteurs routiers) sont ainsi en première ligne.

A la fin de l'année 2003, le gouvernement a initié le plan national « *Objectif 100 000 emplois* » en un an pour réduire le nombre des offres d'emplois durablement non pourvues qui passe notamment par l'augmentation du taux de placement par l'ANPE et le développement des formations de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en direction de ces métiers ainsi que par l'incitation des branches professionnelles concernées à améliorer l'attractivité des filières concernées. Il apparaît, en effet, au delà des problèmes de formation, que les tensions sur le marché du travail pour un métier donné s'expliquent en grande partie par la longueur de la journée de travail, la précarité de l'emploi, la pénibilité des tâches ou le faible niveau des rémunérations. D'après des données fournies par le ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale lors de l'installation du Comité de suivi du plan de cohésion sociale, les offres non pourvues auraient finalement reculé de plus de 60 000 (292 500 en décembre 2003, 230 200 en décembre 2004).

De même, notre assemblée sera attentive aux suites qui pourraient être données, d'une part, au rapport Cahuc-Kramatz³⁰ visant à mieux accompagner les demandeurs d'emploi, à faciliter la mobilité professionnelle en ouvrant les secteurs réglementés et à réduire la précarité en créant un contrat de travail unique à durée indéterminée, d'autre part, aux conclusions de la mission Sabeg sur la création d'un « *contrat intermédiaire* » pour favoriser le reclassement des licenciés économiques.

2. Un chômage maintenu à un niveau élevé

En 2004, la faible progression de l'emploi n'aura pas suffi à compenser la hausse de la population active et le chômage n'est apparu stabilisé qu'en mettant de côté les personnes qui, tout en recherchant un travail décent, auront pu se procurer une activité très réduite. Globalement, le nombre des demandeurs d'emploi a, en réalité continué à augmenter sensiblement l'année dernière, en particulier pour les jeunes mais également pour les femmes et les chômeurs de longue durée. Les premières données pour l'année 2005 confirment d'ailleurs

³⁰ « *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle* » - Pierre Cahuc et Francis Kramarz (novembre 2004).

cette tendance. Au delà du chômage lui-même, le travail à temps partiel non choisi doit être pris en compte pour mesurer pleinement la demande de travail réelle tandis que, à terme, la réduction de la population active – d'ores et déjà inscrite dans les perspectives démographiques – ne permettra pas de résoudre de façon mécanique le chômage dans notre pays.

2.1. Une stabilisation inquiétante

Les difficultés de la France à créer des emplois se retrouvent naturellement lorsque l'on examine les données du chômage. Avec une croissance qui aura pourtant atteint 2,4 % l'année dernière selon les comptes nationaux annuels à paraître, le nombre des demandeurs d'emploi de **catégorie 1** - celui qui est généralement mis en avant dans le débat public - était encore de 2 444 200 personnes en décembre 2004 et n'avait pratiquement pas baissé (- 3 300 personnes en un an soit - 0,1 %).

Encore ce résultat est-il le plus favorable : si l'on observe les **catégories 1+6** qui recouvrent toutes les personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, y compris celles qui ont exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois (catégorie 6) - ensemble qui correspond à l'ancienne définition la plus fréquemment utilisée - le chômage a en réalité progressé de 1,6 % au cours de l'année 2004 (2 909 500 personnes en fin d'année dernière). Ces « *activités réduites* », constituées de contrats de quelques jours ou à temps très partiel qui n'interrompent pas l'inscription à l'ANPE et peuvent être cumulées partiellement avec l'assurance chômage sous certaines conditions, sont en hausse très sensible. Quant au nombre de chômeurs **toutes catégories confondues**³¹, il atteignait officiellement 3 856 500 personnes, en hausse de 2,5 % sur un an (+ 92 800 personnes), sans compter les personnes en formation, malades ou dispensées de recherche.

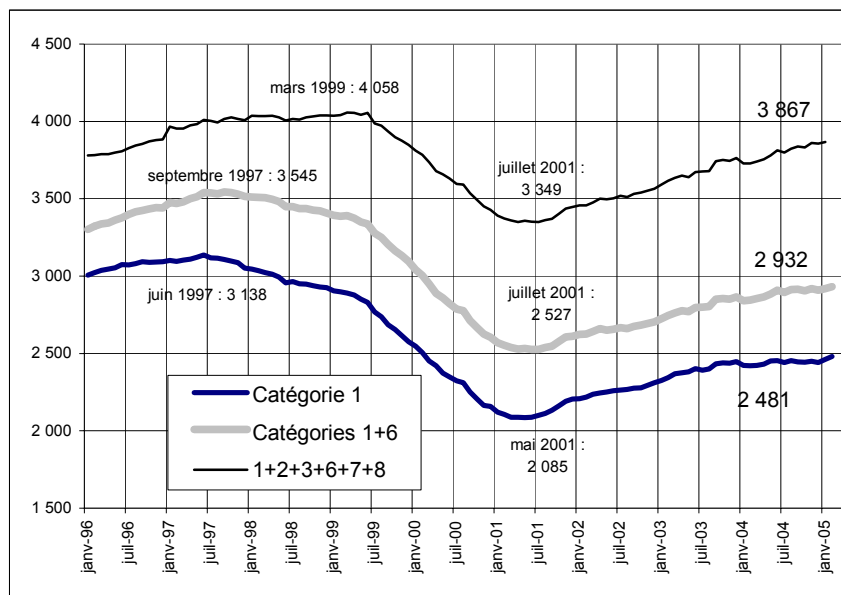
Dans ce cadre, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) s'était apparemment maintenu à 9,9 % à la fin de l'année 2004. Les pouvoirs publics ont toutefois perdu, dès le mois de janvier 2005, leur pari de l'empêcher de franchir la barre symbolique des 10 % de la population active. En février 2005, le nombre des demandeurs d'emploi de catégorie 1 est passé à 2 481 100 (+ 0,5 % en un mois, + 2,1 % sur un an), celui des catégories 1 + 6 à 2 931 700 (+ 0,1 % en un mois, + 2,9 % sur un an). La révision des séries du chômage au sens du BIT publiée par l'INSEE en mars 2005 établit même que le taux de 10 % a, en réalité, été franchi dès octobre 2003 et qu'il est, depuis janvier 2005, de 10,1 % de la population active (contre 8,6 % entre mars et juin 2001).

³¹ C'est à dire en incluant les demandeurs d'emploi à la recherche d'un travail à temps partiel (catégorie 2 ou catégorie 7 en cas d'activité réduite de plus de 78 heures) ou d'un contrat à durée déterminée (catégorie 3 ou catégorie 8 en cas d'activité réduite de plus de 78 heures). Il est d'autant plus légitime de tenir compte de ces catégories dans les statistiques du chômage que les emplois à temps partiel ou à durée déterminée sont, quant à eux, considérés statistiquement comme des emplois à part entière.

Depuis le point bas de la mi-2001, le nombre des demandeurs d'emploi de catégorie 1 aura progressé de 19 % (+ 396 200 personnes) et le nombre total, toutes catégories confondues, de plus de 15 % (+ 518 200 personnes)³².

Graphique 27 : L'évolution du nombre des demandeurs d'emploi en France depuis 1996

(en milliers de personnes)



Source : ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale (DARES), graphique Conseil économique et social.

Cette poursuite de la progression du chômage au cours des derniers mois dans un contexte de croissance modeste mais réelle est donc d'autant plus inquiétante que les prévisionnistes s'attendent à un tassement de la progression du PIB pour cette année et que cette statistique laisse de côté, d'une part, celles et ceux qui ont recours à des « *petits boulots* » pour compléter une indemnisation du chômage faible ou inexistante et, d'autre part, les personnes découragées qui ont quitté le marché du travail.

L'engagement solennel du gouvernement de faire baisser d'un point le taux de chômage en 2005 s'annonce donc désormais difficile à tenir : compte tenu d'un accroissement de la population active d'environ 100 000 personnes, faire reculer de 10 % le chômage impliquerait la création nette de près de 300 000 emplois, c'est à dire d'un niveau qui n'a été atteint que lorsque la progression du PIB dépassait 3% (1988-1989 et 1998-2000). Plus

³² En janvier 2005.

prosaïquement, le « *consensus* » des conjoncturistes prévoit en moyenne un taux de 9,8 % se situant à l'intérieur d'une fourchette allant de 9,5 % à 10,1 %. L'INSEE elle-même ne s'attend qu'à une lente décrue : 9,9 % à la mi 2005.

2.2. *Les jeunes, les femmes et les demandeurs d'emploi de longue durée demeurent les plus touchés*

Le redémarrage à la hausse du chômage depuis 2001 (à partir du mois de mai pour les demandeurs d'emploi de catégorie 1, la seule pour laquelle le détail par âge et par sexe est disponible, cf. tableau) a d'abord frappé les plus jeunes : + 28,4 % (et surtout les jeunes hommes : + 37,8 %) contre + 17,2 % pour l'ensemble de la population active. En outre, la stabilisation constatée depuis un an pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (- 0,1 %) ne concerne pas vraiment ceux de moins de 25 ans dont le nombre a continué à croître de 2,2 % (avec, cette fois, une évolution encore moins favorable pour les jeunes femmes : + 3,6 %). Pour l'INSEE, cette situation s'explique par leur difficulté, non seulement à rentrer sur le marché du travail, mais surtout à obtenir une situation stable. D'après l'enquête emploi en continu, la moitié des jeunes actifs ayant un emploi sont en situation « *précaire* » (contrats à durée déterminée, apprentissage, intérim, emplois aidés). De plus, les sorties des contrats « *emplois jeunes* » se sont poursuivies à un rythme soutenu (cf. *supra*). Au total, alors que le taux d'activité des jeunes est, en France, l'un des plus bas de l'Union européenne, le chômage des moins de 25 ans est aujourd'hui supérieur de pratiquement 12 points à la moyenne de l'ensemble de la population (contre un peu plus de 9 points en mai 2001), avec désormais moins de différences entre les garçons (environ 21 %) et les filles (23 %).

Les taux de chômage masculin et féminin se sont également rapprochés (sans pour autant être identiques) pour les autres tranches d'âges, traduisant d'ailleurs plus une aggravation relative plus rapide de la situation des hommes qu'une véritable amélioration de celle des femmes dans la période mai 2001-décembre 2003. L'accalmie constatée depuis quelques mois sur le front du chômage bénéficie d'ailleurs à nouveau un peu plus aux hommes puisque leur nombre de demandeurs d'emploi a baissé de 1 % au cours de l'année dernière tandis que celui des femmes augmentait à nouveau de 0,8 %. Au total, ce sont donc surtout les hommes de plus de 25 ans qui auront bénéficié d'une certaine baisse du chômage au cours de l'année écoulée. Il reste que cela est moins dû à l'amélioration de l'emploi qu'à l'effet du décret du 30 octobre 2003 (applicable à partir du 1^{er} janvier 2004) qui permet, sous certaines conditions, à des personnes ayant commencé à travailler très jeunes de partir en retraite avant l'âge légal (dispositif qui, de fait, concerne essentiellement des hommes).

