SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 23 juin 1999 ..... I - 1

INTRODUCTION 5

CHAPITRE I - L'ÉCONOMIE MONDIALE SOUS LE CHOC DES CRISES FINANCIÈRES 7

I - DE LA CRISE ASIATIQUE À LA CRISE BRÉSILIENNE.....7

A - LA PROPAGATION DE LA CRISE ASIATIQUE AUX AUTRES PAYS ÉMERGENTS 7
1. Retour sur la crise financière en Asie 7
2. La crise russe de l'été 1998 et son impact 10
3. Les difficultés de l'Amérique latine.....11

B - UNE CROISSANCE RESTÉE DYNAMIQUE EN AMÉRIQUE DU NORD ET EN EUROPE 14
1. Les effets contradictoires de la crise des pays émergents 14
2. Les zones de croissance les plus dynamiques de la planète 16

II - DES PERSPECTIVES INCERTAINES POUR L'ÉCONOMIE MONDIALE.....18

A - LA CONFIRMATION D'UN RALENTISSEMENT 18
1. Une sortie de crise longue et difficile pour la plupart des pays émergents 19
2. Le Japon, élément décisif de la reprise mondiale 21
3. Une interrogation majeure : les perspectives de croissance aux Etats-Unis.....22
4. Une situation conjoncturelle en demi-teinte pour l'Union européenne 23

B - LES RÉFLEXIONS EN COURS SUR LA RÉGULATION DE L'ÉCONOMIE MONDIALE 24
1. Le nouveau rôle des actionnaires dans le « *gouvernement* » des entreprises et ses conséquences.....25
2. La gestion des crises financières et la nécessité de la prévention ...26

CHAPITRE II - UNE CROISSANCE AUX RESSORTS DISTENDUS 31

I - 1998 : UNE AMÉLIORATION DE L'ACTIVITÉ ET DE L'EMPLOI.....31

A - VUE D'ENSEMBLE DE L'ANNÉE : UNE CROISSANCE SOUTENUE ET VERTUEUSE.....31
1. Une demande intérieure particulièrement dynamique.....32

2. Des créations d'emplois importantes autorisant la poursuite de la baisse du chômage 41
3. Une « *inflation zéro* » et une baisse des prix à la production....46
4. Le maintien d'un excédent extérieur élevé 48
5. Une transition technique réussie vers l'euro 52

B - UNE INFLEXION DEPUIS L'ÉTÉ 53
1. Une moindre croissance du PIB, un plafonnement de la production industrielle et un secteur tertiaire toujours dynamique....53
2. Un essoufflement de la demande intérieure 55
3. Un tassement du marché de l'emploi 57

II - 1999 : UNE CROISSANCE RALENTIE 58

A - LES PERSPECTIVES GOUVERNEMENTALES 58

B - UNE PRÉVISION SOUMISE À DE NOMBREUX ALÉAS....60
1. Les aléas liés à l'environnement international 61
2. Les aléas d'ordre interne....62
3. Quelles conséquences pour les finances publiques ? 67

CHAPITRE III - LA COMPATIBILITÉ DE LA GESTION MACRO-ÉCONOMIQUE AVEC LA NOUVELLE DONNE EUROPÉENNE 69

I - LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LES EFFORTS DE CONVERGENCE DANS LE CADRE DE L'UEM 69

A - LES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES....70

B - LA POLITIQUE MONÉTAIRE DE LA BCE 71

C - LES « *GRANDES ORIENTATIONS* » DÉFINIES PAR LA COMMISSION 74

II - L'ARTICULATION DES CHOIX DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE NATIONALE EN FAVEUR DE LA CROISSANCE ET DE L'EMPLOI 77

A - LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE 77
1. L'exécution du budget de l'Etat pour 1998 78
2. Le budget de l'Etat pour 1999 78
3. La loi de programmation budgétaire 2000-2002 et le projet de loi de finances pour 2000 82

B - LES RÉFLEXIONS EN FAVEUR D'UN RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE 86

CONCLUSION....89

ANNEXE A L'AVIS....91
SCRUTIN....91

DÉCLARATIONS DES GROUPES.....93
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....113

AVIS

adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 23 juin 1999

L'article 2 du décret du 6 septembre 1984, relatif à l'organisation du Conseil économique et social, prévoit que la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture doit soumettre des rapports périodiques de conjoncture économique. La présentation de l'avis[1] sur la « *conjoncture au premier semestre 1999* » a été confiée à M. Bernard Calvet.

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

- M. Bernard Brunhes, Président directeur général de Brunhes consultant ;
- M. André Gauron, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes, membre du Conseil d'analyse économique ;
- M. Claude Seibel, Directeur de la DARES au ministère de l'emploi et de la solidarité, membre du Conseil d'analyse économique ;
- M. André Babeau, Directeur général du Centre de recherche pour l'épargne (CREP SA) ;
- M. Gérard Maarek, Chef du département des études économiques et bancaires du Crédit agricole, membre du Conseil d'analyse économique ;
- M. Jean-Paul Betbeze, Directeur des études économiques et financières au Crédit Lyonnais ;
- M. Denis Ferman, Premier sous-gouverneur de la Banque de France ;
- M. Paul Champsaur, Directeur général de l'INSEE, membre du Conseil d'analyse économique ;
- M. Vasco Cal, Rapporteur de l'avis du Comité économique et social européen sur le rapport économique de la Commission pour 1999.

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

---

[1] L'ensemble du projet d'avis a été adopté par un vote au scrutin public par 97 voix contre 54 et 25 abstentions (voir en annexe le résultat du scrutin).

INTRODUCTION

L'économie française a connu, en 1998, une croissance relativement vive dans un contexte pourtant peu favorable, marqué par la diffusion progressive de la « *crise asiatique* » à l'ensemble de l'économie mondiale. Cette performance a reposé sur la vigueur de la demande intérieure qui a toutefois donné, dès le début du second semestre, des signes de faiblesse, à l'unisson de la situation de nos principaux partenaires de l'Union européenne.

Ce ralentissement de la croissance semble s'être prolongé depuis le début de cette année alors que le climat international s'est de nouveau dégradé avant même la prise en compte des répercussions difficilement appréciables à ce jour du conflit au Kosovo. S'agit-il d'une « *pause* » momentanée sur le sentier d'expansion de l'économie française, d'un simple « *trou d'air* » aux origines extérieures, voué à laisser la place, dès l'été prochain, à une nouvelle phase d'accélération du rythme de croissance ? Ce ralentissement est-il, au contraire, plus durable, les ressorts internes de la croissance ayant été profondément affectés, ce qui compromettrait les grands équilibres économiques, sociaux et financiers de notre pays ?

C'est à cette question que s'efforce de répondre, en priorité, le Conseil économique et social à travers cet avis, afin de dégager un certain nombre d'orientations de politique économique et sociale adaptées à la situation et aux perspectives de notre économie. L'actualité oblige de réserver, dans ce cadre, plus encore que par le passé, une place privilégiée à la dimension européenne du sujet, dès lors que l'année 1999 restera, à la fois, comme l'année de l'euro et de la première application d'une politique monétaire unique pour l'ensemble des pays de la zone et celle des premiers pas d'une coordination renforcée des politiques économiques en Europe.

CHAPITRE I

L'ÉCONOMIE MONDIALE SOUS LE CHOC DES CRISES FINANCIÈRES

Du 2 juillet 1997 (date de la décision des autorités thaïlandaises de laisser flotter le bath) au 13 janvier 1999 (dévaluation du réal brésilien), en passant par le 17 août 1998 (crise du rouble), les pays émergents ont vécu 18 mois de très fortes secousses financières. Cette instabilité, dont les causes immédiates ont été spécifiques à chacun des pays concernés, a eu d'importantes répercussions sur l'ensemble de l'économie mondiale et ses effets continuent à se faire sentir. Elle est aujourd'hui à l'origine de réflexions et de propositions sur les moyens les plus adaptés pour limiter la fréquence et l'ampleur des soubresauts du système monétaire international.

I - DE LA CRISE ASIATIQUE À LA CRISE BRÉSILIENNE

A - LA PROPAGATION DE LA CRISE ASIATIQUE AUX AUTRES PAYS ÉMERGENTS

1. Retour sur la crise financière en Asie

◆ Comme les autres économies des pays d'Asie du Sud-est, la **Thaïlande** a connu, au début des années 90, un fort mouvement de libéralisation financière qui a mis fin à un système basé sur une abondante épargne locale et le contrôle quantitatif du crédit par l'Etat. L'afflux des capitaux privés extérieurs a été encouragé mais n'a cependant pas été accompagné d'une surveillance renforcée du secteur bancaire, ce qui a conduit à des prises de risques excessives. C'est ainsi qu'une part élevée de la dette du secteur privé a été libellée en monnaie étrangère sans couverture du risque de change (en raison notamment de l'ancrage du bath thaïlandais au dollar des Etats-Unis depuis 1996). De même, de nombreux projets à long terme ont été financés par des emprunts à court terme. Cette situation a été particulièrement aggravée en Thaïlande par une importante spéculation immobilière.

La dégradation des fondamentaux de l'économie, en particulier du solde commercial en raison du ralentissement de la demande sur les produits de la région et de l'appréciation de la monnaie liée au dollar, a sans doute contribué au retournement des anticipations. Il reste que l'inversion des mouvements de capitaux consécutive à la perte de confiance des prêteurs s'est traduite par un véritable mouvement de panique. Les vigoureuses attaques spéculatives contre la monnaie thaïlandaise à partir de mai 1997 ont conduit les autorités à renoncer à défendre la parité fixe du bath le 2 juillet.

Cette crise de change a entraîné une dévaluation qui dépassait 46 % par rapport au dollar à la fin de 1997. La Bourse de Bangkok - en nette baisse depuis 1996 - s'est effondrée (- 55 % en un an, au 31 décembre 1997). La croissance, déjà en cours de ralentissement (+ 5,5 % en 1996 après + 8,8 % en 1995) a été

rapidement affectée par la crise de liquidité qui a atteint les banques et les entreprises dont les charges réelles de l'endettement contracté en monnaie étrangère se sont très alourdies.

◆ La crise s'est rapidement étendue aux autres pays émergents de la région. Cette **contagion** peut s'expliquer par plusieurs raisons :

- la panique financière s'est généralisée, un pessimisme excessif succédant à l'optimisme excessif des années précédentes vis-à-vis du « *miracle asiatique* » et les garanties implicites des Etats en cas de défaut de paiement risquant de ne pas jouer ;
- la succession des dévaluations devenait inévitable dans la mesure où les exportations des pays de la zone sont largement concurrentes entre elles. Le maintien d'un lien étroit des monnaies nationales avec le dollar se traduisait, en effet, par une importante perte de compétitivité pour des pays qui connaissaient, en outre, d'importants déficits des échanges extérieurs ;
- les autres éléments de vulnérabilité confirmés ou révélés par la crise en Thaïlande étaient également présents dans la plupart des autres économies de la région : institutions financières peu préparées à la déréglementation, nombreux emprunts à court terme en devises étrangères, capitaux finançant des investissements à la rentabilité mal assurée, bulles immobilières ou boursières.

Après la Thaïlande, les attaques spéculatives se sont donc rapidement portées sur la Malaisie, les Philippines et l'Indonésie. A la fin de l'année 1997, le ringgit malais avait ainsi perdu 35 % de sa valeur en un an par rapport au dollar américain, le peso philippin 34 % et la roupie indonésienne 46 %. Au cours de la même période, les cours boursiers en monnaie nationale avaient baissé de 52 % en un an à Kuala-Lumpur, de 41 % à Manille et de 37 % à Djakarta.

Le deuxième acte de la crise asiatique s'est déroulé à la fin du mois d'octobre à partir de la chute brutale de la Bourse de Hongkong (d'environ 40 % en monnaie locale). Elle atteint alors la Corée-du-Sud (dévaluation du won de 50 % par rapport au dollar entre le 31 décembre 1996 et le 31 décembre 1997 et, dans le même temps, baisse de 42 % de la Bourse de Séoul). Entre autres conséquences, le chômage a explosé, avivant les tensions sociales et faisant apparaître l'insuffisance des systèmes de relations sociales et de protection sociale.

Le Fonds monétaire international (FMI) est intervenu assez rapidement auprès des pays les plus touchés en mobilisant une aide financière de la communauté internationale en contrepartie de l'adoption de programmes de réforme économique. 117,7 milliards de dollars ont ainsi été engagés pour la Thaïlande (17,2 milliards de dollars en juillet 1997), l'Indonésie (42,3 milliards de dollars en octobre 1997) et la Corée-du-Sud (58,2 milliards de dollars en novembre 1997). De même, le programme et les concours aux Philippines ont été prolongés.

En revanche, si cette secousse a concerné tous les marchés, la crise financière a largement épargné certains pays comme Singapour, Taïwan ou la

Chine qui avaient notamment pour caractéristiques communes de disposer d'excédents commerciaux et de systèmes financiers encore très contrôlés. La Chine en particulier, dont la compétitivité a résisté, tire un avantage politique majeur de sa politique de responsabilité monétaire qui lui permet de se présenter comme un pôle de stabilité en dépit des risques que fait courir, dans certaines régions (Shanghai), la bulle immobilière.

Tableau 1 : Solde des transactions courantes

(en % du PIB)

	1995	**1996**	**1997**
Singapour	+ 16,8	+ 15,7	+ 15,2
Taïwan	+ 2,1	+ 4,0	+ 2,6
Chine	+ 0,2	+ 0,9	+ 2,4
Hongkong	- 3,9	- 1,3	- 1,5
Corée-du-Sud	- 2,0	- 4,9	- 2,0
Indonésie	- 3,3	- 3,3	- 2,6
Malaisie	- 10,0	- 4,9	- 4,8
Philippines	- 4,4	- 4,7	- 5,2
Thaïlande	- 8,0	- 7,9	- 2,0

Source : Rapport annuel 1998 du Fonds monétaire international.

Mouvements collectifs d'affolement et inquiétudes justifiées concernant l'évolution des « *fondamentaux* » des pays de l'Asie du Sud-est semblent donc s'être conjugués pour déclencher, puis entretenir, la crise.

◆ Le **Japon** joue un rôle particulièrement important dans la poursuite de la crise en Asie. La langueur - persistante depuis 1991, à l'exception d'un rebond à + 4,1 % en 1996 - de la croissance de la deuxième économie du monde s'est transformée, pour la première fois depuis le choc pétrolier de 1973, en nette récession à partir des derniers mois de l'année 1997 (- 0,4 % au 4ème trimestre 1997 puis - 1,2 % et - 0,7 % pour les deux premiers trimestres de 1998).

La chute de la demande dans les pays émergents voisins et l'appréciation du yen face aux monnaies asiatiques dévaluées ont entraîné un net ralentissement des exportations nippones. Les établissements financiers japonais, fortement impliqués dans les pays asiatiques en difficulté (voir tableau ci-dessous), ont vu leur situation fragilisée par des montants impressionnants de créances douteuses, ce qui les ont conduit à restreindre leur offre de crédit. Cette dégradation a également été accentuée par la chute boursière : à la fin de l'année 1997, l'indice Nikkei de la Bourse de Tokyo avait reculé de 21 % sur un an en monnaie nationale (- 29 % en dollar).

A l'inverse, la faiblesse persistante de la demande intérieure a sérieusement contribué à limiter les importations japonaises et donc la relance dans les pays proches.

Tableau 2 : Les créances des banques sur les marchés émergents

(Déclarations à la Banque des règlements internationaux, fin juin 1998, en milliards de dollars)

	Russie	**Europe orientale**	**Amérique latine (a)**	**Asie (b)**	**Afrique**	***Total***
Etats-Unis	7,8	4,6	58,5	18,7	4,8	*94,4*
Japon	1,0	3,1	14,5	91,8	2,3	*112,7*
Allemagne	31,3	21,2	34,9	34,3	9,4	*131,1*
France	6,7	4,5	23,6	28,0	18,7	*81,5*
Italie	4,3	2,1	13,2	3,1	2,9	*25,6*
Pays-Bas	4,0	4,6	17,7	15,2	3,8	*45,3*
Royaume-Uni	1,8	2,0	21,2	22,8	3,9	*51,7*
Suisse	7,7	2,2	16,3	5,9	2,9	*35,0*
Autres	11,2	13,3	70,9	49,8	9,5	*154,7*
Total	*75,8*	*57,6*	*270,8*	*269,6*	*58,2*	*732,0*

(a) : Brésil, Argentine, Chili, Colombie, Mexique, Pérou et Venezuela.
(b) : Chine, Corée, Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande.

Source : BRI - statistiques bancaires internationales consolidées.

2. La crise russe de l'été 1998 et son impact

◆ Ces dernières années, la Russie avait rompu avec le financement des déficits publics par création monétaire mais avait émis massivement des titres d'Etat. L'hyperinflation a ainsi disparu (la hausse des prix a été réduite de 130 % en 1995 à 11 % en 1997) mais les incertitudes politiques et économiques ont obligé le gouvernement à accepter des taux d'intérêt réels extrêmement élevés (jusqu'à 150 % au mois de mai 1998) qui ont considérablement alourdi le poids de la dette. Parallèlement, la baisse du prix des matières premières due à la contraction de la demande mondiale depuis la crise asiatique a considérablement détérioré les comptes extérieurs (gaz, pétrole et aluminium représentent la moitié du total des exportations du pays). Confrontée à de graves difficultés budgétaires - aggravées par une médiocre collecte fiscale - et à une défiance croissante des investisseurs étrangers vis-à-vis de l'ensemble des pays émergents ou « *en transition* », la Russie s'est trouvée en situation de cessation de paiement durant l'été 1998, peu après que lui ait été accordé, sous l'égide du FMI, un crédit de 22,6 milliards de dollars. Un premier versement de 4,8 milliards de dollars a immédiatement été dépensé en vain pour faire face aux attaques contre le rouble (un accord prévoyant un assainissement des finances publiques avait déjà été signé en février 1998).

Le 17 août, le gouvernement a suspendu le remboursement de sa dette interne en bons du Trésor (GKO) et en obligations d'Etat (OFZ), dont un tiers est détenue par des non-résidents. Les autorités ont d'abord élargi la bande de fluctuation de la monnaie avant d'être contraintes, face à la forte diminution des réserves de change, de la laisser flotter. En outre, pour sauver les banques privées russes de la banqueroute, Moscou a imposé un moratoire de 90 jours sur leurs engagements vis-à-vis des créanciers étrangers. La monnaie russe a alors perdu près de 70 % de sa valeur qui s'établissait en fin d'année à près de 20 roubles pour un dollar (contre 6 roubles pour un dollar au début 1998).

Un accord a été conclu en novembre 1998 avec les grandes banques occidentales, conduites par la Deutsche Bank, sur la restructuration de la dette interne. Il prévoyait le remboursement rapide de 10 % des titres et la conversion de 20 % en bons permettant notamment aux banques étrangères d'acquérir des actions de banques russes ou de payer leurs impôts. Les 70 % restant ont été échangés contre de nouveaux bons du Trésor de 4-5 ans avec un taux d'intérêt de 30 % les deux premières années. Par ailleurs, la fin du moratoire sur les engagements externes des banques a expiré sans que leur situation se soit réellement améliorée.

Au début de l'année 1999, la Russie faisait également savoir qu'elle serait dans l'incapacité de rembourser intégralement les intérêts et l'amortissement de sa dette extérieure publique (17,5 milliards de dollars dus en 1999).

◆ L'impact extérieur de la crise russe est cependant resté limité compte tenu de son poids réduit dans le commerce mondial : la Russie et les pays de l'ex-URSS qui lui sont encore économiquement liés (la CEI et les trois Etats baltes) représentent environ 1,5 % des échanges internationaux.

Même les autres pays d'Europe centrale et orientale (Albanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Roumanie) ont désormais des liens commerciaux très réduits avec la Russie et son environnement immédiat : les deux-tiers de leurs exportations sont désormais destinés à l'Europe occidentale et 10 % seulement à l'ensemble des pays de l'ex-URSS.

La crise financière fait cependant peser une menace non négligeable sur les banques allemandes, de loin les plus impliquées avec plus de 40 % du total des encours bancaires étrangers dans le pays, contre seulement 9 % pour les banques françaises (Cf. tableau 2).

3. Les difficultés de l'Amérique latine

◆ Dans le prolongement de la crise asiatique et de la dévaluation du rouble, la défiance des investisseurs et les conséquences commerciales n'ont pas épargné l'Amérique latine. Prioritaire, la lutte contre l'hyperinflation des années 1980 et 1990 a été couronnée de succès : de 700 % par an en moyenne durant la période 1985 - 1994 (dépassant même 3000 % au Brésil et en Argentine en 1989-1990), la hausse des prix était revenue, en moyenne, à 11 % en 1997 (6 % au Brésil et 0,5 % en Argentine).

Ce résultat a été obtenu, le plus souvent, par la mise en place de politiques de change basées sur un lien étroit des monnaies nationales avec le dollar américain. Le succès dans la lutte contre l'inflation a ainsi permis de garantir aux investisseurs une plus grande stabilité de l'environnement macro-économique qui s'est également caractérisé par une consolidation des systèmes bancaires locaux depuis la crise du peso mexicain en 1994.

◆ Ces politiques rigoureuses de maintien du niveau des monnaies ont cependant pesé sur la compétitivité des exportateurs - et donc sur les comptes extérieurs - de ces pays qui demeurent très dépendants de leurs ventes de produits agricoles primaires (Brésil, Argentine, Colombie), de pétrole (Mexique, Venezuela, Equateur, Colombie) ou de cuivre (le Chili est le principal producteur mondial et le cuivre représente à lui seul 40 % de ses ventes totales à l'étranger) dans un contexte de demande mondiale déprimée pour les matières premières.

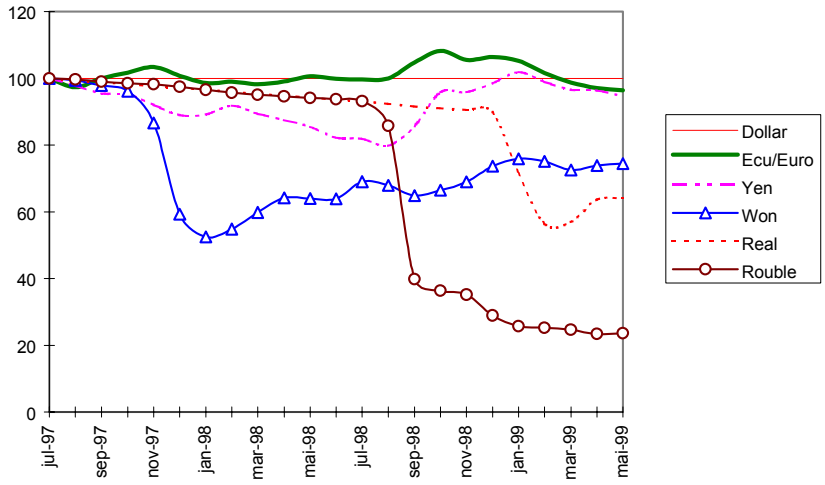
En outre, les régimes de change fixes ou quasiment fixes se prêtent plus aisément aux attaques spéculatives déterminées. Résister à ces attaques et conserver les capitaux étrangers a nécessité, pour les pays concernés, l'utilisation d'une très grande partie de leurs réserves de change et l'augmentation des taux d'intérêt à des niveaux extrêmement élevés.

La mise en place de politiques budgétaires très restrictives et le niveau prohibitif du crédit ont alors contribué à brider les perspectives de croissance économique. L'Amérique latine s'est ainsi trouvée confrontée à un véritable krach boursier (- 33 % en un an au 31 décembre 1998 à Sao Paulo, - 25 % à Buenos Aires, à Mexico et à Santiago).

◆ Principale économie de la région, le **Brésil** s'est trouvé en première ligne après la crise russe. Il a porté ses taux d'intérêt à court terme à près de 50 % au mois d'octobre 1998 pour faire face aux importantes sorties de capitaux. L'importante dette publique à court terme - et très majoritairement à taux variable - du pays s'en est trouvée considérablement alourdie. L'annonce d'un plan d'austérité budgétaire pour la période 1999-2001 et l'aide financière internationale préventive mise en place avec le FMI en novembre 1998 (une enveloppe globale de 41,5 milliards de dollars dont une première tranche de 9,4 milliards de dollars a été immédiatement versée) ont calmé très provisoirement les tensions sur le marché des changes tout en les intensifiant sur le plan politique et social. La menace lancée par plusieurs gouverneurs d'Etats du Brésil de décider un moratoire sur leur dette a rapidement relancé les attaques contre la monnaie brésilienne.

Le 13 janvier 1999, les autorités décidaient l'élargissement de la marge de fluctuation du réal avant de renoncer à soutenir son cours dès le 15 janvier. La monnaie brésilienne perdait alors, en quelques jours, plus de 40 % de sa valeur par rapport au dollar. Les taux d'intérêt ont cependant été maintenus à un niveau très élevé (plus de 40 %), afin d'éviter une baisse accrue de la monnaie et surtout conjurer un regain de l'inflation résultant du renchérissement des importations.

Graphique 1 : L'évolution des taux de change par rapport au dollar



Sources : Taux sur le marché de New-York et calculs Rexecode pour les moyennes mensuelles.

*
* *

Contagion financière - par la défiance généralisée des détenteurs de capitaux à l'égard des économies émergentes - puis contagion commerciale - par la baisse de la demande en provenance de ces pays - sont donc les deux vecteurs par lesquels la crise s'est propagée dans le monde.

La baisse généralisée des prix sur les marchés des **matières premières** et ses conséquences négatives pour les Etats les plus concernés doivent être particulièrement soulignées : exprimé en dollar, l'indice d'ensemble des matières premières (produits alimentaires et matières premières agricoles, pétrole, métaux communs et précieux) a baissé de 25 % environ en 1998, selon Rexecode. Il s'agit là d'un véritable retournement des termes de l'échange pour des pays comme ceux de l'Afrique sub-saharienne (- 10 % globalement pour 1998 après une amélioration d'environ + 5 % entre 1993 et 1997) qui se combine, comme ailleurs, avec un ralentissement des débouchés.

Le marché du pétrole, en particulier, a retrouvé, en termes réels, des niveaux antérieurs au choc pétrolier de 1973, en dépit de tentatives d'accords de réduction de la production négociés entre les principaux producteurs. Ainsi, le cours du baril de brent - qualité de référence de la Mer du Nord - a chuté d'un tiers, tombant à 13 dollars en moyenne annuelle sur l'année 1998 (19 dollars en moyenne annuelle en 1997) et diminuant très fortement les ressources extérieures et les recettes publiques des pays producteurs. Le cas de l'Iran est typique : le pétrole représente 85 % de ses exportations et 60 % de ses recettes budgétaires.

La dégradation de l'équilibre de ses finances publiques va entraîner un ralentissement de la croissance des dépenses publiques, la monnaie se déprécie sur le marché noir (- 28 % sur les neuf premiers mois de 1998) et l'inflation est repartie à un rythme supérieur à 20 % l'an.

On a pu constater une évolution parallèle pour les produits alimentaires, les matières premières agricoles (certaines d'entre elles sont directement concurrencées par des produits synthétiques dont les coûts dépendent du prix du pétrole) ou les métaux communs (le cuivre étant le plus touché). Les métaux précieux (or, argent) ont mieux résisté tout en demeurant également sur une pente descendante.

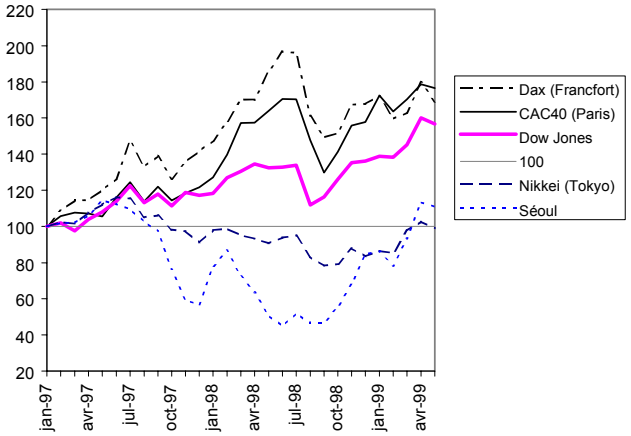
B - UNE CROISSANCE RESTÉE DYNAMIQUE EN AMÉRIQUE DU NORD ET EN EUROPE

1. Les effets contradictoires de la crise des pays émergents

◆ Sur les marchés financiers des Etats-Unis et de l'Union européenne, des **effets positifs** se sont largement fait sentir avec le retour des capitaux vers les régions considérées comme les plus sûres, le « *flight to quality* ». Cet afflux encourage nettement l'évolution à la hausse des marchés boursiers dans ces pays, toutefois momentanément interrompue sur l'ensemble des places après chaque choc important. Il explique également la poursuite de la baisse des taux d'intérêt à long terme dans la zone euro et aux Etats-Unis en 1998.

Les évolutions boursières ont donc été très largement positives en 1998 : + 40 % environ sur un an à Milan et Madrid, + 32 % à Paris (indice CAC 40), + 18 % à Francfort (DAX), + 16 % à New-York (Dow Jones), + 15 % à Londres (FT 100).

Graphique 2 : L'évolution des principaux indices boursiers



Sources : Financial Times, Daily Press.

Autre résultat favorable aux économies développées, la baisse du coût des matières premières et de la facture énergétique a favorisé la maîtrise des prix à la consommation. L'inflation a ainsi continué à diminuer de près d'un point en moyenne annuelle aux Etats-Unis (+ 1,5 % en 1998) en dépit d'un rythme de croissance très soutenu. Le taux d'inflation moyen a atteint + 1,3 % dans la zone euro en 1998, la progression annuelle passant même sous la barre de 1 % en fin d'année. En raison d'une performance médiocre du Royaume-Uni (+ 3,4 % en 1998), l'ensemble de l'Union européenne a enregistré une hausse de + 1,6 % l'année dernière.

◆ Outre les risques pesant sur la situation des banques en raison de leurs engagements dans les pays en difficulté, les principaux **effets négatifs** de la crise se sont fait ensuite sentir sur l'économie réelle des pays de l'OCDE, avec quelques mois de décalage. La réduction des importations des pays émergents a été d'autant plus sensible que ces pays ont des économies ouvertes très intégrées à l'économie internationale. Cette transmission des effets de la crise par l'intermédiaire du commerce est également, à l'inverse, une conséquence de l'amélioration de la compétitivité-prix des pays dont la monnaie a été considérablement dévalorisée.

Concrètement, selon la Direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'évolution des balances courantes des pays industrialisés a montré une aggravation du déficit de la balance courante des Etats-Unis qui a atteint 2,5 % du Produit intérieur brut en 1998 (1,7 % du PIB en 1997), tandis que les soldes courants positifs des pays de l'Union européenne s'effritaient (1,2 % du PIB pour 1,4 % du PIB en 1997, hors France), le Royaume-Uni devenant même déficitaire (- 0,4 % du PIB après + 1 % en 1997).

2. Les zones de croissance les plus dynamiques de la planète

◆ Après sept ans de croissance, **les Etats-Unis** sont demeurés l'un des principaux moteurs de l'économie mondiale en dépit de la contraction des exportations due à la réduction des débouchés en Asie et en Amérique latine. Les signes négatifs concernant la production industrielle observés depuis le printemps 1998 n'ont pas entraîné de ralentissement global ce qui confirme le poids largement prédominant du secteur tertiaire.

Le haut niveau des dépenses des ménages a été la cause essentielle de cette bonne santé, particulièrement sensible dans les secteurs du bâtiment et des services. La consommation a été soutenue par le niveau de l'emploi : bien que le rythme des créations de postes de travail se soit ralenti, les Etats-Unis étaient pratiquement en situation de plein-emploi avec un taux de chômage officiel égal à 4,5 % de leur population active en fin d'année. Pour la plupart des observateurs, ce comportement de forte consommation est aussi largement du à « *l'effet de richesse* » consécutif aux fortes progressions des cours boursiers qui ont permis un doublement du patrimoine financier net des ménages au cours des dix dernières années et qui s'est surtout traduit par la consommation de biens durables. Ces cours semblent cependant relativement déconnectés de l'évolution réelle des profits des sociétés américaines (selon l'OFCE, depuis 1991, si le PIB américain a crû en valeur à un taux moyen de 5 % l'an et les profits des entreprises de 10 %, le cours des actions a progressé en moyenne de 17 % par an).

L'investissement en équipement (+ 16 % en 1998), tout particulièrement dans les secteurs de l'informatique et des nouvelles technologies de la communication, a été l'autre source importante du dynamisme de l'économie américaine.