Tableau 15 : Les demandeurs d'emploi de catégorie 1 à la fin de l'année 2004

	Mai 2001		Décembre 2003		Décembre 2004		Décembre 2004/ mars 2001 (en %)	Décembre 2004/ décembre 2003 (en %)
	En milliers	En %	En milliers	En %	En milliers	En %		
Hommes, - de 25 ans	162,0	15,3	221,1	20,2	223,2	20,9	+ 37,8	+ 0,9
Femmes, - de 25 ans	182,0	21,0	210,8	22,6	218,4	23,0	+ 20,0	+ 3,6
Hommes, 25 à 49 ans	666,3	6,4	846,4	7,9	840,4	7,9	+ 26,1	- 0,7
Femmes, 25 à 49 ans	736,1	10,0	801,0	10,5	802,6	10,3	+ 9,0	+0,2
Hommes, 50 ans et +	185,2	5,5	208,7	7,0	200,2	6,8	+ 8,1	- 4,1
Femmes, 50 ans et +	153,3	7,1	159,5	8,0	159,4	7,7	+ 4,0	- 0,1
Total - de 25 ans	344,0	17,7	431,9	21,3	441,6	21,8	+ 28,4	+ 2,2
Total 25 à 49 ans	1 402,4	8,0	1 647,4	9,1	1 643,0	9,0	+ 17,2	- 0,3
Total 50 ans et +	338,5	6,2	368,2	7,5	359,6	7,2	+ 6,2	- 2,3
Total Hommes	1 013,5	7,1	1 276,2	9,0	1 263,8	9,0	+ 24,7	- 1,0
Total Femmes	1 071,4	10,4	1 171,3	11,0	1 180,4	10,9	+ 10,2	+ 0,8
TOTAL	2 084,9	8,6	2 447,5	9,9	2 444,2	9,9	+ 17,2	- 0,1

Source : ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale (DARES), calculs Conseil économique et social.

Tableau 16 : Les demandeurs d'emploi de longue durée de catégorie 1 à la fin de l'année 2004

	Mai 2001 (milliers)	Décembre 2003 (milliers)	Décembre 2004 (milliers)	Déc.04/ mars 01 (%)	Déc. 04/ Déc.03 (%)
De 1 à 2 ans	356,7	460,7	462,9	+ 29,8 %	+ 0,5 %
De 2 à 3 ans	140,6	155,0	172,5	+ 22,7 %	+ 11,3 %
3 ans et +	160,5	116,1	119,0	- 25,9 %	+ 2,5 %
Total	657,8	731,8	754,4	+ 14,7 %	+ 3,1 %
Part dans le total des demandeurs d'emploi (en %)	31,6 %	29,9 %	30,9 %		

Source : ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale (DARES), calculs Conseil économique et social.

2.3. *Au-delà du chômage, le sous-emploi*

A l'heure où il est beaucoup envisagé, dans le débat public, de faire travailler davantage les personnes ayant actuellement un emploi à temps complet, l'analyse de la demande de travail ne doit pas oublier d'évoquer ce qu'il est officiellement convenu d'appeler le « *sous-emploi* ». Selon la définition fournie par le Bureau international du travail, sont ainsi concernées les personnes qui, tout en occupant un emploi, font involontairement moins d'heures que la durée normale du travail dans leur activité et qui sont à la recherche d'un travail supplémentaire ou disponibles pour un tel travail.

En application de cette définition, l'INSEE dénombrait dans son « *enquête emploi* » annuelle, d'une part, les personnes travaillant à temps partiel recherchant un temps complet ou un temps partiel supplémentaire (près de 500 000 personnes en mars 2001 : 130 000 hommes et près de 370 000 femmes), d'autre part celles travaillant à temps partiel ne recherchant pas un autre emploi mais souhaitant travailler davantage (800 000 personnes en mars 2001 dont environ 150 000 hommes et 650 000 femmes). Au total, une personne sur trois travaillant à temps partiel vivait donc une situation contrainte. Par ailleurs, le caractère massivement féminin du « *sous-emploi* » dans notre pays était ainsi mis en valeur (elles représentaient plus de 78 % des 1,3 million de personnes concernées), en concordance avec la place qu'elles occupent dans le travail à temps partiel en général (plus de 3,2 millions de femmes sur 3,9 millions de personnes au total, soit 83 %).

Depuis juillet 2001, l'INSEE a mis en place une nouvelle enquête sur l'emploi, avec de nouvelles procédures et dorénavant trimestrielle, dont le questionnaire a été remanié et complété. Ces changements se traduisent toutefois par le fait que la continuité des séries entre ancienne et nouvelle « *enquête emploi* » n'est pas toujours assurée, ce qui est notamment le cas pour les variables concernant le sous-emploi. Les enquêtes 2002 et 2003 (qui présentent les résultats de l'enquête en continu des quatre trimestres de ces deux années) réévaluent ainsi le nombre de salariés à temps partiel à 4,3 millions parmi lesquels 28 % (un peu moins de 1,2 million) cherchent à travailler davantage. Ces enquêtes - qui ne montrent aucune évolution significative entre 2002 et 2003 - confirment parallèlement la place très largement prédominante des femmes tant en matière de sous-emploi (plus de 76 %) que de travail temps partiel en général (79 %).

2.4. *La baisse de la population active ne règlera pas automatiquement le problème du chômage*

Le fait que la population active totale de la France va se stabiliser aux alentours de 27 millions de personnes à partir de 2005-2006 (puis commencer à baisser à compter de 2008-2010), ce qui contraste fortement avec la croissance de l'ordre de 100 000 personnes par an que nous connaissons encore à présent (la progression était de près de 300 000 personnes chaque année pendant les

décennies 1970 et 1980), a pu laisser spontanément espérer que - les créations n'ayant plus à absorber un surcroît régulier de main d'œuvre - la fin du chômage se profilait à l'horizon de manière quasi-comptable.

En réalité, ce profond changement qui ne résulte pas tant d'une baisse importante des nouvelles entrées sur le marché du travail que de départs à la retraite beaucoup plus élevés, ne constituera pas une solution miracle même si le marché du travail peut effectivement s'en trouver quelque peu amélioré. Concrètement, chaque départ ne se traduira pas automatiquement par un recrutement, encore moins par une embauche au même poste : les entreprises pourraient ainsi réduire leurs effectifs en faisant travailler davantage les salariés en poste, en s'organisant différemment voire en délocalisant. En outre, l'ajustement de l'offre et de la demande de travail ne s'opérera pas forcément facilement, y compris dans un contexte de tension accrue : même si les entreprises se montraient moins exigeantes qu'aujourd'hui, encore faudra-t-il que les qualifications correspondent aux besoins (cf. aussi *supra* « *Le paradoxe apparent des difficultés de recrutement* »). La parution prochaine du rapport du Commissariat général du Plan sur l'avenir des métiers à l'horizon 2015 qui devrait présenter les perspectives d'embauche et d'emploi par secteur d'activité pourrait ainsi aider à ne pas tomber dans une vision trop mécanique du remplacement des retraités. Enfin, les comportements d'activité (certaines personnes pouvant être incitées à revenir sur le marché du travail) et les flux migratoires peuvent également contribuer à faire varier la main d'œuvre disponible.

Fondamentalement, le niveau de la croissance économique demeurera donc un déterminant essentiel de la création d'emploi : le retour au plein emploi passera bien plus par l'augmentation de l'offre de travail liée aux nouveaux projets des entreprises, que par la contraction de la population active. C'est d'ailleurs bien la conclusion de l'étude « *Scenarii et stratégie pour une France plus active* »³³ réalisée l'année dernière au sein de notre assemblée et qui décrivait un processus possible de retour progressif au plein emploi avec une augmentation de la population active.

B - L'EVOLUTION MODEREE DES SALAIRES ET DES REVENUS

Après trois années de décélération du RDB, les ménages ont bénéficié, l'an passé, d'un point de pouvoir d'achat en plus environ, en dépit de la stagnation observée au premier trimestre. L'année 2004 aura ainsi été marquée par un redressement des revenus salariaux du secteur privé et un rebond des revenus d'intérêt. Or, dans le même temps, et contrairement à 2003, un léger tassement des prélèvements obligatoires est intervenu, favorisant la progression du RDB. En décembre dernier, l'INSEE prévoyait une modeste hausse de celui-ci

³³ Etude réalisée par Dominique Taddéi, Gérard Alezard, Jean Billet, Michel Gevrey et Bernard Quintreau et adoptée le 6 juillet 2004 (JO du 29 juillet 2004).

(+ 1,4 % en glissement) au premier semestre 2005 du fait notamment de la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie.

1. Les revenus bruts, l'état des négociations sociales et de la conflictualité

L'année 2004 aura été caractérisée par un redressement progressif de la principale composante du RDB : après quatre années de décélération, la masse salariale nominale aura, en effet, enregistré une augmentation un peu plus soutenue qu'en 2003 (+ 2,6 % contre + 2 %). Modeste, cette amélioration dissimule un décalage entre les salariés du secteur privé et les agents de l'Etat, ces derniers ayant de nouveau enregistré un tassement de leur pouvoir d'achat. La revalorisation de 0,5 % des traitements des fonctionnaires en janvier 2004 n'aura, en effet, pas été suffisante pour contrebalancer le recul de l'emploi public intervenu l'an dernier (lié pour partie à la baisse de l'emploi aidé), un recul qui a considérablement pesé sur l'évolution de la masse salariale publique.

Dans le secteur privé, en revanche, l'amélioration de la situation sur le marché du travail, aussi modeste soit-elle, a contribué à dynamiser un peu la masse salariale. Alors que des destructions nettes d'emplois avaient été enregistrées en 2003, les effectifs salariés dans le secteur privé ont augmenté 0,4 % en 2004 selon les données publiées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)³⁴. Dans le même temps, ces salariés ont bénéficié d'une certaine reprise du Salaire moyen par tête (SMPT) qui intègre, outre l'évolution du salaire de base, la variation des primes et des heures supplémentaires ainsi que les effets de structure³⁵. L'indice du Salaire mensuel de base (SMB) a progressé de 0,3 % au quatrième trimestre 2004. Il a augmenté de 0,3 % dans l'industrie, de 0,5 % dans la construction et de 0,3 % dans le tertiaire. Les prix (hors tabac) ayant progressé de 0,5 % au cours de ce trimestre, le SMB a donc perdu 0,2 point de pouvoir d'achat. Il a progressé différemment selon les catégories socio-professionnelles : les ouvriers et les employés ont connu une progression de + 0,4 % alors que les professions intermédiaires et les cadres le voyaient augmenter respectivement de + 0,3 % et + 0,2 %. Sur un an, il a augmenté de 2,6 % ce qui représente un gain de pouvoir d'achat de 0,7 point. L'augmentation annuelle a été considérablement plus forte dans la construction (+ 3,7 %) que dans l'industrie (+ 2,6 %) et le tertiaire (+ 2,5 %).

³⁴ ACOSS : Stat conjoncture n°23, « *La masse salariale et l'emploi du secteur privé au quatrième trimestre 2004* », mars 2005.

³⁵ Ces effets traduisent les modifications de la structure des qualifications de la population salariée. Ils découlent notamment des promotions et des mouvements d'entrée et de sortie.