Par ailleurs, après que l'équilibre budgétaire ait été atteint en 1997, un excédent important a été dégagé pour 1998, équivalent à 1,7 % du PIB.

◆ **L'Union européenne**, et la future zone euro en particulier, est la seule région du monde industrialisé dont la croissance se soit renforcée l'année dernière même si elle reste nettement inférieure à celle des Etats-Unis. Initiée au début de 1997 par une demande extérieure qui s'est considérablement dégradée depuis, la reprise a principalement reposé depuis le début de 1998 sur le dynamisme de la demande intérieure.

A l'approche de l'unification monétaire, cette vigueur de la conjoncture européenne a été accompagnée, tout au long de l'année 1998, par une convergence à la baisse des taux d'intérêt, la Banque centrale européenne ayant finalement réduit son principal taux directeur (le taux de refinancement, Refi), désormais valable pour l'ensemble de la zone euro, à 3 % en fin d'année (le taux de base de la Banque d'Angleterre étant également diminué à plusieurs reprises depuis le mois de juin pour passer de 7,75 % à 6,25 % à la fin de 1998).

L'investissement total dans la zone euro, qui a augmenté de 4,2 % au cours de l'année 1998 (après + 2 % en 1997), a également contribué de façon sensible à la progression de l'activité au cours de l'année dernière, en dépit d'un

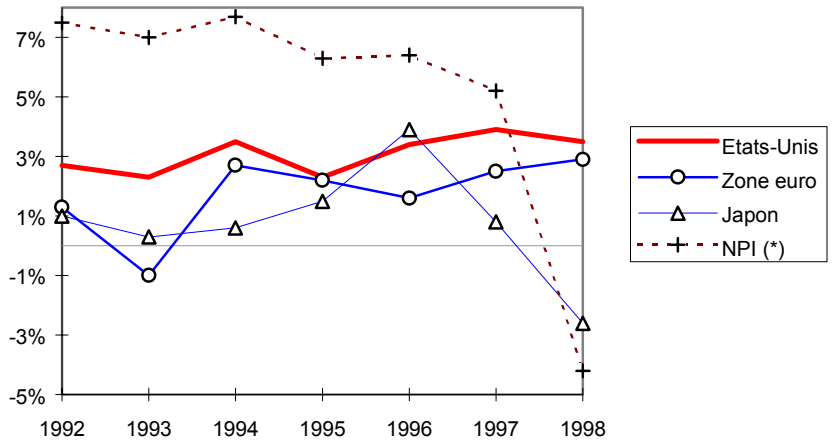
tassement de la part de l'investissement public dans le PIB en raison des efforts d'assainissement budgétaire mené par les Etats.

Très dynamique jusqu'à l'automne, l'activité a cependant ralenti au dernier trimestre de l'année 1998, tout particulièrement dans les secteurs industriels les plus affectés par la baisse de la demande mondiale. La Direction de la Prévision estime ainsi que « *les entreprises européennes semblent en effet avoir réagi plus fortement qu'outre-Atlantique à la détérioration de l'environnement international de la zone* » (Point de conjoncture internationale - mars 1999).

La situation est cependant contrastée entre les différents pays de la zone euro : alors que l'activité continuait à être soutenue en Espagne, aux Pays-Bas et en France, elle a reculé en fin d'année 1998 dans des pays aussi importants que l'Allemagne et l'Italie. Ces écarts peuvent notamment s'expliquer par :

- l'orientation sectorielle des productions (les productions traditionnelles de l'Italie sont ainsi très exposées à la concurrence des industries asiatiques) ;
- l'importance relative des créations d'emploi (la distribution de pouvoir d'achat supplémentaire qui en résulte renforçant le niveau de la demande interne). Le chômage est revenu, pour l'ensemble de l'Union européenne, de 10,6 % de la population active en 1997 à 10 % en 1998 et, dans la seule zone euro, de 11,6 % en 1996 et 1997 à 11 % en 1998 (soit une baisse de 862 000 demandeurs d'emploi en moyenne annuelle, le nombre total restant néanmoins proche de 14 millions au troisième trimestre 1998) ;
- le dynamisme du secteur des services qui peut venir contrebalancer de façon plus ou moins importante les difficultés rencontrées par les exportations industrielles.

Graphique 3 : La croissance du PIB en volume (1992-1998)



(*) Nouveaux pays industrialisés : Corée-du-Sud, Hongkong, Singapour, Taïwan.

Sources : « *Perspectives économiques* » de l'OCDE n° 64 (décembre 1998) - « *World economic outlook* » du FMI (avril 1999).

II - DES PERSPECTIVES INCERTAINES POUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

A - LA CONFIRMATION D'UN RALENTISSEMENT

Alors que l'évolution globale du PIB mondial en volume n'a atteint que + 2 % en 1998 (après + 4,1 % en 1996 et en 1997), le bilan du commerce international en 1998 s'est caractérisé par un freinage encore plus net : après une exceptionnelle année 1997 (+ 10,5 %), les exportations mondiales n'ont progressé que de 3,5 % en 1998, selon les chiffres publiés par l'OMC en avril 1999.

Le ralentissement des échanges internationaux constaté pour 1998 est d'abord du à la récession au Japon et dans les autres pays asiatiques qui représentent ensemble près du quart des importations mondiales (le volume de ces importations a baissé de 8,5 % l'année dernière). Il est aussi la conséquence de l'amputation des recettes d'exportations des régions productrices de matières premières.

La bonne tenue de la demande intérieure et, en conséquence, le maintien d'un haut niveau d'importations tant aux Etats-Unis (+ 11 % pour les importations en 1998 après presque + 15 % en 1997) qu'en Europe (+ 8 % en 1998 après + 9 % en 1997) ont cependant permis de limiter cet infléchissement du commerce international.

En 1999, confrontée à la poursuite de la crise dans les pays émergents et à une amélioration extrêmement lente de la situation japonaise, la croissance

mondiale ne progresserait à nouveau que de 2,3 % selon le rapport du FMI publié le 20 avril dernier (et même + 1,9 % seulement, selon la Direction de la prévision), confirmant ainsi la morosité de l'environnement international.

L'OMC prévoit une progression du commerce mondial du même ordre de grandeur qu'en 1998, c'est-à-dire qui se situerait clairement au-dessous de la croissance moyenne (environ + 7 %) observée sur la période 1985-1996. Aux effets déjà ressentis en 1998 viendraient s'ajouter le ralentissement des importations en provenance de l'Amérique latine et de la demande intérieure des pays d'Amérique du Nord et d'Europe, compensé par un début de reprise en Asie.

1. Une sortie de crise longue et difficile pour la plupart des pays émergents

◆ Dans les **pays émergents d'Asie** (Corée-du-Sud, Hongkong, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Taïwan et Thaïlande), après une progression globale de près de 5 % du PIB en 1997 (à l'exception de la Thaïlande, premier pays entré en récession), le recul global de la croissance en volume a atteint plus de 6 % en 1998 (avec notamment une baisse de près de 14 % pour l'Indonésie mais encore une croissance de + 5 % à Taïwan).

L'activité devrait se stabiliser en 1999. Ces pays connaissent une certaine amélioration de leur solde extérieur mais qui est essentiellement due au ralentissement de l'activité et à la chute des importations. Les dévaluations ont eu peu d'influence sur leurs exportations malgré les gains de compétitivité-prix qu'elles entraînent, en raison notamment de la désorganisation des économies et de l'importance des échanges intra-zone : les principaux partenaires des pays en crise, au premier rang desquels figure le Japon, sont eux-mêmes en grande difficulté. L'inversion des balances commerciales a toutefois eu pour conséquence une réappréciation du taux de change de certaines monnaies (won coréen et bath thaïlandais notamment).

La prudence des investisseurs internationaux pour les pays émergents et la restructuration des systèmes bancaires et des appareils productifs laissent prévoir que le redressement économique sera lent et inégal selon les pays. Il est cependant déjà assez sensible en Corée-du-Sud tandis que l'Indonésie - sujette en outre à d'importants troubles politiques - demeurera en nette récession cette année.

La **Chine** continue de tenir une place à part dans cette région du monde tant en raison de son poids géopolitique que de son mode particulier d'insertion dans l'économie internationale que traduisent bien les difficultés actuelles rencontrées pour l'acceptation de son adhésion à l'OMC. Elle a réussi à éviter la crise monétaire par le maintien d'un contrôle des changes, mais la surévaluation relative de la monnaie chinoise qui en est résulté s'est traduit par un certain ralentissement économique (selon Rexecode, la croissance du PIB devrait cependant encore être de l'ordre de + 6 % en 1999 après + 9 % en 1997 et + 7,5 % en 1998).

◆ Peu de signes d'amélioration, en revanche, en **Russie**, pour laquelle une récession prolongée est prévisible. L'année 1999 devrait se conclure, comme

l'année écoulée, par une réduction d'au moins 5 % du PIB en volume. La dévaluation du rouble a favorisé la production locale au détriment des importations et les exportations semblent repartir, deux éléments qui ont amélioré la balance commerciale, devenue excédentaire, et ont encouragé la production industrielle qui s'est redressée au dernier trimestre de 1998. Néanmoins, la demande intérieure stagne, l'investissement continue de se contracter, les arriérés de salaire sont estimés à 10 % de la masse salariale et le taux de chômage dépasse désormais 12 %. De fortes tensions inflationnistes, entamant sévèrement le pouvoir d'achat de la population, sont également réapparues avec la dévaluation du rouble (plus de 30 % en moyenne annuelle pour l'année 1998, probablement 100 % en 1999). De nouveaux défauts de paiement ne sont pas à exclure tandis que les autorités renouent difficilement les négociations avec le FMI.

La croissance des pays d'**Europe centrale**, faiblement affectée par la situation russe, est restée soutenue avec + 5 % environ pour la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie (la République tchèque a cependant fait exception et enregistré une récession de plus de 2 %). Des signes d'essoufflement apparaissent pourtant avec, globalement, un fléchissement de la production industrielle et des exportations qui sont sans doute à mettre en relation avec la situation mitigée en Europe occidentale. La Pologne, principal PIB de la région, pourrait n'obtenir qu'une croissance de 2,5 % en 1999.

◆ L'**Amérique latine** a été la région la plus récemment touchée par la vague de difficultés financières. Après la crise spéculative de novembre 1997, les réserves de change du Brésil avaient été reconstituées à la mi-98 (70 milliards de dollars). Les attaques contre le réal consécutives à la crise russe ont, depuis, conduit à des pertes de réserves de 25 milliards de dollars. Au début de l'année 1999 tous les effets de la crise ne se sont pas encore pleinement fait sentir. Dans ce pays, la conjonction d'une politique monétaire draconienne (destinée à prévenir le retour de l'inflation) et d'un sévère ajustement budgétaire (pour enrayer la dérive des finances publiques) entraînerait, selon la Direction de la prévision et après une stagnation du PIB en 1998, une récession de l'ordre de 4 % en 1999. Elle est cependant la condition nécessaire d'un « *soft landing* » pour éviter une nouvelle attaque spéculative contre la monnaie et un choc dévaluationniste.

Les autres pays du sous-continent, en particulier ceux qui sont étroitement liés au Brésil dans le cadre du Mercosur (tout particulièrement l'Argentine), en subiront également les conséquences. Après avoir connu une croissance encore positive en 1998 (+ 2,3 % après + 5,7 % en 1997 selon la Direction de la prévision), les principaux pays de la zone devraient globalement entrer en récession cette année (- 1,1 %).

A l'exception notable du Mexique dont les liens économiques sont de plus en plus étroits avec ses partenaires de l'Alena, les difficultés de l'Amérique latine se traduisent par un repli des importations qui affectera nécessairement la conjoncture de l'Amérique du Nord : Etats-Unis et Canada destinent en effet à l'Amérique latine près du quart de l'ensemble de leurs exportations vers les autres régions du monde.

◆ L'amélioration de la situation économique dans les pays en voie de développement dépend pour une large part du redressement du cours des produits de base.

C'est notamment le cas pour les prix du **pétrole**. Le cours du baril de Brent qui était tombé à la fin de l'année 1998 au niveau de 10 dollars, a franchi la barre des 16 dollars dans le courant du mois d'avril de cette année. Ce raffermissement reste cependant à confirmer dans la mesure où il n'est pas la conséquence d'une augmentation de la demande mais d'une réduction volontariste de l'offre. Pour avoir des effets durables, cette limitation, obtenue grâce à l'accord passé le 23 mars 1999 entre les principaux producteurs, membres de l'OPEP (Arabie Saoudite, Iran, Venezuela...) ou non (Russie, Norvège, Mexique...), exigera en effet une longue discipline collective qui n'a pas été démontrée ces dernières années.

2. Le Japon, élément décisif de la reprise mondiale

La vigueur de la croissance mondiale est en bonne partie liée à celle de l'économie japonaise qui est destinataire de près de 40 % des exportations des autres pays asiatiques. Or, la nette récession de l'économie japonaise s'est encore aggravée au second semestre 1998 : en moyenne annuelle, le PIB s'est contracté de près de 3 % en 1998.

◆ Pour faire face à la menace du cercle vicieux d'une véritable déflation (baisse générale et simultanée des prix et des revenus), les pouvoirs publics ont décidé de conduire la **politique monétaire** la plus « *expansionniste* » possible. La Banque du Japon a ainsi baissé son taux directeur à 0,15 % le 12 février 1999, son niveau historiquement le plus bas. Le crédit dans l'économie reste cependant, en réalité, beaucoup plus cher et rare, les craintes sur la solvabilité des banques entraînant des primes de risque élevées que celles-ci sont contraintes de payer pour se refinancer sur les marchés financiers.

◆ La **politique budgétaire** de soutien de la demande intérieure - pour tenter de compenser l'effondrement de l'investissement privé et la chute de la consommation des ménages - a pris la forme de plusieurs plans de relance mettant apparemment en jeu des montants considérables. Les deux plus récents ont porté sur 17 trillions de yens (soit 3,3 % du PIB) en avril 1998 et sur 24 trillions de yens (soit 4,7 % du PIB) en novembre 1998.

Ces plans qui cherchent à dynamiser les dépenses par des réductions d'impôts, des investissements publics et des aides à l'investissement privé n'ont pas, pour l'instant, démontré leur efficacité sur l'économie réelle du pays en raison principalement du maintien d'anticipations pessimistes des ménages sur leurs revenus, leurs emplois et le montant de leurs retraites.

Ces relances budgétaires ont, en revanche, entraîné une dégradation spectaculaire des comptes publics, le déficit étant désormais supérieur à 6 % du PIB.

◆ Le retour de la confiance dépendra, entre autres, de la **restructuration du système bancaire et financier** qui ne fait que débuter. Le vote de lois portant sur la création de banques-relais des banques insolvables et sur des mesures

visant à accélérer l'évaluation et le recouvrement des créances douteuses a entraîné la nationalisation immédiate de la Banque de crédit à long terme (LTCB) et l'annonce de l'injection de 60 trillions de yens (12 % du PIB) dans le secteur financier. Ces fonds sont destinés à la protection des déposants, à la recapitalisation des institutions fragiles et à la reprise des établissements en faillite.

Au total, le recul du PIB japonais devrait donc se poursuivre en 1999 (1,5 % selon la Direction de la prévision), une reprise très progressive de la croissance étant toutefois généralement envisagée dans le courant de l'année. Les pouvoirs publics japonais ont annoncé une très légère reprise de + 0,5 % pour l'année budgétaire 1999-2000.

3. Une interrogation majeure : les perspectives de croissance aux Etats-Unis

◆ Les analystes semblent parfois déroutés par **la durée du cycle de croissance américain** qui ne s'est traduit par aucune réelle tension inflationniste pour le moment. En 1998, la croissance du PIB en volume aura ainsi été de 3,9 %, comme l'année précédente, et pourrait bien être encore de l'ordre de 3 % ou plus en 1999 malgré la poursuite de la dégradation de l'environnement international. Un certain consensus existe aujourd'hui sur le maintien d'une activité toujours soutenue outre-Atlantique cette année, suivi par un atterrissage en douceur en cours d'année ou l'année prochaine.

◆ **Un scénario plus défavorable**, passant par une brutale correction boursière, est cependant également envisageable. Il y a fatalement risque de crise lorsque la spéculation ne repose plus sur la valeur intrinsèque des biens (les fondamentaux) mais sur l'idée que devrait s'en faire la moyenne des acteurs. Dans cette hypothèse, les déséquilibres de l'économie américaine (déficit de plus en plus important des paiements courants et de la dette extérieure, endettement des ménages et des entreprises, baisse des profits des sociétés, réapparition des risques inflationnistes en raison du plein emploi et de l'arrêt de la baisse des prix importés) conduiraient à des taux d'intérêt à long terme élevés puis à un recul de la Bourse (dont la surévaluation est souvent estimée à 20 ou 30 % en fonction des critères classiques d'évaluation des cours) suivie d'une inversion de l'effet de richesse. Le ralentissement ou la diminution de la consommation des ménages qui en découlerait enclencherait alors un recul de l'investissement et un ralentissement général de la croissance.

Autre source d'inquiétude récurrente, le taux d'épargne des ménages est parallèlement tombé à 0,2 % du revenu disponible ce qui constituerait une menace sur le financement de l'économie et notamment des investissements. Les définitions retenues aux Etats-Unis et en Europe sont cependant très différentes et les révisions effectuées pour rendre les données comparables concluent certes à un taux d'épargne américain en baisse mais qui serait encore de l'ordre de 7 à 8 %.

◆ Les Etats-Unis possèdent cependant **des marges de manoeuvre importantes** en cas de risque de retournement de la conjoncture, tant dans le domaine de la politique monétaire (la Réserve fédérale n'hésite pas à intervenir

rapidement et elle a ainsi baissé ses taux à trois reprises les 29 septembre, 15 octobre et 17 novembre 1998, le taux des fonds fédéraux étant désormais fixé à 4,75 %) que dans celui de la politique budgétaire (avec un budget 1999 en excédent).

4. Une situation conjoncturelle en demi-teinte pour l'Union européenne

◆ Les menaces sur la croissance américaine et une embellie de la croissance du vieux continent avaient pu donner l'impression, dans les mois qui ont précédé le lancement de l'euro, que l'Europe allait devenir la zone de croissance la plus dynamique du monde. Des prévisions en définitive assez élevées pour les Etats-Unis (voir supra) et **des perspectives revues à la baisse** pour les pays européens montrent à nouveau un décalage très sensible de conjoncture de part et d'autre de l'Atlantique.

Le PIB en volume de la zone euro a ainsi augmenté de 3 % en 1998 (mais seulement de 1,4 % en Italie). En l'absence de danger inflationniste (la hausse des prix à la consommation est restée limitée à + 1,5 % en 1998), le choix de principe d'un « *policy-mix* » basé sur des conditions monétaires accommodantes et des politiques tendant à éliminer les déficits budgétaires a été confirmé tant par la Commission européenne que par les différents gouvernements des Etats-membres qui ont souscrit au Pacte de stabilité et de croissance :

- pour la première fois depuis le lancement de la monnaie unique (qui, contrairement aux prévisions, s'est dépréciée par rapport au dollar depuis le début de l'année), la Banque centrale européenne (BCE) a abaissé, le 8 avril dernier, le taux de refinancement de 3 % à 2,5 %. Elle a ainsi décidé, comme l'a indiqué son président, M. Wim Duisenberg, non seulement de veiller à maintenir la stabilité monétaire - qui n'est pas actuellement menacée - mais également de « *contribuer à créer un environnement économique dans lequel le potentiel de croissance considérable de la zone euro pourrait être exploité* » ;
- le déficit budgétaire en moyenne pondérée s'est élevé en 1998 à 2,3 % du PIB pour la zone euro selon la BCE, soit une diminution de 0,2 point de pourcentage par rapport à l'année précédente, et doit s'établir à 1,8 % du PIB en 1999.

◆ **La question** est de savoir si l'Europe doit seulement faire face à un « *trou d'air* » ou si l'activité économique dans la région retrouve son étiage habituel, avec une croissance bridée aux alentours de 2 % pour des raisons plus structurelles. Les récentes enquêtes de conjoncture européenne sur les perspectives de production dans l'industrie, les carnets de commande et le taux d'utilisation des capacités de production confirment le ralentissement industriel et un risque d'investissement peu dynamique. A l'inverse, l'indicateur de confiance des consommateurs - base du dynamisme de la demande intérieure - se maintient toujours à un niveau élevé, conforté par la relative amélioration de la situation de l'emploi. De même, la demande extérieure adressée aux économies européennes pourrait progressivement redevenir plus porteuse.

Les prévisions de la Commission européenne publiées à la fin du mois de mars 1999 vont dans le sens de la première hypothèse en envisageant une diminution de la croissance cette année (+ 2,2 % dans l'ensemble de la zone euro, soit 0,3 point de moins que prévu à l'automne 1998) mais une reprise dès le deuxième trimestre 1999 qui permettrait d'aboutir à une croissance du PIB en volume de 2,7 % en l'an 2000. Il se confirme que l'Allemagne (+ 1,7 % en 1999 et + 2,4 % en 2000) et l'Italie (+ 1,6 % en 1999 et + 2,3 % en 2000) devraient être les pays les moins dynamiques dans cette période.

◆ Hors de la zone euro, le **Royaume-Uni** a vu son rythme d'activité progressivement se réduire tout au long de l'année 1998 (+ 2,3 % globalement sur l'année) et ne devrait atteindre qu'une croissance de 1,1 % en 1999 selon la Commission européenne, puis à nouveau de 2,3 % l'année suivante. La Banque d'Angleterre a accompagné l'assouplissement monétaire décidé par la BCE en avril 1999 en abaissant à nouveau son propre taux directeur qui atteint désormais 5,25 %.

Tableau 3 : Les principales prévisions pour 1999 et 2000

(Evolution en %)

	Direction de la prévision[a]		**Prévision la plus basse[b]**		**Prévision la plus haute[b]**	
	1999	***2000***	**1999**	***2000***	**1999**	***2000***
PIB - Etats-Unis	+ 2,8	*+ 1,5*	+ 2,0	*+ 1,4*	+ 3,8	*+ 3,2*
PIB - Japon	- 1,5	*- 0,4*	- 1,3	*- 1,8*	+ 0,8	*+ 2,5*
PIB - Allemagne	+ 1,5	*+ 2,3*	+ 1,3	*+ 1,8*	+ 1,8	*+ 2,9*
PIB - zone euro	+ 2,1	*+ 2,7*	+ 1,7	*+ 2,1*	+ 2,3	*+ 3,1*
Prix zone euro[c]	+ 1,1	*+ 1,5*	+ 0,5	*+ 1,0*	+ 1,0	*+ 1,6*

(a) Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
(b) Prévisions des 16 instituts de conjoncture et des établissements financiers participant aux travaux de la Commission économique de la Nation (ex-Commission des comptes).
(c) Evolution des prix à la consommation en moyenne annuelle.

Source : Commission économique de la Nation - Mars 1999.

Même si, à ce jour il est difficile d'apprécier les conséquences économiques de la **crise au Kosovo**, il ne fait aucun doute que les pays limitrophes sont déjà affectés et que, a fortiori si elle devait se prolonger ou changer de nature, les répercussions ne manqueraient pas sur les anticipations des agents économiques et les budgets des Etats impliqués.

B - LES RÉFLEXIONS EN COURS SUR LA RÉGULATION DE L'ÉCONOMIE MONDIALE

Le **poids des investisseurs institutionnels** (fonds de pension chargés de financer les retraites, compagnies d'assurance, organismes de placement collectif comme les « *mutual funds* » américains, fonds spéculatifs) se fait aujourd'hui fortement sentir aussi bien dans la gestion des grandes entreprises que dans les évolutions récentes du système financier mondial, modifiant le fonctionnement et les équilibres de l'économie mondiale.

Plusieurs facteurs ont favorisé l'essor de ces nouveaux acteurs de la finance internationale : la déréglementation et l'évolution de la fiscalité sur l'épargne, l'appel des entreprises aux marchés boursiers pour renforcer leurs fonds propres,

l'émission de nombreux titres de dette publique peu risqués et bien rémunérés, la demande accrue d'épargne financière de précaution.

A eux seuls, fonds de pension et « *mutual funds* » possédaient ainsi plus de 38 % du capital des sociétés américaines en 1998 (contre 3 % en 1950). Si l'on y ajoute les compagnies d'assurance, le total des actions détenues par l'ensemble des investisseurs institutionnels pour le compte des épargnants dépasse 50 % de la capitalisation boursière américaine. Au Royaume-Uni, où l'industrie de l'assurance-vie est encore plus vivace qu'aux Etats-Unis, les investisseurs institutionnels au sens large contrôlent même pratiquement 70 % de la Bourse de Londres.

1. Le nouveau rôle des actionnaires dans le « *gouvernement* » des entreprises et ses conséquences

Compte tenu de l'ampleur des sommes concernées, les principaux intervenants sur les marchés financiers ne peuvent plus aujourd'hui se contenter de vendre les titres qui connaissent - ou risquent de connaître - des performances boursières jugées insuffisantes : la chute brutale des cours qui en résulterait se retournerait en définitive contre les vendeurs. Afin de chercher à maximiser les cours boursiers, les organismes qui gèrent l'épargne financière des agents économiques se sont donc progressivement davantage impliqués dans la surveillance de la gestion des entreprises au sein desquelles ils ont pris des participations.

Des règles de « *corporate governance* » sont ainsi nées aux Etats-Unis au début des années 1990 et se sont étendues, au Royaume-Uni dans un premier temps puis désormais à l'Europe continentale. Elles contribuent à renforcer nettement le rôle des administrateurs chargés de définir les objectifs financiers des sociétés (et d'évaluer les principaux dirigeants, notamment en fixant leur rémunération et, le cas échéant, en les remplaçant). Les dirigeants d'entreprises doivent désormais compter avec cette nouvelle catégorie d'investisseurs qui supervisent étroitement la conduite des affaires et leur unique mission devient la maximisation de la valeur de l'entreprise pour ses actionnaires.

Avec cette évolution, trois interrogations majeures sont apparues :

- un décalage de plus en plus impressionnant apparaît entre la croissance exigée pour la rentabilité (de l'ordre de 10 à 15 % par an) des fonds propres ou même de l'ensemble des capitaux employés *(ROACE : return on average capital employed)* et le taux de croissance habituel des économies d'Amérique du Nord ou d'Europe occidentale (environ 2 à 4 % par an). Le maintien d'une telle différence d'ordre de grandeur est-il réellement envisageable sur le moyen ou le long terme ? La progression spectaculaire des indices boursiers ces dernières années ne risque-t-elle pas de s'achever par l'éclatement d'une « *bulle* » financière avec une forte probabilité de choc en retour amplifié sur l'économie réelle ?
- la vogue des rachats d'actions et, surtout, des fusions et des acquisitions sont une autre conséquence de la fixation de normes beaucoup plus élevées en matière de rentabilité des fonds propres.

Celles-ci pourraient ainsi être atteintes plus rapidement que par les gains de productivité traditionnels ou la croissance interne. La valeur totale des fusions a été multipliée par six en six ans pour atteindre 2 000 milliards d'euros en 1998. Au-delà des effets d'annonce sur les synergies et les économies d'échelle au sein des nouveaux ensembles, le taux d'échec dépasserait la moitié et, selon certaines études, la grande majorité des rapprochements d'entreprise ne créerait pas de valeur pour l'actionnaire. Les difficultés du pilotage d'entités devenues gigantesques et excessivement complexes ne doivent-elles pas conduire à fortement relativiser les effets positifs à attendre de cet engouement ?

- les impératifs de court terme fixés aux gestionnaires d'entreprises par les actionnaires pèsent sur les décisions d'investissement et d'emploi. Pour créer de la richesse dans la durée, une entreprise peut-elle cependant faire totalement abstraction de son environnement et donc de l'intérêt de ses fournisseurs, de ses clients, de ses prêteurs, de ses salariés et, plus largement, de la collectivité humaine dans laquelle elle est immergée sans s'interroger tout autant sur le nécessaire équilibrage entre les contraintes du court terme et les impératifs du développement à long terme ?

2. La gestion des crises financières et la nécessité de la prévention

Si le marché international des capitaux permet une allocation de l'épargne mondiale disponible qui favorise la croissance, son développement sans entraves est également à l'origine d'une instabilité plus importante dans la mesure où les perturbations se transmettent plus largement et plus rapidement qu'auparavant. Or, cette instabilité peut se révéler néfaste pour l'économie mondiale comme le démontre la crise financière partie de l'Asie du Sud-est à la mi-1997 et qui n'a toujours pas achevé de faire sentir ses effets deux ans plus tard.

◆ Afin de limiter une volatilité jugée excessive, la nécessité d'un plus grand **contrôle des mouvements de capitaux** - en particulier des capitaux à court terme qui servent de support à la spéculation pure - est de plus en plus souvent évoquée. Il est pour le moins paradoxal que l'ouverture des marchés de capitaux ait facilité la circulation de ces fonds à court terme, par nature instables, alors même que des mécanismes politiques, réglementaires, juridiques ou administratifs doivent encore, dans de nombreux pays, être revus pour créer les conditions favorables aux investissements directs. Plusieurs pays ont maintenu ou rétabli un système de contrôle des changes qui leur a évité un afflux massif de capitaux, potentiellement déstabilisateur en l'absence de structures financières nationales adaptées. Un pays comme le Chili a ainsi établi des restrictions aux entrées (mais non aux sorties) de capitaux.

C'est aussi le sens de la proposition de taxe faite par le prix Nobel James Tobin qui envisage un prélèvement de très faible taux mais proportionnel aux montants en circulation et à la fréquence des mouvements.

◆ Face aux difficultés techniques que rencontrerait la mise en place de ce dernier dispositif et qui ont été soulignées dans le récent rapport au Conseil

d'analyse économique de M. Olivier Davanne sur « *L'instabilité du système financier international* » (nécessité d'une unanimité des places financières, impossibilité d'établir une distinction entre les mouvements de capitaux utiles et les autres), le **renforcement des règles prudentielles** constitue une autre piste de réflexion.

Les différentes catégories d'intervenants sur les marchés financiers sont aujourd'hui soumises à des réglementations très variées, voire quasiment à aucune contrainte (dans le cas des fonds spéculatifs, par exemple). Les autorités spécialisées telles que la Banque des règlements internationaux (BRI) estiment qu'il serait largement illusoire de renforcer la réglementation ce qui - compte tenu de la dimension et de la dématérialisation des échanges - conforterait inévitablement les phénomènes de contournement que l'OCDE cherche actuellement à juguler. Cependant, la surveillance des acteurs eux-mêmes, les dispositifs de contrôle interne des établissements et la transparence de leurs engagements (en matière de produits dérivés notamment) peuvent certainement être améliorés, ainsi que la coordination des organismes de contrôle au niveau international : le Comité de Bâle pour la surveillance bancaire, le Comité des assureurs, l'Organisation internationale des commissions de bourse (IOSCO) à Montréal pour les maisons d'investissement.

◆ Pour faire face à l'instabilité financière, plusieurs pays ont tenté ces dernières années de se protéger par l'instauration de **taux de changes** fixes ou quasiment fixes. Outre l'Argentine et le Brésil en Amérique latine, des pays d'Asie (Indonésie, Hongkong) ou d'Europe centrale et orientale (Lituanie, Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Estonie) ont arrimé leur monnaie à une devise étalon extérieure (le dollar dans la plupart des cas, le mark allemand pour les trois derniers pays cités). En Argentine, un « *currency board* » (conseil monétaire) veille à la couverture de la masse d'argent en circulation par un montant au moins équivalent en monnaie de réserve. Au Brésil, un ancrage mobile (« *crawling peg* ») de la monnaie, remis en cause le 15 janvier 1999 par les nouvelles autorités de la Banque centrale, visait à en maîtriser la dépréciation de façon progressive. On sait que le flottement du réal et le retrait de la Banque centrale du marché ont conduit, depuis, à une dévaluation de près de 40 % de la monnaie brésilienne.

L'échec de cette politique dans plusieurs pays qui n'ont pas réussi à décourager la spéculation en dépit de l'engagement massif de leurs réserves de change et de hausses brutales des taux d'intérêt et qui ont du, en conséquence, se résigner à une dépréciation brutale (accompagnée d'une récession) montre qu'elle n'est tenable que lorsque la surévaluation de la monnaie n'est pas manifeste.

Pour les pays les plus développés, le débat sur la prévention des crises financières porte plutôt sur la définition de zones-cibles entre le dollar, le yen et l'euro afin de limiter la volatilité sur les marchés des changes. De telles zones seraient cependant rendues délicates à fixer compte tenu des importants déséquilibres commerciaux qui subsistent (déficit des Etats-Unis, excédents du Japon et de la zone euro) et supposeraient une coordination beaucoup plus étroite des politiques économiques.