Tableau 17 : L'évolution de l'indice de salaire mensuel brut de base dans le secteur privé

(en euros courants, en %)

Variation en moyenne annuelle				Répartition par catégorie socio-professionnelle	Variation en glissement trimestriel				
2000	2001	2002	2003		Juin 2003 à sept. 2003	Sept. 2003 à déc. 2003	Déc. 2003 à mars 2004	Mars 2004 à juin 2004	Juin 2004 à sept. 2004
1,9	2,7	2,7	2,6	Ouvriers (40 %)	1,0	0,3	0,8	0,6	1,1
1,5	2,5	2,6	2,6	Employés (24 %)	0,8	0,3	0,7	0,6	1,1
1,6	2,2	2,3	2,3	Professions intermédiaires (22 %)	0,4	0,3	0,9	0,7	0,4
1,8	2,2	2,3	2,1	Cadres (15 %)	0,4	0,2	0,9	0,6	0,4
1,7	2,4	2,5	2,4	Ensemble des salariés	0,7	0,3	0,8	0,6	0,8
1,7	1,7	1,9	2,1	Indice des prix à la consommation (*)	0,5	0,5	0,8	0,6	0,2

(*) Indice INSEE des prix à la consommation (y compris tabac) de l'ensemble des ménages.

Salaire de base : il s'agit du salaire mensuel brut de base hors primes, indemnités et autres formes de rémunération.

Champ : Entreprises de 10 salariés et plus du secteur privé, hors agriculture.

Source : Enquête Acemo du ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale.

Tableau 18 : L'évolution de l'indice de traitement mensuel brut de base des fonctionnaires titulaires de l'Etat

(en euros courants, en %)

Variation en moyenne annuelle				Répartition par catégorie	Variation en glissement trimestriel				
2000	2001	2002	2003		Juin 2003 à sept. 2003	Sept. 2003 à déc. 2003	Déc. 2003 à mars 2004	Mars 2004 à juin 2004	Juin 2004 à sept. 2004
1,5	1,3	1,5	0,7	Catégorie C et D (35 %)	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0
1,2	1,0	1,3	0,7	Catégorie B (36 %)	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0
1,1	0,9	1,3	0,7	Catégorie A (29 %)	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0
1,2	1,0	1,4	0,7	Ensemble des catégories (100 %)	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0
1,7	1,7	1,9	2,1	Indice des prix à la consommation (*)	0,5	0,5	0,8	0,6	0,2

(*) indice des prix à la consommation (y compris tabac) de l'ensemble des ménages.

Traitement indice brut : il s'obtient en multipliant l'indice nouveau majoré par la valeur du point d'indice. C'est le traitement avant tout complément (primes et indemnités diverses) et retenue (cotisations sociales et contributions sociales).

Champ : depuis janvier 1992, l'indice est calculé à partir d'un échantillon de corps, grades et échelons représentatifs de l'ensemble des agents titulaires civils et militaires de l'Etat.

Source : INSEE.

NB : Les deux tableaux ci-dessus ne sont pas directement comparables, celui concernant les agents de l'Etat ne prenant pas en compte les promotions. Seul un rapprochement des salaires moyens permettrait une telle comparaison mais cela nécessiterait alors d'intégrer la structure différente des qualifications entre le privé et le public, ce dernier secteur ayant une plus forte proportion de cadres.

Si le SMPT a augmenté plus rapidement en termes réels en 2004 (+ 0,8 % contre + 0,3 % en 2003), cela résulterait principalement selon l'INSEE, de l'octroi de primes et de la transformation de temps partiels en temps complets grâce à la relative embellie économique observée en 2004. Ainsi les gains de productivité de 2004 auraient surtout été répercutés sur la part variable des salaires³⁶. Au premier semestre 2005, l'évolution du salaire de base devrait être quasiment identique à celle de 2004, les impacts combinés de ses facteurs d'évolution, essentiellement chômage et inflation, s'annulant. L'inflexion à la baisse de l'inflation serait notamment compensée par la légère amélioration du marché du travail et par la fin de la modération salariale. Dès lors, le SMPT en glissement annuel devrait progresser dans les mêmes proportions qu'en 2004 : + 2,2 % soit + 0,6 % en termes réels.

Il n'y a donc rien d'étonnant à constater que le thème des rémunérations ait gagné en ampleur dans les revendications des salariés, dans les conflits sociaux comme dans les négociations collectives, pour rivaliser avec celui de l'emploi : c'est le cas dans la fonction publique où la perte de pouvoir d'achat est évaluée par les organisations syndicales à 5 % depuis 2000, ce que ne compense donc pas l'augmentation de 0,5 % du point d'indice finalement accordée par le gouvernement en février et en novembre de cette année ; c'est aussi naturellement le cas dans le secteur privé où les salaires souffrent d'un rapport de force désavantageux en raison de la dégradation prolongée du marché du travail ; comme l'observe l'INSEE, l'excédent brut d'exploitation a retrouvé en 2004 un rythme de « *forte croissance* » (+ 5,5 % pour les sociétés non financières après - 1,5 % en 2003 et + 1,9 % en 2002), tandis que la rémunération totale des salariés n'augmentait que de 2,7 % (contre 2,3 % en 2003)³⁷. Au total, en 2004, la masse des salaires versés aura progressé de 3 % pour les sociétés non financières contre 2,3 % dans le secteur des administrations publiques, tandis que l'évolution du salaire par tête aura été, respectivement, de 2,8 % et de 2,5 %.

La forte mobilisation sociale constatée notamment à l'occasion de la journée d'action du 10 mars 2005 a conduit les pouvoirs publics à prendre en compte ces revendications. Ainsi, des augmentations du point d'indice de la fonction publique de 0,5 % au 1^{er} juillet et de 0,3 % au 1^{er} novembre 2005 viendront-elles s'ajouter aux hausses déjà décidées de 0,5 % au 1^{er} février et au 1^{er} novembre. Pour ce qui concerne le secteur privé, le gouvernement a incité les partenaires sociaux à reprendre contact sur la question des salaires mais seules des discussions sur les minima pourraient s'ouvrir dans certaines branches. A ce

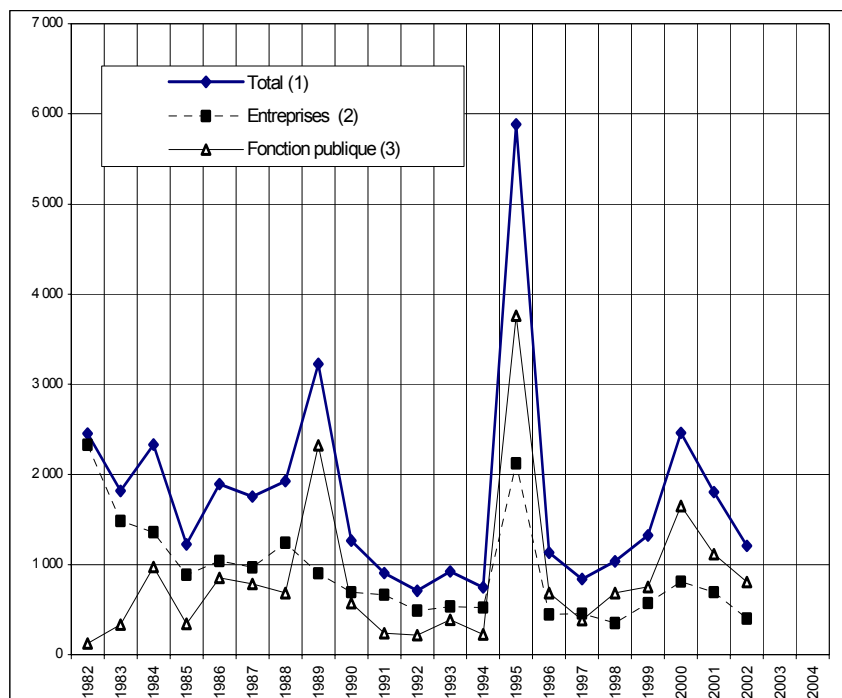
³⁶ En effet, à la structure constante, et sans tenir compte des primes et des heures supplémentaires, les évolutions de salaires ont été de même ampleur en 2003 et 2004. Les effets de l'inflation, légèrement plus importants en 2003, ont été compensés par l'épuisement de la modération salariale liée à la réduction du temps de travail et par une revalorisation des minima salariaux légèrement plus élevée en 2004. La partie fixe des salaires aurait par conséquent peu intégré les gains de productivité induits par la reprise cyclique.

³⁷ Comptes nationaux, quatrième trimestre de 2004 (premiers résultats), Informations rapides, n°58, 18 février 2005.

jour, aucune négociation globale sur les autres niveaux de rémunération n'est programmée.

Graphique 28 : Les conflits du travail

(en milliers de jours)



(1) En 1996 les chiffres sont donnés sans France Télécom ni la Poste, et en 1998, sans France Télécom.

(2) En nombre de Journées individuelles non travaillées (JINT), pour les conflits localisés et généralisés dans les entreprises privées et publiques. Les données 2002 sur les conflits dans le privé sont provisoires.

(3) Il s'agit de nombre de jours de grèves, dans la fonction publique d'Etat, y compris France Télécom et la Poste (sauf pour 1996, 1998 et 1999 - pour 2000 et 2001, la Poste est incluse mais pas France Télécom) à l'exclusion de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière (les chiffres de 1988 ne comprennent donc pas les grèves des infirmières, ceux de 1997 la grève des internes et ceux de 1999 la grève des médecins hospitaliers d'urgence).

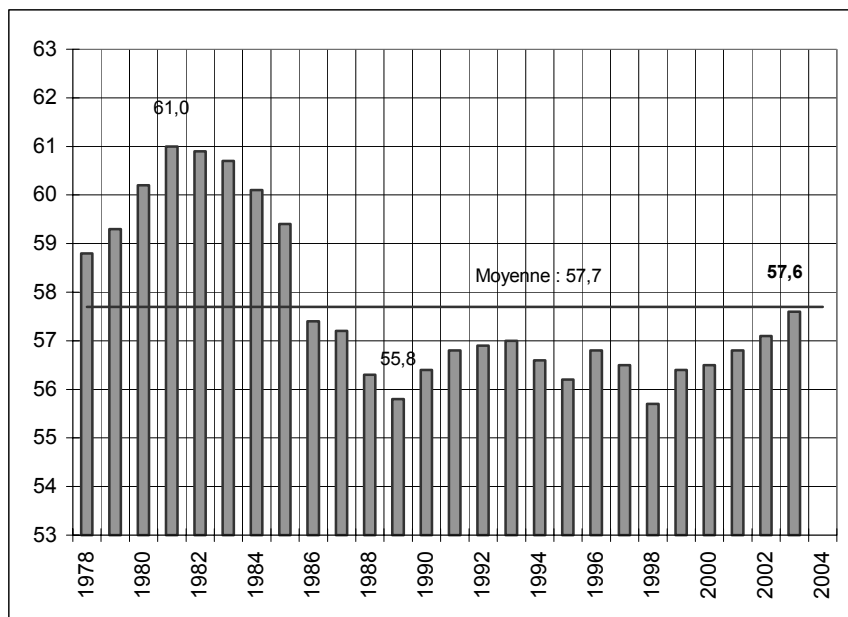
Source : ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (DARES) et Direction générale de la fonction publique (DGAFP), graphique Conseil économique et social.