◆ Les grandes **institutions financières internationales** sont aussi le lieu où la coopération peut se développer. Leur rôle actuel et celui qu'elles pourraient assurer dans un système plus efficace de prévention des crises est l'objet de débats qui concernent en particulier le Fonds monétaire international.

Le FMI ne se limite plus aujourd'hui aux restructurations des dettes mais demande aux gouvernements d'atteindre des objectifs structurels, intervient comme prêteur en dernier ressort et souhaite désormais agir aussi à titre préventif. Cependant, outre que peu de signaux d'alarme ont été émis avant la crise asiatique, sa gestion des remous financiers depuis 1997 est contestée : il aurait ainsi fortement aggravé les crises de liquidité en exigeant un assainissement rapide des systèmes bancaires qui s'est inévitablement traduit par une forte réduction de leurs crédits à l'économie. Les trois pays asiatiques soumis aux premiers programmes du FMI (Corée, Indonésie et Thaïlande) ont subi, de fait, les contractions les plus fortes de l'activité. A l'inverse, le plan d'urgence en faveur de la Russie en juillet 1998, en l'absence de profondes réformes structurelles, n'a pas empêché la crise du rouble d'août 1998. Par ailleurs, le dispositif préventif innovant mis en place pour le Brésil en novembre 1998 n'a pas obtenu tous les résultats escomptés.

Si peu de propositions vont dans le sens d'une moindre intervention des organismes internationaux (dont le but serait, en limitant ou en supprimant les garanties en cas de crise, de décourager les comportements risqués), certaines envisagent une nouvelle architecture passant notamment par un renforcement du rôle de la BRI à laquelle les pays émergents devraient être plus étroitement associés. Plus fondamentalement, il apparaît opportun, compte tenu des évolutions économiques et géopolitiques, de réfléchir aux évolutions nécessaires concernant l'architecture et le rôle des organismes internationaux afin de mieux appréhender les conditions d'un développement prenant en compte les objectifs et les critères sociaux, économiques et environnementaux. Le Conseil économique et social rappelle, en particulier, la nécessité d'un respect contrôlé des normes internationales du travail.

*
* *

En résumé, si l'environnement international de l'économie française n'est plus aussi dégradé qu'il y a quelques mois, il doit encore être considéré comme convalescent : la reprise dans les pays émergents et au Japon est lente et mal assurée, les déséquilibres de la croissance américaine font planer des menaces sur sa poursuite, tandis que nos principaux partenaires commerciaux européens connaissent des difficultés. Au total, la contribution de la demande externe à la croissance de notre pays devrait rester négative en 1999 pour la deuxième année consécutive.

Le Conseil économique et social encourage donc tout particulièrement les pouvoirs publics dans leurs efforts pour contribuer à un système financier mondial plus stable, condition indispensable pour une croissance plus forte et

plus régulière de l'économie mondiale et de chacune des régions du monde. En particulier, devront être recherchés des mécanismes favorisant l'investissement à long terme dans les pays émergents, se substituant à la tentative d'accord multilatéral sur l'investissement, avec une attention toute particulière pour le développement de la zone euro-méditerranéenne (cf. Etudes du Conseil économique et social sur « *La question de l'énergie dans l'espace euro-méditerranéen de libre échange à l'horizon 2005* », JO n° 22 du 29. 10. 1996 - « *Economie et prospective de l'eau dans le bassin euro-méditerranéen »,* JO n° 18 du 8. 11. 1997. Avis du Conseil économique et social sur « *les relations entre l'Union européenne et les pays méditerranéens : quel rôle pour la France ?* », JO n° 7 du 22. 04. 1998).

Il considère également que, compte tenu d'une intégration économique avancée et irréversible, la conjoncture française ne peut plus désormais être considérée distinctement de l'ensemble de la situation de l'Union européenne. C'est donc prioritairement dans ce cadre que doivent être recherchées les coordinations et les mesures nécessaires à l'amélioration de la situation économique de la France.

*

* *

CHAPITRE II

UNE CROISSANCE AUX RESSORTS DISTENDUS

La croissance de l'économie française en 1998 a prolongé la phase de reprise amorcée à la mi-1996 sous l'impulsion essentielle de la demande mondiale. Compte tenu des perturbations qu'a connu l'environnement international au cours de l'année passée (cf. Chapitre I), elle a, cette fois, totalement reposé sur la demande intérieure.

D'après les données disponibles, les premiers mois de 1999 s'inscriraient sur le rythme de croissance de 2 % l'an constaté au second semestre 1998. Un « *rebond* » est-il susceptible de se manifester à partir du printemps, comme certains indicateurs pourraient le laisser espérer, auquel cas la croissance se situera dans la fourchette de 2,2 % à 2,5 % retenue en avril dernier par le Gouvernement ? Ce ralentissement sera-t-il, au contraire, plus durable, auquel cas cet objectif ne pourra être atteint, avec les conséquences que l'on sait en matière d'emploi et d'équilibre budgétaire ?

Le Conseil économique et social considère, pour sa part, que le risque que le second scénario se réalise ne doit pas être écarté. La réponse à cette question sera, en tout état de cause, déterminante pour la définition des grandes orientations de la politique économique et sociale de notre pays pour les mois à venir, dans le contexte nouveau créé par l'existence d'une politique monétaire unique pour les onze pays de la zone euro depuis le 1er janvier 1999.

I - 1998 : UNE AMÉLIORATION DE L'ACTIVITÉ ET DE L'EMPLOI

L'économie française a enregistré, en 1998, selon les données publiées par l'INSEE dans sa note de conjoncture de mars 1999, ses meilleurs résultats depuis le début de la décennie : une croissance de 3,2 %, une inflation historiquement faible, un excédent extérieur stabilisé à un niveau élevé et la création de 400 000 emplois accompagnée d'un recul de près d'un point du taux de chômage. Cette croissance élevée contraste avec celle particulièrement faible des années précédentes. Elle recouvre une inflexion en cours d'année qui témoigne de la difficulté de l'économie française à se maintenir sur un rythme de progression durablement soutenu à l'instar de la plupart des autres économies européennes.

Pour des raisons de calendrier, les données présentées n'intègrent pas la nouvelle base des comptes de la Nation. Cette contrainte n'entache en rien les évolutions constatées et les analyses que l'on peut en tirer.

A - VUE D'ENSEMBLE DE L'ANNÉE : UNE CROISSANCE SOUTENUE ET VERTUEUSE

L'accélération du rythme de croissance constatée en 1998 a résulté du dynamisme de la demande intérieure et, en particulier, de la consommation des ménages, alors que les facteurs explicatifs de plus de la moitié du taux enregistré en 1997, à savoir la vigueur du commerce mondial et la hausse du dollar, avaient pratiquement disparu. En favorisant des secteurs intensifs en main d'oeuvre

(tertiaire, BTP...), la vigueur de la consommation aurait ainsi engendré un cercle vertueux qui a maintenu l'activité en dépit de la « *crise asiatique* ». De sorte que 1998 fut une année exceptionnelle à plus d'un titre, en particulier s'agissant de l'inflation, au plus bas depuis 1953, et des créations nettes d'emplois, qui ont atteint un niveau inégalé depuis trente ans.

Tableau 4 : Equilibre ressources emplois en volume

(Aux prix de 1980 *, moyennes trimestrielles ou annuelles, en %)

		1998				**1997**	**1998**
		1er trim.	2ème trim.	3ème trim.	4ème trim.		
PIB	(100 %)	0,8	0,9	0,4	0,7	2,3	3,2
Importations	(29 %)	2,4	1,1	2,3	- 1,0	8,0	8,0
dont marchandises	*(26 %)*	*2,6*	*1,3*	*2,6*	*- 0,7*	*8,1*	*8,7*
Consommation des ménages	(60 %)	0,9	1,2	0,7	0,7	0,8	3,8
Consommation des APU **	(19 %)	0,3	0,3	0,4	0,3	1,2	1,1
FBCF totale	(20 %)	1,3	1,3	0,8	1,4	0,3	4,1
*SQS EI ****	*(11 %)*	*2,2*	*1,9*	*0,8*	*1,2*	*0,1*	*6,0*
Ménages	*(5 %)*	*- 0,3*	*1,4*	*- 0,1*	*2,4*	*- 0,6*	*1,3*
Autres	*(4 %)*	*0,8*	*- 0,6*	*1,9*	*0,7*	*2,1*	*2,1*
Exportations	(30 %)	1,0	0,5	2,9	- 1,7	12,6	6,3
dont marchandises	*(25 %)*	*1,1*	*0,1*	*3,5*	*- 2,1*	*13,0*	*6,7*
Demande intérieure		1,2	1,1	0,2	1,0	0,9	3,7
Contributions							
Variations de stocks		0,4	0,1	- 0,5	0,2	0,1	0,4
Echanges de biens et services		- 0,4	- 0,2	0,2	- 0,2	1,4	- 0,4
Demande intérieure hors stocks		0,8	1,0	0,7	0,7	0,8	3,2

* Les comptes nationaux trimestriels évaluent la croissance de l'activité aux prix de 1980. Les taux de croissance ainsi calculés sont en général légèrement supérieurs à ceux calculés aux prix de l'année précédente.

** Administrations publiques.

*** Sociétés, quasi-sociétés et entrepreneurs individuels.

Source : INSEE.

1. Une demande intérieure particulièrement dynamique

En 1998, la demande intérieure a crû de 3,7 %. Elle a contribué - en incluant les variations de stocks - pour 3,6 points à la croissance contre 0,9 point en 1997.

1.1. Une consommation des ménages vigoureuse

En 1998, la consommation des ménages a augmenté de 3,8 % en moyenne annuelle contre 0,8 % en 1997, une progression qui n'avait pas été observée depuis 1986 et qui est supérieure d'un point et demi à la moyenne des douze dernières années. Toutes ses principales composantes (alimentation, énergie, produits manufacturés et services) ont contribué à ce redressement, même si des divergences demeurent d'un secteur à l'autre en termes de rythme de croissance, de profil ou de montant des achats.

L'année a été marquée, en particulier, par une forte progression de la consommation de produits manufacturés (+ 5,9 % après + 0,3 % en 1997), notamment de biens durables (+ 1,4 % après - 4,4 % en 1997) et un engouement pour les services de loisir et de tourisme :

- les achats d'automobiles - qui s'étaient effondrés en 1997 - se sont accrus de 13,6 % sur l'ensemble de l'année pour atteindre des niveaux de l'ordre de 165 000 immatriculations par mois au dernier trimestre ;
- les achats de biens d'électronique grand public (téléviseurs, magnétoscopes, produits informatiques et radio-téléphoniques...), ont également fortement progressé (+ 18 %). Le nombre d'utilisateurs d'un téléphone mobile a ainsi atteint 10 millions d'abonnés en fin d'année, soit un quasi-doublement en un an du taux d'équipement (20 %) ;
- enfin, les services - qui représentent 41,6 % de la consommation totale - ont été tirés par l'augmentation des dépenses de télécommunication mais aussi de loisir-tourisme, la fréquentation des hôtels-cafés-restaurants progressant, par exemple, de 3,8 % (après + 2,2 % en 1997) tandis que les transports bénéficiaient de la hausse de la fréquentation des services ferroviaires (TGV européens notamment) et des lignes aériennes (+ 4,8 %).

Tableau 5 : Consommation totale (y compris non marchande) et principales composantes

(Evolution en %)

	Glissements annuels		**Moyennes annuelles**	
	1997	**1998**	**1997**	**1998**
Consommation totale	**2,5**	**3,5**	**0,9**	**3,8**
Alimentation (19,1 %)	1,5	1,6	0,8	1,5
Energie (8,8 %)	- 2,4	6,7	- 1,5	3,1
Services (41,6 %)	2,5	3,1	1,7	3,4
Produits manufacturés (30,5 %)	4,5	4,4	0,3	5,9
dont : Durables (9,4 %)	*4,9*	*9,4*	*- 4,4*	*11,4*
Textile-cuir (5,9 %)	*4,5*	*0,1*	*1,1*	*2,7*
Autres (15,2 %)	*4,3*	*3,0*	*2,9*	*3,9*

Les données entre parenthèses donnent la part du poste en 1996.
Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

L'amélioration du pouvoir d'achat du revenu disponible a, en outre, redynamisé la consommation dans des secteurs où un accroissement minimum de celui-ci est nécessaire pour que les dépenses retrouvent une croissance soutenue, comme c'est le cas pour le textile-habillement (+ 2,7 % après + 1,1 % en 1997) et pour l'alimentation (+ 1,5 % après + 0,8 % en 1997) qui comptent pour 25 % dans la consommation totale. Enfin, l'année 1998 a confirmé qu'un nombre croissant de services sont rattachés à des biens, ce qui induit des achats supplémentaires, et supposent la souscription d'un abonnement d'une durée minimale (câble, téléphonie mobile ou fixe, Internet, etc.). Une part croissante de

la consommation devient alors forfaitaire, ce qui limite les arbitrages de court terme des ménages.

1.2. Une évolution rendue possible par des gains importants de pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages

Ce dynamisme trouve sa source dans l'évolution du pouvoir d'achat du revenu des ménages, qui a augmenté de 3,7 % - un rythme inégalé depuis 1990 (+ 3,9 %) - sous l'effet conjugué, pour l'essentiel, des créations d'emplois et d'une inflation moins forte qu'anticipé. L'amélioration du marché du travail a, en outre, favorisé une légère baisse du taux d'épargne depuis la fin 1997 (14,4 % en 1998 après 14,6 % en 1997), les ménages étant conduits, dans ce contexte, à réduire leur épargne pour motif de précaution. Orienté à la hausse depuis la fin de 1996, l'indicateur de confiance a ainsi atteint son plus haut niveau historique depuis sa mise en place en 1987.

Tableau 6 : Revenu disponible brut des ménages

(Evolution en %)

	Glissements annuels		**Moyennes annuelles**	
	1997	**1998***	**1997**	**1998***
Salaires bruts (54 %)	3,3	3,9	2,9	3,7
Prestations sociales (36 %)	4,4	3,1	3,3	3,3
Excédent brut des ménages (26 %)	3,6	5,3	2,7	4,7
Revenu de la propriété et de l'entreprise et Assurance (7,0 %)	10,2	7,1	9,2	8,3
Prélèvements sociaux et fiscaux (- 23 %)	0,8	7,9	3,1	4,7
dont : Cotisations des salariés (- 9,6 %)	- 2,9	- 23,2	- 3,3	- 19,7
Cotisations des non-salariés (- 2,4 %)	- 5,9	- 18,9	0,9	- 20,5
Impôts sur le revenu + CSG (- 11 %)	5,8	38,7	9,3	29,3
Revenu disponible brut (100 %)	**4,9**	**3,3**	**3,4**	**3,9**
Prix de la consommation des ménages (comptes trimestriels)**	0,7	0,1	1,0	0,2
Pouvoir d'achat du RDB	4,1	3,2	2,4	3,7

* 1998 : prévision.

** Déflateur de la consommation des ménages, calculé comme le rapport entre la consommation en francs courants et la consommation aux prix de l'année 1980. Son évolution peut présenter des écarts avec celle de l'indice des prix à la consommation. Sur l'année 1998, l'évolution du déflateur est inférieure à celle des prix à la consommation. Au premier semestre de 1999, elle devrait être en revanche un peu supérieure.

Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

La croissance des revenus d'activité s'est élevée à 3,9 % en 1998, après + 2,6 % en 1997. Elle se décompose ainsi :

- la masse salariale dans le secteur des entreprises non financières non agricoles hors grandes entreprises nationales (GEN) a vivement accéléré (+ 4,1 % en moyenne annuelle après + 3,1 % en 1997) à la faveur du nouveau dynamisme de l'emploi. Le léger ralentissement (+ 2,2 % contre 2,8 % en moyenne annuelle en 1997) du salaire horaire de base ouvrier est imputable à la moindre revalorisation du SMIC

enregistrée en 1998 par rapport à 1997 (+ 2 % contre + 4 %) mais aussi au faible dynamisme des négociations salariales de branches et d'entreprises constaté au premier semestre, dans l'attente de la promulgation de la loi relative à la réduction de la durée légale du temps de travail. Il a été compensé par la vitalité des effectifs salariés dans le secteur privé (+ 2,2 % en moyenne annuelle après + 0,8 % en 1997). Dans un contexte de recours accru au temps partiel, le salaire moyen par tête a augmenté de 1,8 % en moyenne annuelle en 1998, soit un peu moins que le salaire horaire .

Tableau 7 : Indice des traitements bruts dans la fonction publique d'Etat et indice du salaire horaire de base ouvrier (SHBO)

(Evolution en %)

	Glissements annuels		**Moyennes annuelles**	
	1997	**1998**	**1997**	**1998**
Indice brut des traitements de la fonction publique	1,0	1,5	0,6	1,3
Indice brut francs constants	0,5	1,2	- 0,6	0,6
SHBO	2,6	2,0	2,8	2,2
SHBO francs constants	2,1	1,6	1,5	1,5
SMIC	4,0	2,0	2,9	3,0
SMIC francs constants	3,5	1,7	1,7	2,3
Indice des prix	0,5	0,3	1,2	0,7

N.B. Les données figurant dans ce tableau ne sont pas corrigées des variations saisonnières.

Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

- de son côté, la masse salariale des administrations publiques (+ 3,3 % après + 2,1 % en 1997) a bénéficié de la création des « *emplois jeunes* » et de l'évolution de l'indice brut des traitements de la fonction publique qui a progressé de 1,5 % en glissement annuel à la fin 1998, en raison notamment des augmentations générales (0,8 % au 1er avril et 0,5 % au 1er novembre) prévues par l'accord sur le dispositif salarial 1998-1999. Des mesures applicables au 1er juillet ont, par ailleurs, été prises en faveur des bas salaires dont l'impact a été de l'ordre de 0,2 point. Au total, le salaire moyen par tête des agents de l'État (hors « *emplois-jeunes* ») a augmenté de 2,5 % en moyenne annuelle (1,3 % en 1997), soit un gain de pouvoir d'achat de 1,8 % (0,1 % en 1997) ;
- enfin, le dynamisme de l'activité économique a profité au revenu des non-salariés, l'excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels augmentant de 4,4 % après + 1,4 % en 1997.

Les prestations sociales versées aux ménages ont connu une croissance identique à celle de 1997 (+ 3,3 %). L'évolution des prestations familiales a subi l'effet de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales et du plafonnement de l'AGED (allocation de garde d'enfant à domicile). Le recul du chômage et l'arrivée à maturité de l'ARPE (allocation de remplacement pour l'emploi) ont permis une modération des prestations chômage, en dépit d'une

augmentation des versements au titre de l'allocation unique dégressive (AUD). (+ 3,9 %). Les prestations versées par la branche maladie ont crû plus rapidement

Les prélèvements sur les ménages ont suivi les revenus d'activité avec une progression de 4,7 % en moyenne annuelle contre 3,1 % en 1997. La baisse de 4,75 points des cotisations maladie, compensée par la hausse des impôts sur le revenu due à l'augmentation de la CSG, a entraîné un prélèvement supplémentaire d'environ 5 milliards de francs (0,76 milliard d'euros) sur le revenu des ménages. A cela s'ajoute la mise en place d'un prélèvement de 2 % qui remplace le 1 % CNAF et le 1 % CNAV et s'applique à tous les revenus de placement et du patrimoine.

Enfin, en dépit d'un ralentissement, les revenus nets de la propriété et de l'entreprise ont continué de progresser vivement (+ 8,3 % après + 9,2 % en 1997). C'est le cas, en particulier, des dividendes versés aux ménages (+ 7 % après + 14,5 % en 1997) et des intérêts des contrats d'assurance-vie (+ 8,8 % après + 10,7 % en 1997).

Tableau 8 : Les transferts sociaux reçus et versés par les ménages

(Evolution en %)

	Glissements annuels		**Moyennes annuelles**	
	1997	**1998***	**1997**	**1998***
Prestations sociales reçues par les ménages (100 %)	**4,4**	**3,1**	**3,3**	**3,3**
Versées par les organismes de Sécurité Sociale (76%)	5,4	2,5	4,1	3,0
dont : Régime général (42 %)	*5,2*	*2,1*	*3,4*	*3,0*
Versées directement par les employeurs (13 %)	- 1,9	4,2	- 0,3	3,4
Autres prestations versées par les administrations (11 %)	4,4	6,0	2,6	4,7
Total des prélèvements sociaux	**3,7**	**5,5**	**4,3**	**4,6**
Cotis. soc. effectives versées par les ménages (100%)	1,0	- 6,3	1,0	- 5,4
*dont : Cotisations des employeurs** (59 %)*	*4,2*	*4,2*	*3,3*	*4,0*
Cotisations des salariés (33 %)	*- 2,9*	*- 23,2*	*- 3,3*	*- 19,7*
Cotisations des non salariés (8 %)	*- 5,9*	*- 18,9*	*0,9*	*- 20,5*

* 1998 : prévisions.

** Les cotisations employeurs sont à la fois reçues et versées par les ménages en comptabilité nationale ; elles n'ont donc pas d'effet sur le revenu disponible brut.

Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

Pour autant, cette évolution favorable du revenu disponible n'a pas amélioré de façon significative la situation des catégories les plus défavorisées de la population.

L'amélioration globale de l'emploi ne doit pas occulter la précarisation de la situation d'un certain nombre de salariés. Ces salariés et leurs familles, disposant de revenus et de niveaux de vie faibles, notamment du fait du travail à temps partiel subi et des contrats précaires, sont de plus en plus nombreux. Ils sont aussi particulièrement vulnérables à tout infléchissement du rythme de la croissance et de l'emploi. La recherche d'une meilleure adéquation de la politique de redistribution via les transferts sociaux et la fiscalité est donc d'autant plus nécessaire.

1.3. Le renouveau de l'investissement des entreprises

L'investissement a affiché une bonne tenue sur l'ensemble de l'année, et ce, quelle qu'en soit la nature : les entreprises ont renouvelé leur équipement productif, rajeuni leur parc de machines et leur matériel de transport, renoué avec des dépenses de construction et fourni un effort important en matière d'informatique et d'achats de logiciels, sans bien sûr pouvoir en une année rattraper le recul accumulé en la matière depuis une dizaine d'années. L'année 1998 a également été marquée par la poursuite du dynamisme des investissements directs à l'étranger et par des opérations de fusions-acquisitions d'une ampleur rarement atteinte jusqu'ici s'agissant des entreprises françaises. L'environnement financier a été globalement favorable à un tel comportement des entreprises. L'état des trésoreries et le niveau de solvabilité ont permis d'autofinancer une partie des dépenses, tandis que la baisse des taux d'intérêt nominaux à long terme contribuait à la réalisation de projets même si le recours à l'endettement n'a pas été massif.

a) La formation brute de capital fixe (FBCF) a constitué l'un des principaux moteurs de la croissance en 1998

En 1998, la FBCF des sociétés et quasi-sociétés non financières et des entreprises individuelles (SQS-EI) a enregistré une croissance supérieure à 6 % en volume. Après deux années de quasi-stagnation, l'investissement productif s'est fortement redressé pour se situer au-dessus de sa tendance de longue période, contribuant ainsi pour près d'un quart à l'accroissement du PIB.

Les exportations puis le redémarrage des dépenses des ménages semblent avoir incité les entreprises à reprendre, au moins provisoirement, un courant d'investissements. Les facteurs techniques (apparition de goulots de production, impératifs de productivité, obsolescence des équipements, etc.) expliquent aussi la nouvelle vigueur des dépenses productives. Le taux d'utilisation des capacités de production, qui a fléchi aux deuxième et troisième trimestres, s'est redressé au quatrième pour s'établir à un niveau proche de son niveau de long terme (85,8 %).

L'investissement a crû de 8 % en volume dans l'industrie (qui représente 28,7 % du total) et de 7 % dans le champ manufacturier. Dans les branches des biens intermédiaires et des biens d'équipement, son taux de croissance a atteint respectivement 12 % et 15 % mais s'est limité à 7 % dans les biens de consommation. Il s'est élevé à 5,0 % pour le commerce et les services (qui comptent pour 50,6 % dans le total) et à 9,4 % pour les GEN (12,0 % du total). L'enquête d'avril 1999 fait apparaître une évolution à la baisse, la croissance d'investissement s'établissant à 7 %.

Tableau 9 : Investissement productif des entreprises

(Volumes aux prix de l'année précédente, évolutions en %)

Secteurs (et pondérations*)	1997	1998 (prévision)
Grandes entreprises nationales (12,0 %)	4,2	9,4
Entreprises du secteur concurrentiel (88,0%)	**- 0,5**	**5,6**
Agriculture (6,0 %)	- 1,0	0,5
Industrie (28,7 %)	0,6	8,0
dont industrie manufacturière (22,6 %)	*1,6*	*7,0*
Commerce, Services (50,6 %)	- 1,2	5,0
Bâtiment, Travaux publics (2,7 %)	2,2	3,8
Ensemble des SQS-EI (prix de l'année précédente)	**0,0**	**6,1**
Ensemble des SQS-EI (prix de 1980)	**0,0**	**6,4**

(*) Structure de l'investissement en valeur en 1997.
Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

D'une façon générale, les motifs qui ont présidé à l'investissement dans l'industrie ont été liés davantage à un besoin de renouvellement et de modernisation des machines (50 % des cas) qu'à l'extension de leur parc (16 %). La taille de l'entreprise a été un facteur non discriminant puisque l'investissement s'est accru de 7 % pour les plus petites et de 8 % pour les plus grandes.

Ce sont les achats en informatique (matériel et logiciels) qui ont enregistré la croissance la plus soutenue. Selon le Cabinet d'études IDC (International data corporation), les dépenses en matériel informatique des entreprises françaises auraient atteint 184 milliards de francs (28 milliards d'euros) à la fin de 1998, soit près de 9 % de plus qu'un an auparavant. Ce budget représente environ 20 % des sommes allouées à la FBCF par les SQS-EI en 1998. Les grandes entreprises assurent 54 % de ces dépenses (100 milliards de francs soit 15 milliards d'euros), le reste étant le fait des PME-PMI de 10 à 500 salariés. Le poids croissant de ce budget est directement lié à un triple phénomène : la mise en place de l'euro, le passage à l'an 2000 et le développement du commerce électronique, via l'Internet. Ainsi, les entreprises ont consacré 73 milliards de francs (11 milliards d'euros) aux seuls projets euro et an 2000, soit environ 40 % de leur budget total informatique, contre 18 % en 1997, ce qui situe la France dans la moyenne européenne, mais loin des Etats-Unis (655 milliards de dollars).

b) L'intensification du mouvement d'internationalisation des entreprises françaises

Cette reprise de l'investissement productif - qui ne représente encore que 15,8 % de la valeur ajoutée contre 19 % dans les années 1989-90 - est allée de pair avec une intensification du mouvement d'internationalisation des entreprises françaises : en 1998, pour la troisième année consécutive, les investissements directs des entreprises françaises à l'étranger (IDE) ont été en nette progression (+ 33 % en glissement sur les onze premiers mois, à 224 milliards de francs, soit 34,15 milliards d'euros) ; plus de 75 % sont concentrés dans les pays de l'Union européenne et aux Etats-Unis, tandis que les marchés émergents drainent environ 20 % des flux, l'Amérique latine, notamment le Brésil, étant devenue le pôle le plus attractif.

c) Le développement des fusions-acquisitions

Les fusions-acquisitions concernant des entreprises françaises sont estimées, sur l'année 1998, à près de 500 milliards de francs (76 milliards d'euros). Bien qu'en progression un peu moins forte que dans d'autres pays, leur nombre a atteint un record avec 22 opérations dépassant 10 milliards de francs (1,5 milliards d'euros) dont 12 supérieures à 20 milliards (3 milliards d'euros), les opérations impliquant une société française et une étrangère comptant pour plus de la moitié. Par secteur, c'est le domaine bancaire et financier qui enregistre le plus grand nombre d'opérations (8 au total) mais aussi les plus lourdes, les rapprochements dans le secteur de l'énergie (3 opérations) et de la pharmacie (2) représentant également des enjeux financiers importants.

Il convient de noter que ces opérations génèrent une inquiétude certaine des salariés et des organisations syndicales en raison de leurs répercussions sur l'emploi.

d) Une situation financière assainie

L'assainissement des trésoreries, amorcé depuis déjà plusieurs années, s'est diffusé à l'ensemble des secteurs d'activité et à toutes les tailles d'entreprises. Les entreprises industrielles ont plus souffert que les autres du recul de leurs prix de vente mais elles ont, a contrario, davantage bénéficié de la modération des coûts de production. Le coût salarial unitaire est resté maîtrisé, avec une progression comparable à celle des prix du PIB marchand, les gains de productivité compensant les faibles hausses du salaire horaire. La contribution négative du prix des consommations intermédiaires et des frais financiers à la formation du coût unitaire total a tiré les prix de production vers le bas. Enfin, la croissance du volume des ventes a permis globalement de préserver les marges qui sont restées proches de 32 % de la valeur ajoutée en 1998 et se seraient améliorées dans les PME.

Cependant, les données issues des nouveaux comptes nationaux font apparaître une érosion du taux d'épargne des sociétés de 17,3 % à 16,9 % de la valeur ajoutée et un recul du taux d'autofinancement de 98,1 % à 93,8 %, compte tenu de la forte progression des investissements.

Toutes les conditions semblaient réunies pour que le financement par l'emprunt retrouve, en 1998, la faveur des entreprises : les doutes liés à l'environnement monétaire européen se dissipaient peu à peu, la demande interne était vigoureuse et les taux attractifs. Certes, c'est surtout auprès des PME que les banques ont répercuté la baisse des taux d'intérêt à long terme (150 points de base de décembre 1997 à janvier 1999). Les conditions débitrices se sont, en revanche, tendues pour les grandes entreprises (+ 50 points). Mais les taux à moyen terme ont encore baissé sur la période tandis que le coût du crédit de trésorerie ne variait pas, quel qu'en soit le débiteur.

Tableau 10 : Les coûts d'exploitation et les prix de production dans l'industrie manufacturière

(Evolution en %)

	Glissements annuels		Moyennes annuelles	
	1997	**1998**	**1997**	**1998**
Coût des consommations intermédiaires	1,4	- 0,6	- 0,3	0,1
Coût salarial unitaire (1)	- 4,4	- 0,1	- 2,8	- 2,2
- Salaire moyen par tête	2,9	2,8	3,0	2,7
- Productivité (2)	8,0	3,0	6,4	5,2
Coût unitaire d'exploitation	0,1	- 0,5	- 0,9	- 0,4
Prix de production	0,3	- 1,0	- 0,3	- 0,6

(1) Hors prélèvements obligatoires.
(2) Production par tête.
Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

A s'en tenir aux anciens comptes nationaux, si l'encours des crédits est reparti à la hausse (+ 4,8 %), les entreprises, confrontées à de nombreuses incertitudes, à des contraintes certaines (conditions et taux réels des crédits), mais aussi au besoin de se reconstituer une capacité d'endettement ultérieur, ont encore donné la priorité au désendettement. Le taux d'épargne des sociétés et quasi-sociétés (SQS) est resté voisin de 18 % en 1998. Les capacités de financement dépasseraient encore 100 milliards de francs (15 milliards d'euros). Il importe toutefois de rappeler que celles-ci résultent, en partie, d'un jeu d'écriture, les destructions d'actifs, non mesurables, n'étant pas comptabilisées alors que les dettes irrécouvrables des entreprises disparues sont affectées comme réduction de l'endettement des sociétés restantes dont les capitaux propres sont comptablement augmentés d'autant. Selon la nouvelle base comptable, les entreprises dégageraient non pas une capacité mais un besoin de financement que l'INSEE estime à quelque 39 milliards de francs (6 milliards d'euros) en 1998 comme en 1997, cette donnée globale recouvrant des disparités entre entreprises et entre secteurs.

Le recul des taux d'intérêt continue d'apparaître d'abord comme un moyen de réduire les charges financières existantes plutôt qu'une opportunité pour le financement de dépenses nouvelles.