Cela remet au premier plan des préoccupations - y compris pour le Premier ministre - une question centrale de l'économie politique depuis ses origines, celle du partage de la valeur ajoutée. Elle est au cœur des relations économiques et des tensions sociales d'un pays puisqu'il s'agit d'identifier comment la richesse produite par une société est répartie entre ses trois grands bénéficiaires : les ménages (qui perçoivent les revenus du travail) ; l'Etat (qui opère des prélèvements obligatoires pour financer les dépenses collectives) ; les actionnaires (dont on rétribue le capital). On peut, à cet égard, définir quatre périodes pour ce qui concerne les évolutions constatées en France depuis quarante ans :

- la première (des années 1960 au début des années 1970) montre une certaine stabilité du rapport salaires-profits : notre pays connaît alors une phase de croissance forte, le chômage est faible, les salaires augmentent mais les gains de productivité permettent de maintenir les bénéfices des entreprises ;
- du début des années 1970 au début des années 1980, avec notamment les chocs pétroliers, cet équilibre se rompt au bénéfice des salaires ; ces chocs s'analysent comme des prélèvements extérieurs sur la valeur ajoutée qui, en l'absence de correction salariale, pèsent principalement sur les entreprises : celles-ci s'endettent et freinent leurs investissements ;
- à partir de cette date, et notamment depuis 1986, on a assisté à une chute de la part de la valeur ajoutée dédiée aux salaires avec la politique de désindexation et de rigueur poursuivie pour rétablir la compétitivité ;
- cette troisième phase a pris fin au début des années 1990, date à partir de laquelle on est revenu à une stabilité du rapport mais à un niveau plus favorable aux profits. En particulier, le mouvement de hausse modérée de la part des salaires constaté au cours des cinq dernières années s'est interrompu en 2004.

Graphique 29 : Le partage de la valeur ajoutée en France depuis 1978

(Part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée des sociétés non financières et des entreprises individuelles, en %)



Source : INSEE (comptes nationaux), calculs et graphique Conseil économique et social.

Si l'on suit M. Patrick Artus, ce partage des revenus affaiblirait la demande des ménages sans susciter un volume conséquent de créations d'emplois (dès lors que le chômage n'est pas lié, pour lui, à une profitabilité insuffisante des entreprises mais à une croissance défailante) sans induire non plus un accroissement des investissements (concurrence des pays émergents délocalisations, absence de besoin de capacités de production supplémentaires). Dans le contexte actuel, l'objectif des politiques économiques devrait donc plutôt consister à compléter les actions de préparation de l'avenir (aide à l'innovation notamment) par un soutien de la demande pour réduire le chômage. Cela pourrait passer, selon lui, par une politique des revenus, respectueuse de l'autonomie des acteurs, visant à faire profiter davantage les salaires réels des gains de productivité réalisés³⁸.

³⁸ Patrick Artus, « Le retour nécessaire de la « politique des revenus », Flash IXIS CIB n°2005-10, 6 janvier 2005.

2. Les revenus nets et les prestations sociales

Contrairement à 2003, tant les cotisations sociales que les impôts à la charge des ménages auront décéléré l'an dernier, une évolution à relier notamment à la faiblesse des revenus de 2003, qui servent pour l'essentiel de base au calcul des prélèvements. Deux autres facteurs ont également contribué à cette évolution : l'absence de modification des taux de cotisation (alors qu'en janvier 2003 le taux de cotisation chômage avait crû de 15 %) et la poursuite de la réduction de l'impôt sur le revenu.

Limitée à 3 % en 2003 (1 milliard d'euros), cette réduction s'est élevée à 5 % l'an dernier (1,6 milliard). Associée à d'autres mesures comme la hausse de la prime pour l'emploi ou le relèvement du plafond de réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, cela représente un gain de 0,2 point de RDB³⁹, essentiellement concentré sur la seconde moitié de l'année 2004. Reste que, dans le même temps, les ménages ont supporté un relèvement de la TIPP sur le gazole et diverses mesures destinées à limiter le déficit de la Sécurité sociale (hausse de la taxe sur le tabac et du forfait hospitalier, réduction du ticket modérateur, etc.), d'ampleur équivalente aux baisses d'impôts. Enfin, après une année 2002 exceptionnelle, les prestations sociales reçues par les ménages ont poursuivi leur décélération commencée l'an dernier (+ 4,1 % en moyenne annuelle contre + 4,4 % en 2003, en lien avec le ralentissement de la progression du nombre de chômeurs au sens du BIT).

Tableau 19 : La part des prestations sociales dans le PIB

(en %)

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
Santé	9,1	9,7	9,6	9,7	9,8	10,1	10,5
Vieillesse – Survie	11,3	12,6	12,7	12,4	12,4	12,6	12,8
Maternité – Famille	2,9	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8
Emploi	2,3	2,3	2,1	2,0	2,0	2,2	2,4
Logement	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Pauvreté – Exclusion	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Ensemble	26,5	29,0	28,6	28,3	28,4	29,0	29,9

Source : DREES (comptes de la protection sociale), INSEE.

³⁹ Les réductions d'impôt équivalaient à 0,1 point de RDB en 2003 et 0,6 point en 2002.

Tableau 20 : L'évolution des prestations sociales

(Evolution annuelle en termes réels, en %)

	2003/ 1990 ⁽¹⁾	1999/ 1998	2000/ 1999	2001/ 2000	2002/ 2001	2003/ 2002
Santé	2,7	2,1	4,2	4,0	4,7	4,0
Vieillesse – Survie	2,5	3,0	1,4	2,4	2,4	2,1
Maternité – Famille	1,4	2,5	0,4	1,5	0,8	- 1,1
Emploi	1,7	- 0,4	- 1,4	2,6	10,4	7,6
Logement	2,7	2,1	- 0,4	1,7	4,1	- 0,2
Pauvreté – Exclusion	6,9	8,3	- 0,8	1,4	2,6	4,7
Ensemble	2,4	2,4	1,9	2,8	3,7	2,8

⁽¹⁾ Evolution moyenne par an.

Source : DREES (comptes de la protection sociale).

Au premier semestre 2005, les impôts sur le revenu (y compris CSG et CRDS) versés par les ménages devaient s'accélérer nettement selon l'INSEE, en lien avec le relèvement des cotisations associé à la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie. De leur côté, les prestations sociales devaient croître de 1,7 % en glissement semestriel, tandis que celles des régimes privés devaient augmenter plus fortement en raison des hausses de remboursements au titre des médicaments et des services de santé marchands. De sorte que, après avoir augmenté de 1,6 % en 2004, le pouvoir d'achat du RDB devait ralentir à + 0,5 % (après + 1,2 % au second semestre 2004).

Tableau 21 : Mesures présentées par le gouvernement concernant les prélèvements obligatoires en 2005

(En millions d'euros)

Ménages	2 375
<i>Loi de finances 2005</i>	- 855
Droits de succession	- 630
Prime pour l'emploi	- 230
Autres	5
<i>Loi de soutien à la consommation et à l'investissement</i>	- 170
<i>Sécurité sociale</i>	3 400
Réforme de l'assurance maladie	2 210
<i>CSG sur les salaires</i>	900
<i>CSG sur les retraites imposables</i>	560
<i>CSG sur les revenus financiers</i>	645
<i>CSG sur les produits des jeux</i>	105
Loi vieillissement et solidarité : prélèvement sur revenus financiers	140
Retraite complémentaire fonctionnaires	1 050
Entreprises	- 785
<i>Loi de finances 2005</i>	- 750
Financement de l'apprentissage	- 150
Taux d'imposition des bénéfices des sociétés	- 450
Provisions pour hausse de prix	250
Lutte contre les délocalisations (IS et taxe professionnelle)	- 360
Autres	- 40
<i>Exonérations de charges patronales</i>	- 1 650
<i>Loi de soutien à la consommation et à l'investissement</i>	- 120
<i>Sécurité sociale</i>	1 885
Réforme de l'assurance maladie : C3S ⁽¹⁾	810
Loi vieillissement et solidarité : cotisations sociales employeurs	875
PLFSS 2005 : contribution au FCAATA ⁽²⁾	200
<i>Mesures catégorielles fiscalité pétrolière (annonce novembre 2004)</i>	- 160
Total ménages et entreprises	1 480
Autres mesures recensées par le gouvernement (LFI 2004, etc.)	- 1 330
Total général	250

⁽¹⁾ : Contribution sociale de solidarité des sociétés, payée par les sociétés dont le chiffre d'affaires (CA) dépasse 760 000 euros, à hauteur de 0,13 % du CA hors taxe (avant la hausse), et qui finance, pour l'essentiel, les régimes sociaux des non salariés non agricoles. ⁽²⁾ : Fonds de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs de l'amiante.

Source : Lettre de l'OFCE n°256, 22 décembre 2004.

Sur l'ensemble de l'année, la loi de finances pour 2005 a prévu deux milliards d'euros de baisse des prélèvements dont 855 millions sur les ménages et 750 sur les entreprises. S'y ajoute l'impact des réformes concernant le champ social - retraites en 2003, assurance maladie et dépendance en 2004 - qui induiront une ponction de 3,4 milliards d'euros sur les ménages et de 1,9 milliard sur les entreprises. Au total, celles-ci vont bénéficier (compte tenu des autres mesures déjà acquises en 2004) d'une baisse de prélèvements (- 785 millions d'euros) tandis que les ménages verront les leurs augmenter (+ 2,375 milliards d'euros). Au delà de ses aspects strictement financiers, la réforme de l'assurance maladie aura parallèlement des conséquences sociales

non négligeables avec, notamment, un risque de moindre recours aux soins pour les catégories les plus modestes ce qui ne serait pas sans effet au plan sanitaire.

Tableau 22 : Impact financier en 2007 de la réforme de l'assurance maladie

(En milliards d'euros)

Augmentation des prélèvements	3,2
<i>Augmentation de la CSG</i>	2,3
<i>Augmentation de la C3S</i>	0,9
Transferts de recettes et de charges	2,1
<i>Reprise de la dette par la Cades</i>	1,1
<i>Transferts de l'Etat à la Cnamts de droits sur tabac</i>	1,0
Participation des usagers	1,0
<i>Contribution de 1 euro par acte</i>	0,7
<i>Revalorisation du forfait hospitalier</i>	0,3
Fonctionnement du système de soins	8,7
<i>Maîtrise médicalisée</i>	3,5
<i>Produits de santé</i>	2,3
<i>Hôpital (hors revalorisation du forfait hospitalier)</i>	1,6
<i>Indemnités journalières</i>	0,8
<i>Recours contre tiers</i>	0,3
<i>Coûts de gestion</i>	0,2
Total	15,0

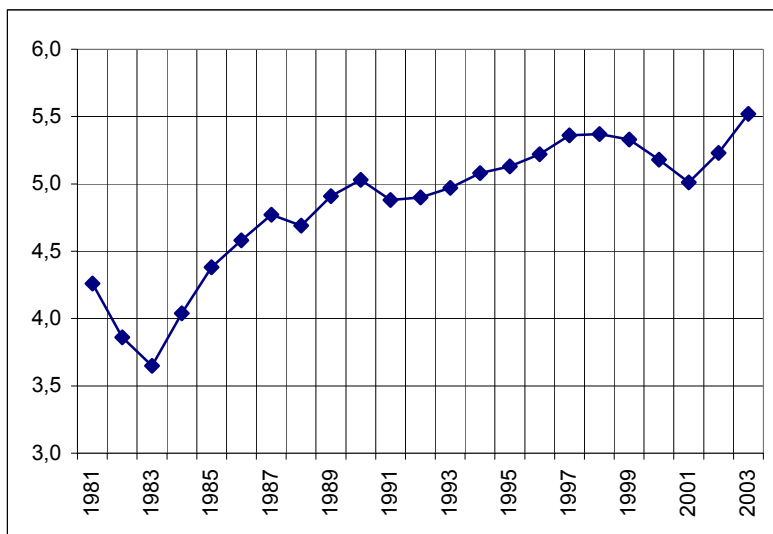
Source : Lettre de l'OFCE n°256, 22 décembre 2004.