Plusieurs indicateurs complémentaires témoignent d'une meilleure santé financière des entreprises :

- d'une part, le nombre des défaillances a sensiblement baissé ; en août, septembre et octobre, il était inférieur de 14,3 % en données brutes par rapport au même trimestre de 1997 - soit l'étiage le plus bas depuis le début des années 1990 -, la baisse la plus sensible (18,1 %) étant observée dans le bâtiment et le génie civil ;
- d'autre part, selon l'étude annuelle réalisée par UFB-Locabail, le délai de paiement moyen constaté par les PME-PMI était de 64 jours fin 1998, soit 2 jours de moins que fin 1997. Il convient, par ailleurs, de noter que l'écart entre le délai contractuel consenti par les fournisseurs des PME et le délai effectif avec lequel elles-mêmes les

règlent est passé de 15 à 11 jours en 1998, ce qui a sans doute allégé sensiblement le poids du crédit interentreprises (740 milliards de francs, soit 113 milliards d'euros, en 1996), en contribuant à restaurer les trésoreries et les rentabilités.

En sens inverse, depuis quatre ans les créations d'entreprises baissent de façon ininterrompue en dépit de la croissance retrouvée (166 365 en 1998 contre 178 923 en 1995).

2. Des créations d'emplois importantes autorisant la poursuite de la baisse du chômage

L'emploi total a augmenté de 406 000 postes en 1998 (après 227 000 en 1997) dont 80 % dans les seuls secteurs marchands non agricoles (SMNA). La vigueur des créations d'emplois est d'abord liée à celle de l'activité économique et, en particulier, du tertiaire. Ce dynamisme a permis de faire reculer le taux de chômage de 0,8 point par rapport à la fin 1997.

2.1. La meilleure année pour l'emploi depuis trente ans

L'emploi total a crû de 1,8 % en 1998, aux créations d'emplois salariés, en particulier dans le secteur marchand, s'opposant les pertes constatées dans les emplois non-salariés. 1998 a ainsi été la meilleure année pour l'emploi depuis trente ans.

Sur l'ensemble de l'année, 323 000 emplois nets ont été créés dans le secteur marchand. Ce résultat confirme la reprise de 1997 où le volume des créations d'emplois s'était établi à 205 000 contre 4 800 seulement en 1996. Cette progression a porté à 14 426 800 le nombre de salariés du secteur concurrentiel au 31 décembre 1998.

Cette amélioration, qui est illustrée par le recul important du recours au chômage partiel (le nombre de journées indemnisables est en recul de plus de 40 % sur un an), tient au dynamisme de l'intérim mais aussi à celui du tertiaire, fortement créateur d'emplois (+ 308 000 après + 239 000 en 1997). A l'inverse, les effectifs salariés ont faiblement progressé dans l'industrie (+ 20 000) et se sont stabilisés dans le « *bâtiment, génie civil et agricole* » (- 0,2 % après - 3,8 % en 1996 et - 1,3 % en 1997). Mais si l'on tient compte du secteur d'activité des intérimaires, ces disparités sectorielles s'atténuent puisque l'industrie est alors à créditer de près de 100 000 créations. Les gains de productivité ont été, par ailleurs, modérés, la productivité apparente du travail dans les SMNA ayant augmenté de 1,5 % en moyenne annuelle (après 2,1 % en 1997), soit un rythme proche de la moyenne observée dans les années 1990.

Après avoir progressé de 28 % en glissement annuel en 1997, les effectifs employés dans l'intérim se sont accrus de plus de 20 % en 1998 (+ 112 000 emplois environ), contribuant pour 37 % à la croissance de l'emploi tertiaire marchand. Les activités de conseil et d'assistance ont profité des opérations liées à l'approche de l'an 2000 et au passage à l'euro tandis que les hôtels-cafés-restaurants bénéficiaient du contexte porteur de la Coupe du monde de football.

Tableau 11 : Evolution de l'emploi

	Glissements annuels taux d'évolution CVS		Niveaux de fin d'année en milliers Bruts	
	1997	1998	1997	1998
Salariés des secteurs marchands non agricoles	**1,4**	**2,1**	**14 796**	**15 119**
Industrie (y compris BGCA *)	- 0,6	0,3	5 246	5 262
Industries agro-alimentaires	1,2	0,4	531	533
Energie	- 2,3	- 2,2	238	233
Bâtiment-génie civil et agricole	- 1,3	- 0,2	1 103	1 101
Industrie manufacturière	- 0,6	0,6	3 373	3 395
dont : Biens intermédiaires	*- 0,4*	*0,8*	*1 083*	*1 092*
Biens d'équipement	*- 0,3*	*1,4*	*1 350*	*1 368*
Automobile	*- 1,1*	*0,2*	*320*	*320*
Biens de consommation	*- 1,2*	*- 0,6*	*941*	*935*
Tertiaire marchand	2,6	3,1	9 550	9 858
dont : Commerces	*1,5*	*2,3*	*2 265*	*2 316*
Transports-télécom.	*1,2*	*1,6*	*1 380*	*1 402*
Services marchands (y compris intérim)	*3,8*	*4,0*	*5 236*	*5 454*
Banques-assurances	*- 0,2*	*2,4*	*669*	*685*
Tertiaire non marchand (y compris CES ** et CEC***)	**0,7**	**1,9**	**4 890**	**4 983**
Emploi total (y compris salariés agricoles et non salariés)	**1,0**	**1,8**	**22 430**	**22 836**

* Bâtiment, génie civil et agricole.
** Contrats emploi-solidarité.
*** Contrats emploi-consolidé.

Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

De son côté, l'emploi non-salarié a continué à se dégrader à un rythme comparable à celui de l'année 1997 (- 10 000 emplois après - 16 000 en 1997). Si le nombre des non-salariés progresse dans le secteur tertiaire, les pertes sont limitées dans l'industrie et le bâtiment et la baisse du nombre des non-salariés agricoles ralentit avec l'achèvement progressif de la montée en charge des dispositifs de préretraite des agriculteurs.

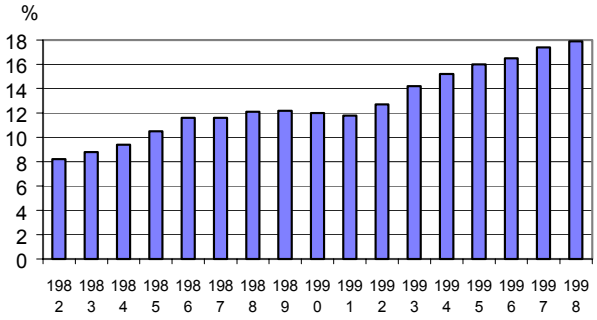
L'ensemble des dispositifs d'aide à l'emploi marchand a eu un effet global nettement inférieur à celui de l'année antérieure sur les créations d'emplois. Les entrées dans les dispositifs spécifiques d'aide à l'emploi marchand selon la classification DARES (formation en alternance, abattement en faveur de l'embauche à temps partiel, contrat initiative-emploi, exonération de charges à l'embauche) se sont stabilisées mais les créations nettes d'emplois attribuables à ces mesures ont été inférieures à celles qui avaient été observées en 1997. En particulier, le recentrage du dispositif CIE opéré à l'été 1996 a provoqué, compte tenu de la durée des contrats (de l'ordre de deux ans), une diminution du nombre des bénéficiaires plus importante (- 55 000) qu'en 1997.

De leur côté, les mesures générales d'allégement de charges (abattement de charges sur les bas salaires) et de réduction collective du temps de travail (« *loi Robien* » puis, à partir de la mi-1998, « *loi Aubry* ») ont eu un effet légèrement supérieur à celui enregistré en 1997, les dispositifs d'incitation à la réduction du temps de travail permettant notamment de créer une quinzaine de milliers d'emplois. Au 31 décembre, 29 accords de branche avaient été conclus en application de la « *loi Aubry* », couvrant environ 6 millions de salariés dont 1,8 dans la seule métallurgie, et 1055 accords d'entreprise (sur un total de 1 230 000 entreprises employant des salariés) concernant 107 560 salariés et se traduisant par 8178 emplois « *créés* » ou « *sauvegardés* ». Des négociations se déroulaient dans une centaine d'autres branches (sur 172 recensées).

Selon la DARES, ce sont les politiques de retrait d'activité (préretraites ou stages de formation professionnelle) ou de création d'emplois dans les secteurs non marchands (dont TUC, CES ou emplois-jeunes) qui auraient, à court terme, l'impact le plus important sur le chômage. Ces derniers auraient permis la création nette d'environ 70 000 emplois en 1998, après un effet quasiment nul en 1997, le dynamisme des « *emplois-jeunes* » et la progression des emplois consolidés (98 000 en 1998) compensant la baisse toujours importante du nombre de bénéficiaires de CES (433 000 en 1998) et des emplois-ville, supprimés début 1998. Les politiques d'aide à la création d'emplois dans les secteurs marchands auraient, toujours selon la DARES, des effets relativement limités dans une perspective de court terme. Globalement, les politiques spécifiques de l'emploi, qui auraient réussi à freiner de plus de 200 000 la hausse du nombre des chômeurs certaines années (1983, 1985, 1992), auraient, au total, réduit de 500 000 environ le nombre des demandeurs d'emploi depuis le milieu des années 1980.

Ce résultat est aussi à mettre au crédit de l'élévation du contenu en emplois de la croissance dans notre pays. Selon une étude de l'Unedic, le seuil à partir duquel l'économie française crée de l'emploi serait désormais de 1,5 % contre 2,6 % dans les années 1970 et 2,2 % dans les années 1980. Cet abaissement d'un point du « *taux bascule* » à partir duquel la croissance crée de l'emploi s'expliquerait pour 10 % par la tertiarisation de l'économie, pour 40 % par le développement du temps partiel (18 % des emplois contre 3 % en 1970), pour 25 % par les aides publiques qui ont permis d'abaisser le coût du travail non qualifié et, pour le solde, par le développement des stages, des contrats à durée déterminée et de l'intérim. De façon plus globale, il faut également prendre en compte le fait que l'on se situait dans la phase ascendante du cycle. Reste que le seuil de croissance nécessaire pour stabiliser le chômage serait encore de 2,2 %.

Graphique 4 : Proportion de salariés occupés à temps partiel



Source : CES à partir des enquêtes Emploi de l'INSEE.

2.2. La poursuite de la baisse du chômage

La baisse du chômage amorcée à l'été 1997 s'est poursuivie en 1998, le nombre de chômeurs au sens du BIT s'établissant à 2 960 000 personnes à la fin de l'année, soit 195 000 chômeurs de moins qu'un an plus tôt. Le taux de chômage est descendu à 11,5 % de la population active contre 12,3 % à la fin 1997.

Le chômage des moins de 25 ans a reculé de 10,3 % entre décembre 1997 et décembre 1998, celui des adultes de 25 à 49 ans - qui représentent les deux tiers du total des chômeurs au sens du BIT - de 6,5 %, tandis que celui des plus de 50 ans augmentait de 1,1 %. L'amélioration régulière de la situation du marché du travail depuis l'été 1997 et le renforcement des actions menées par l'ANPE en direction de cette catégorie ont favorisé, au second semestre, les sorties du chômage de longue durée qui concernait 1 124 200 personnes en janvier 1999, soit 2,7 % de moins qu'en janvier 1998. Reste qu'avec 38,1 % du total en décembre 1998 contre 39,8 % un an plus tôt, le chômage de longue durée est encore, avec celui des jeunes, le point noir de l'emploi en France.

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en catégorie 1 (personnes sans emploi, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée et à temps plein n'ayant pas exercé d'activité de plus de 78 heures dans le mois) a diminué de 151 000 personnes en 1998 (- 5 %) en données CVS en raison d'une baisse des entrées (- 4,6 %) supérieure à celle des sorties (- 1,8 %), revenant ainsi à un niveau proche de celui du début 1993.

Tableau 12 : Taux de chômage au sens du BIT

	Niveaux en fin de période, CVS 1998				Moyennes annuelles	
	1er trim.	2e trim.	3e trim.	4e trim.	**1997**	**1998**
Ensemble*	**12,0**	**11,8**	**11,7**	**11,5**	**12,5**	**11,8**
Moins de 25 ans	22,9	22,5	22,2	21,6	24,9	22,6
25 à 49 ans	11,2	10,9	10,8	10,6	11,5	11,0
50 ans et plus	9,3	9,2	9,3	9,3	9,4	9,3

* Les taux de chômage tiennent compte des résultats de l'enquête emploi de mars 1998.

Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

En revanche, le nombre de demandeurs d'emplois des catégories 2 et 3 (personnes à la recherche d'un emploi à temps partiel ou à durée déterminée qui n'ont pas effectué d'activité professionnelle de plus de 78 heures dans le mois) a augmenté de près de 110 000 personnes pour s'établir à 550 000 en décembre 1998. Cette évolution reflète le développement des formes particulières d'emplois offerts sur le marché du travail : c'est ainsi que les inscriptions à l'ANPE ayant pour origine un licenciement économique, une fin de contrat à durée indéterminée ou concernant un primo demandeur d'emploi ont reculé respectivement de 19,5 %, 12,3 % et 11 % par rapport à 1997 tandis que celles correspondant à une fin de mission d'intérim ont augmenté de 16,1 % ; rappelons, par ailleurs, que 80 % des embauches dans les établissements de plus de 50 salariés sont réalisés sur la base d'un contrat à durée déterminée ; plus de 850 000 salariés privés sont aujourd'hui régis par de tels contrats, soit 6 % des effectifs.

Au total, le nombre des demandeurs des catégories 1,2 et 3 a diminué de 35 000 personnes après une baisse de 20 000 en 1997.

Le nombre des demandeurs des catégories 6,7 et 8 (activité réduite ou occasionnelle de plus de 78 heures dans le mois) a augmenté de 10,2 % pour atteindre près de 600 000 personnes à fin décembre 1998.

Au total le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE dans les catégories 1 à 3 et 6 à 8 a augmenté de 20 000 personnes en 1998 (après + 115 000 en 1997). Rappelons toutefois que ce total ne comprend pas les demandeurs d'emploi des départements d'outre mer qui connaissent, sur ce plan, une situation particulièrement dégradée.

La tendance à la hausse du flux mensuel des offres d'emploi déposées à l'ANPE observée depuis le début de 1993 s'est interrompue au début 1998 pour se stabiliser au niveau élevé de 224 000 offres par mois au second semestre. La part des offres d'emploi temporaire (de un à six mois) s'est accrue (37,4 %) au détriment de celle des offres d'emploi durable (plus de six mois), soit 47,1 %, tandis que la part des offres d'emploi occasionnel (de moins d'un mois) se stabilisait à 15 %. L'ANPE fait valoir qu'elle a recueilli près de 2,8 millions d'offres d'emploi en 1998, soit plus du double du total atteint en 1993, et que 87,4 % d'entre elles ont donné lieu à une embauche.

3. Une « *inflation zéro* » et une baisse des prix à la production

Dans un contexte de désinflation importée, de modération salariale et de concurrence accrue, le glissement annuel des prix à la consommation est passé au-dessous de + 0,5 % à partir d'octobre 1998 et a atteint des niveaux inobservés depuis le début des années 1950, en dépit d'une consommation des ménages particulièrement dynamique. Avec + 0,6 % en moyenne annuelle et + 0,3 % en glissement, la France affiche ainsi l'inflation la plus basse des pays de la zone euro, l'inflation « *sous-jacente* » - c'est à dire hors tarifs publics et produits à prix volatils, corrigée de mesures fiscales - étant inférieure à + 1 % (+ 0,8 %). De leur côté, les prix de vente industriels ont connu des baisses importantes qui ont sans doute alimenté le relatif pessimisme des chefs d'entreprise.

Les difficultés climatiques du printemps 1998 ont été à l'origine de fortes hausses des prix des **produits alimentaires**, en particulier des produits frais dont le glissement annuel s'est momentanément établi à + 12,8 % à la fin du premier semestre. Le retour progressif des prix de ces produits au niveau de leur tendance de long terme (+ 2,1 % en glissement) s'est accentué à l'automne avec la diminution des importations russes de fruits. Le tassement des marchés russe et asiatique a également provoqué une baisse des prix dans le secteur des viandes, celui du porc chutant notamment de plus de 11,6 %. Au total, le glissement annuel des prix des produits alimentaires s'est établi à + 0,5 % à fin 1998 contre + 2,5 % fin 1997, sous l'impulsion de la baisse des cours des matières premières alimentaires (- 18 % en moyenne annuelle) et, en particulier, des prix des produits tropicaux (café, thé, cacao).

En raison de l'effondrement de la demande asiatique face à une offre toujours excédentaire, les prix à l'importation en francs du pétrole brut ont été orientés à la baisse, d'autant que le dollar s'est lui-même déprécié au second semestre. Le glissement annuel des prix des carburants et du fioul domestique s'est établi à - 7,8 % fin 1998 contre + 0,2 % fin 1997, l'impact de la hausse de la fiscalité pétrolière étant de l'ordre de 0,9 point contre 0,8 en 1997 et 1,5 en 1996. Au total, compte tenu de la poursuite des diminutions de tarifs de l'électricité et du gaz, le glissement annuel des prix de l'**énergie** s'établissait à - 5,2 % fin 1998 contre - 0,3 % fin 1997.

En amont de la chaîne de production, les cours des matières premières industrielles ont connu de fortes baisses qui ont été répercutées dans les mouvements des prix de vente industriels des biens intermédiaires, en repli tout au long de l'année (3 % sur l'année dont 1,3 % au premier semestre et 1,8 % au second). Une politique plus offensive de la grande distribution a, par ailleurs, accentué la baisse tendancielle des prix des micro-ordinateurs, tandis que les mouvements de prix sont demeurés orientés à la baisse dans l'automobile, que ce soit à la faveur de campagnes de promotion ou d'innovations technologiques incorporées dans les modèles de série. Ce qui explique la stabilité globale des prix des **produits manufacturés** en 1998 (0 % en glissement annuel, + 0,1 % en moyenne annuelle).

Tableau 13 : Les prix à la consommation

(Evolution en %)

Groupe de produits (et pondérations 1999)	Glissements annuels en fin de semestre		Moyennes annuelles	
	Juin 1998	**Décembre 1988**	**1997**	**1998**
Alimentation (18,1 %)	2,7	0,5	1,8	1,6
Tabac (2,0 %)	3,1	3,1	8,0	3,1
Produits manufacturés (30,7 %)	0,2	0,0	- 0,1	0,1
Énergie (7,3 %)	- 2,4	- 5,2	2,2	- 3,0
• *dont produits pétroliers (4,2 %)*	*- 3,2*	*- 7,1*	*4,1*	*- 4,1*
Services (42,0 %)				
• *dont loyers-eau (7,9 %)*	*2,4*	*2,2*	*1,7*	*2,2*
• *dont santé (5,1 %)*	*1,0*	*0,4*	*0,6*	*0,6*
• *dont services publics, puis transports-communications (*) (4,2 %)*	*- 0,8*	*0,8*	*0,6*	*- 0,2*
• *dont services du secteur privé puis autres services (*) (24,7 %)*	*2,0*	*2,0*	*1,8*	*1,9*
Ensemble (100 %)	**1,0**	**0,3**	**1,2**	**0,7**
Ensemble hors tabac (98,1 %)	**1,0**	**0,3**	**1,1**	**0,6**
Inflation sous-jacente (62,0 %) (1)	**0,8**	**0,8**	**0,7**	**0,8**

(1) Ensemble hors tarifs publics et produits à prix volatils, corrigé des mesures fiscales. Les données ont été rétropolées, à la suite du changement de base en janvier 1999.
(*) Dans la nouvelle base en vigueur à partir de janvier 1999.

Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

Les prix des **services du secteur privé** ont augmenté de + 1,9 % en moyenne annuelle, l'absence de tension salariale se conjuguant notamment avec l'extension des capacités pour freiner l'évolution des prix. De leur côté, les prix des transports ont faiblement augmenté (+ 0,7 % en glissement annuel contre + 2,6 % fin 1997), tandis que le glissement annuel du poste « *services publics* » se situait à + 0,8 %. Enfin, l'évolution des prix dans le secteur de la santé s'est maintenue à un bas niveau (+ 0,4 % en glissement), grâce aux efforts de maîtrise des dépenses d'assurance-maladie.

Encadré 1 : Le nouvel indice des prix à la consommation

Depuis le début de cette année, l'INSEE publie un nouvel indice des prix à la consommation (IPC), rebasé en moyenne 1998. Celui-ci est désormais étendu aux départements d'outre mer, sauf pour l'inflation sous-jacente, en raison de la difficulté de prendre en compte les variations fiscales pour ces départements. Il intègre, par ailleurs, une part plus importante de la consommation des ménages au sens des Comptes nationaux (94,1 % contre 88,3 % dans l'ancienne base). Ce changement de base se traduit par un glissement annuel de l'indice d'ensemble inférieur de 0,1 point à ce qu'il aurait été en ancienne base et de 0,2 point pour l'inflation sous-jacente. L'INSEE poursuit, par ailleurs, ses efforts pour mieux intégrer l'effet-qualité ainsi que les rabais et les soldes.

4. Le maintien d'un excédent extérieur élevé

Dopées par un environnement international et monétaire favorable, les exportations ont connu, jusqu'à l'irruption de la crise financière en Asie du Sud-est à la mi-1997, une progression exceptionnelle. Sévèrement frappées par l'effondrement de la demande intérieure de pays qui comptaient jusqu'alors parmi les marchés les plus porteurs, elles ont crû, sur l'ensemble de l'année, de 6,2 % (après 14,4 % en 1997).

Selon les évaluations économétriques réalisées par l'INSEE, le commerce extérieur a, en effet, été le principal canal de transmission de la crise asiatique à l'économie française, contribuant à déprimer l'activité, toutes choses égales par ailleurs, à hauteur de 0,6 point de PIB. Cet effet a été en partie compensé par l'impact désinflationniste de la baisse des prix des produits de base (0,2 point de PIB) et la baisse des taux d'intérêt à long terme engendrée par le transfert des capitaux des pays touchés par la crise vers les pays industrialisés, et notamment la France.

Tableau 14 : Evaluation des effets de la crise asiatique sur l'économie française en 1998

(Variations en moyenne annuelle, en %)

	Impact lié au ralentissement des échanges commerciaux (1)	**Effet de la baisse des prix des produits de base (2)**	**Effet agrégé (1) + (2)**	**Pour mémoire : croissance effective en 1998**
PIB	- 0,6	+ 0,2	- 0,4	3,2
Exportations	- 3,0	+ 0,5	- 2,5	6,3
Importations	- 2,1	+ 0,6	- 1,5	8,0
Consommation	0,0	+ 0,2	+ 0,2	3,8
Investissement	- 0,5	+ 0,1	- 0,4	4,1
Prix à la consommation	- 0,1	- 0,3	- 0,4	0,7

Note de lecture : Les chiffres des colonnes (1) et (2) représentent les écarts des variables par rapport à un scénario sans choc. La dernière colonne rappelle, par ailleurs, les évolutions effectives observées en 1998 par rapport à 1997 (ces chiffres intègrent théoriquement l'effet des chocs).

Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

Les exportations ont, par ailleurs, été affectées par la ralentissement de la demande britannique constaté depuis le début de l'année 1998. En revanche, celles destinées à nos partenaires de la zone euro sont restées dynamiques, en particulier s'agissant de l'Allemagne et de l'Espagne. Les exportateurs français ont également été confrontés à une érosion de leur compétitivité, le taux de change effectif du franc, en recul marqué jusqu'à la mi-1997 (- 7 %), ayant gagné plus de 4 % en glissement annuel à l'été 1998.

Le dynamisme de l'activité industrielle a encouragé l'investissement productif et favorisé un mouvement de reconstitution des stocks, stimulant les importations de biens intermédiaires et d'équipement professionnel. Les importations ont également bénéficié d'une consommation des ménages soutenue, entraînant une croissance sensible des achats de biens de

consommation courante, d'équipement ménager et surtout d'automobiles. Elles ont, au total, progressé de 6,9 % en moyenne annuelle après + 9,4 % en 1997.

Les prix d'importation des produits manufacturés, qui avaient sensiblement progressé en 1997 (+ 3 % en glissement annuel), se sont nettement ralentis à partir du printemps avec le retournement de l'effet de change et la chute sévère des prix du pétrole et des matières premières (+ 0,5 % en glissement).

a) Analyse d'ensemble

Sur le plan global, la balance commerciale en données douanières FAB-FAB, y compris le matériel militaire a été excédentaire de 160 milliards de francs (soit 24,4 milliards d'euros) après 166,5 milliards de francs en 1997 (25,4 milliards d'euros), les échanges des seuls biens dégageant un excédent de 154,1 milliards de francs (23,5 milliards d'euros), en baisse de 10,2 milliards sur 1997 (1,55 milliards d'euros). Le taux de couverture global a atteint 110 % après 111 % en 1997. La contribution du solde des échanges de matériel militaire à la balance commerciale a été identique à celle enregistrée en 1997, soit 24 milliards de francs (3,66 milliards d'euro). Le maintien d'un excédent élevé est lié, pour beaucoup, à la réduction de la facture énergétique mais aussi à l'orientation prioritaire de nos exportations vers nos voisins européens qui ont permis d'amortir le choc de la crise asiatique. Au total, la contribution des échanges de biens et services à la croissance a été négative (- 0,4 point) sur l'ensemble de l'année.

b) Bilan sectoriel

Sur le plan sectoriel, en données CAF-FAB, l'excédent agro-alimentaire s'est légèrement contracté à 58 milliards de francs (8,8 milliards d'euros) après 64,7 milliards (9,9 milliards d'euros) en 1997, mais s'est maintenu à un niveau historiquement élevé. Ce recul reflète, à la fois, une progression du solde agricole (31,2 milliards de francs, soit 4,76 milliards d'euros, après 30 milliards de francs en 1997, soit 4,57 milliards d'euros) et un repli sensible de l'excédent des industries agro-alimentaires (26,8 milliards de francs, soit 4,09 milliards d'euros, après 40 milliards de francs en 1997, soit 6,10 milliards d'euros). Les exportations de produits agricoles ont été stimulées par de fortes ventes de graines de colza et par la progression, plus modérée toutefois qu'en 1997, des exportations de vin. Celles de produits agro-alimentaires ont, en revanche, été affectées par le recul des ventes d'alcools, qui ont particulièrement souffert de la crise asiatique, mais aussi de viande, en lien notamment avec la crise russe.

De même, l'excédent de l'industrie civile s'est sensiblement réduit (perte de 22,8 milliards de francs soit 3,48 milliards d'euros). Cette réduction a notamment concerné les produits chimiques de base (1,7 milliard de francs, 0,26 milliard d'euros, soit une baisse de 7 milliards de francs, 1,07 milliard d'euros par rapport à 1997) et la sidérurgie (2,3 milliards de francs, soit 0,35 milliard d'euros après 6,8 milliards en 1997, soit 1,04 milliard d'euros), du fait d'une faible croissance des exportations. A l'opposé, la branche « *automobile et matériel de transport terrestre* » s'est caractérisée par sa vigueur (59,8 milliards de francs soit 9,12 milliards d'euros après 63,8 milliards en 1997 soit 9,73 milliards d'euros), la bonne santé du marché européen dynamisant le commerce tant à l'importation

qu'à l'exportation. En outre, le bon niveau de l'investissement des entreprises a permis aux importations d'équipements professionnels de s'accroître très nettement (+ 12 %) tandis que des ventes record d'Airbus et des lancements spatiaux particulièrement nombreux ont eu pour conséquence une augmentation notable des exportations de la branche.

A l'inverse, conséquence de l'effondrement des cours du pétrole, la facture énergétique s'est sensiblement réduite (- 60,9 milliards de francs, soit 9,28 milliards d'euros, correspondant à un gain de 25 milliards de francs, soit 3,81 milliards d'euros, par rapport à 1997). En volume, la progression des importations d'énergie a suivi celle de l'activité industrielle, d'abord très dynamique puis se tassant légèrement.

Tableau 15 : Solde commercial par branche

(Données CAF-FAB, hors matériel militaire, en milliards de francs).

	1997	**1998**
Biens de consommation	- 11,3	- 16,7
Automobile et transports terrestres	+ 63,8	+ 59,8
Equipement professionnel	+ 63,7	+ 60,8
Biens intermédiaires	- 1,3	- 17,3
Energie	- 86	- 60,9
Agro-alimentaire	+ 64,7	+ 58,0
Total	**+ 93,6**	**+ 83,7**

Source : Douanes.

c) Bilan géographique

Sur le plan géographique, toujours en données CAF-FAB, le tableau ci-dessous met en évidence : une croissance soutenue des achats aux pays de l'Union européenne autorisant néanmoins le maintien du solde à un haut niveau ; un repli important du déficit commercial avec les pays de l'OCDE hors Union européenne ; un net ralentissement des exportations vers les pays de l'Est ; le retour d'un solde commercial déficitaire avec les pays d'Asie à économie en développement rapide ; une forte progression de l'excédent avec le Moyen-Orient et l'Afrique ; la consolidation du solde avec l'Amérique latine et son aggravation avec l'Asie.

Tableau 16 : Le commerce extérieur de la France
par zone géo-économique en 1998

(Données CAF-FAB, hors matériel militaire)

	Année 1998			Evolution 1998/1997		Taux de couverture
	Importat.	Exportat.	Solde	Imports	Exports	
	(Millions de francs)			(%)	(%)	
Union Européenne	**1 051,0**	**1 117,7**	**66,7**	**8,7**	**6,6**	**106,3**
dont : UEBL	130,2	137,2	7,0	2,8	1,3	105,4
Pays-Bas	85,3	81,6	- 3,8	7,2	4,2	95,6
Allemagne	290,6	282,8	- 7,8	11,2	6,7	97,3
Italie	167,2	161,9	- 5,2	8,1	4,8	96,9
Royaume-Uni	141,3	177,3	36,0	5,8	5,3	125,4
Espagne	119,7	154,3	34,6	13,7	15,2	128,9
OCDE hors UE	**299,5**	**274,3**	**- 25,2**	**6,2**	**8,9**	**91,6**
dont : Etats-Unis	149,3	131,1	- 18,2	9,1	18,9	87,8
Japon	56,0	27,5	- 28,6	7,2	- 3,7	49,0
Suisse	41,5	60,8	19,3	12,4	5,1	146,5
Pays de l'Est	**54,2**	**66,7**	**12,6**	**7,7**	**8,1**	**123,2**
dont : Russie	16,4	11,1	-5,3	- 19,4	- 24,9	67,7
Pays d'Asie en développement rapide	**111,4**	**92,9**	**- 18,5**	**6,0**	**- 15,3**	**83,4**
dont : Chine	42,5	19,5	- 23,0	9,4	- 1,4	45,8
Moyen-Orient	**29,0**	**42,0**	**13,0**	**- 14,0**	**- 1,5**	**144,9**
Afrique	**67,6**	**101,1**	**33,5**	**0,4**	**15,5**	**149,5**
Reste du monde	**71,8**	**74,9**	**3,2**	**2,3**	**15,4**	**104,4**
Total CAF/FAB hors matériel militaire	**1 684,4**	**1 769,6**	**85,2**	**6,9**	**6,2**	**105,1**

Source : Douanes, Les notes bleues de Bercy, n° 155, 16-31 mars 1999.

d) Le solde des transactions courantes

Le solde des transactions courantes s'est stabilisé à 230,6 milliards de francs (35,15 milliards d'euros), niveau atteint en 1997, le solde commercial et celui des services se maintenant par rapport à l'année précédente tandis que les soldes des transferts courants et des revenus enregistraient de légères baisses.

Le solde des services, qui a atteint 110 milliards de francs (16,77 milliards d'euros), a résulté d'évolutions contrastées : le solde des services liés aux échanges extérieurs a atteint, comme en 1997,32 milliards de francs (4,88 milliards d'euros) ; en revanche, le solde touristique (72 milliards de francs soit 10,98 milliards d'euros) a progressé de 5 milliards (0,76 milliard d'euros) grâce à une forte augmentation des recettes (+ 8 %).

Le solde des revenus s'est maintenu à un niveau largement excédentaire (20 milliards de francs soit 3,05 milliards d'euros).

Le déficit du solde des transferts courants s'est creusé, pour s'établir à 58 milliards de francs (8,84 milliards d'euros) en raison d'une augmentation des recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes.

Tableau 17 : Balance des transactions courantes

(Soldes bruts en milliards de francs)

	Niveaux semestriels		Niveaux annuels	
	1998		1997	1998
	1er sem.	2ème sem.		
Marchandises (1)	78	80	164	159
Services (2)	50	59	103	110
- liés aux échanges extérieurs	14	17	32	32
- liés aux échanges de technologie	6	6	10	12
- voyages	33	39	67	72
- autres services	- 3	- 3	- 6	- 6
Autres biens et services (3)	0	0	0	0
Revenus	6	14	19	20
Transferts courants	- 19	- 39	- 56	- 58
Transactions courantes	**116**	**115**	**230**	**230**

(1) Ce concept diffère du solde douanier, car il ne prend pas en compte les échanges sans paiement et sans transfert de propriété.
(2) Nouvelle nomenclature de la balance.
(3) Depuis le changement de nomenclature de la balance des paiements de 1997, cette ligne est nulle.

Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

5. Une transition technique réussie vers l'euro

Après avoir évolué, au cours des 11 premiers mois de l'année, dans une marge étroite tout en suivant une tendance légèrement baissière, les taux courts français ont enregistré une détente notable en décembre. A l'approche du passage à la politique monétaire unique, les banques centrales des pays de la zone euro ont, en effet, réduit les taux directeurs de leurs principales opérations de refinancement au niveau de 3 % contre 3,30 % auparavant pour ce qui concerne la France. Les rendements interbancaires dans l'ensemble des pays de la zone sont ainsi devenus égaux, préfigurant l'instauration d'un marché interbancaire unifié.

La baisse du coût du crédit s'est poursuivie, le taux moyen du crédit appliqué aux découverts cédant environ 1 point entre le quatrième trimestre 1997 et le quatrième trimestre 1998 tandis que le taux moyen de l'escompte se réduisait de 0,3 point. Une baisse des taux débiteurs à destination des ménages s'est également opérée, le coût du crédit immobilier cédant 0,8 point pour les opérations à taux fixe et 0,4 point pour les prêts à taux variable, tandis que pour les crédits de trésorerie le recul est de l'ordre de 1 point.

Les rendements obligataires se sont aussi fortement repliés, le taux de l'emprunt de l'Etat français à 10 ans étant passé de 5,32 % en décembre 1997 à 3,77 % en janvier 1999, soit un niveau historiquement bas en termes nominaux. Cette évolution a notamment résulté de la poursuite des mouvements de réallocation de portefeuilles des grands investisseurs internationaux vers les marchés et produits réputés les moins risqués (« *fuite vers la qualité* ») : la part des non résidents dans la détention de la dette publique négociable est ainsi passée de 12,9 % en décembre 1997 à 16,2 % en décembre 1998. Elle est

également imputable au net ralentissement des prix et à l'absence de perspectives de resserrement monétaire en Europe.

Sur le marché des actions, après une vive progression jusqu'à la mi-juillet pour atteindre son plus haut niveau historique (+ 48 % pour l'indice CAC 40 par rapport à son niveau de décembre 1997), la Bourse de Paris s'est fortement repliée comme les autres grands marchés d'actions occidentaux jusqu'au mois d'octobre. Les opérateurs ont, en effet, été incités à procéder à une révision à la baisse de leurs anticipations de profit en raison, d'une part, de l'approfondissement de la crise des pays émergents et, d'autre part, du net affaiblissement du dollar au cours des mois de septembre et octobre.

B - UNE INFLEXION DEPUIS L'ÉTÉ

Cette évolution en moyenne annuelle masque, en réalité, un profil plus contrasté, une inflexion étant sensible depuis l'été 1998. Celle-ci s'est manifestée par une moindre croissance du PIB, un plafonnement de la production industrielle, un essoufflement de la demande intérieure et un tassement du marché de l'emploi. S'agissait-il d'une simple érosion de la croissance ou était-ce le signe d'une rupture de tendance ? Telle était la question qui agitait la communauté des économistes à la fin 1998.

1. Une moindre croissance du PIB, un plafonnement de la production industrielle et un secteur tertiaire toujours dynamique

Tableau 18 : Production marchande par branche

(Evolution en %)

	Moyennes semestre. 1998		Glissements annuels		Moyennes annuelles	
	1er sem.	2e sem.	1997	1998	1997	1998
Agro-alimentaire	0,4	0,5	1,3	0,5	1,7	1,1
Energie	1,1	- 0,7	1,0	0,5	0,7	1,6
Produits manufacturés	2,6	1,2	6,7	3,4	4,7	5,2
Bâtiment, travaux publics	0,6	2,4	0,6	3,9	- 0,4	2,1
Commerce	2,8	3,3	3,2	6,6	2,3	5,5
Services y compris services financiers	7,0	7,3	10,7	14,7	8,8	14,2

Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 1999.

Après avoir été particulièrement dynamique au premier semestre, l'activité économique a ralenti ensuite. Ce ralentissement tient essentiellement à l'industrie manufacturière qui a été affectée par la dégradation de la demande extérieure puis par le freinage de la demande interne. Il s'est répercuté sur l'activité de transport de marchandises et de commerce de gros alors que les services, soutenus aussi bien par la consommation des ménages que par la demande des entreprises dans la perspective du passage à l'euro et à l'an 2000, restaient très dynamiques.

1.1. La production industrielle

Si le taux de croissance en moyenne annuelle de l'industrie manufacturière est resté très élevé en 1998, cette progression recouvre un ralentissement

progressif tout au long de l'année : après avoir été supérieur à 5 % à la fin 1997, le rythme de croissance a, en effet, régulièrement baissé pour atteindre 1,2 % en rythme annualisé au second semestre de 1998, sous l'effet de la contraction des exportations.

Les évolutions sectorielles ont été très différenciées : les secteurs de biens intermédiaires ont été, dès le début de l'année, fortement touchés par la dégradation du commerce international et, compte tenu d'un mouvement d'importations toujours positif, des stocks importants ont été constitués ; en revanche, la baisse des carnets de commandes n'est intervenue qu'à l'été pour les industries de biens de consommation et qu'au quatrième trimestre pour celles de biens d'équipement. Quant au secteur de l'automobile, porté par la reprise des immatriculations sur la marché français, il a poursuivi son développement tout au long de l'année.

1.2. Le secteur tertiaire

A l'opposé, la progression de l'activité dans les **services** a été importante et régulière (+ 5,5 % en moyenne annuelle hors services financiers), qu'il s'agisse des services aux entreprises, en particulier du travail temporaire, ou des services aux ménages, la fréquentation des hôtels-cafés-restaurants ayant toutefois connu une progression plus forte que les services personnels.

Les **transports** ont bénéficié d'un contexte économique favorable au premier semestre 1998 qui a induit une accélération du trafic intérieur avant qu'un ralentissement ne se produise au second. La progression de l'activité dans les transports routiers de marchandises a été liée principalement au trafic intérieur tandis que le trafic international se dégradait à partir du deuxième trimestre. Le trafic ferroviaire de marchandises s'est, pour sa part, mieux tenu en deuxième partie d'année après un premier semestre en léger repli. Le transport de passagers a été très dynamique, le trafic voyageurs de la SNCF enregistrant une amélioration très sensible (+ 8 %), le fort accroissement de l'activité de transport TGV se conjuguant à une stabilisation du trafic hors TGV. De son côté, le trafic aérien de voyageurs a légèrement progressé, aussi bien sur les lignes internationales que sur le territoire national, en dépit du mouvement de grève des pilotes d'Air France en juin.

De même, l'activité du **commerce de détail** a été soutenue (+ 3,8 %, soit le meilleur résultat depuis vingt ans), à la faveur de la bonne tenue de la consommation des ménages, en particulier s'agissant des biens non alimentaires. L'activité dans le **commerce de gros** a été très dynamique (+ 7,8 %) sous l'impulsion notamment des biens d'équipement professionnel dont les ventes ont crû de 16,7 %, en lien avec la forte reprise de l'investissement.

1.3. Les autres branches

La **production agricole** a connu une croissance de 1 % en 1998. La production de céréales a crû de 8 % du fait notamment de la hausse sensible de la récolte de blé (+ 19 %) qui a bénéficié de rendements exceptionnels et d'une augmentation des superficies cultivées. En revanche, la récolte de maïs a

diminué, sous l'effet de la baisse des rendements et des surfaces ensemencées, ainsi que la production d'oléagineux.

L'activité dans le secteur des **travaux publics** a été quasiment stable, la forte progression de l'investissement des communes et le relatif dynamisme de la demande privée hors GEN étant accompagnée d'un repli de la demande émanant des autres maîtres d'ouvrage.

Après six années de repli ininterrompu, l'activité du secteur de la **construction** a renoué avec la croissance (1,5 % en moyenne annuelle). Première branche à se redresser, l'entretien-amélioration a conservé son dynamisme, l'activité bénéficiant tout au long de l'année de la réduction du taux de TVA sur les travaux réalisés dans les logements du parc HLM ainsi que des réductions d'impôt pour les travaux d'entretien et d'amélioration des particuliers. La construction de logements a nettement progressé qu'il s'agisse des mises en chantier de maisons individuelles ou, dans une moindre mesure, de celles de logements collectifs. L'investissement en logement des ménages a profité du faible niveau des taux d'intérêt, de l'amélioration de la situation de l'emploi et de la mesure d'amortissement fiscal Périssol. La nette progression du nombre d'autorisations de bâtiments non résidentiels depuis le creux de l'hiver 1997 s'est traduit, depuis le début 1998, par une remontée du nombre de mises en chantier qui a concerné tout particulièrement les bâtiments industriels et commerciaux, en lien avec la reprise de l'investissement.

2. Un essoufflement de la demande intérieure

En moyenne annuelle, la demande intérieure a crû de 3,7 % en 1998. Une rupture de tendance est cependant intervenue l'été dernier puisque son taux de croissance est passé de 4,5 % au premier semestre à 2,4 % au second. La seconde partie de l'année a, en particulier, été marquée par une contribution négative des variations de stocks à la croissance au troisième trimestre (- 0,5 %) qui a été relayée par celle des échanges de biens et services au quatrième (- 0,2 %), sous l'effet d'un ralentissement marqué des exportations (- 1,7 %).

2.1. La demande des ménages

Le rythme de croissance de la consommation des ménages est allé crescendo au premier semestre (+ 0,9 % au premier trimestre et + 1,2 % au deuxième) avant de décliner nettement ensuite (+ 0,7 % aux troisième et quatrième trimestres). L'évolution de la consommation de produits manufacturés (- 2 % au quatrième trimestre par rapport au trimestre précédent) est, à cet égard, symptomatique. Outre les immatriculations de véhicules, en baisse de plus de 11 % sur la période - après, il est vrai, un accroissement exceptionnel au troisième trimestre (+ 25 %) -, ce sont les achats de biens d'équipement du foyer qui ont été affectés en priorité par cette baisse. En revanche, l'investissement en logements des ménages a été marqué par une vive reprise : alors que son rythme annuel de progression était de 2 % au premier semestre, il s'est élevé à 4,5 % au second.

Dans un contexte marqué par une orientation toujours favorable du revenu, les ménages étaient encore nombreux à juger la période propice à la réalisation

d'achats importants. Mais ils n'en ont pas moins sensiblement freiné leur demande de crédit à la consommation et l'indicateur de confiance, s'il conservait un niveau élevé, connaissait des évolutions plus erratiques suggérant l'amorce d'un moindre dynamisme de la consommation.

2.2. La demande des entreprises

a) L'investissement

La progression de l'investissement des SQS-EI en rythme annualisé est passée de 7,3 % au premier semestre à 4,8 % au second. Cette évolution tient principalement au ralentissement de l'investissement en biens d'équipement, continu depuis la fin 1997, mais aussi à la baisse de l'activité des entreprises et à la chute de leurs perspectives de production. Elle a principalement été le fait des entreprises de l'industrie hors automobile.

Dans l'automobile, l'activité, qui s'est redressée depuis la mi-1997, a atteint un rythme de croissance très soutenu qui ne s'est pas démenti : face à une demande particulièrement vive, tant intérieure qu'extérieure, les entreprises ont été confrontées à des goulots de production et à une augmentation du taux d'utilisation des capacités productives qui les ont incitées à investir ; à l'opposé, dans les autres secteurs industriels, le rythme de l'activité a sensiblement ralenti au second semestre ; les secteurs des biens intermédiaires et des biens d'équipement professionnel, fortement exportateurs ont subi le ralentissement de l'activité en Europe ; la forte progression de la demande des ménages en biens d'équipement ménager et en biens de consommation courante au premier semestre a bénéficié au secteur des biens de consommation malgré le choc extérieur, mais la dégradation des perspectives de demande a fini par affecter l'investissement de cette branche au second semestre.

Cette moindre progression de l'investissement a été moins perceptible dans le tertiaire dans la mesure où l'activité de celui-ci, beaucoup plus tournée vers le marché national, est moins immédiatement sensible aux aléas extérieurs.

b) Les variations de stocks

Favorable au début 1998, le comportement de stockage des entreprises s'est inversé en cours d'année : les contributions des variations de stocks à la croissance du PIB, en moyenne semestrielle, sont passées de + 0,4 point au premier semestre à - 0,4 point au second. Cette évolution s'explique largement par le retournement des anticipations des industriels imputable au ralentissement de l'activité.

Sur l'ensemble de l'année, dans un contexte d'anticipations de prix déprimés, les variations de stocks de produits manufacturés ont suivi le profil de l'activité industrielle, en dépit de stocks particulièrement heurtés dans la branche automobile. Jusqu'à l'été, les industriels anticipaient une forte progression de leur activité et, dans un contexte de demande porteur, étaient incités à constituer des stocks. Le retournement progressif des anticipations, perceptible dès juin 1998, puis leur dégradation plus rapide à partir de septembre, ont conduit les entreprises à modifier radicalement leur comportement. Dans un environnement de demande incertain en raison du ralentissement de l'activité en Europe, elles

ont alors adopté une attitude plus prudente qui les a incités à déstocker. L'opinion des industriels sur leurs stocks de produits finis reflète bien cette évolution : s'ils étaient jugés de plus en plus légers pendant les premiers mois de l'année, ils ont été considérés comme plus lourds à partir de la mi-1998.

L'activité très dynamique de la construction immobilière a bénéficié notamment de la bonne orientation de la demande des ménages en logements individuels et collectifs. Les délais existants entre le dépôt et l'obtention de l'autorisation d'une part, et la livraison de logements d'autre part, ont empêché ce secteur, déprimé depuis quelques années, de faire face très rapidement à la vigueur de la demande enregistrée depuis le début 1998. Ainsi, les stocks de logements collectifs détenus par les promoteurs se sont encore contractés pour atteindre un niveau très bas en milieu d'année. C'est seulement à partir du troisième trimestre qu'ils se sont stabilisés.

2.3. Les importations

La progression des importations, stable en moyenne annuelle (+ 8 % en 1997 et 1998), s'est sensiblement infléchie depuis le printemps dernier (+ 2,4 % et + 2,1 % aux deux premiers trimestres, + 2,3 % et - 1 % pour les autres). La demande intérieure bénéficiait jusqu'alors de la vigueur de l'activité industrielle et du redémarrage de la consommation des ménages. Le ralentissement marqué du déstockage et le dynamisme de l'investissement productif tiraient les importations de biens intermédiaires et d'équipement professionnel. Par ailleurs, la consommation des ménages, dopée par l 'accroissement du pouvoir d'achat, accélérait nettement, entraînant une progression sensible des importations de biens de consommation courante et d'équipement ménager.

Les importations manufacturées ont ensuite perdu en vigueur du fait de l'essoufflement de l'activité industrielle. Les importations de biens interindustriels ont été affectées par le ralentissement de l'investissement et le mouvement de déstockage ci-dessus évoqué. Les importations manufacturières ont néanmoins continué d'être soutenues par une consommation des ménages toujours bien orientée.

3. Un tassement du marché de l'emploi

Plusieurs indicateurs suggèrent un tassement, à partir de l'été, de la tendance constatée sur le marché de l'emploi depuis la fin 1996 :

- d'une part, après avoir sensiblement progressé au cours du premier semestre (+ 1,2 %), l'emploi salarié dans le secteur marchand non agricole (SMNA) a ralenti au second (+ 0,9 %). C'est ainsi que l'emploi intérimaire, qui constitue un bon indicateur avancé de l'évolution générale ultérieure, n'avait augmenté, selon l'Unedic, que de 17,8 % sur un an fin décembre contre 31 % en novembre, 29,3 % en octobre et 35,7 % en septembre. Ce ralentissement est certes dû à celui de l'activité mais aussi à la nature de l'expansion ;
- d'autre part, la tendance à la hausse des offres d'emploi collectées par l'ANPE observée depuis le début de 1993 s'est interrompue en cours d'année pour se stabiliser à 224 000 par mois au second semestre ;

- enfin, après avoir accéléré au cours du premier semestre (- 126 000 chômeurs au sens du BIT, soit une baisse du taux de chômage de 0,5 point), la baisse du chômage s'est ralentie au second (- 69 000 personnes soit une baisse de 0,3 point seulement). Le reflux de demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrits à l'ANPE a touché 98 700 personnes au premier semestre et 52 500 seulement au second.

Ce tassement de la courbe d'évolution de l'emploi, parallèle au ralentissement de l'activité économique, est la conséquence d'un effritement des perspectives d'embauche par les chefs d'entreprise.

II - 1999 : UNE CROISSANCE RALENTIE

A la mi-1999, la perplexité prédomine devant la succession de signaux rassurants et de facteurs inquiétants dans le monde (cf. Chapitre I) mais aussi en France. Par delà les indicateurs instantanés, la tendance sur les derniers mois de la conjoncture se caractérisait par : une croissance qui s'érodait, des anticipations contrastées, des contraintes budgétaires qui s'accroissaient.

Quel sera, dans ces conditions, le profil de l'année 1999 ? S'agit-il d'un simple « *trou d'air* », comme le laisse entendre et l'espère le Gouvernement, qui laissera place, au second semestre, à une nouvelle phase de croissance soutenue ou s'agit-il d'une phase de ralentissement plus durable ? Telle est l'interrogation majeure à laquelle il importe, dans cette partie, de répondre, en s'efforçant de dégager des prescriptions adaptées de politique économique et sociale.

A - LES PERSPECTIVES GOUVERNEMENTALES

Selon les comptes prévisionnels de la Nation pour 1999 et les principales hypothèses pour 2000 rendus publics en avril dernier, la croissance du PIB s'affaiblirait modérément en 1999 pour s'établir entre 2,2 % et 2,5 %. Elle retrouverait en l'an 2000 un rythme plus soutenu, compris entre 2,5 % et 3,0 %. Les effets de la crise des pays émergents et de la profonde récession au Japon auraient ainsi culminé durant la période de « *pause* » observée entre l'été 1998 et le printemps 1999.

Les exportations retrouveraient une progression plus soutenue en l'an 2000. La demande mondiale continuerait de décélérer sensiblement de 6,2 % en 1998 à 3,9 % en 1999 et l'appréciation du taux de change effectif du franc pèserait sur la compétitivité. En 2000, le rebond modéré de la demande mondiale permettrait la reprise progressive des exportations. Avec des importations tirées par la demande intérieure, les échanges extérieurs ne devraient guère contribuer à soutenir l'activité en 1999 et 2000.

La demande intérieure autoriserait la poursuite de la phase de reprise : le dynamisme persistant de la demande des ménages devrait entraîner dans son sillage la demande des entreprises après la pause observée au tournant de 1998 et 1999.

La consommation des ménages continuerait de progresser à un rythme soutenu, à 2,7 % en 1999 puis 3,0 % en 2000. Cette progression s'appuierait sur un revenu des ménages toujours dynamique et une stabilisation du taux

d'épargne. Par ailleurs, après une longue période de stagnation, l'investissement en logement connaîtrait enfin une véritable embellie, avec une croissance de plus de 5 % en 1999 et 2000.

Du côté des entreprises, l'atonie devrait céder la place à une reprise progressive à partir du printemps de 1999. Le comportement de stockage prendrait ainsi une orientation moins défavorable, après avoir pesé sur l'activité au tournant de 1998 et 1999 sous l'effet de la dégradation des anticipations d'activité et de prix. De la même façon, l'investissement retrouverait à partir du printemps une évolution plus conforme à l'orientation favorable de ses déterminants traditionnels (demande, taux d'intérêt, rentabilité économique). Il devrait croître de 3,5 % en 1999 et de 5 % en 2000.

La progression de l'emploi resterait soutenue. L'économie française créerait respectivement environ 270 000 et 380 000 emplois en moyenne annuelle en 1999 et 2000. Le ralentissement observé en 1999 résulterait pour l'essentiel de la pause conjoncturelle de l'hiver 1998/1999 ; en 2000, la montée en charge de la réduction du temps de travail se conjuguerait avec un rythme de croissance de l'activité plus soutenu pour dynamiser l'emploi.

Dans un contexte macro-économique dépourvu de toute tension, l'inflation resterait extrêmement modérée. En 1999, l'inflation sous-jacente devrait diminuer. Celle-ci bénéficierait de la diffusion de la faiblesse du cours des matières premières sur les coûts unitaires variables et d'un nouveau resserrement des marges de production en liaison avec le ralentissement industriel. En 2000, l'inflation sous-jacente accélérerait marginalement en raison de la reprise de l'activité. Au total, avec la dissipation des effets de la forte baisse des prix des matières premières importées sur l'inflation effective, le glissement annuel des prix s'élèverait à 0,7 % à la fin 1999 et à 0,9 % à la fin 2000.

Tableau 19 : Les perspectives pour la France (1999-2000)

	Direction de la prévision (a)		Prévision la plus haute (b)		Prévision la plus basse (b)	
	1999	***2000***	**1999**	***2000***	**1999**	***2000***
Taux d'intérêt à 10 ans			4,80	*5,20*	3,60	*3,50*
Volumes (évolution en %)						
PIB	2,2-2,5	*2,5-3,0*	2,60	*3,20*	1,90	*2,20*
Demande intérieure hors stocks	2,70	*2,90*	3,80	*3,30*	2,40	*2,20*
Importations	3,70	*5,10*	5,00	*6,30*	1,80	*1,20*
Consommation des ménages	2,70	*3,00*	3,10	*3,00*	2,50	*2,00*
FBCF totale	4,20	*4,60*	4,30	*4,70*	2,40	*0,10*
SQS EI	3,50	*5,00*	4,80	*6,70*	2,00	*- 1,00*
Ménages hors EI	5,50	*5,00*	6,20	*5,00*	3,00	*1,30*
Exportations	2,70	*3,90*	4,00	*6,20*	0,90	*3,40*
Contribution à la croissance du PIB						
Commerce extérieur	- 0,10	*- 0,10*	0,00	*0,20*	- 0,30	*- 0,30*
Consommation des ménages	1,60	*1,80*	2,00	*2,00*	1,50	*1,20*
Consommation publique	0,30	*0,20*	0,40	*0,30*	0,10	*0,00*
FBCF	0,70	*0,80*	0,80	*0,90*	0,50	*0,00*
Variations de stocks	- 0,20	*- 0,10*	0,10	*0,60*	- 0,40	*- 0,30*
Emploi						
Emploi salarié (moyenne, SMNA, évolution en %)	1,30	*2,10*	1,90	*2,10*	0,90	*0,60*
Emploi total (moyenne, en %)			1,40	*1,80*	0,90	*0,30*
Prix salaires et revenu (en %)						
Prix à la consommation (glissement annuel)	0,70	*0,90*	1,20	*1,40*	0,30	*0,70*
Pouvoir d'achat du salaire horaire (moyenne annuelle)	1,70	*3,30*	2,40	*3,30*	0,80	*0,60*
Pouvoir d'achat du RDB	2,70	*3,20*	3,00	*3,20*	2,00	*1,30*
Taux d'épargne des ménages	14,10	*14,20*	14,40	*14,40*	13,70	*13,10*
Capacité ou besoin de financement						
Administrations publiques (% PIB)	- 2,30	*- 1,80*	- 2,30	*- 1,70*	- 2,80	*- 2,80*
Nation (% PIB)	2,70	*2,60*	2,90	*2,80*	2,50	*2,30*

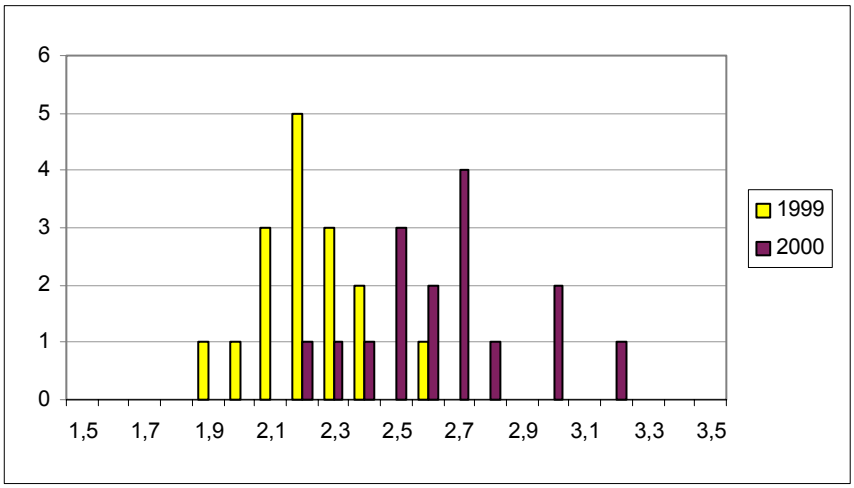
(a) Ministère de l'économie, des finances et de l'Industrie.
(b) Prévisions des 16 instituts de conjoncture et des établissements financiers participant aux travaux de la Commission économique de la Nation (ex-Commission des comptes).

Source : Commission économique de la Nation - Mars 1999.

B - UNE PRÉVISION SOUMISE À DE NOMBREUX ALÉAS

Le scénario gouvernemental - qui correspond déjà à une sensible révision à la baisse des prévisions officielles d'octobre 1998 - reste soumis aux aléas qui pèsent sur sa réalisation, au plan externe comme au plan interne.

Graphique 5 : La dispersion des prévisions pour la croissance de la France en 1999 et 2000



Source : prévisions des 16 instituts de conjoncture et établissements financiers participant aux travaux de la Commission économique de la Nation. Graphique CES.

Le tableau se lit comme suit : trois organismes prévoient une croissance de 2,1 % du PIB en volume pour 1999.

1. Les aléas liés à l'environnement international

Comme on l'a vu dans le chapitre I, les perspectives apparaissent incertaines pour l'économie mondiale en 1999. Il n'y a donc pas beaucoup à attendre de l'extérieur pour tirer, cette année encore, la croissance de notre économie. Alors que la demande mondiale adressée à la France a crû de 6,3 % en 1998, elle ne devrait croître que de 3,9 % en 1999 selon la Direction de la prévision (dont 1,8 % seulement au premier semestre) et de 3,4 % selon la moyenne des membres du groupe technique de la Commission économique de la Nation.

D'ores et déjà, le Gouvernement a révisé ses prévisions d'octobre 1998 pour tenir compte de la dégradation de l'environnement international. Il table désormais sur une croissance comprise entre 2,2 % et 2,5 % contre 2,7 % initialement prévu et une inflation de 0,5 % l'an contre 1,3 % en octobre dernier. La contribution du commerce extérieur à la croissance, légèrement négative selon le scénario gouvernemental (- 0,1 %), pourrait atteindre jusqu'à - 0,3 point en 1999 si l'on suit les plus pessimistes des prévisionnistes.

Selon les travaux réalisés par la Direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le contexte international a contribué pour 0,55 point à cette révision à la baisse de la croissance attendue de notre économie en 1999, qui atteint 0,35 point au total. Cet effet a été amplifié, comme dans le reste de la zone euro, par un comportement de surréaction des entreprises (- 0,4 point). Notre économie aurait cependant bénéficié, selon les pouvoirs publics, de conditions plus favorables que chez nos voisins, liées aux réformes

structurelles du marché du travail (allégement du coût du travail sur les catégories les moins qualifiées, réduction du temps de travail) qui auraient contribué à limiter la révision (+ 0,2 point). Par ailleurs, les comportements de marge des entreprises auraient permis de tirer parti de la désinflation importée et d'atténuer l'ampleur de la révision (+ 0,4 point).

Pour 1999, l'inflation a été revue de 0,8 point à la baisse par la Direction de la prévision. Cette révision est essentiellement imputable à la baisse du prix du pétrole (0,6 point), ce qui signifie que la forte décélération des prix observée en France depuis plusieurs mois résulterait d'un mécanisme de désinflation importée. Par ailleurs, les pressions désinflationnistes liées au ralentissement de la demande (- 0,4 point) ont été compensées par une augmentation des marges à la distribution (0,3 point).

Par son positionnement sur les marchés européens et d'Amérique du nord, la France a été relativement épargnée par la crise en Asie et la crise russe. En revanche elle bénéficiera peut être moins du redémarrage de l'Asie et souffrira davantage que ses partenaires du ralentissement de la demande des pays européens. De surcroît, il convient de tenir compte de l'éventualité d'un ralentissement plus rapide et plus marqué que généralement pronostiqué aux Etats-Unis s'accompagnant d'un décrochage du dollar suite à une correction boursière, d'une récession prolongée au Japon et d'un approfondissement de la crise des pays émergents en cas d'exacerbation de la crise au Brésil (cf. Chapitre I).

De telles évolutions ne manqueraient pas d'avoir des conséquences sur les flux d'exportations et, par le biais des effets induits, sur la demande interne. Ce qui pose tout le problème des réactions possibles en termes budgétaires qui apparaissent en France pratiquement nulles au-delà du simple jeu des stabilisateurs automatiques. En revanche, il faut s'attendre au maintien des taux d'intérêt directeurs de la BCE à leur niveau actuel.

Même si, à ce jour, elles ont été peu significatives, les répercussions macro-économiques et budgétaires de la guerre au Kosovo introduisent, à l'évidence, un aléa supplémentaire. Cela ne fait que confirmer l'importance des risques liés à l'environnement international qui pèsent sur la croissance française en 1999.

2. Les aléas d'ordre interne

L'évolution de l'économie française est conditionnée par celle de l'environnement international dont on a vu qu'elle pouvait ne pas être nécessairement favorable. Dans l'hypothèse, évoquée ci-dessus, où la situation de l'économie mondiale ne s'améliorerait pas significativement dans les prochains mois, il convient de s'interroger sur la capacité des composantes domestiques de la croissance de rester à l'abri des turbulences et de soutenir continûment la croissance.

2.1. La demande des entreprises

Les évolutions économiques se dessinant au premier semestre s'inscrivent dans la continuité de celles ayant caractérisé la seconde moitié de l'année dernière. En particulier, le ralentissement de l'activité semble s'être confirmé, ce

qui tempère la bouffée d'optimisme provoquée par les comptes nationaux de la fin 1998.

Les enquêtes de la Banque de France et de l'INSEE s'accordent pour mettre en évidence une dégradation des opinions des chefs d'entreprise sur leurs carnets de commande et la situation de leurs stocks. La demande étrangère a fléchi, reflet des difficultés rencontrées par les pays émergents - même si la situation s'améliore pour certains d'entre eux - et par certains pays européens comme l'Allemagne, l'Italie et le Royaume Uni. Particulièrement préoccupante apparaît être l'évolution du secteur des biens intermédiaires : en effet, alors qu'une certaine stabilisation semblait s'esquisser, c'est dans ce secteur que les carnets de commande (globaux comme étrangers) se sont le plus dégarnis, les stocks étant dorénavant jugés nettement plus lourds que la normale. La poursuite vraisemblable du déstockage entamé au troisième trimestre 1998, puis interrompu en fin d'année malgré le tassement de l'activité, ne manquera pas de peser sur la conjoncture dans les mois à venir, d'autant que les jugements en France sur les prix de vente - dont la baisse de 3 % en 1998 a déjà pesé sur les marges des entreprises - sont très négatifs, en particulier dans le secteur des biens intermédiaires.

Par ailleurs, l'évolution récente des intentions de commandes en biens d'équipement, qui ont constitué, dans le passé, un indicateur assez fiable de l'évolution de l'investissement, suggère un ralentissement de l'investissement des entreprises, notamment du secteur industriel, au cours des prochains mois. Ainsi, selon l'enquête bimestrielle sur le commerce de gros de mars dernier, la dégradation des ventes de biens d'équipement amorcée à l'été s'est poursuivie en janvier et février, le redressement des ventes à l'exportation étant plus que compensé par la contraction de la demande intérieure. Les indicateurs de marché confirment cette inflexion. Ce constat masque, certes, des disparités sectorielles : la baisse du volume des ventes de biens d'équipement s'explique surtout par un repli des ventes à destination de l'industrie (52 % du total) tandis que les ventes de biens d'équipement de bureaux, qui s'étaient dégradées en 1998, se sont légèrement redressées au début de cette année et que les ventes de biens destinés au commerce et aux services sont stables ; enfin, les grossistes ont observé une hausse des ventes de biens d'équipement destinés au secteur de la construction depuis le mois de novembre, en ligne avec la forte hausse des mises en chantier stimulée par l'approche de la fin des dispositions favorables de la loi Périssol.

A court terme, pour l'ensemble des secteurs, les grossistes anticipent un essoufflement des ventes de biens d'équipement. Les intentions de commandes destinées à l'industrie restent orientées à la baisse et celles à destination du commerce et des services se maintiennent à un niveau bas en dépit du dynamisme de l'activité dans le secteur de la construction.

En tout état de cause, la modération attendue de la croissance en 1999 et la poursuite du ralentissement dans l'industrie au premier semestre de cette année conduiront sans doute à un nouveau freinage de l'investissement. Selon l'enquête d'avril de l'INSEE, les industriels (qui en réalisent environ 30 %) ont révisé en baisse leurs perspectives, anticipant une croissance de l'investissement de 4 % (3 % dans l'industrie manufacturière contre 6 % en janvier). Seules les grandes

entreprises (plus de 500 salariés) ont revu à la hausse leurs prévisions d'investissement pour 1999 entre l'enquête d'octobre - qui avait été réalisée dans une période marquée par la crise financière, la montée des incertitudes et la baisse du dollar - et celle de janvier. Les PMI, en revanche, prévoient de ne pas accroître leurs investissements en 1999. Enfin, dans le secteur des services aux entreprises, les PME anticipent également un ralentissement de l'investissement. De son côté, l'investissement productif en construction, dont la croissance est redevenue positive pour la première fois depuis 1990, devrait s'accélérer en 1999, les permis de construire de bureaux, de commerces et de bâtiments industriels ayant nettement progressé en 1998.

Au total, alors que la Direction de la prévision s'attend à une croissance de la FBCF des SQS-EI de 3,5 % en 1999 - soit un taux correspondant au « *consensus* » des prévisionnistes en avril 1999 - il importe de noter que ce chiffre, très supérieur à la tendance de long terme (+ 1,8 % l'an sur la période 1973-1998), se situe très exactement au centre de la fourchette délimitant le « *champ des possibles* », à savoir + 2 % - + 4,80 %, tel qu'il résulte des travaux du groupe technique de la Commission économique de la Nation. La contribution de la FBCF à la croissance atteindrait 0,7 point selon la Direction de la prévision et serait comprise entre 0,5 et 0,9 point selon le « *consensus* » des prévisionnistes. Ce qui souligne, s'il en était besoin, l'incertitude qui pèse encore sur l'évolution de l'investissement en 1999.

2.2. La demande des ménages

A la mi-1999, la confiance des ménages continue de se situer au plus haut niveau en dépit du ralentissement de la croissance constatée depuis l'été dernier et des inquiétudes qui se font jour concernant les mois à venir. Cela conduit certains observateurs à penser que la consommation pourrait demeurer dynamique sur l'ensemble de l'année, dans la continuité des résultats enregistrés au premier trimestre (+ 3 % pour les produits manufacturés). Il est clair pourtant que le ralentissement de l'activité aura inévitablement un impact négatif sur l'emploi et les revenus. Un tassement de la consommation n'est donc pas à exclure même si des marchés spécifiques comme celui du logement devraient faire montre d'une bonne tenue au moins jusqu'à l'été.

Aucun repli brutal de la consommation ne devrait cependant intervenir en 1999. Certes, au ralentissement du revenu disponible correspondrait bien un tassement de ces dépenses, dont l'amplitude dépendra de l'évolution des créations nettes d'emplois. Mais le rythme de croissance du revenu n'en resterait pas moins encore globalement soutenu, ce qui permettrait aux ménages de satisfaire leur engouement pour les nouvelles technologies de l'information et les innovations technologiques, notamment dans le secteur de l'électronique grand public.

Tant du côté de la politique budgétaire que de celui des taux d'intérêt, les conditions restent propices aux dépenses des ménages. La moindre progression du revenu disponible, liée à un ralentissement sensible des créations nettes d'emplois, n'en conduirait pas moins les ménages à modérer progressivement leurs achats, le glissement annuel de la consommation revenant alors en deçà des

3,4 % atteints sur la seconde moitié de 1998. Quelques signes avant-coureurs sont d'ailleurs déjà perceptibles comme l'amorce de dégradation des perspectives d'activité dans le commerce de détail, l'instabilité croissante de l'indicateur résumé d'opinion des ménages ou le ralentissement tendanciel des crédits de trésorerie depuis juin dernier. La prévision officielle se situe à 2,7 % en moyenne annuelle (pour une fourchette de prévisions comprises entre 2,5 et 3,1 %), soit une contribution attendue à la croissance de 1,6 point (les prévisions étant comprises entre 1,5 et 2 points).

Mais le caractère relativement exceptionnel de la déconnexion entre la confiance des ménages et celle des chefs d'entreprise conduit à la prudence. La dégradation de l'environnement international fait, en effet, peser un risque sur la consommation, difficile à évaluer parce que indirect et passant par deux types de canaux : dans un premier temps, la possible remise en cause d'un certain nombre de projets d'investissement de la part des entreprises, suite à la détérioration du contexte international pourrait avoir un impact négatif sur les créations d'emplois et, par voie de conséquence, sur le revenu disponible des ménages ; il pourrait alors en résulter une modification du comportement de consommation débouchant sur un repli des dépenses ; par ailleurs, la dégradation de l'emploi pourrait peser sur la confiance des ménages dont l'influence sera déterminante pour l'arbitrage consommation-épargne.

Si l'on ne peut ignorer les risques liés à de tels enchaînements, d'autres facteurs sont susceptibles d'influer sur les achats des ménages : d'une part, une baisse du taux d'épargne - qui n'a pas baissé autant que dans d'autres pays - est certes envisageable ; elle se traduirait par une accélération de la consommation qui stimulerait l'activité ; mais cela supposerait que les incertitudes sur le financement des retraites se dissipent, ce qui, à ce jour, n'apparaît pas acquis ; d'autre part, d'un point de vue micro-économique, certains secteurs particulièrement dynamiques et innovants pourraient bien tirer la consommation en 1999. Selon une étude de la Caisse des dépôts et consignations, la contribution de l'électronique grand public à la consommation pourrait être de 0,5 point en 1999. Si l'on y ajoute les services associés, les nouvelles technologies contribueraient à raison d'un tiers (0,8 point) à la croissance de la consommation. Rappelons qu'elles ont compté pour 1/6ème dans la croissance française en 1998 contre 50 % aux Etats-Unis.

Il ressort des développements qui précèdent que la vigueur de la consommation dépendra, en dernière analyse, du caractère durable ou non des facteurs explicatifs de sa croissance en 1998, à savoir, la progression du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages et surtout la poursuite du redressement de la situation de l'emploi.

2.3. L'emploi

Selon les prévisions officielles, l'emploi salarié dans le secteur marchand non agricole continuerait à progresser au premier semestre mais à un rythme moins soutenu (+ 0,6 % en glissement annuel) du fait du ralentissement de l'activité qui demeure la principale variable discriminante des évolutions en cette matière. Les créations nettes d'emplois dans les SMNA atteindraient 90 000 au

premier semestre (+ 1,3 %) et 140 000 en année pleine. La moyenne des prévisions pour l'année, qui sont comprises entre + 0,9 % et + 1,9 %, se situe à 1,3 %. Dans ces conditions, le taux de chômage fléchirait encore légèrement pour atteindre 11,3 % de la population active dès le mois de juin.

La population active potentielle, c'est à dire l'offre de travail, devrait progresser davantage qu'en 1998 : d'une part, en effet, le nombre de stages d'insertion et de formation offerts en 1999 serait en nette diminution par rapport à 1998 selon les objectifs budgétaires fixés dans le projet de loi de finances pour 1999 ; d'autre part, la reconduction de l'ARPE en 1999 et son extension aux personnes ayant commencé à travailler dès l'âge de quatorze ans ne devraient pas conduire à augmenter de façon importante le nombre de bénéficiaires de cette mesure ; enfin, selon les projections de population active et de taux d'activité, la population active « *tendancielle* » devrait augmenter plus qu'en 1998. Au total, l'offre de travail croîtrait d'environ 170 000 personnes en 1999 contre 158 000 en 1998.

Dans l'industrie manufacturière, les effectifs diminueraient de 0,3 % au cours du premier semestre 1999. Le bâtiment créerait environ 2 000 emplois mais la composante sectorielle de la croissance serait encore favorable à l'évolution de l'emploi tertiaire marchand (près de 100 000 emplois créés). Les emplois-jeunes (de l'ordre de 100 000 sur l'année) et la forte progression des entrées en emplois consolidés prévue dans le cadre de la loi sur les exclusions aurait un impact déterminant sur l'emploi non marchand, tandis que les entrées prévues en contrats emploi-solidarité resteraient stables.

Le dynamisme toujours soutenu de la formation en alternance, les allégements de charges sur les bas salaires et la montée en charge des accords de réduction du temps de travail, bénéficiant ou non du dispositif incitatif de la « *loi Aubry* », auraient un effet global sur les créations d'emplois marchands supérieur à celui de l'année précédente. Néanmoins, la réduction du temps de travail ne produirait des effets importants qu'à partir de l'été, notamment en raison des délais d'embauche. Enfin, la poursuite du programme emplois-jeunes entraînerait la progression de l'emploi non marchand en 1999.

S'agissant des 35 heures, au 5 mai 1999, 4 076 accords d'entreprises, parmi lesquels certains concernent des entreprises publiques (Air France, EDF-GDF, La Poste...) avaient été signés (sur un total de 1 230 000 entreprises) dont 5 non éligibles aux aides publiques, 253 ne sollicitant pas celles-ci et 3 818 y ayant recours. Ils concernaient, au total, 1 142 427 salariés et avaient permis de « *créer* » 42 834 emplois ou d'en « *sauvegarder* » 13 933, soit un « *effet emploi* » global de 56 767. Neuf accords sur dix sont signés par tous les syndicats présents dans l'entreprise et la propension à signer est forte pour tous les syndicats concernés puisqu'elle atteint 86,5 % pour la CGT, 89,6 % pour la CGT-FO, 92,8 % pour la CFTC, 95,2 % pour la CFE-CGC et 95,4 % pour la CFDT. Près de 70 accords de branches avaient, par ailleurs, été conclus, couvrant près de 8 millions de salariés dont 32 avaient été étendus, couvrant 4,1 millions de salariés.

Les projections macro-économiques concernant l'impact de la réduction de la durée légale du travail sur l'emploi présentées début avril par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie reposent sur un ensemble d'hypothèses

qu'il importe de rappeler : les accords signés en 1999 toucheraient 2,5 millions de salariés et ceux signés en 2000 1,5 million ; un tiers bénéficierait d'aides et prévoirait donc des créations d'emplois importantes (à hauteur des 2/3 de la réduction de la durée du travail) ; dans les autres cas les effectifs seraient accrus de 3,5 % ; en tenant compte d'un délai de 6 mois entre la signature d'un accord et de sa mise en oeuvre effective, 20 000 emplois seraient créés en 1999 et 115 000 supplémentaires en 2000 ; la durée du travail serait réduite en moyenne, pour l'ensemble des salariés des secteurs marchands, de 0,5 % en 1999 et de 2 % en 2000.

En dépit d'une modération salariale (gel du pouvoir d'achat des salariés bénéficiant de la réduction de la durée du travail), le salaire moyen par tête progresserait en termes réels de 1,5 % tant en 1999 qu'en 2000, une fois pris en compte le coût des heures supplémentaires supporté notamment par les entreprises non encore passées aux 35 heures. Dans le cadre de ces projections, le coût budgétaire des aides s'élèverait à 5 milliards de francs (0,8 milliard d'euros) en 1999 et à 20 milliards de francs (3 milliards d'euros) en 2000. Dans le cadre de ce jeu d'hypothèses, les entreprises verraient leur taux de marge réduit de 0,2 point de valeur ajoutée en 1999 et 2000.

Le nombre de créations d'emplois dépendra notamment de la qualité et de l'intensité des négociations entre partenaires sociaux mais aussi des réactions que suscitera auprès des chefs d'entreprises et des salariés l'élaboration de la seconde loi sur les 35 heures qui doit être adoptée par le Parlement à la fin de l'année (cf. Chapitre III, C infra). Dans cette perspective, le Premier ministre a rendu public, fin mai, un plan qui vise à alléger les charges des entreprises jusqu'à 1,8 SMIC pour compenser la hausse de 11,4 % de celui-ci liée au passage aux 35 heures. Au total, 25 milliards de francs (3,8 milliards d'euros) financés à la fois par la création d'une écotaxe et une cotisation sur les bénéfices des entreprises réalisant plus de 50 millions de francs (7,6 millions d'euros) de chiffre d'affaires, devraient être mobilisés. Il s'agirait donc moins d'un allégement global des coûts pour les entreprises pour compenser l'impact des 35 heures que d'un transfert de charges entre entreprises selon leur contenu en emplois.

En tout état de cause, il convient de noter que, selon les dernières enquêtes dans l'industrie et les services, les chefs d'entreprises anticipent plutôt un ralentissement du rythme des créations d'emplois, en particulier dans le commerce et les services qui avaient jusqu'ici été très dynamiques en la matière. Le taux du chômage au sens du BIT est même reparti à la hausse en février (11,5 %) sous l'impulsion notamment de la dégradation de la situation des 25-49 ans (10,6 %). Un taux de croissance de l'économie inférieur à 2,3 % en 1999 - qui correspond précisément au « *consensus* » des économistes - compromettrait certainement la poursuite de la tendance à la baisse du taux de chômage dans notre pays.

3. Quelles conséquences pour les finances publiques ?

Le budget de l'Etat pour 1999 a été élaboré sur la base d'un taux de croissance de 2,7 % en moyenne annuelle et d'un glissement annuel des prix de 1,3 % (1,2 % hors tabac). Rappelons que le taux de croissance initialement retenu

par le gouvernement au printemps 1998 était de 2,8 %. Il a été très légèrement minoré à l'automne pour tenir compte des conséquences prévisibles de la crise financière internationale. La prévision officielle se situe désormais, c'est à dire depuis la réunion de la Commission économique de la Nation en avril dernier, dans une fourchette comprise entre 2,2 % et 2,5 %, le glissement annuel des prix s'élevant à 0,5 % en fin d'année.

Ces révisions ne sont pas sans conséquences sur les perspectives de recettes fiscales - minorées de plus d'un point de PIB nominal - et donc de déficit budgétaire. La Direction de la prévision estime, pour sa part, que leur impact, pour l'exercice 1999, devrait être très faible sur le déficit public compte tenu du fait que la fiscalité directe dépend essentiellement des conditions macro-économiques de l'année précédente : il serait de l'ordre de 0,05 à 0,1 point de PIB (entre 4,5 et 9 milliards de francs environ, entre 0,7 et 1,4 milliard d'euros), soit une dérive considérée comme « *usuellement gérable en exécution budgétaire* » et qui ne menacerait pas le respect de l'objectif de déficit inscrit en loi de finances initiale.

Si cette dérive devait être plus importante, c'est-à-dire si la croissance était sensiblement plus éloignée encore des hypothèses associées à la loi de finances pour 1999, c'est l'ensemble de la politique économique qui devrait alors être réexaminée tant au plan français qu'au plan européen.

*

* *

L'année 1999 se présente, pour l'économie française, sous de moins bons auspices que ce à quoi l'on pouvait s'attendre à la fin de l'année passée. Cela tient, à la fois, aux soubresauts de l'environnement international et à des raisons purement nationales dont il importe de prendre clairement la mesure afin d'asseoir sur une analyse approfondie les propositions de politique économique et sociale qui seront avancées par notre Assemblée.

Tel est précisément l'objet du chapitre qui suit.

CHAPITRE III

LA COMPATIBILITÉ DE LA GESTION MACRO-ÉCONOMIQUE AVEC LA NOUVELLE DONNE EUROPÉENNE

Les avantages généraux les plus couramment attendus de la monnaie unique sont bien connus : certains sont d'ores et déjà acquis, comme la disparition des coûts de transaction (commissions de change) - qui a pu être freinée, ainsi que l'observe le Parlement européen dans son récent rapport sur la situation économique en Europe, par le comportement de certains établissements bancaires et financiers en matière de frais -, l'élimination du risque de change intra-européen et les effets modérateurs sur les taux d'intérêt ; d'autres, comme l'accélération de la concurrence, le renforcement de la croissance et l'affirmation d'un pôle monétaire international important et crédible, qui correspondent à des ambitions majeures, ne se réaliseront que progressivement. En cas de choc global, c'est bien la politique monétaire qui serait l'instrument efficace dans le régime de change flottant vis-à-vis du reste du monde qui caractérise la zone euro.

La prise en compte des effets a priori positifs du passage à l'euro ne doit pas conduire à sous-estimer ou à masquer les risques et les ajustements qu'il implique : au niveau micro-économique, d'une part, du fait du processus d'adaptation à un nouveau système de prix et de valeur ; au niveau macro-économique, d'autre part, en raison de l'obligation de convergence. L'arme monétaire ne pourra plus être utilisée par les Etats-membres pour procéder à des ajustements de politique économique ou amortir l'effet des chocs dits « *asymétriques* », c'est-à-dire affectant spécifiquement un pays ou une région. C'est donc sur les facteurs de production, main d'oeuvre - peu mobile d'un pays à l'autre, notamment pour des raisons culturelles - et capitaux, que reposera pour l'essentiel l'ajustement et, en particulier, sur la politique budgétaire, désormais seul instrument national de stabilisation macro-économique.

Un nouvel équilibre est donc à trouver entre des politiques budgétaires nationales et une politique monétaire unique qui formeront le « *policy mix* » européen. Il faut souhaiter qu'à la faveur du renforcement de la coordination des politiques économiques, en particulier dans le cadre du Conseil de l'euro, cette combinaison permette, à la fois, de contribuer à une meilleure convergence des économies des pays partenaires et de trouver des réponses appropriées aux disparités de situation entre économies nationales, c'est à dire qu'elle soit le catalyseur d'une prospérité et d'une croissance retrouvée.

I - LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET LES EFFORTS DE CONVERGENCE DANS LE CADRE DE L'UEM

Le nouveau pas réalisé dans le sens de l'intégration européenne avec l'entrée dans la troisième phase de l'UEM doit inciter les pouvoirs publics à

maximiser le degré de compatibilité de leur politique avec la nouvelle donne économique et sociale européenne. C'est une condition nécessaire d'efficacité dans la zone euro.

Cette nouvelle donne, qui résulte notamment de l'application de dispositions institutionnelles dont il faudra faire l'apprentissage, comporte de multiples aspects qui débordent le champ du présent avis. Elle est, pour l'essentiel, contenue dans la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) ainsi que dans les « *grandes orientations* » qui sont soumises chaque année par la Commission à l'approbation du Conseil et dont on trouvera, ci-après, les principaux axes pour 1999.

A - LES DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Les dispositions institutionnelles de l'UEM, applicables depuis le 1er janvier 1999, découlent, pour l'essentiel, du traité de Maastricht signé les 9 et 10 décembre 1991, complété par le pacte de stabilité adopté à Amsterdam en juin 1997 et précisé par le Conseil de Luxembourg de décembre 1997. Il en résulte que :

- la politique monétaire est confiée au Système européen des banques centrales (SEBC) qui est composé de la BCE et des banques centrales nationales, indépendantes des gouvernements et de la Commission (article 107 du traité). Le Conseil des gouverneurs de la BCE comporte les gouverneurs ou présidents des banques centrales nationales (actuellement 11) et les six membres du directoire, dont un président, choisi pour huit ans par les gouvernements (article 109 A du traité). Ses décisions concernant notamment la fixation du taux directeur de la zone sont prises à la majorité simple (9 voix). L'objectif principal de cette politique est « *de maintenir la stabilité des prix* » (article 105) tout en apportant un « *soutien aux politiques économiques générales* » ;
- le Conseil européen peut conclure des accords de change sur recommandation de la Commission, après consultation du Parlement européen et de la BCE « *pour parvenir à un consensus compatible avec l'objectif de stabilité des prix* ». Il peut aussi « *formuler les orientations générales de politique de change* » qui « *n'affectent pas l'objectif principal de stabilité des prix* » ;
- les politiques budgétaires restent du domaine des Etats qui doivent cependant « *éviter les déficits publics excessifs* » ainsi définis : ratio déficit public/PIB supérieur à 3 % « *à moins que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence ou que le dépassement ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence* » ; ratio dette publique brute/PIB supérieur à 60 % « *à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant* ». Une procédure de recommandations et d'amendes est instituée afin d'assurer le respect de ces contraintes par les Etats.

Le pacte de stabilité et de croissance signé à Amsterdam en juin 1997 a précisé les procédures de contrôle des politiques budgétaires : chaque pays doit présenter chaque année un programme de stabilité définissant sa politique économique future ; le déficit prévu sera jugé *« excessif »* par le Conseil de l'euro, sur la base d'un rapport établi par la Commission, s'il dépasse 3 % du PIB sauf en cas de « *circonstances exceptionnelles et temporaires »* telles qu'une grave récession (baisse du PIB au moins égale à 2 % l'an). A défaut de faire disparaître son déficit dans l 'année suivante, le pays concerné pourra être soumis à un dépôt non rémunéré de 0,2 % du PIB plus un dixième du dépassement de la valeur de 3 % plafonné à 0,5 % du PIB, converti en amende si le déficit persiste après deux ans, ou à l'arrêt des opérations de la Banque européenne d'investissement.

La coordination des politiques économiques relève, pour sa part, de deux instances :

- le **Conseil Ecofin**, d'une part, composé des ministres de l'économie et des finances, qui peut notamment adresser des mises en garde à un Etat dont la politique économique lui semble dangereuse ;
- le **Conseil de l'euro** (ou « ***euro-11*** »), d'autre part, organe consultatif et informel, destiné au renforcement de la coordination des politiques économiques des pays de la zone euro, qui a été créé sous l'impulsion franco-allemande à la fin 1997 en remplacement du Comité économique et financier prévu par le traité de Maastricht avec les objectifs suivants : favoriser l'échange d'information sur l'évolution économique et les intentions politiques susceptibles d'avoir des incidences au delà des frontières nationales ; surveiller étroitement l'évolution macro-économique et la situation budgétaire des Etats-membres ; expliquer les politiques nationales menées sur les marchés du travail ; discuter des décisions relatives au SME - bis (Danemark, Grèce) et contribuer à l'élaboration des grandes orientations économiques.

La coordination informelle des politiques économiques passe aussi par la participation - sans droit de vote - du président du Conseil européen et d'un membre de la Commission au Conseil des gouverneurs de la BCE dont le président participe, pour sa part, aux réunions du Conseil européen portant sur les questions relatives aux missions du SEBC.

Le Conseil économique et social observe que la montée en puissance prévisible et normale du Parlement européen rendra nécessaire une nouvelle définition du rôle des différents acteurs de la décision politique pour une plus grande efficacité dans l'exercice de leurs responsabilités.

B - LA POLITIQUE MONÉTAIRE DE LA BCE

Depuis le 1er janvier 1999, c'est la Banque centrale européenne (BCE) qui définit la politique monétaire de la zone euro. Facteur de compétitivité, l'euro exige plus de disciplines internes. Il exige aussi un apprentissage de nouvelles modalités de concertation et de coordination entre les pays membres.

Pour réaliser son objectif principal - la stabilité des prix - la BCE avait le choix entre plusieurs solutions : soit, conformément au modèle anglais, s'en tenir à l'objectif d'inflation sans annoncer de cible pour un ou plusieurs agrégats monétaires ; soit, comme l'ont fait la Banque de France et la Bundesbank jusqu'à l'arrivée de l'euro, afficher une norme de progression pour un agrégat monétaire ; soit encore une combinaison des deux. La solution finalement adoptée correspond à un compromis entre ces différentes formules, plus proche néanmoins du modèle allemand que du modèle anglais :

- la cible affichée porte sur l'agrégat M3 harmonisé pour la zone euro, proche de l'agrégat français puisqu'il incorpore notamment les parts de SICAV et fonds communs de placement de nature monétaire. Le choix de cet agrégat fait, on le sait, l'objet d'un débat quant à sa pertinence pour la conduite de la politique monétaire ;
- la BCE a affiché une valeur de référence de 4,5 % pour la croissance de M3 en 1999. Ce taux a été calculé à partir de la croissance tendancielle du PIB dans la zone euro estimée entre 2 et 2,5 % par an, de l'objectif d'inflation en deçà de 2 % par an et d'une hypothèse sur la baisse de la vitesse de circulation de la monnaie entre 0,5 et 1 % par an. On peut, à cet égard, s'étonner que rien n'ait été prévu en cas de baisse significative et prolongée des prix.

Depuis janvier 1999, la BCE met en oeuvre une politique indirecte de régulation par les taux d'intérêt qui s'applique à des marchés désormais complètement intégrés dans la zone euro. Cette politique consiste à fixer un taux d'intérêt directeur pour la zone (3 % au démarrage), à organiser des procédures pour le refinancement des banques et à appliquer un système de réserves obligatoires rémunérées.

Depuis le lancement de l'euro, la BCE s'est efforcée d'éviter tout faux pas conduisant, par exemple, à des aller et retour sur les taux d'intérêt si nuisibles pour la crédibilité d'une banque centrale. Le pragmatisme était notamment indispensable pour aborder la délicate question du taux de change euro/dollar, même si le faible coefficient d'ouverture de la zone limite certainement l'obligation d'intervenir tant que ce taux se situe dans un assez large éventail de valeurs.

On s'attendait plutôt à une appréciation initiale de l'euro par rapport au dollar dont la valeur au 1er janvier (1417/1418 dollar) était généralement considérée comme proche de l'équilibre. Or, ce n'est pas du tout l'évolution qui a été observée depuis le début de l'année : trois mois après le lancement de l'euro, celui-ci a accusé une dépréciation de 8 % par rapport au dollar, retrouvant le niveau du change écu/dollar qui prévalait entre janvier et août 1998. En terme de taux de change effectif (tant réel que nominal) l'euro est légèrement en dessous de sa moyenne de long terme mais demeure supérieur au point bas d'août 1997.

Cette parité de l'euro est liée à plusieurs facteurs : d'une part, l'écart important et inattendu de conjoncture constaté avec les Etats-Unis, qui s'est traduit par un différentiel de taux d'intérêt à long terme avoisinant 120 points de base en mars ; d'autre part, si l'offre de titres en euros a été considérable

puiqu'elle a représenté jusqu'à 50 % de l'ensemble des émissions obligataires, la demande additionnelle d'euros de la part des investisseurs institutionnels et des banques centrales asiatiques ne s'est manifestée que lentement ; enfin, la guerre au Kosovo a introduit un aléa d'ordre politique et financier qui pèse sur les appréciations des marchés.

Dans ces conditions, la BCE était, à l'origine, peu encline à assouplir sa politique monétaire. Il existait certes, d'ici la fin 1999, selon la plupart des observateurs, un potentiel de réduction des taux directeurs dans la zone euro compris entre 50 et 100 points de base, ce qui signifiait que les taux directeurs pouvaient être ramenés jusqu'à 2 % d'ici décembre 1999, compte tenu notamment du ralentissement de la croissance et d'une inflation proche de zéro. Toutefois, il était entendu que ce potentiel ne deviendrait réalité que si la BCE avait, en face d'elle, des autorités politiques nationales désireuses de poursuivre les ajustements budgétaires commencés avant l'arrivée de l'euro. Autrement dit, la solution coopérative entre la politique monétaire unique et les politiques budgétaires nationales devait l'emporter sur les tentations de la surenchère et du conflit. Dans son premier rapport annuel, la BCE note précisément que « *le cadrage budgétaire pour 1999 et pour le moyen terme fait apparaître un relâchement de l'effort d'assainissement des finances publiques* » dans les pays européens avec « *des prévisions budgétaires sans marges de sécurité suffisantes* ».

Une baisse d'un demi-point (de 3 % à 2,5 %) du taux de refinancement, principal taux directeur de la zone euro, a été annoncée par la BCE le 8 avril dernier. Son président, M. Wim Duisenberg a tenu à préciser que l'ampleur de cette baisse, qui a surpris les marchés, était notamment motivée, au delà des préoccupations liées à la conjoncture européenne, par la volonté de désamorcer toute anticipation d'une prochaine baisse. Elle peut être interprétée comme la confirmation de la profondeur des difficultés rencontrées par certains pays de la zone. Elle démontre, en tout état de cause, que la BCE entend favoriser le maintien de l'Europe sur un sentier de croissance relativement soutenue compatible avec la stabilité des prix, en permettant notamment aux pays les plus affectés, tels que l'Allemagne et l'Italie - qui représentent de l'ordre de 50 % du PIB de la zone -, de bénéficier de conditions monétaires plus accommodantes. Cette décision, qui a pu apparaître comme tardive aux yeux de certains observateurs, a dû tenir compte de la disparité des situations économiques et financières au sein de la zone euro.

Le Conseil économique et social considère qu'il est indispensable que se développe une culture de débat des décisions de la BCE qui contribuera à renforcer sa crédibilité tant en direction des marchés que des partenaires socio-économiques des différents pays. A cet égard, on peut noter que les règles de fonctionnement et les dispositifs d'information parlementaire auxquels est soumise la Banque centrale américaine conduisent à une beaucoup plus grande transparence dans la prise de décision.

Au plan français, cette baisse des taux pose sous un jour nouveau le problème déjà évoqué par notre Assemblée dans son avis sur la *« conjoncture au second semestre 1998* » du « *contrôle des taux administrés dont le maniement*

avisé pourrait faciliter la consommation ». Comme on le sait, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n'a pas souhaité, en mars dernier, suivre l'avis des membres du Comité consultatif des taux réglementés qui plaidait en faveur d'une baisse de 0,75 point de ceux-ci - actuellement égaux à 3 % - afin de « *préserver la rémunération de l'épargne populaire* ». La confirmation de l'orientation à la baisse des taux directeurs européens justifierait, à l'évidence, un réexamen de cette question sous réserve d'une appréhension des conséquences sociales d'une éventuelle baisse et d'un contrôle de sa répercussion effective sur les loyers des logements sociaux. D'ores et déjà, les pouvoirs publics ont décidé d'aligner le taux (5,7 % en moyenne) de l'encours des prêts locatifs aidés (PLA) souscrits par les organismes HLM auprès de la Caisse des dépôts et consignations (120 milliards de francs, 18,3 milliards d'euros) sur le taux actuel soit un allégement de 15 milliards de francs (2,3 milliards d'euros).

Quant aux taux longs, ils resteront largement dépendants des taux américains, actuellement tendus, et du marché financier directeur, à savoir Wall Street. Si une correction boursière devait se produire dans les mois à venir - hypothèse qui n'est pas à exclure, le marché apparaissant à beaucoup d'analystes, y compris américains, comme surévalué, en particulier s'agissant des valeurs technologiques - on peut s'attendre à ce que la Réserve fédérale assouplisse sa politique monétaire non seulement afin de stabiliser les cours mais aussi pour éviter qu'une crise boursière ne désolvabilise des agents économiques très endettés, mettant en danger la stabilité des intermédiaires financiers.

En tout état de cause, la politique monétaire sera au centre des débats de politique économique au cours de l'année 1999, première année d'exercice de la BCE. Le Conseil économique et social constate avec satisfaction que les premières décisions de cette nouvelle institution, à l'encontre des craintes évoquées ici ou là, vont dans le sens d'un soutien de la croissance au sein de la zone euro. Il ne peut que souhaiter que les évolutions de la conjoncture et les décisions des autorités nationales la conduisent à persévérer dans cette voie dans les mois qui viennent.

C - LES « *GRANDES ORIENTATIONS* » DÉFINIES PAR LA COMMISSION

La Commission européenne a adopté, le 30 mars dernier, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques de l'Union européenne et des Etats-membres pour 1999. Elle propose une stratégie en trois parties en vue de répondre à l'objectif prioritaire consistant à assurer un niveau élevé d'emploi :

- des politiques macro-économiques saines, basées sur une bonne gestion des finances publiques, une inflation peu élevée et une évolution appropriée des salaires ;
- des réformes visant à améliorer le fonctionnement des marchés des produits, des services et des capitaux, en tirant notamment parti des avancées du Marché unique ;
- des politiques actives de modernisation des marchés du travail (par exemple, amélioration de la formation, mesures destinées à

encourager l'esprit d'entreprise et l'adaptabilité), conformément aux lignes directrices pour l'emploi et au « *processus de Luxembourg* ».