Si l'on fait le bilan des mesures fiscales et sociales nouvelles depuis 2002, les entreprises auront bénéficié d'une baisse des prélèvements obligatoires de 6,1 milliards d'euros alors que les ménages auront supporté une hausse de 1,5 milliard. S'agissant de ces derniers, on peut relever que les principales baisses concernent les prélèvements progressifs tandis que les hausses sont concentrées sur les prélèvements non progressifs⁴⁰. Ces choix sont pénalisant à un double titre : d'une part, les allègements ont, pour l'essentiel, redonné du pouvoir d'achat aux couches de la population dont la propension marginale à consommer est la plus faible, limitant ainsi l'impact en terme de croissance ; d'autre part, ils conduisent à une augmentation des inégalités sociales pourtant déjà trop élevées dans notre pays, en particulier celles qui concernent le niveau de vie, avec la réduction du champ de la redistribution fiscale⁴¹.

⁴⁰ Collectif économiste pour l'action politique (CEPAP), « *Bilan des mesures nouvelles fiscales et sociales pour les ménages et les entreprises 2002-2005* », 2004.

⁴¹ Cette question sera examinée plus en détail dans le cadre d'un rapport en cours d'élaboration intitulé « *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* », *op. cit.*

Graphique 30 : Le BIP 40, un baromètre des inégalités et de la pauvreté



Indice synthétique construit sur la base de 60 séries statistiques portant sur les revenus, l'emploi, l'éducation, le logement, la santé et la justice. Valeur minimale = 0, valeur maximale = 10).

Source : Réseau d'Alerte sur les Inégalités (<http://www.bip40.org>).

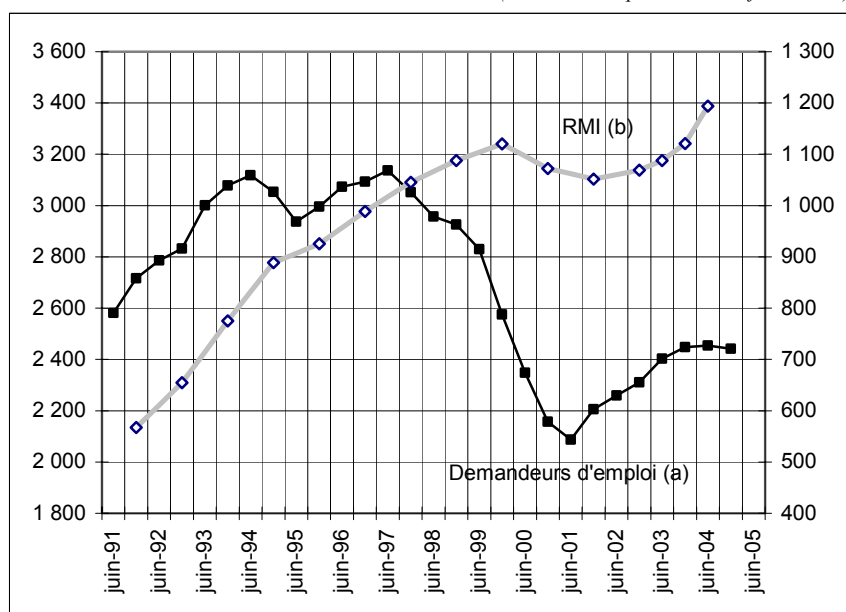
Déjà en 2003 le Baromètre des inégalités et de la pauvreté (BIP 40), seul instrument actuellement disponible pour une approche globale de ces phénomènes, avait atteint un niveau record. Cette aggravation a fait suite à un mouvement équivalent entre 2001 et 2002, après l'accalmie des années 1999-2001 liée à la forte croissance. Cette évolution, qui devrait malheureusement être confirmée par les données 2004, a d'abord résulté, selon le Réseau d'alerte sur les inégalités (RAI), de la remontée du chômage, de la dégradation de l'accès au logement et de la situation toujours plus tendue de la justice.

Cela se traduit aussi dans une hausse sensible du nombre d'allocataires de minima sociaux : on comptait ainsi, au 30 septembre 2004, 1,18 million de titulaires du Revenu minimum d'insertion (RMI), soit une augmentation de 8,4 % sur un an. Cette progression spectaculaire est certes à relier à la dégradation du marché du travail mais elle est aussi la résultante du durcissement des règles d'indemnisation de l'UNEDIC (pour la première fois, moins d'un demandeur d'emploi sur deux bénéficie d'une allocation de remplacement). Ce sont, au total, 3,3 millions de personnes qui étaient allocataires d'un minima au 31 décembre 2003 : 6 millions de personnes (un Français sur dix), conjoints et enfants compris, doivent donc se contenter pour vivre de ces faibles ressources, qui sont parmi les plus basses d'Europe. L'évolution respective des courbes du nombre de demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du RMI, en particulier,

confirme que si la baisse du chômage finit bien par se traduire par un recul du nombre de ces derniers, un délai important est nécessaire (près de trois ans entre le retournement de la mi 1997 et la baisse du nombre de RMISTes en 2000 pour la première fois depuis sa création). A l'inverse, le redémarrage à la hausse du chômage se traduit presque instantanément par une forte remontée du nombre des personnes demandant à bénéficier du RMI.

Graphique 31 : L'évolution du nombre des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (RMI)

(en milliers de personnes, en fin de mois)



(a) : Nombre des demandeurs d'emploi de catégorie 1 (CVS en métropole, échelle de gauche).

(b) : Nombre des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (données brutes, échelle de droite), hors Mutualité sociale agricole (23 400 personnes au 31 décembre 2003) et y compris les bénéficiaires du RMA (moins de 100 personnes au 30 juin 2004), métropole + DOM.

Source : INSEE, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale (DREES), CNAF, graphique Conseil économique et social.

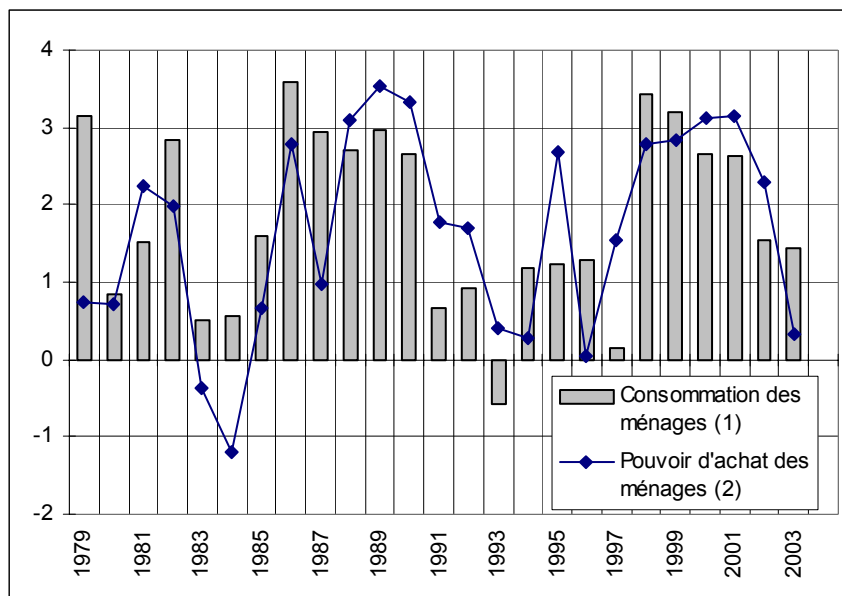
C - UNE PROGRESSION LIMITEE DU POUVOIR D'ACHAT

Situation toujours morne du marché du travail, tassement des revenus : la progression du pouvoir d'achat des ménages demeure limitée. L'inflation n'étant plus un problème dans notre pays - même si des hausses sensibles peuvent être constatées ici ou là - c'est donc sur d'autres leviers qu'il convient de peser pour induire une évolution du revenu disponible favorable à la consommation. Mais le gouvernement cherche d'abord à favoriser une affectation de celui-ci plus

favorable aux dépenses, en incitant à une baisse prolongée du taux d'épargne des ménages.

Graphique 32 : Le pouvoir d'achat et la consommation des ménages

(en %)



(1) : Evolution de la dépense de consommation finale des ménages en volume (prix de l'année précédente chaînés, base 1995).

(2) : Evolution du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages.

Source : INSEE (comptes nationaux), graphique Conseil économique et social.

1. Une inflation globalement modérée mais des hausses de prix sectorielles significatives

L'inflation mesurée par l'Indice des prix à la consommation (IPC) de l'INSEE se situait à 2,1% sur les douze derniers mois en décembre 2004 après 2,2 % en décembre 2003 comme en décembre 2002⁴². C'est dire la grande stabilité d'ensemble depuis quelques années, d'autant que l'inflation sous-jacente (l'indice hors tarifs publics et produits à prix volatils corrigé des mesures fiscales, CVS) était encore en recul à 1,3 % (contre 1,6 % à la fin 2003 et 1,8 % à la fin 2002). Cette stabilité globale d'une année sur l'autre masque en fait des variations intra-annuelles un peu plus fortes : lors de la vive accélération des prix à la consommation au deuxième trimestre 2004 (+ 0,9 % par rapport aux trois mois précédents), les ménages ont enregistré des pertes de pouvoir d'achat sur les salaires (- 0,3 point) ; les gains ont ainsi été concentrés sur les premier et

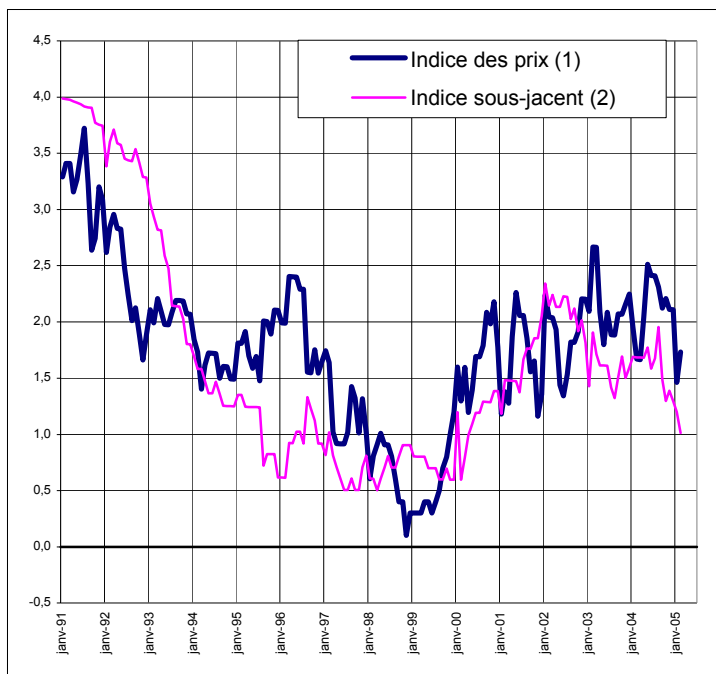
⁴² L'IPC est même revenu à 1,5 % en janvier 2005 et à 1,7 % en février.

troisième trimestres, la fin d'année ayant sans doute été caractérisée par l'absence de gains de pouvoir d'achat supplémentaires.