Ces grandes orientations - les premières depuis le lancement de l'euro - comportent ainsi deux nouveautés : l'importance accordée aux réformes économiques et des recommandations spécifiques par pays :

- au plan de la politique macro-économique, la Commission souligne notamment que l'assainissement budgétaire doit se poursuivre et être conduit à son terme afin de respecter les objectifs budgétaires fixés pour 1999 et d'atteindre l'équilibre ou même un surplus des finances publiques au plus tard fin 2002. Dans cette perspective, elle estime que l'amélioration budgétaire doit résulter plutôt d'une réduction des dépenses que d'une hausse des impôts et invite les Etats-membres à assurer la pérennité de leurs finances publiques en réformant leurs systèmes de retraite et de santé et en inversant le mouvement de repli de l'investissement public. Elle met enfin l'accent sur la nécessité de conclure des accords salariaux appropriés par branches d'activité et par région, compatibles avec la stabilité des prix et l'accroissement de la productivité du travail, tout en autorisant une progression du pouvoir d'achat ;
- s'agissant du fonctionnement du marché du travail, la Commission considère que les politiques pour l'emploi doivent comprendre des dispositifs de formation et d'enseignement plus efficaces, un allégement de la fiscalité particulièrement sur les bas salaires et un réexamen de la durée et des critères d'attribution des prestations sociales. Elle invite les Etats-membres à repenser l'articulation entre l'indemnisation du chômage et les autres systèmes de prestations afin de trouver un juste milieu entre efficacité économique et insertion sociale et à persévérer dans la mise en place de dispositifs flexibles et annualisés d'aménagement du temps de travail sans nuire à la compétitivité des entreprises. Le Conseil économique et social considère que seule l'amélioration de l'emploi est susceptible de permettre d'éventuelles réformes dans ce domaine ;
- du point de vue du marché des biens, des services et des capitaux, la Commission indique notamment qu'un effort de libéralisation supplémentaire des marchés publics devrait être réalisé ou poursuivi, dans des domaines comme les télécommunications. Par ailleurs, il importe, selon elle, de réduire le niveau des aides d'Etat et de restreindre progressivement les aides ad hoc, les aides sectorielles et les aides à la restructuration au profit des aides à la recherche-développement et à l'innovation. En outre, la nécessité de simplifier le cadre réglementaire qui prévaut à la création d'entreprise devrait être mieux prise en compte, des actions spécifiques devant être promues en vue de se doter de marchés de capitaux vastes et performants, de nature notamment à mieux drainer le capital-risque pour financer l'innovation.

Cette recommandation de la Commission, qui a été globalement approuvée par le Conseil des ministres de l'économie et des finances, dessine un cadre général dans lequel devra s'insérer, dans les années à venir, la politique économique et sociale de notre pays. Les analyses qui la sous-tendent rejoignent, au demeurant, celles de l'OCDE telles qu'elles figurent dans son dernier rapport sur notre pays : on peut y lire notamment que « *sur le moyen terme, la consolidation budgétaire doit être poursuivie résolument et le poids des prélèvements obligatoires diminué encore sensiblement. En outre, il convient d'accélérer les réformes structurelles, notamment sur les marchés du travail et des produits, afin de soutenir la croissance et de résorber un chômage encore trop élevé. La réduction de la durée du travail présente des risques importants et sa mise en oeuvre devra être gérée avec souplesse pour éviter que ne s'inverse la tendance actuelle du marché du travail à devenir plus réactif et plus dynamique. L'ouverture à la concurrence des secteurs traditionnellement abrités ainsi que l'amélioration des incitations à innover et la valorisation de la recherche publique devront être poursuivies afin de renforcer le potentiel de croissance de l'économie française* ».

Cette recommandation sera d'autant mieux mise en oeuvre que s'ouvrira, comme l'a souligné l'avis du Comité économique et social européen sur le rapport économique de la Commission pour 1999, « *un dialogue macro-économique améliorant la coordination entre l'évolution des salaires, la politique budgétaire et la politique monétaire afin d'encourager la croissance et la création d'emploi* ». Le Conseil économique et social français considère, pour sa part, qu'il convient d'enrichir le dialogue social dont les résultats devraient faire l'objet d'un suivi attentif et être évalués du double point de vue de la croissance et de l'emploi.

Au-delà d'une nécessaire articulation des politiques monétaire et budgétaire, il est essentiel que l'Union européenne et les Etats-membres sachent prendre d'autres orientations pour soutenir la croissance, l'emploi et le niveau de vie. Ainsi, une politique de développement des infrastructures (autoroutes, technologies de l'information...), économiquement rentables à moyen et long termes, serait un moyen de faire repartir l'emploi.

Au moment où des discussions sont en cours entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux concernant l'élaboration de la deuxième loi sur les 35 heures dont débattra le Parlement à l'automne, le Conseil économique et social, tout en se félicitant de l'ouverture des négociations collectives initiée par la loi du 30 juin 1998, réaffirme son souhait exprimé dans le cadre de son avis sur la « *conjoncture au premier semestre 1998* » que soient conclus des « *compromis acceptables qui, tout en améliorant les conditions de vie et de travail des salariés, contribuent efficacement à la création d'emplois d'un niveau suffisant pour lutter significativement contre le chômage* ».

Au cours de son audition devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, le 15 avril dernier, M. Bernard Brunhes a présenté des éléments qualitatifs recueillis sur la mise en place des 35 heures dans les entreprises. Il a notamment indiqué qu'après une phase d'attentisme, le vote de la loi puis l'accord passé dans la métallurgie avaient permis d'enclencher un

premier cycle de négociations à l'automne 1998, les accords ayant été conclus en priorité dans les secteurs les mieux disposés à utiliser la loi pour améliorer l'emploi et l'efficacité des entreprises. Il a, par ailleurs, constaté qu'un nouveau coup de frein se manifestait si l'on mettait à part les secteurs ayant entamé un processus et qui souhaitaient le conclure avant l'échéance fixée pour bénéficier du montant maximum de la prime. Les interrogations concernant le contenu de la seconde loi (temps de travail des cadres, annualisation, contingent et coût des heures supplémentaires, adaptation du SMIC) en constituent, selon lui, la raison principale.

Notre Assemblée forme le voeu qu'au bénéfice d'une intense concertation avec les partenaires sociaux, les dispositifs mis en place par la seconde loi permettent d'optimiser le potentiel d'emplois de notre économie tout en préservant la compétitivité des entreprises, c'est-à-dire de concilier l'efficacité économique et la cohésion sociale.

II - L'ARTICULATION DES CHOIX DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE NATIONALE EN FAVEUR DE LA CROISSANCE ET DE L'EMPLOI

Comme le note le Comité économique et social européen dans son avis déjà cité sur le rapport économique de la Commission pour 1999, il revient désormais aux « *protagonistes des politiques budgétaire, salariale et monétaire de faire un effort conjoint pour mener à bien une stratégie dynamique vers la croissance et la création d'emplois* ». C'est dire si les autorités politiques et les acteurs économiques et sociaux de chacun des pays-membres de la zone euro conservent une responsabilité particulière dans la définition et la conduite du « *policy mix* » européen. C'est le cas, en particulier, s'agissant de la politique budgétaire et de la problématique de l'efficacité des dépenses publiques qui fait l'objet, en France, d'une réflexion renouvelée.

A - LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Avec l'euro se met en place, ainsi que le soulignent la plupart des observateurs, un mécanisme favorisant la transparence de l'échelle des prix et des coûts relatifs entre les pays de la zone qui induit notamment la perception immédiate des écarts de charges fiscales et sociales entre pays-membres. C'est dire si la politique budgétaire, au-delà même des disciplines instaurées par le pacte de stabilité et de croissance, revêt une importance nouvelle pour la conduite de la politique économique de notre pays.

A cet égard, il est clair, pour le Conseil économique et social, que l'objectif de réduction des déficits et de la dette publics qui guide l'action du gouvernement français mérite d'être encouragé et, le cas échéant, renforcé autant que le commanderont la nécessité économique mais aussi l'effort de convergence intra-européenne et de coordination des politiques économiques par ailleurs recherchées, à condition de prendre en compte les difficultés engendrées par le ralentissement de la croissance.

1. L'exécution du budget de l'Etat pour 1998

Le déficit du budget général de l'Etat avait été fixé à 257,9 milliards de francs (39,3 milliards d'euros) par le projet de loi de finances pour 1998, soit en nette diminution par rapport au déficit retenu dans les lois de finances initiales pour 1997 (284,8 milliards de francs, 43,4 milliards d'euros) et 1996 (289,7 milliards de francs, 44,2 milliards d'euros). Si l'on raisonne par rapport à l'évolution anticipée du PIB en valeur (+ 4,2 % pour 1998) la maîtrise des dépenses était à l'origine d'un gain de 45 milliards de francs (6,9 milliards d'euros).

Les dépenses du budget général de l'Etat s'établissaient à 1 585,3 milliards de francs (241,7 milliards d'euros) contre 1 564 milliards de francs (238,4 milliards d'euros) au titre de la loi de finances pour 1997 soit une hausse de 1,36 %. En francs constants, les dépenses étaient donc stabilisées. De leur côté, les recettes totales nettes inscrites au projet de loi de finances pour 1998 se montaient à 1331,8 milliards de francs (203 milliards d'euros) contre 1 278,5 milliards de francs (194,9 milliards d'euros) dans la loi de finances initiale pour 1997. Au total, les prélèvements obligatoires devaient s'élever à 45,9 % du PIB, soit sensiblement le même niveau qu'en 1997 (46 %).

Dans son avis sur la « *conjoncture au second semestre 1997* », présenté par M. Jean Peyrelevade, notre Assemblée, après avoir pris acte de la poursuite de l'effort d'amélioration des comptes publics, observait que « *le solde négatif stabilisant la dette publique* (s'établissait) *à 2,3 % du PIB, avec un solde primaire positif à 1,3 %. C'est dire que le ratio dette/PIB continue de croître en 1997 (57,2 %), 1998 (57,8 %), 1999 (58,1 %) pour seulement décroître en 2000. Le moins que l'on puisse faire est souhaiter que ces chiffres soient effectivement atteints ; mais ils conduisent néanmoins à la reconstitution très lente de marges de manoeuvre budgétaires pour notre économie, c'est à dire pour la profitabilité des firmes, l'investissement et l'emploi».*

En réalité, l'évolution des finances publiques a été marquée, en 1998, par une croissance plus faible qu'anticipé des dépenses de l'Etat (+ 0,8 % en valeur) mais aussi par une accélération des recettes fiscales permise par une activité économique plus soutenue qu'en 1997. Les prélèvements obligatoires sont donc demeurés au niveau record de 46,1 % atteint en 1997. Cette hausse est certes liée à l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat - qui ont augmenté de 2,5 % au lieu des 2,2 % prévus - mais aussi à celle du dénominateur, le PIB en valeur, dont la hausse a été plus faible que prévu en raison de la faiblesse des tensions inflationnistes (+ 0,7 % en moyenne annuelle au lieu de 1,3 % prévu). Le déficit du budget de l'Etat s'est finalement établi à 247,5 milliards de francs (37,7 milliards d'euros), soit une réduction de 20,2 milliards de francs (3,1 milliards d'euros) par rapport à 1997. Le déficit public a représenté 2,9 % du PIB après 3,0 % en 1997 et l'endettement public 58,5 % du PIB après 58,1 % en 1997.

2. Le budget de l'Etat pour 1999

En 1998, le gouvernement, ne voulant pas casser la reprise, soutenue initialement par la seule demande externe, a mené une politique budgétaire

voisine de la neutralité en maintenant le déficit pratiquement aux 3 % atteints en 1997. Pour 1999, le gouvernement avait le choix entre s'engager dans la voie d'un retour rapide à l'équilibre, ce qui aurait impliqué la reprise des politiques mises en oeuvre dans les années 1995 à 1997, et soutenir la croissance en se bornant à maintenir le déficit en deçà des 3 %. Il a décidé d'emprunter une voie moyenne et d'utiliser une part des marges de manoeuvre dégagées par la croissance de 1998 pour réduire le déficit sans viser un retour rapide à l'équilibre budgétaire.

En 1999, grâce au dynamisme des bases fiscales lié aux bonnes performances économiques de l'année 1998, les recettes nettes perçues par l'Etat devraient augmenter de près de 5,4 % soit de 55,8 milliards de francs (8,5 milliards d'euros). A législation constante, elles auraient augmenté de 57,5 milliards de francs (8,8 milliards d'euros).

La principale mesure est la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle (coût pour l'Etat de 7,2 milliards de francs, soit 1,1 milliard d'euros). En dehors de l'augmentation de l'impôt de solidarité sur la fortune (+ 2 milliards de francs soit + 0,3 milliard d'euros) et de la hausse de l'impôt sur le revenu, les autres mesures se compensent : la baisse de la TVA sur les abonnements EDF-GDF (- 0,4 %) est contrebalancée pour moitié par l'augmentation de la TIPP (+ 4 %) ; la suppression de la mise sous condition de ressources des allocations familiales, qui avait été instituée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, a eu pour contrepartie la baisse du plafond de l'avantage fiscal résultant de l'application du quotient familial ; la hausse de la taxe sur les cessions de locaux professionnels finance une partie de la prise en charge par l'Etat de la baisse des droits de mutation sur les transactions immobilières.

Les dépenses de l'Etat devraient augmenter de 2,4 % en valeur soit 1 % en volume, afin de poursuivre une réduction modeste des déficits publics sans augmentation des impôts, au prix d'une pression relative sur les dépenses d'équipement. La charge de la dette atteindrait près de 237 milliards de francs (36,1 milliards d'euros soit 15 % environ du budget total hors comptes spéciaux du Trésor), en hausse de 1,9 % par rapport à 1998, ce qui porterait l'endettement public à 58,7 % du PIB. Le déficit du budget de l'Etat s'élèverait alors à 236,5 milliards de francs (36,1 milliards d'euros), soit un déficit de l'ensemble des administrations publiques de 2,3 % du PIB.

La plus grande part de la réduction du déficit public entre 1997 et 1999 devait provenir de la maîtrise des dépenses sociales (0,75 point sur une baisse totale du déficit de 1,2 point de PIB). Sur 26 milliards de francs (4 milliards d'euros) d'amélioration prévue du solde des administrations de sécurité sociale, 7 milliards de francs (1,1 milliard d'euros) correspondaient à la branche famille et 20 milliards de francs (3 milliards d'euros) devaient être financés par un hypothétique ralentissement des dépenses de santé. Il convient de noter, s'agissant des recettes, que les comptes prévisionnels pour 1999 de la sécurité sociale reposaient sur un cadrage économique aujourd'hui difficilement atteignable (croissance du PIB de 3,8 % en valeur, 2,7 % en volume et croissance de la masse salariale de 4,3 %). En réalité, selon la Commission des comptes de

la sécurité sociale qui s'est réunie le 31 mai dernier, si le déficit du régime général devrait être en diminution, avoisinant 5,2 milliards de francs (0,8 milliard d'euros) contre 16,9 milliards de francs (2,6 milliards d'euros) en 1998, les dépenses d'assurance maladie resteraient élevées avec un déficit de 12,3 milliards de francs (1,9 milliard d'euros), ce qui rend encore plus nécessaire la mise en oeuvre d'actions pour la maîtrise de ces dépenses et pour la qualité des soins. Le plan stratégique de la CNAM constitue un des éléments du débat qui reste ouvert et qui appelle une concertation approfondie avec les différents partenaires sociaux et les professions concernées. Cette maîtrise est encore plus requise dans le contexte de l'instauration, par ailleurs souhaitable et nécessaire, de la couverture maladie universelle (CMU).

Tableau 20 : Equilibre de la loi de finances initiale pour 1999

	LFI 1998	LFI 1999 à structure constante	LFI 1999 y compris budgéti-sations	Evolution 1999/1998 à structure constante	LFI 1999 *montant en millions d'euros*
	(Millions de francs)			(%)	
A- Budget général					
Dette publique nette	234 842	237 246	237 246	+ 1,0	*36 168*
Budgets civils :					
• Fonctionnement	577 232	589 776	615 318	+ 2,2	*93.805*
• Interventions :					
- interventions sociales	178 898	178 972	183 705	-	*28 006*
- interventions économiques	169 684	177 592	178 301	+ 4,7	*27 182*
- autres interventions	115 535	125 076	133 676	+ 8,3	*20 379*
• Equipement civil	72 211	72 763	78 789	+ 0,8	*12 011*
Défense	238 267	243 524	243 524	+ 2,2	*37 125*
Total des charges nettes du budget général	**1 586 669**	**1 624 949**	**1 670 559**	**+ 2,4**	**254 675**
B - Solde des opérations des comptes spéciaux du Trésor	**4 600**	**- 3 114**	**- 3 114**	**ns**	***- 475***
Charges nettes de l'Etat (A+B)	**1 591 269**	**1 621 835**	**1 667 445**	**ns**	***254 200***
Solde général du budget de l'Etat	**- 257 882**		**- 236 556**		***- 36 063***

Source : Les notes bleues de Bercy n° 155, 16-31 mars 1999.

Globalement, la politique budgétaire pour 1999 combine une diminution des dépenses de 16 milliards de francs (2,4 milliards d'euros) pour l'Etat et de 27 milliards de francs (4,1 milliards d'euros) pour la sécurité sociale et une réduction d'impôts d'environ 12 milliards de francs, soit 1,8 milliard d'euros (compte non tenu de la baisse du plafond du quotient familial incluse dans la réduction des transferts vers les familles). L'impact de l'ensemble de ces mesures est récessif de 0,2 à 0,3 point de PIB. Le budget de l'Etat, pris isolément, est pratiquement neutre du point de vue conjoncturel.

Dans son dernier rapport sur l'économie française paru en février 1999, l'OCDE observe que ce budget « *s'inscrit dans une stratégie trop gradualiste de réduction du poids des administrations publiques. Comme en 1998, le gouvernement vise une réduction du déficit structurel de 0,2 point en 1999. Plusieurs facteurs expliquent la modestie de l'objectif, qui sera d'autant plus facile à atteindre qu'une fraction substantielle des recettes fiscales de 1999 est basée sur l'activité de 1998. Le taux des prélèvements obligatoires baisserait de 0,2 point, poursuivant lentement le reflux entamé en 1998, après cinq années de hausse ininterrompue. Dans le même temps, le poids de la dépense publique dans le PIB diminuerait de 0,8 point, suivant une baisse de 1,2 point en 1998, soit une augmentation de la dépense publique en volume un peu supérieure à un pour cent. Ce calibrage reflète en partie le souci des autorités de soutenir la demande interne alors que le climat international s'est détérioré. Il implique toutefois qu'en cas de ralentissement plus prononcé de la croissance, les marges*

disponibles pour le jeu des stabilisateurs automatiques, voire pour des mesures discrétionnaires, seront assez étroites ».

L'impression prédomine, en effet, que l'essentiel de l'ajustement repose sur la croissance, par nature aléatoire, ce qui contribue à la fragilité du programme. Si la croissance se situait en deçà des hypothèses retenues par les autorités françaises, le débat sur les dépenses devrait alors être rouvert. Il s'agit là d'un enjeu de taille dans la mesure où la politique monétaire de la BCE va dépendre des déficits publics constatés et anticipés dans la zone euro, de même que les déficits seront, en sens inverse, influencés par la politique monétaire via notamment les charges d'intérêt de la dette publique. Un dérapage budgétaire au cours de l'année 1999 - d'autant moins à exclure que la crise du Kosovo pèsera nécessairement sur les dépenses - pourrait ainsi conduire la BCE, soucieuse notamment d'affirmer son indépendance, à durcir son attitude et à ne pas exploiter toutes les marges encore disponibles de baisse des taux directeurs.

En tout état de cause, comme on l'a souligné plus haut, au pragmatisme monétaire de la BCE devra faire écho la rigueur des autorités budgétaires nationales, ce qui n'exclut pas que des objectifs particuliers puissent être pris en compte, sous réserve du respect global du pacte de stabilité, comme on vient de le constater dans le cas de l'Italie.

De ce point de vue, le récent témoignage (« *les Echos* » des 28 et 29 mai 1999) de M. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank, retient toute l'attention : « *La création de l'euro a été une décision politique. Tout dépendra de la compétitivité relative des économies des pays-membres. Car je ne vois pas qu'on puisse résoudre d'éventuels problèmes par la mobilité de la main-d'oeuvre, en raison des différences de langue et de culture, contrairement à ce qui se passe aux Etats-Unis. En cas de difficulté, des tensions vont apparaître. Dès lors, tout dépendra de savoir si les gouvernements et les opinions publiques seront prêts à vivre avec les contraintes de l'Union monétaire. (...). L'Union monétaire ne peut fonctionner que s'il y a une volonté d'aller dans le même sens dans de nombreux autres domaines ».*

Le Conseil économique et social observe toutefois que le budget communautaire est modeste en raison des perspectives d'élargissement et si l'on veut lui faire jouer un rôle plus grand dans la conduite de la politique économique européenne.

3. La loi de programmation budgétaire 2000-2002 et le projet de loi de finances pour 2000

Le pacte de stabilité et de croissance, entré en vigueur en même temps que l'euro, perpétue la limite de 3 % du PIB pour les déficits publics sauf cas de récession grave. Il dessine les contours d'une coordination « *négative* » - ne pas dépasser tel seuil - plus qu'il n'ébauche une coordination « *positive* » des politiques budgétaires nationales qui supposerait un suivi conjoncturel des finances publiques actuellement quasi inexistant au niveau européen. C'est en tenant compte de ce pacte que les pays membres ont préparé leur « *programme pluriannuel de finances publiques* ».

Comme ses partenaires de la zone euro, la France a élaboré et transmis à la Commission en janvier dernier un programme portant sur la période 1999-2002. Deux scénarios ont été retenus :

- le premier, qualifié de « *prudent* », repose sur une hypothèse de croissance de 2,4 % en 1999 (correspondant à la prévision de l'OCDE) et de 2,5 % l'an ensuite. Dans cette hypothèse, les déficits seraient ramenés de 2,3 % du PIB en 1999 à 1,2 % en 2002 et le poids de la dette publique dans le PIB de 58,2 % à 57,6 % ;
- le second, dit « *favorable* », repose sur une croissance de 2,7 % en 1999 puis 3 % l'an ensuite, ce qui conduirait à la création de 1,5 million d'emplois sur la durée de la législature, les déficits étant ramenés à 0,8 % du PIB en 2002 et le poids de la dette publique dans le PIB à 55,6 %.

Tableau 21 : Principales hypothèses macro-économiques
(moyenne 2000-2002)

	Scénario à 3 %	**Scénario à 2,5 %**
PIB	3,0	2,5
Demande intérieure	3,1	2,6
Consommation privée	3,0	2,5
Consommation publique	1,4	1,4
Formation brute de capital fixe totale	5,2	1,4
dont FBCF des administrations publiques	*2,0*	*2,0*
Contribution des stocks	0	0
Exportations	5,4	4,5
Importations	6,3	5,1
Prix PIB	1,4	1,4
Prix à la consommation	1,5	1,5
Masse salariale secteur privé	4,9	4,4
Salaire moyen par tête secteur privé	2,8	2,7
Effectifs secteur privé	2,1	1,7

Source : Les notes bleues de Bercy n° 154, 1er-15 mars 1999.

Pour l'ensemble des administrations publiques, l'objectif de progression des dépenses a été fixé à 1 % par an en volume au cours des trois années de la programmation, soit :

- une progression cumulée des dépenses de l'Etat limitée à 1 % en volume (soit en moyenne 0,3 % par an) ;
- une progression cumulée des dépenses sociales en volume de 4,6 % (1,5 % par an en moyenne) avec, en particulier, une progression cumulée des dépenses d'assurance maladie de 3,5 % ;
- une progression des dépenses en volume des collectivités locales un peu supérieure à 1,5 % l'an.

Cette évolution se traduirait par une baisse du poids des dépenses publiques dans le PIB, de trois points dans l'hypothèse favorable (de 54,3 % en 1998 à 50,7 % en 2002) et de deux points dans l'hypothèse prudente (51,5 % en 2002). Le taux de prélèvements obligatoires baisserait lui-même de 45,9 % du PIB en 1998 à 45,2 % ou 44,9 % selon le scénario retenu.

Ce programme est assorti de la définition des principes qui guideront la politique budgétaire de la France au cours des années à venir. Ceux-ci sont au nombre de cinq :

- permettre à la politique budgétaire d'absorber les à-coups conjoncturels, en particulier en cas d'évolution différenciée entre l'économie française et la zone euro ;
- fixer une trajectoire pluriannuelle d'évolution en volume des dépenses publiques et limiter autant que possible les écarts par rapport à cet objectif de dépense, ce qui conduit à retenir un mécanisme de correction au cas où l'inflation effective différerait de l'inflation prévue ;
- protéger l'économie française des conséquences d'un ralentissement ultérieur de l'activité en poursuivant la réduction du déficit public ;
- fixer les objectifs de solde des administrations en fonction de l'évolution souhaitable du ratio de dette publique sur un cycle entier, soit au moins sa stabilisation, en faisant en sorte que les déficits plus élevés enregistrés au cours des années de faible croissance soient compensés par des déficits plus faibles au cours des années de forte croissance ;
- affecter les dividendes d'une croissance plus forte pour partie à la baisse des prélèvements et pour partie au désendettement.

La Commission a, dans une recommandation au Conseil, déploré le « *manque d'ambition* » de ce programme qui ne permettrait de respecter les contraintes du pacte de stabilité et de croissance que si les hypothèses macro-économiques qui le sous-tendent se vérifient effectivement. Dans l'hypothèse inverse, en cas de retournement conjoncturel ou même de décision politique à fort impact conjoncturel, le gouvernement français serait, en effet, privé de toute marge de manoeuvre, au risque de dépasser le seuil de déficit public fixé à 3 % du PIB. La Commission recommandait, en conséquence, « *une application rigoureuse du programme, ce qui peut en particulier supposer la prise de mesures supplémentaires pour corriger tout dérapage éventuel par rapport aux objectifs annoncés».*

Les ministres des finances des Quinze ont, pour leur part, globalement approuvé ce programme lors de leur réunion du 15 mars 1999, en soulignant que les bons résultats macro-économiques enregistrés par notre pays au cours des dernières années, « *caractérisés par des fondamentaux sains, une demande intérieure vigoureuse, des prix stables et un chômage en baisse* » renforçaient sa capacité à « *réaliser les objectifs du programme de stabilité* ». Ils ont néanmoins, eux aussi, émis une réserve quant à la marge de sécurité retenue entre l'objectif annoncé de déficit public et la barre des 3 % : si celle-ci leur apparaît « *suffisante* » s'agissant d'un *« ralentissement conjoncturel normal* », elle devrait, selon eux, « *être plus importante afin d'affronter, au cours des prochaines années, des évolutions imprévues* ». La prise en compte des dépenses militaires de la guerre du Kosovo et la nécessité de financer la reconstruction des

pays du théâtre d'opération et des pays voisins ne vont-elles pas conduire à des ajustements d'une certaine ampleur ?

Tableau 22 : Objectifs budgétaires des programmes de stabilité des pays membres de la zone euro (2000- 2002)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ALLEMAGNE						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)		- 2,1	- 2	- 2	- 1,5	- 1
Dette publique (% du PIB)		61	61	61	60,5	59,5
AUTRICHE						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	- 1,9	- 2,2	- 2,0	- 1,7	- 1,5	- 1,4
Dette publique (% du PIB)	64,4	64,4	63,5	62,2	61,2	60,0
BELGIQUE						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)			- 1,3	- 1,0	- 0,7	- 0,3
Dette publique (% du PIB)			114,5	112,2	109,6	106,8
ESPAGNE						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	- 2,6	- 1,9	- 1,6	- 1,0	- 0,4	+ 0,1
Dette publique (% du PIB)	68,9	67,4	66,4	64,3	61,9	59,3
FINLANDE						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	-1,1	+ 1,1	+ 2,4	+ 2,2	+ 2,1	+ 2,3
Dette publique (% du PIB)	55,1	51,9	48,5	46,4	44,8	43,2
FRANCE						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	Sup.	- 2,9	- 2,3	- 1,7	- 1,2	- 0,8
	Inf.			- 2,0	- 1,6	- 1,2
Dette publique (% du PIB)	Sup.	58,2	58,7	58,5	57,9	57,1
	Inf.		58,9	59,0	58,8	58,3
IRLANDE						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)		+ 1,7	+ 1,7	+ 1,4	+ 1,6	
Dette publique (% du PIB)		59	52	47	43	
ITALIE						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)		- 2,6	- 2,0	- 1,5	- 1,0	
Dette publique (% du PIB)		118	115	111	107	
LUXEMBOURG						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	Sup.		+ 1,2	+ 1,5	+ 1,9	+ 2,5
	Inter.	+ 2,1	+ 1,1	+ 1,2	+ 1,3	+ 1,7
	Inf.		+ 0,9	+ 0,8	+ 0,7	+ 1,0
PAYS-BAS						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	- 0,9	- 1,3	- 1,3			- 1,1
Dette publique (% du PIB)	71,4	68,6	66,4			64,5
PORTUGAL						
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)			- 2,0	- 1,5	- 1,2	- 0,8
Dette publique (% du PIB)			56,8	55,8	54,7	53,2

Source : Commission européenne.

La préparation du projet de loi de finances pour 2000 constitue le premier exercice concret d'application de ce programme. Selon les « *lettres de cadrage* » adressées comme à l'accoutumée à la mi-avril par le Premier ministre à chacun des responsables de départements ministériels, il sera basé sur l'hypothèse de croissance la plus « *prudente* » soit 2,5 %. Ce qui implique, par voie de conséquence, que le déficit public serait ramené à 2 % du PIB contre 2,3 % en

1999. Les dépenses de l'Etat seront stables en volume - sauf pour certains ministères privilégiés (Emploi, Justice, Intérieur, Défense, Culture, Environnement) - c'est-à-dire qu'elles n'augmenteront pas plus vite que l'inflation, estimée à 0,9 %, soit une évolution correspondant à la moyenne des prévisions du « *consensus* », comprises entre 0,7 % et 1,4 %. Elles progresseront de 0,3 % en volume hors service de la dette. Cela suppose notamment le maintien de l'objectif de stabilisation globale des emplois civils de l'Etat et des établissements publics. Il est entendu toutefois que, si la croissance était supérieure à 2,5 %, le surplus de recettes fiscales sera affecté à une diminution supplémentaire du déficit et à une baisse d'impôt.

Cet effort de maîtrise des dépenses, qui s'inscrit dans le cadre d'un mouvement général en faveur d'une meilleure efficacité des interventions de l'Etat (cf. B infra) doit être encouragé. Il ne donnera toutefois ses pleins effets sur la compétitivité de notre économie que s'il est mené avec constance, en coordination avec nos partenaires de la zone euro.

B - Les réflexions en faveur d'un renforcement de l'efficacité de la dépense publique

S'agissant du volet relatif à la dépense publique, au-delà du poids déjà évoqué de celle-ci, rappelons, à cet égard, le constat dressé par M. Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, dans son avant-propos au rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, intitulé *« contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins* » rendu public en janvier dernier : « *depuis trente ans, la dépense publique n'a cessé d'augmenter. Doublement des dépenses de l'Etat en francs constants, multiplication par cinq des dépenses locales, multiplication par huit des dépenses de la sécurité sociale. Or, il n'est pas certain - c'est même l'inverse ! - que l'argent public soit toujours dépensé au mieux, et cela en dépit des contrôles qui peuvent être exercés par le Parlement, par la Cour des Comptes ou par les corps d'inspection (...). Les prélèvements obligatoires ont bien sûr suivi cette ascension des dépenses. Ils atteignent aujourd'hui le niveau record de 46 % du PIB, quatre points au-dessus de la moyenne de l'Union européenne. La libre circulation et l'euro mettent désormais les Etats en concurrence et les exposent à des risques de délocalisation des capitaux et des entreprises et donc à terme un risque de paupérisation».*

A partir de ce constat et au terme de ses investigations, le groupe de travail est parvenu à deux conclusions : d'une part, « *dépenser mieux suppose que les Assemblées contrôlent réellement recettes et dépenses, ainsi que l'efficacité de celles-ci, ce qui implique de placer désormais l'évaluation et le contrôle au coeur de l'activité budgétaire du Parlement »* ; d'autre part, *« un renforcement des missions d'évaluation et de contrôle exercées par le Parlement peut et doit donner l'impulsion nécessaire à des transformations plus profondes dans le fonctionnement de l'Etat qui achoppent depuis trop longtemps*».