Pourtant, les prix à la consommation ont été au cœur des préoccupations l'an passé : de l'accélération des prix des loyers (+ 3,6 % en moyenne annuelle) à l'envolée de ceux du fuel domestique (+ 16,4 %), en passant par la déflation dans le secteur textile ou celui des nouvelles technologies (- 14 % pour les ordinateurs), les écarts de prix ont fini par brouiller les repères des consommateurs. Comme au cours des deux années précédentes, les ménages ont ainsi continué de ressentir une inflation supérieure à ce qu'affiche l'indice des prix à la consommation. La question de la pertinence des différents indices des prix publiés par l'INSEE, les débats autour de la loi Galland et de la montée en puissance du *hard discount*, la multiplication des campagnes de baisse des prix ou la banalisation des offres promotionnelles sont autant de facteurs qui ont contribué à renforcer la méfiance des ménages vis-à-vis des prix proposés dans les différents circuits de distribution.

Graphique 33 : Les prix à la consommation en France depuis 1991

(Variation sur les 12 derniers mois, en %, CVS)



(1) : Indice des prix à la consommation de l'ensemble des ménages (métropole et DOM).

(2) : Indice des prix à la consommation de l'ensemble des ménages hors tarifs publics et produits à prix volatils, corrigé des mesures fiscales (métropole uniquement).

Source : INSEE, calculs et graphique Conseil économique et social.

A cet égard, dans sa volonté de redonner du pouvoir d'achat aux ménages pour relancer la consommation, le gouvernement s'est intéressé à la dérive des prix observée dans la grande distribution depuis la fin des années 1990. En effet, selon l'INSEE, les prix des produits de grande consommation ont augmenté, dans ce secteur, entre janvier 1998 et juin 2004, de 14,5 % contre 11 % dans les autres circuits de distribution et 11 % pour l'indice global des prix à la consommation. En juin 2004, un accord a donc été conclu entre les industriels et les représentants de la grande distribution. Il prévoyait une baisse moyenne d'au moins 2 % des prix entre juin et septembre pour un ensemble de produits de grandes marques (2 500 références environ), dans l'alimentaire (hors produits frais et viande), l'hygiène-beauté et l'entretien ménager.

Au vu des indicateurs disponibles, il semble que l'accord ait été respecté : l'indice des prix des produits de grande consommation de la grande distribution publié par l'INSEE a ainsi diminué de 0,9 % entre juin et octobre (- 1,2 % pour l'alimentaire, - 2,3 % pour les produits d'hygiène corporelle). Une telle baisse n'avait jamais été enregistrée depuis la parution de l'indice (1998). De son côté, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a évalué la baisse des prix des seuls produits concernés par l'accord à 1,7 %. Si ce mouvement s'est prolongé sur la fin 2004 (- 0,4 % de baisse pour les prix dans la grande distribution entre octobre et décembre), l'impact sur l'indice des prix à la consommation est resté limité. En effet, les produits concernés par l'accord ne représentent qu'environ 10 % du panier des biens de l'indice global. Compte tenu de la diminution des prix réellement observée, cela signifie une baisse inférieure à 0,2 point de l'indice d'ensemble des prix à la consommation, en moyenne, l'an dernier. En outre, contrairement à ce qui avait été initialement prévu, aucun nouvel accord n'a été trouvé en janvier dernier pour poursuivre la baisse des prix. Celle-ci n'a, dès lors, guère de chance de se pérenniser en 2005, en l'absence d'une réforme en profondeur des relations entre distributeurs et industriels.

2. L'efficacité relative des mesures de soutien de la consommation

Le rythme de croissance de la consommation ayant été plus soutenu que celui du revenu - ce qui ne s'est produit, dans le passé, jamais plus de deux années de suite, comme le souligne Rexecode -, un nouveau recul du taux d'épargne a été enregistré l'an dernier. De moindre ampleur qu'en 2003, celui-ci est intervenu alors même que l'environnement des ménages n'enregistrait aucune amélioration franche et que l'indicateur de confiance restait hésitant. Effets de richesse ou recours au crédit, plusieurs arguments ont été avancés, sans pour autant convaincre totalement, pour tenter d'expliquer le comportement des ménages. L'explication tient sans doute au cumul de facteurs exceptionnels parfois propres à certains secteurs, au dynamisme de l'investissement en logement, ainsi que, à la fin 2004, aux « *mesures Sarkozy* » de soutien à la consommation. Toutefois, le caractère temporaire de certains de ces éléments - et

en particulier les derniers - pourrait conduire à une correction de la consommation en 2005, d'autant que l'amélioration du marché du travail est très lente et que le revenu des ménages sera de nouveau pénalisé cette année par l'accélération des impôts.

2.1. Des incitations à consommer ponctuellement efficaces

La loi du 11 août 2004 a officialisé des mesures exceptionnelles destinées à dynamiser la consommation⁴³. Au vu des dernières estimations disponibles, deux mesures auraient déjà permis de libérer des sommes équivalant à un point de RDB. Qu'en est-il de leur impact effectif sur la consommation ?

Selon le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le montant de l'épargne salariale débloquée par anticipation s'élevait à 5,6 milliards d'euros fin novembre (soit 9 % des encours d'épargne salariale et 0,5 % du RDB). Il aurait atteint, selon les professionnels, 7 milliards d'euros fin 2004, date d'expiration de la mesure. De leur côté, les donations exceptionnelles totalisaient 3,9 milliards d'euros fin novembre (0,4 % du RDB). Ainsi, en cinq ou six mois, ce sont plus de deux millions de salariés sur les huit millions bénéficiant d'un mécanisme d'épargne salariale, qui auraient eu recours à la mesure et 232 400 dons qui auraient été effectués⁴⁴.

Le chiffrage de la mesure relative au crédit à la consommation est, lui, plus difficile à réaliser. Certes, l'expérience montre qu'une telle mesure n'est pas sans effets incitatifs : c'est en tout cas ce qui avait été observé en 1996 lorsqu'une disposition similaire avait été adoptée, bénéficiant tant au nombre qu'à la valeur des prêts. Reste que, pour partie, ces évolutions s'expliquent par un effet d'aubaine puisqu'un certain nombre de ménages souscrivant un crédit à la consommation l'auraient fait de toute façon, même en l'absence d'une telle mesure. Les données relatives au crédit à la consommation ne permettent cependant pas encore de tirer de conclusions définitives : la production de ce type de crédits (+ 8,4 % sur un an), a ainsi enregistré, au troisième trimestre, sa plus faible progression depuis trois ans à 1,2 %. Cela ne serait pas incompatible avec une recrudescence des situations de surendettement qui constitue un des effets pervers les plus indésirables de cette mesure.

Le rebond de la consommation observé au quatrième trimestre pourrait-il dès lors s'expliquer en partie par ces mesures ? Outre les effets d'aubaine déjà notés, il est fort peu probable que le point de revenu supplémentaire concerné ait été totalement affecté à de nouvelles dépenses. En effet, l'utilisation des sommes ainsi disponibles étant libre, plusieurs choix se sont offerts aux ménages : accroissement des dépenses, placement sur des produits plus liquides, remboursement anticipé de crédit, investissement immobilier. Or, la répartition entre ces différents objectifs est difficile à évaluer. En outre, même si aucune

⁴³ Réduction d'impôt sur les crédits à la consommation, déblocage anticipé de l'épargne salariale, donations favorisées entre ascendants et descendants.

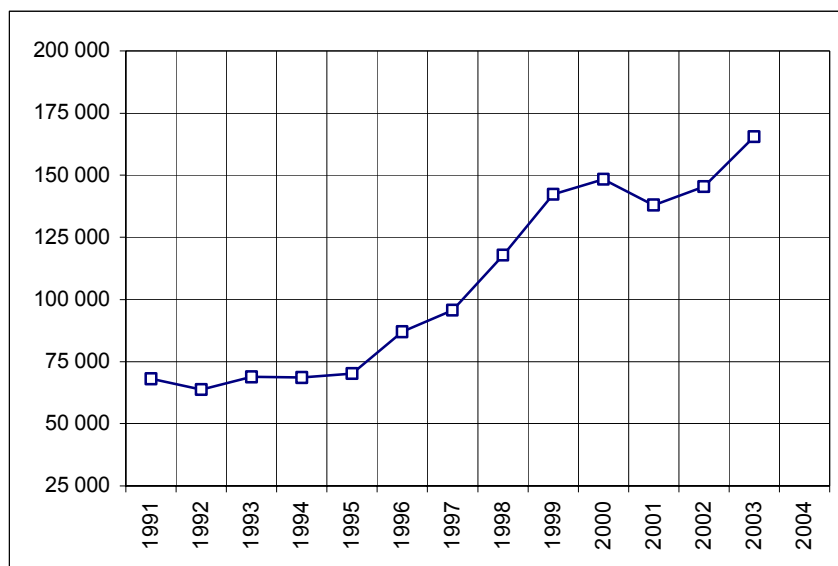
⁴⁴ A la fin janvier 2005, 320 000 dons avaient été effectués pour un montant de 5,4 milliards d'euros.

information n'est disponible quant au profil des ménages ayant eu recours à ces mesures, il est raisonnable de penser qu'elles ont surtout profité aux ménages les plus aisés : cela est vrai des donations mais cela pourrait l'être aussi dans le cas du déblocage de l'épargne salariale. En effet, moins de 4 % des ménages disposant d'un patrimoine inférieur à 3 000 euros détenaient des produits d'épargne salariale début 2004 contre 24 % des ménages dont la valeur du patrimoine s'élève à plus de 450 000 euros. Or, les ménages aux plus hauts revenus sont aussi ceux dont la propension à consommer est la plus faible.

Notons enfin que les professionnels de l'épargne salariale s'attendent au retour partiel sur les fonds de placement des sommes débloquées entre juillet et décembre 2004, les salariés touchant ainsi de nouveau l'abondement des entreprises. Par conséquent, même si ces mesures ont pu partiellement soutenir la consommation au dernier trimestre 2004, leur caractère temporaire laisse planer le risque d'un contre-coup à la baisse au cours des trimestres suivants, et ce d'autant que la plus « productive » des trois (le déblocage de l'épargne salariale) est arrivée à échéance fin 2004.

Graphique 34 : L'activité des commissions de surendettement

(nombre de dossiers déposés en phase amiable)



Source : Banque de France, graphique Conseil économique et social.

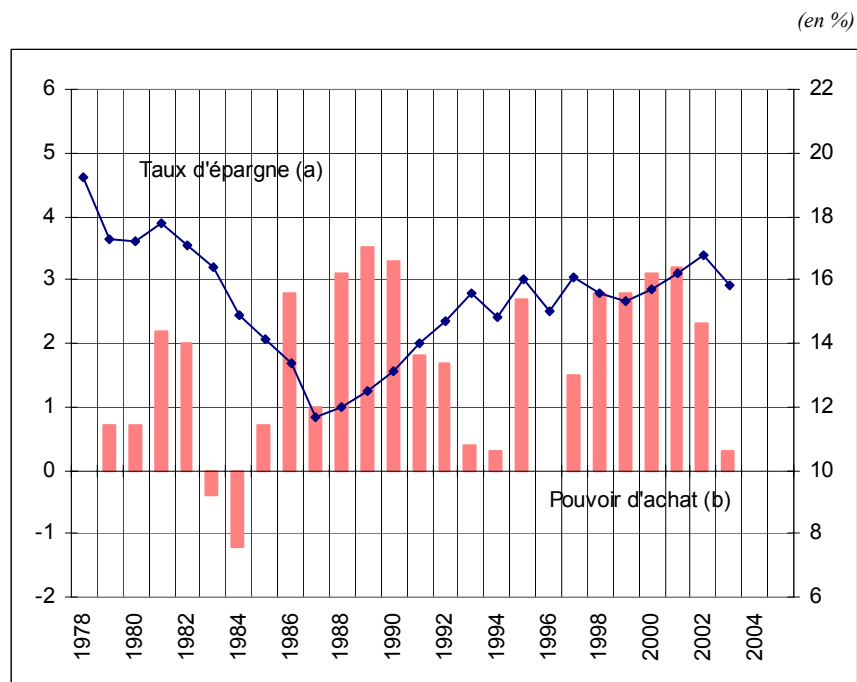
C'est dans le même esprit que le nouveau ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a souhaité favoriser le pouvoir d'achat par le biais d'une prime exceptionnelle d'intéressement que les entreprises auront la possibilité de distribuer en 2005 en fonction des résultats de 2004. Représentant jusqu'à 15 % de l'intéressement 2004 ou 200 euros par salarié, obligatoirement versée en numéraire et ouverte également aux entreprises n'ayant pas encore mis en place l'intéressement, cette prime sera déduite du résultat imposable des entreprises pour 2004 (impôt sur les sociétés payé en 2005).

Le Premier ministre a ensuite généralisé cette approche à l'occasion de son intervention devant notre assemblée le 23 mars dernier, annonçant notamment que les sommes versées par les entreprises à leurs salariés au titre de la participation seraient désormais immédiatement disponibles (et donc imposables) et non plus bloquées pendant cinq ans. On notera que ce choix visant à encourager la consommation immédiate des ménages remet en cause la logique de plus long terme qui était celle de la participation à un moment où les questions de financement des investissements ou des retraites sont pourtant préoccupantes.

2.2. Une nouvelle baisse du taux d'épargne

Il reste qu'après avoir baissé de près d'un point en moyenne annuelle en 2003 (à 15,8 %), le taux d'épargne a poursuivi son recul l'an dernier, se rapprochant de son niveau moyen de la décennie 1990 (15,3 %). Pour l'essentiel, cette baisse aura été concentrée sur le premier trimestre, ainsi que, dans une moindre mesure, sur la fin 2004, deux périodes au cours desquelles les dépenses des ménages ont crû plus vite que le revenu. Contrairement à 2003, elle est intervenue alors que le RDB amorçait son redressement, contribuant à financer une accélération de la consommation, et non pas seulement le maintien de son rythme de croissance. En outre, l'absence d'amélioration de l'environnement macroéconomique (coup d'arrêt de la reprise de l'activité, stabilisation du taux de chômage, perspective de hausse des impôts pour 2005) paraissait plus propice à une stabilisation du taux d'épargne. La persistance de nombreuses incertitudes, illustrée par l'absence de franc redressement de l'indice de confiance, aurait, en effet, pu conduire les ménages à privilégier l'épargne de précaution.

Graphique 35 : L'évolution du pouvoir d'achat et du taux d'épargne des ménages depuis 1978



(a) : Taux d'épargne des ménages (Epargne brut/Revenu disponible brut), échelle de droite.

(b) : Taux de croissance annuel du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages, échelle de gauche.

Source : INSEE, graphique Conseil économique et social.

Il est trop tôt pour affirmer que des effets de richesse positifs aient pu contribuer à l'accroissement de la propension à consommer des ménages l'an dernier. Certes, ces derniers ont bénéficié d'une revalorisation de leur patrimoine immobilier (environ 60 % de la valeur nette du patrimoine total), compte tenu du renchérissement des prix de ces biens, mais un tel phénomène, largement observé dans les pays anglo-saxons, reste à ce jour peu significatif dans le cas des ménages français, en raison de l'absence de mécanisme permettant de tirer parti de la valorisation du logement pour obtenir des crédits supplémentaires. Les initiatives visant à encourager l'usage de « l'hypothèque rechargeable » et à créer un « prêt viager hypothécaire »⁴⁵ pourraient cependant changer la donne.

La hausse de l'endettement pourrait aussi constituer un élément explicatif de la baisse du taux d'épargne : même en tenant compte de la décélération de l'encours des crédits depuis septembre dernier, il aurait dépassé 60 % du RDB contre 57 % en 2003. Leur rythme moyen de progression s'est certes élevé à 8,5 % l'an dernier contre 6,6 % en 2003 mais, contrairement à la fin des années 1990, cette accélération a relevé, pour l'essentiel, des crédits à l'habitat, ce qui ne permet pas d'expliquer le surcroît de dépenses des ménages⁴⁶. Ceux-ci se sont laissés séduire par des conditions de financement très attractives : à la faiblesse des taux débiteurs⁴⁷, liée à la sagesse des taux obligataires et à une concurrence vive entre les circuits de distribution se sont ajoutés l'allongement de la durée moyenne des prêts (17 ans en moyenne contre 13 en 2000), une réduction des exigences en matière d'apport personnel et l'attrait du dispositif Robien (investissement locatif). La pénurie d'offre locative, une des causes de l'augmentation des loyers⁴⁸, mais aussi les préoccupations face à la retraite peuvent aussi avoir joué dans ce sens.

La dynamique de l'investissement immobilier des ménages observée l'an dernier et qui devrait se prolonger cette année a conduit à la poursuite du mouvement de rééquilibrage de la structure de l'épargne initiée en 2003 : la part consacrée à l'achat de logement atteint désormais plus de 50 % (contre 45 % en 2002) et le taux d'épargne financière retrouve ses niveaux de la fin de la

⁴⁵ La première permet à l'emprunteur de réutiliser une hypothèque déjà inscrite pour obtenir un nouveau prêt si le premier a été partiellement remboursé. La seconde consiste en un prêt (versé en capital ou en rente), gagé sur le bien immobilier de l'emprunteur, dont le capital et les intérêts sont remboursés au moment du décès de l'emprunteur. Selon Rexecode, cette mesure permettra aux personnes âgées de disposer de ressources complémentaires sans perdre la propriété de leur immeuble et sera probablement largement utilisée à partir de 2006, ce qui pourrait se traduire par une injection de pouvoir d'achat dans l'économie.

⁴⁶ La croissance des crédits de trésorerie, très dynamique sur la seconde moitié de 2003 (la progression des encours est passée de 1,9 % sur un an à 5,8 % entre mai 2003 et février 2004), s'est stabilisée par la suite autour de 5 % l'an.

⁴⁷ Aucun signe d'accroissement des charges d'intérêt (intérêts bruts versés par les ménages rapportés au revenu disponible, en pourcentage) n'était d'ailleurs perceptible au troisième trimestre 2004, une situation appelée à perdurer tant que les taux à long terme n'amorceront pas de remontée brutale.

⁴⁸ Le gouvernement entend s'attaquer aux règles d'indexation des loyers qui s'avèrent particulièrement inflationnistes.

décennie 1990 (autour de 6 %). Non seulement le rendement des placements financiers a été pénalisé par la faiblesse des taux d'intérêt, mais les ménages, échaudés par la chute des marchés boursiers du début de la décennie, sont restés réticents à l'égard des placements en actions : en dehors des placements liquides, ce sont une fois encore les produits d'assurance-vie qui ont eu leur faveur l'an dernier.

*

* *

Au terme des développements qui précèdent, une conclusion s'impose avec force : il faut, à l'évidence, résister à la tentation à laquelle conduirait une lecture hâtive et insuffisamment critique des productions de certains cénacles internationaux mais aussi des réflexions menées dans notre pays qui dessinent une France inexorablement déclinante et vouée à l'abandon : d'abord parce que le thème du « déclin » est récurrent dans l'histoire des idées depuis le début du XX^{ème} siècle (sinon depuis plus longtemps encore), révélant les doutes et les craintes de la société française face aux mutations auxquelles elle est périodiquement confrontée ; ensuite, parce qu'un pays, à un moment donné, est toujours caractérisé par un équilibre spécifique issu d'une histoire singulière et croisant les domaines économiques, sociaux, culturels ou autres que l'analyse doit savoir subtilement combiner.

Dès lors, un bilan comparatif appellerait le suivi d'une batterie d'indicateurs pertinents, sur des périodes probantes et couvrant un ensemble de pays avec lesquels l'exercice de comparaison est justifié, autant de qualités qui sont rarement réunies conjointement. De telles précautions garantissent d'ailleurs généralement des constats nuancés⁴⁹ qui incitent à s'interroger sur les origines de l'équilibre évoqué ci-dessus : résulte-t-il d'un choix collectif qui possède sa légitimité ou est-ce plutôt le fruit des circonstances, ce qui peut justifier, le cas échéant, de le faire évoluer ?

Cela ne signifie pas pour autant, comme on l'a vu, que « *tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes* » : le chômage de masse qui sévit dans notre pays depuis trop longtemps, la montée des inégalités sociales, la précarisation croissante des individus, les problèmes rencontrés par nos concitoyens dans la vie quotidienne sont là pour témoigner des fractures qui traversent notre société ; l'économie française parvient aussi difficilement à tirer son épingle du jeu en Europe - et plus encore dans le monde -, en affichant des performances qui pourraient sans doute être meilleures compte tenu de son potentiel. Mais elle reste, pour l'heure, l'une des principales économies industrialisées du monde, avec un PIB par habitant parmi les plus élevés et un volume d'exportation non

⁴⁹ Cf. Philippe Aghion et Elie Cohen, « *Education et croissance* », op. cit.

éloigné des meilleurs. C'est aussi structurellement l'une des principales destinations des investissements directs à l'étranger, les opérateurs étant particulièrement attirés par la qualité de ses infrastructures publiques et celle de sa main d'œuvre, dont la productivité horaire est la plus élevée du monde.

Elle peut sans aucun doute faire beaucoup mieux, dans le respect de son identité, fruit d'une longue histoire. Il convient, pour cela, de tracer un chemin, de définir un projet mobilisateur et de combiner de la manière la plus optimale les instruments de la politique économique pour promouvoir la croissance et l'emploi. Des marges de manœuvre existent, en effet, au niveau national qu'il faut savoir saisir. Ni renoncement, ni au contraire angélisme, mais détermination à relever les défis du moment pour améliorer le bien-être des femmes et des hommes de ce pays : tel est le message qui clôt cet ultime chapitre.

CONCLUSION

Les principaux enseignements qu'il convient de tirer de ce rapport peuvent être synthétisés de la manière suivante :

1. **L'environnement international** dans lequel est immergée l'économie française apparaît toujours relativement porteur même si, à la mi-2005, de lourds aléas pèsent sur les perspectives. Deux d'entre eux retiennent, en particulier, l'attention : d'une part, les déséquilibres persistants aux Etats-Unis (les fameux « *déficits jumeaux* ») et le risque de krach obligataire, dans la foulée d'une crise de défiance généralisée à l'égard du dollar ; d'autre part, des marchés des « *commodités* » qui subissent toujours la forte hausse de la consommation des « *nouveaux grands* » – venant s'ajouter à la boulimie de la demande des Etats-Unis – qui pousse les prix à la hausse. Dans ces deux cas, mais aussi pour apporter un peu de répit aux pays les plus pauvres de la planète et remettre de l'ordre dans un monde tourmenté, des progrès dans la coopération internationale sont nécessaires : le thème de la gouvernance de la mondialisation est, à l'évidence, à l'ordre du jour.
2. **L'Europe** doit contribuer à de telles avancées compte tenu de la singularité que représente son projet d'intégration qui concerne un espace de plus de 450 millions d'habitants. Celui-ci arrive à une nouvelle étape, avec l'entrée de nouveaux membres et le « *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* », qui renforce le questionnement identitaire, politique, social et économique qui anime la construction européenne. A cet égard, une meilleure coordination des politiques économiques est indispensable notamment pour faire face à la situation de sous-emploi et de précarité qui reste préoccupante y compris chez les nouveaux entrants. Dans ce cadre, l'euro doit être un élément fédérateur pour résister aux chocs qui affectent la zone au lieu d'être, de fait, la variable d'ajustement du marché des changes. Les prochaines négociations sur les perspectives financières de l'Union pour la période 2007-2013 seront également déterminantes : la mise en œuvre de politiques européennes globales de soutien à la croissance et à l'emploi, en particulier dans le domaine de la recherche, suppose, en effet, que l'Union dispose de ressources suffisantes.

3. Dans ce cadre, **l'économie française** a certes réalisé une performance relativement honorable si on la compare au résultat d'ensemble de ses voisins. On ne saurait toutefois se satisfaire du rythme de croissance sur lequel elle semble installée qui ne lui permet pas des créations d'emplois en nombre suffisant pour résorber un chômage de masse destructeur pour son tissu social.

Ce rapport aura atteint son but s'il engendre une nouvelle ambition pour la politique économique et sociale, en France, en Europe et, à travers elle, dans le monde : revenir aux sources de l'économie politique en visant d'abord et avant tout la meilleure combinaison d'instruments pour améliorer les conditions de vie des peuples. C'est cette ambition qui inspire l'avis issu de ces travaux. Il rassemble une série de propositions en ce sens dont le gouvernement, mais aussi les forces vives de ce pays, peuvent se saisir, dans l'intérêt du bien-être de nos concitoyens.

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : La croissance du PIB dans les grandes régions du monde selon le Fonds monétaire international	12
Tableau 2 : La contribution des grandes régions et des principaux pays à la croissance mondiale en 2003	16
Tableau 3 : Le taux de chômage dans l'Union européenne à 25, aux Etats-Unis et au Japon	72
Tableau 4 : La croissance dans l'Union européenne à 25	74
Tableau 5 : Indicateurs significatifs de la stratégie de Lisbonne à mi-parcours ..	79
Tableau 6 : L'investissement en équipement (1971-2006)	82
Tableau 7 : Le travail à temps partiel et le travail temporaire dans l'Union européenne à 25	88
Tableau 8 : Les finances publiques dans l'Union européenne en 2005 et 2006 ..	94
Tableau 9 : Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) dans la zone euro	105
Tableau 10 : Les échanges commerciaux de la France par branches en 2004 ...	121
Tableau 11 : Les contributions à la croissance	122
Tableau 12 : La structure géographique des échanges commerciaux de la France en 2004	125
Tableau 13 : Les effectifs salariés dans le secteur marchand	145
Tableau 14 : Plan de cohésion sociale : la simplification des contrats aidés en 2005	148
Tableau 15 : Les demandeurs d'emploi de catégorie 1 à la fin de l'année 2004 ..	156
Tableau 16 : Les demandeurs d'emploi de longue durée de catégorie 1 à la fin de l'année 2004	156
Tableau 17 : L'évolution de l'indice de salaire mensuel brut de base dans le secteur privé	160
Tableau 18 : L'évolution de l'indice de traitement mensuel brut de base des fonctionnaires titulaires de l'Etat	160
Tableau 19 : La part des prestations sociales dans le PIB	165
Tableau 20 : L'évolution des prestations sociales	166
Tableau 21 : Mesures présentées par le gouvernement concernant les prélèvements obligatoires en 2005	167
Tableau 22 : Impact financier en 2007 de la réforme de l'assurance maladie ...	168

Graphique 1 :	La croissance mondiale de 1990 à 2004	9
Graphique 2 :	La croissance mondiale depuis 1970	10
Graphique 3 :	L'évolution du taux de change du dollar face au yen et à l'euro depuis 2002	34
Graphique 4 :	La croissance cumulée du PIB en volume de la Chine, de l'Inde et du Brésil depuis 20 ans (1985-2004)	42
Graphique 5 :	Le prix du pétrole depuis 1980	48
Graphique 6 :	Le prix des matières premières depuis 1980	49
Graphique 7 :	Les prévisions de l'OMC sur les importations de vêtements de l'Union européenne (en %)	55
Graphique 8 :	Population disposant de moins de 1 dollar par jour	60
Graphique 9 :	La croissance cumulée de l'Union européenne, des Etats- Unis et du Japon depuis dix ans	68
Graphique 10 :	La croissance trimestrielle comparée de l'Union européenne et des Etats-Unis depuis 2002	70
Graphique 11 :	Les soldes budgétaires et l'endettement public dans l'Union européenne à 15 en 2004	96
Graphique 12 :	L'inflation dans la zone euro depuis janvier 2002	107
Graphique 13 :	Le taux directeur de la BCE, l'évolution de M3 et de l'inflation dans la zone euro depuis 1999	110
Graphique 14 :	Les taux d'intérêt directeurs de la Réserve fédérale, de la BCE et de la Banque d'Angleterre depuis le lancement de l'euro	112
Graphique 15 :	Le taux de change de l'euro en dollar des Etats-Unis depuis avril 2004	114
Graphique 16 :	La croissance annuelle du PIB de la France depuis 1979	119
Graphique 17 :	L'évolution des contributions à l'évolution du PIB depuis 1994	120
Graphique 18 :	Les échanges commerciaux de la France depuis 1995	122
Graphique 19 :	L'investissement des entreprises en France depuis 1992	132
Graphique 20 :	Le taux de marge des entreprises françaises depuis 1978	133
Graphique 21 :	Le taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie en France depuis 1999	138
Graphique 22 :	La consommation des ménages et l'investissement des entreprises	139
Graphique 23 :	L'évolution du « moral » des ménages en France depuis 1993	141
Graphique 24 :	La croissance trimestrielle du PIB et les créations nettes d'emplois salariés en France depuis 1990	144
Graphique 25 :	La durée hebdomadaire moyenne du travail des salariés à temps complet du secteur marchand en France depuis 1993	146
Graphique 26 :	Les difficultés de recrutement dans l'industrie manufacturière en France	151

Graphique 27 :	L'évolution du nombre des demandeurs d'emploi en France depuis 1996	154
Graphique 28 :	Les conflits du travail	162
Graphique 29 :	Le partage de la valeur ajoutée en France depuis 1978	164
Graphique 30 :	Le BIP 40, un baromètre des inégalités et de la pauvreté	169
Graphique 31 :	L'évolution du nombre des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (RMI)	170
Graphique 32 :	Le pouvoir d'achat et la consommation des ménages	171
Graphique 33 :	Les prix à la consommation en France depuis 1991	172
Graphique 34 :	L'activité des commissions de surendettement	175
Graphique 35 :	L'évolution du pouvoir d'achat et du taux d'épargne des ménages depuis 1978	177
Encadré 1 :	L'adoption éventuelle d'une cible d'inflation par la Fed	19
Encadré 2 :	Des taux longs historiquement bas	28
Encadré 3 :	Point sur l'Asie émergente	37
Encadré 4 :	Point sur l'Amérique latine	41
Encadré 5 :	Les conclusions du rapport de MM. Patrick Artus et Gilbert Cette au Conseil d'analyse économique « Productivité et croissance » (2004)	80
Encadré 6 :	Les finances publiques françaises en 2005 et à l'horizon 2008.....	97
Encadré 7 :	Les atouts du commerce extérieur allemand.....	127
Encadré 8 :	Les PME restent prudentes pour 2005	135
Encadré 9 :	L'enjeu de la transmission des entreprises	137

TABLE DES SIGLES

ACOSS	: Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AFPA	: Agence pour la formation professionnelle des adultes
AIE	: Agence internationale de l'énergie
AII	: Agence de l'innovation industrielle
ANPE	: Agence nationale pour l'emploi
APU	: Administrations publiques
ASS	: Allocation spécifique de solidarité
BCE	: Banque centrale européenne
BIP 40	: Baromètre des inégalités et de la pauvreté
BIT	: Bureau international du travail
CAE	: Contrat d'accompagnement vers l'emploi
CEC	: Contrat emploi consolidé
CI-RMA	: Contrat d'insertion - revenu minimum d'activité
CIE	: Contrat initiative emploi
CIVIS	: Contrat d'insertion des jeunes dans la vie sociale
CJE	: Contrat jeunes en entreprises
CNUCED	: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DGCCRF	: Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DTS	: Droit de tirage spécial
FMI	: Fonds monétaire international
GOPE	: Grandes orientations des politiques économiques
IDH	: Indicateur du développement humain
IPC	: Indice des prix à la consommation
IPCH	: Indice des prix à la consommation harmonisé
IRES	: Institut de recherches économiques et sociales
IRPP	: Impôt sur le revenu des personnes physiques
OFCE	: Observatoire français des conjonctures économiques
OGM	: Organisme génétiquement modifié
OIT	: Organisation internationale du travail
OMC	: Organisation mondiale du commerce
ONG	: Organisation non gouvernementale
PGF	: Productivité globale des facteurs
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	: Parité de pouvoir d'achat
PPTE	: Pays pauvres très endettés
RAI	: Réseau d'alerte sur les inégalités
RDB	: Revenu disponible brut
RMA	: Revenu minimum d'activité
RMI	: Revenu minimum d'insertion

RNB	: Revenu national brut
SAE	: Stage d'accès à l'entreprise
SIFE	: Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SMB	: Salaire mensuel de base
SMPT	: Salaire moyen par tête
TIC	: Technologies de l'information et de la communication
UEM	: Union économique et monétaire

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Cet avis met en avant 20 propositions – conjuguant la nécessaire efficacité économique et l'impératif de justice sociale – qui visent à sortir l'Europe de sa morosité et à permettre à la France de retrouver confiance dans ses propres capacités.

Le Conseil économique et social se préoccupe ainsi de l'instabilité du marché des changes et des conditions d'un véritable pilotage de l'Union européenne. Pour notre pays, il prône une politique incitant les entreprises à sortir de leur prudence et faisant face tant au niveau élevé du chômage qu'à la montée des inégalités.