En découle une série de propositions auxquelles le Conseil économique et social ne peut que souscrire en souhaitant qu'elles soient effectivement appliquées parmi lesquelles :

- la création, au sein de la Commission des finances, d'une *mission d'évaluation et de contrôle* ayant pour tâche à la fois de préparer les auditions des responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies, comprenant des contrôles sur pièce et sur place, sur quatre ou cinq politiques publiques, en liaison étroite avec la Cour des Comptes ;
- la rénovation de l'exercice du pouvoir financier par le Parlement notamment en privilégiant la discussion des grandes orientations économiques et financières à travers non seulement l'examen annuel, avant transmission à Bruxelles, des perspectives triennales des finances publiques incluant l'ensemble des dépenses publiques (Etat, sécurité sociale, collectivités locales), mais aussi l'organisation d'un débat annuel d'orientation budgétaire sur la base des rapports présentés par la Cour des comptes (exécution de la loi de finances) et le gouvernement (rapport sur les orientations budgétaires, perspectives triennales des finances publiques) ;
- l'amélioration de la transparence et de la signification des comptes publics, en distinguant plus clairement les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement, en développant une approche en termes de comptabilité patrimoniale et de comptes consolidés ainsi que les exercices de projection à moyen terme des principaux postes du budget de l'Etat ;
- le renforcement de la présence de la préoccupation de l'efficacité de la dépense publique à tous les stades de la discussion parlementaire, ce qui implique notamment que chaque projet de loi devrait être assorti d'une étude d'impact précisant l'adéquation entre les objectifs et les moyens à mettre en oeuvre et que les crédits budgétaires devraient être présentés et votés par programme et assortis d'indicateurs de résultats, précis et chiffrés. Ceci pourrait aller jusqu'à une remise en cause de certaines dépenses relevant des « *services votés* » ;
- l'octroi de davantage de souplesse aux gestionnaires publics dans l'emploi des crédits dès lors que le contrôle a posteriori sera mieux assuré.

Ainsi, à peine né, l'euro agit-il déjà comme un accélérateur du nécessaire rapprochement des systèmes de gouvernement et de gestion publique européens. Par delà les services publics marchands d'ores et déjà soumis au choc d'une concurrence accrue, les changements prévisibles concernent l'ensemble du management de l'Etat et, par voie de conséquence, certains aspects fondamentaux du fonctionnement de la démocratie, à commencer par les conditions d'élaboration et de contrôle du budget de l'Etat. A plus ou moins long terme, les contraintes imposées aux déficits budgétaires et à la fiscalité pousseront à harmoniser les normes et méthodes de la gestion publique.

Tout en réaffirmant le bien-fondé des interventions de l'Etat pour créer un cadre favorable à la croissance et répondre aux attentes diverses du corps social,

en particulier en assumant la solidarité entre tous les citoyens (chômage de longue durée, politique familiale...), le Conseil économique et social considère que la dépense publique doit être évaluée de façon permanente. Il est prêt, en ce qui le concerne, à prendre toute sa place dans ce processus nécessaire.

CONCLUSION

L'économie française a connu, en 1998, des résultats remarquables. La conjoncture n'apparaît pas favorable à la réédition de cette performance en 1999, pour des raisons tenant tant à la dégradation de l'environnement international qu'au contexte français. Tout doit cependant être mis en oeuvre pour exploiter le potentiel de croissance de notre pays, en le mettant au service de la promotion de l'emploi et du développement des entreprises, seul moyen efficace d'amélioration durable de la situation de nos concitoyens et de lutte contre l'exclusion.

Cela suppose l'application d'une politique macro-économique adaptée, cohérente avec celle de l'ensemble européen. C'est dire l'importance qui s'attache, pour le Conseil économique et social, à une mise en jeu efficace des mécanismes d'intégration progressive des politiques économiques en Europe.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....*176*

Ont voté pour.....*97*

Ont voté contre.....*54*

Se sont abstenus.....*25*

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 97

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Beaumesnil, de Benoist, Bué, Cazalé, Compiègne, Ducroquet, Hervieu, Lapèze, Louis, Patria, Raoult, Rousseau, Stéfani.

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

Groupe de la coopération - MM. Ballé, Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Marquet, Morel, Picard.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - MM. Giraud, Vernaudon.

Groupe des entreprises privées - MM. Brunet, Calvet, Cerruti, Chesnaud, Clément, Dermagne, Domange, Flahault, Franck, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Gorse, Joly, Kessler, Michel, Périgot, Pinet, Rapeaud, Rebuffel, Scherrer, Séguy, Simond, Tardy, Urbain, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bailly, Bonnaud, David, Delaporte, Gadonneix, Jurgensen, Rouvillois.

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

Groupe de la mutualité - MM. Baudiment, Chauvet, Davant.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aicardi, Mmes Bergé, Braun, M. Casanova, Mme Cayet, M. Chaton, Mme Douvin, MM. Fourçans, Giscard d'Estaing, Mme Guilhem, MM. Haggai, Mandinaud, Mékachera, Mme de Mourgues.

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

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

Ont voté contre : 54

Groupe de l'agriculture - MM. Girardi, Kayser, Le Fur.

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

Groupe de la CFDT - Mlle Andreux, Mme Azéma, MM. Bury, Capp, Carles, Delaby, Denizard, Mme Djukic, MM. Lobjeois, Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mme Piazza, M. Rousseau-Joguet.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Bonnet, Decisier, Demons, Forette, Junker, Mme Lemoine, MM. Masson, Moulin, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Pierre Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, MM. Mailly, Ordronneau, Roulet, Santune, Sohet, Valladon.

Groupe de la coopération - Mme Attar.

Groupe de la FEN - MM. Andreau, Barbarant, Gualezzi, Oger.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Brunet-Lechenault, MM. Deleplace, Legrand, Rigout, Teulade.

Se sont abstenus : 25

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

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

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

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

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Beauchamp, Bêche, Bichat, Chaussebourg, Dechartre, Hintermann, Motroni, Schapira.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

La fin de ce premier semestre comporte autant de sujets de satisfaction que d'objets d'inquiétude, nécessitant de se pencher plus avant sur les structures de notre économie :

- Une monnaie inspirant confiance, une faible inflation et donc des taux d'intérêt relativement bas, tels que nous les connaissons aujourd'hui, sont indispensables pour assurer une croissance saine. Mais, s'ils constituent un socle nécessaire, il n'est pas suffisant pour assurer un développement économique prospère. L'actualité le rappelle avec force. Des réformes doivent être engagées pour réduire la dépense publique et les déficits dont les niveaux trop élevés obèrent la marge de manoeuvre du gouvernement. Des réformes doivent également être conduites pour renforcer la compétitivité des entreprises dont dépend le niveau des emplois. Songeons particulièrement à la nécessité de moderniser la fiscalité des exploitations agricoles devenue archaïque, de favoriser une gestion différente des entreprises qui facilite une exploitation en commun des structures, mais aussi de réformer l'assiette des cotisations sociales agricoles : autant de questions dont l'importance justifierait la tenue d'une Conférence agricole nationale. De nouvelles perspectives doivent être données aux entreprises, acteurs majeurs de notre économie.
- La France est fortement intégrée dans les échanges internationaux et l'ouverture, dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce, d'un nouveau round de négociations à Seattle en novembre prochain apparaît comme une hypothèque pour les intérêts français à l'heure où les effets du traité de Marrakech ne sont pas réellement évalués. L'agriculture n'est pas seule concernée, d'autres secteurs de l'économie étant également appelés à prendre part à ses négociations. Mais elle l'est au premier chef, car depuis 50 ans l'agriculture est un enjeu international pour les Etats. C'est pourquoi un certain nombre de dispositions doivent être prises pour mettre le secteur agricole en situation de force à la veille des négociations de l'OMC :

- l'Union européenne doit s'imposer face aux autres pays exportateurs et refuser de brader son identité. Parce qu'elle est la seule à réformer en profondeur sa politique agricole, elle ne peut transiger sur le modèle de l'entreprise familiale, efficiente et responsable, qui correspond à l'attente des consommateurs, des citoyens et des agriculteurs eux-mêmes ;

- l'Union européenne ne doit pas non plus céder à l'illusion des marchés qui, demain, s'élargiraient brusquement et se stabiliseraient à des niveaux de prix prétendument rémunérateurs. Elle doit au contraire défendre des organisations communes de marché adaptées à la réalité des différentes productions, des

organisations qui ont jusqu'à présent autorisé un développement équilibré de l'agriculture. Toute autre stratégie ne serait assurément pas de nature à préserver en Europe une agriculture compétitive, qui garde un visage humain et soit présente sur tous les marchés et sur l'ensemble des territoires.

Il importe particulièrement de conjuguer la responsabilité de chacun avec la solidarité de tous.

Groupe de l'artisanat

L'originalité de cet exercice de conjoncture tient au contexte spécifique de l'entrée dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire qui contraint quelque peu les marges de manoeuvre de la France du fait de l'application du principe de subsidiarité en matière de politique monétaire.

Partageant les prévisions à la baisse de la croissance, le groupe de l'artisanat apprécie l'importance accordée aux investisseurs institutionnels dont la recherche prioritaire de rentabilité immédiate a des conséquences dangereuses sur la stabilité monétaire et risque de porter atteinte à toute tentative de cohérence des politiques macro-économiques.

Pour éviter ce désordre préjudiciable aux équilibres mondiaux et au développement même des entreprises, le groupe est favorable à la proposition d'améliorer le contrôle des mouvements de capitaux et à celle d'une réflexion sur l'architecture et le rôle des organismes de régulation dans lesquels, malheureusement, la France est peu présente.

Mis à part le secteur de la construction, les opinions des chefs d'entreprises artisanales confirment la tendance inéluctable à la baisse du taux de croissance et attendent des mesures appropriées pour soutenir l'activité et, à travers elle, leur permettre de contribuer au maintien et au développement de l'emploi.

Dans le cadre du nouvel équilibre entre les politiques budgétaires des Etats membres et la politique monétaire unique nécessité par la troisième phase de l'UEM, le secteur de l'artisanat partage la plupart des recommandations de la Commission qui doivent, demain, orienter la politique économique et sociale de la France.

De longues dates, les revendications des petites entreprises portent sur la réduction du coût du travail des activités de main-d'oeuvre, sur une refonte de la fiscalité et notamment celle de la TVA au taux réduit de 5,5 % pour les activités d'entretien et d'amélioration des logements et celles des services, sans oublier la simplification des formalités et la poursuite des efforts en matière de formation professionnelle.

Aussi les recommandations de la Commission d'allégement de la fiscalité sur les bas salaires, de réexamen des critères d'attribution des prestations sociales, de poursuite de la mise en oeuvre de dispositifs flexibles et annualisés d'aménagement du temps de travail, de simplification du cadre réglementaire de la création d'entreprise et de plus grande efficacité des formations doivent servir de cadre à la future politique économique et sociale de la France.

Au regard des résultats quantitatifs et qualitatifs de l'apprentissage et de la contribution des petites entreprises à la croissance et à l'emploi, le groupe de l'artisanat appelle à une prise en compte de leurs spécificités tant dans les instances nationales qu'européennes. Il est en effet inacceptable qu'aujourd'hui, encore, 90 % des entreprises du continent européen ne bénéficient pas de représentants au dialogue social.

Quant à la politique budgétaire, devant les incertitudes qui pèsent sur la croissance et surtout les risques de délocalisation des capitaux et des entreprises, l'idée de réouvrir au plus vite le débat sur les dépenses s'impose et devrait effectivement se concrétiser par la création d'une mission d'évaluation des politiques publiques, d'étude d'impact des projets de loi, et d'amélioration de la transparence des comptes, tel que le préconise l'avis.

Estimant urgent de parvenir en France à une mise à plat de tous ces dispositifs afin d'éliminer une fois pour toute ceux qui freinent le développement, le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis qui constitue les prémices d'une démarche à laquelle il est fortement attaché.

Groupe des associations

L'avis examine la réalité « d'une économie mondiale sous le choc des crises financières », constate « une croissance aux ressorts distendus », présente la politique monétaire essentiellement au travers des « grandes orientations » définies par la Commission européenne, et réfléchit « au renforcement de l'efficacité de la dépense publique ».

Nous voudrions être assurés que les drames qui ont bouleversé les Balkans n'auront pas d'effets négatifs sur la conjoncture européenne.

Des régions à reconstruire, des économies à reconstituer, des capacités de vivre ensemble à réapprendre : tout ceci a des coûts. La France dans la Communauté aura à contribuer concrètement au retour à la vie civilisée. Nous relevons d'ailleurs que le Comité économique et social européen, dans son avis sur *« L'Économie de l'Union à l'arrivée de l'Euro »* y consacre une part conséquente de son analyse, notant que « même si les turbulences de l'environnement international ont été amorties avec une relative facilité en 1998, l'effet négatif sur la croissance et l'emploi se manifeste en 1999 (...) car les effets de la situation de guerre au Kosovo n'ont pu être pris en compte par la Commission (....) »

Nous sommes devant une Commission en recomposition, un Parlement renouvelé, un débat partout présent sur la redéfinition du rôle des divers acteurs de la décision politique en Europe.

Les associations ont souvent des difficultés à être des acteurs de la démocratie participative. L'associatif est pourtant un mode de rassemblement, d'expression sociétale, dont la réalité s'exprime de plus en plus au fur et à mesure du développement des nouveaux temps de vie, pour tous les âges et en tous lieux. Elles sont de plus en plus des créatrices d'emplois, souvent au bénéfice des plus exclus, des plus défavorisés, et pas seulement d'emplois aidés ou précaires. Elles sont aussi des acteurs reconnus dans les secteurs de la

protection sociale, de l'éducation, de la recherche, de la réinsertion, du handicap, des loisirs.

Mais pour assumer ces missions, il faut que les choix budgétaires ne remettent pas en cause la participation nationale solidaire aux réponses qu'exigent la protection sociale et les interventions en faveur de l'emploi. En ce sens, les associations regrettent que le projet d'avis reprenne à son compte comme inéluctables les recommandations de la Commission européenne dont l'adoption signifierait plus de précarité, plus de difficultés, à l'encontre des mesures inspirées de l'avis ici adopté sur présentation de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz.

Nous n'avons pas la naïveté de revendiquer plus de dépenses et moins d'économies publiques : mais nous aurions souhaité que soit davantage préconisé ce qui favorise la relance de la consommation, la sécurisation de tant de personnes, pour qui il est injuste que les plus riches s'enrichissent pendant qu'elles sentent en danger leur protection sociale, leur retraites, leur qualité de vie, en somme, leur vie même.

Ces observations prétendent alerter sur le risque qu'il y aurait à transformer en objectif (la réduction de la dépense publique, l'allégement des charges sociales) ce qui n'est qu'outil. Il n'y a sans doute pas de fatalité à l'exclusion, mais son combat exige des choix que contredisent les préconisations de ce projet d'avis. Les associations entendent continuer à le mener sans pour autant mésestimer des contraintes économiques dont les bénéfices sociétaux sont à terme différés. Encore faut-il que ces contraintes s'imposent également à tous les citoyens et pas aux moins bien lotis d'entre eux.

Mais peut-être eut-il fallu que l'ultime phrase de la conclusion du projet d'avis devienne : « c'est dire l'importance qui s'attache, pour le Conseil économique et social, à une mise en jeu efficace des mécanismes d'intégration progressive de politiques sociales et économiques en Europe ». Le groupe des associations n'a pas voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Les crises alimentent les réflexions et le débat sur la régulation de l'économie mondiale, les quelques pages consacrées par l'avis à ces questions sont bienvenues. Toutefois, il aurait été souhaitable qu'il aborde aussi le coût social du redressement financier dans les pays asiatiques. Le groupe CFDT considère en effet qu'il est temps de s'interroger sur le décalage entre les exigences de rentabilité financière immédiate et les possibilités réelles de l'entreprise. Il partage l'encouragement fait aux pouvoirs publics de contribuer à un système financier mondial plus stable pour une croissance plus forte et plus régulière de chacune des régions du monde.

La France a connu en 1998 une croissance de 3,2 %. Ce taux n'a rien en soi d'extraordinaire, sinon qu'il est nettement supérieur à ceux enregistrés ces dernières années. L'avis reste dans la tonalité générale pour expliquer cette reprise. Il est ainsi montré que l'amélioration de l'emploi est une donnée déterminante de la vigueur de la consommation des ménages. Cependant, l'avis

ne souligne pas suffisamment que ces embauches nouvelles sont, dans leur grande majorité, des emplois intérimaires, des contrats à durée déterminée, et que cette précarité de l'emploi fragilise la solidité de la consommation des ménages. L'avis insiste beaucoup sur l'inflexion intervenue depuis l'été 1998 dans l'évolution de la croissance et sur son ralentissement en 1999. Les chiffres du 1er trimestre 1999 n'infirment pas cette prévision, mais ils ne confirment pas le pessimisme de l'avis sur l'investissement des entreprises.

Le message essentiel, pour ne pas dire le seul, adressé par l'avis au gouvernement est de l'encourager à réduire la dépense publique et le taux des prélèvements obligatoires. A l'appui de cette orientation, l'avis cite abondamment, sans aucune distance critique, la Commission européenne et l'OCDE. Ce qui revient à faire avaliser par le Conseil économique et social les analyses, positions et propositions de ces instances. Le groupe CFDT est en désaccord avec plusieurs d'entre elles. Par exemple, celle de la Commission européenne, qui vise à remettre en cause les systèmes de solidarité, en particulier pour les populations les plus fragiles, ou celle de l'OCDE qui déconseille de réduire la durée du travail ou qui reproche au gouvernement une stratégie trop gradualiste de réduction du poids des administrations publiques.

Concernant la politique européenne, nous regrettons que l'avis ne fasse aucune proposition dans le sens d'une relance des investissements publics européens, alors qu'il y a des besoins, notamment d'infrastructures de transports et de communication.

A suivre de façon drastique, comme le suggère l'avis, les recommandations et conseils de l'OCDE, nous risquons une politique nuisible à l'emploi, qui cassera la consommation des ménages, mettra encore plus à mal la cohésion sociale, alors que la croissance dépend de leur bonne tenue. Selon nous, il convient de garder un équilibre entre la réduction de la dette publique et des politiques économiques et budgétaires favorables à la création de nouveaux emplois, parmi lesquels la proportion de précaires doit diminuer. Cela n'est pas contradictoire, au contraire, avec la mise en place de mécanismes d'évaluation, souvent demandés par la CFDT, pour une dépense publique plus efficace.

L'avis du Conseil économique et social au gouvernement est trop unilatéral. Il ne prend pas réellement en compte la situation et les préoccupations des salariés, avec ou sans emploi.

Le groupe CFDT n'a donc pas voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'avis de conjoncture présente une analyse des causes et des conséquences de la crise financière et économique qui a touché les pays d'Asie, puis la Russie et l'Amérique latine, en tout point remarquable. Cette analyse montre parfaitement la nécessité d'une régulation accrue et d'une maîtrise des flux financiers d'investissements lorsqu'ils sont à court terme et spéculatifs.

La mondialisation des échanges et des activités économiques doit avoir pour corollaire le progrès social et la dynamisation de la croissance et de la

création d'emplois pour tous les pays qui y participent. Sinon, elle n'a pas de sens.

L'Europe est un pôle économique et commercial puissant et intégré. A ce titre, elle doit demeurer vecteur de croissance dans le monde et défendre ses conceptions en faveur de la promotion des droits fondamentaux de l'homme au travail et des intérêts des travailleurs et des consommateurs.

L'analyse de la situation française est celle d'un ralentissement marqué au premier semestre 1999 et d'une interrogation sur les réelles capacités à rebondir de l'économie française. Le groupe de la CFE-CGC a noté en particulier les inquiétudes mises en évidence par l'avis sur les conséquences sociales des grandes opérations de fusion qui ont touché les entreprises du secteur industriel et financier en France.

Le groupe regrette que soit repris dans les propositions de l'avis le souhait de voir baisser la rémunération de l'épargne populaire, alors même que les apporteurs de capitaux exigent des entreprises des taux de rentabilité excédant largement le potentiel de croissance de l'économie.

Le groupe s'interroge également sur la nécessité exprimée par l'avis de voir suivies les recommandations de la Commission européenne, de l'OCDE ou de la Banque centrale européenne en termes de libéralisation accrue des services publics, de dérégulation du marché du travail, d'inutilité des budgets de soutien à la conjoncture en cas de baisse des taux de croissance en Europe ou de modération salariale. Si l'on suit à la lettre ces recommandations, on peut s'interroger sur l'identité des facteurs de croissance de demain.

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

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC rejoint les propositions de l'avis allant dans le sens du renforcement des règles prudentielles et de la réorganisation des grandes institutions internationales, comme le FMI, afin de développer des actions préventives.

Et il insiste sur l'importance du développement social des pays émergents, qui apparaît de plus en plus lié au développement économique.

L'analyse souligne à juste titre les exigences excessives de rentabilité immédiate de la part des actionnaires, lorsqu'ils sont indifférents au développement réel de l'entreprise. Il faut tenir compte non seulement du profit à très court terme, mais aussi des perspectives pour l'entreprise elle-même et pour l'ensemble de ses partenaires. Cette nécessité nous rappelle l'importance de la participation des salariés aux organes de contrôle de l'entreprise.

A propos de la réduction du temps de travail, l'avis juge volontaristes les prévisions gouvernementales en matière de création d'emplois. Au contraire, nous considérons que ces prévisions reflètent une vision trop prudente. Et d'ailleurs, pour vaincre le chômage, il faut de la volonté de la part des pouvoirs publics et de l'ensemble des partenaires sociaux.

La progression de la précarité et du temps partiel subi a des conséquences préoccupantes sur les conditions de vie et le niveau de vie d'une partie de la population. En effet beaucoup d'emplois créés aujourd'hui ne procurent pas suffisamment de revenus pour vivre décemment.

L'avis met en évidence l'impact important de la demande intérieure sur la croissance en 1998.

Mais le groupe CFTC regrette que le rapport se limite à répercuter les positions de l'Union Européenne et de l'OCDE sous l'angle de la libéralisation des marchés du travail et de la réduction des déficits publics, sans prendre en compte la nécessité de soutenir la croissance.

Il est nécessaire d'anticiper les risques de ralentissement conjoncturel en ayant des initiatives de développement.

Le programme européen de grands travaux, souvent évoqué, jamais entrepris, entrerait dans cette logique d'investissement. De même, une politique industrielle de secteurs est nécessaire.

En France, les allégements de prélèvements obligatoires, depuis longtemps annoncés, devraient être rapidement engagés en cette période de croissance et donc de progression de recettes. L'abaissement de la TVA constituerait un soutien à la consommation pour les ménages.

En conclusion, le groupe de la CFTC apprécie la qualité de l'analyse économique qui est faite, mais il regrette que les aspects sociaux ne soient pas davantage développés.

Le groupe CFTC s'est abstenu.

Groupe de la CGT

Dans un contexte national et européen toujours dominé par le problème du chômage, les interrogations sur les perspectives économiques et les objectifs et contenus des politiques économiques occupent une place particulière : les enjeux de politiques économiques étant d'autant plus décisifs que l'avenir conjoncturel apparaît moins assuré.

Dans son diagnostic conjoncturel, l'avis souligne l'importance des créations d'emploi liées à la bonne tenue de l'économie française en 1998. Il note aussi « l'élévation du contenu en emplois de la croissance » observée à cette occasion. Mais il s'intéresse moins à la précarité et à la qualité souvent dégradée de ces emplois créés.

Dans une économie qui a connu de fortes évolutions en matière de flexibilisation du travail et de l'emploi sur fond de chômage structurel élevé, cette question est d'importance dès lors qu'on sort d'une phase ascendante du cycle économique : le fléchissement de la conjoncture peut en effet nourrir un processus de suppression d'emplois plus brutal et rapide qu'il ne l'était auparavant, processus risquant d'être aggravé par les conséquences de restructurations avivées par l'intégration européenne dans de nombreux secteurs d'activité. D'où l'importance que revêtent dans ce contexte les problèmes d'impulsion à la croissance quand celle-ci menace de fléchir. Et cela d'autant

qu'au-delà du fléchissement actuel de la croissance, le plus préoccupant est l'incapacité de notre économie à tenir sur moyenne période une croissance soutenue. Là est le problème majeur de l'économie française et certainement la cause première de son haut niveau de chômage, là résident les enjeux de politique économique pour sortir de cette dynamique inacceptable. En la matière, l'avis manque pour le moins d'ouverture et d'ambition.

La politique économique y apparaît ramenée à sa stricte épure - la politique monétaire et la politique budgétaire *stricto sensu* - et y est abordée selon une logique sacrificielle sous la forme d'une longue liste de contraintes auxquelles devraient se soumettre la société et le monde du travail au nom d'une « nécessité économique » élevée au rang de loi naturelle. Il adopte ainsi sans discussion le modèle dominant énoncé par la Commission européenne, l'OCDE ou la Banque centrale européenne articulé autour de trois préceptes bien connu : déréglementation du marché du travail et abaissement corrélatif de l'ensemble des garanties et protection sociales, libéralisation marchande de toutes les activités synonyme de privatisation, réduction de la dépense publique comme mère de toutes les vertus économiques. Est-ce ainsi que l'on trouvera « le point et demi de croissance qui manque au moins à l'Europe » selon le nouveau président de la commission ? Est-ce ainsi que l'on affrontera le problème du chômage et des inégalités sociales croissantes en France et en Europe ? Nous ne le pensons pas !

Ce modèle est daté car il ne s'agit plus aujourd'hui de réunir, à un horizon limité, des conditions de convergence assurant l'entrée en Union monétaire mais, cette entrée étant faite, de maximiser sur un horizon de long terme les intérêts économiques et sociaux de l'Union et de chacun de ses membres. Cet apprentissage est difficile mais il est ouvert. Les conclusions du récent Conseil européen de Cologne montrent, à propos de la croissance et de l'emploi, qu'il reste encore du chemin à parcourir pour réussir « cette grande bifurcation ». Il eut été souhaitable que l'avis insiste sur cet aspect et qu'au delà des contraintes de la convergence, il évoque les marges de manoeuvre ouvertes aux politiques économiques européenne et nationales par la réalisation de cet espace monétaire unifié, libéré de la tutelle des marchés de change et où l'inflation est maîtrisée, les déficits publics sous contrôle et les entreprises globalement en situation aisée.

Nous avons la conviction que ces marges de manoeuvre existent et qu'elles peuvent et doivent être mobilisées au service du développement de l'emploi devenu « question d'intérêt commun » depuis le Conseil de Luxembourg en novembre 1997.

Rappeler que la convergence n'est pas encore la coopération, ouvrir les voies pour penser l'additionnalité des interventions et des financements au niveau de l'Union, donner du poids à une action collective et cohérente à ce niveau fertilisant les initiatives nationales, étaient autant de pistes à explorer dans ce premier avis de conjoncture de l'ère de l'Union monétaire pour sortir d'une dynamique déséquilibrée de l'intégration européenne qui conduit à faire toujours plus des marchés du travail nationaux les principaux lieux d'ajustement aux contraintes compétitives et financières d'une Union encore très faiblement coopérative.

L'avis ne s'est pas engagé dans cette voie et nous le regrettons. C'est la raison pour laquelle le groupe de la CGT ne le vote pas.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe de la CGT-FO rappelle que l'objectif confédéral essentiel est de préconiser une croissance soutenue de l'activité. Il convient, dès lors, de ne pas s'enfermer dans le cadre convenu de prétendues contraintes. Dans une première partie, le groupe FO rejoint globalement l'analyse du rapporteur en ce qui concerne la situation économique française antérieure. Celle-ci a bien été, en 1998, un élément déterminant de la création d'emplois et elle a été permise par une demande interne un peu plus soutenue. Mais cette dernière a essentiellement reposé sur les créations d'emplois et une inflation quasi nulle, l'évolution salariale ayant été plus que modeste. Il nous apparaît que ce qu'on appelle pudiquement la modération salariale, aggravée par les conditions de passage aux 35 heures, freine et freinera le soutien de l'activité en 1999. L'incertitude constitue, en effet, actuellement, un facteur déterminant.

Quoi qu'il en soit, nous avons de profondes divergences avec la partie propositions du projet d'avis. Il est envisagé, pour l'essentiel, de persévérer dans la réduction des déficits et de la dette publique voire de l'accentuer. Nous ne pouvons pas souscrire, en ce qui nous concerne, à la poursuite d'une logique libérale, marquée par le triptyque privatisation-déréglementation-libéralisation. Celle-ci transforme l'Europe en zone de libre échange, elle substitue l'équité à l'égalité et elle prend appui sur les inégalités pour favoriser le communautarisme. Comment ne pas souligner que les rigidités en oeuvre en matière économique s'accompagnent d'une flexibilité et d'une précarité croissantes dans le domaine social ? Comment ne pas s'élever contre une tendance marquée par l'interventionnisme social, de la part des gouvernements, qui percute de plein fouet la tradition européenne d'articulation entre le collectif et l'individuel, à savoir l'architecture de la négociation collective ?

Nous avons tous pu expérimenter, depuis des années, que les profits d'aujourd'hui ne font pas automatiquement les emplois de demain ou, pour prendre une référence plus proche, que les créations d'emplois annoncées n'équilibrent pas *ex ante* les comptes des régimes sociaux.

A travers les divers exemples, qu'ils relèvent de la mise en oeuvre des 35 heures en France ou des opinions contradictoires des experts concernant l'euro ou bien encore de l'avenir de la protection sociale, nous retrouvons un fil conducteur qui nous paraît justifier notre inquiétude.

Aussi, lorsque la Commission européenne déplore, comme le souligne le projet d'avis, le manque d'ambition du programme français en matière budgétaire, nous objectons que tout dépend de la nature de l'ambition.

Pour notre part, nous la situons dans une réduction du chômage, une consolidation des structures de protection sociale collective, un soutien à la consommation et à l'activité économique, une vraie réduction de la durée du travail ; autant d'éléments destinés à favoriser la cohésion sociale et à valider les valeurs républicaines et démocratiques. Nous demeurons convaincus de la

nécessité d'un encadrement et d'un développement de la négociation à tous les niveaux, afin que les interlocuteurs sociaux jouent pleinement leur rôle et que les pouvoirs publics retrouvent leurs prérogatives démocratiques. Autrement dit, il serait vain et dangereux de laisser aux mécanismes du marché le soin de tout régenter. Le groupe FO a exprimé un vote défavorable au projet d'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération approuve l'avis du rapporteur. Celui-ci laisse percevoir que si tout se passe selon le scénario retenu par le gouvernement pour la loi de Finances - même avec la révision en baisse du PIB et de l'inflation - les principaux indicateurs de l'économie française connaîtraient une évolution favorable dans le sens du respect des normes fixées par le traité européen.

Mais le document ne souligne pas suffisamment l'effet psychologique qui génère un effet d'entraînement non négligeable. Les prix stables, des taux de crédit qui incitent à l'endettement d'autant plus que les risques de chômage s'éloignent, des jeunes embauchés en quantité importante, un chômage qui recule de mois en mois si l'on excepte l'accident de février, un déficit de la sécurité sociale en recul même si l'objectif n'est pas totalement atteint, des accords d'entreprises signés en grand nombre à propos des 35 heures avec comme corollaire la reprise parfois difficile du dialogue social. Globalement tout semble aller beaucoup mieux, la crise n'est plus dans la tête des Français, et personne (ou peu) ne semble se soucier de l'avenir des retraites, même si ce problème reste entier.

L'effet d'entraînement est sans doute le meilleur dopage pour la consommation et d'après l'INSEE le moral des ménages est à un niveau record, tout au moins en ce qui concerne les ménages qui ne connaissent ni chômage, ni surendettement, ni difficulté de logement.

Tout cela sera-t-il suffisant pour compenser la baisse des exportations qui emploient un Français sur trois ? Concernant les ratios d'endettement et de déficit prévus dans le plan à trois ans déposé à Bruxelles par le gouvernement risquent de ne pas connaître en 1999 une amélioration suffisante pour résister à un éventuel retournement de conjoncture.

A ce sujet, la comparaison des plans des différents membres de la Communauté aurait mérité d'être approfondie tant l'imbrication des économies est devenue incontournable et implique des conséquences économiques et sociales.

Groupe des entreprises privées

Le groupe rend hommage au rapporteur pour son remarquable travail, la pertinence de ses analyses et la justesse de ses recommandations.

Certes, des informations remontant des entreprises font entrevoir un certain raffermissement de la conjoncture au second semestre après le ralentissement des derniers mois. Le facteur principal de ce raffermissement réside dans la montée du dollar vis-à-vis de l'euro dont les industriels attendent un soutien à leur activité, notamment ceux engagés à la grande exportation.

Cependant, la tendance demeure une croissance modérée, hétérogène, soumise à des forces contraires qui ne permettent pas d'envisager une forte accélération. Le plus probable est qu'elle s'installe sur un rythme un peu au-dessus de 2 %, rejoignant sa tendance de longue période, ce qui est insuffisant pour rattraper les retards accumulés durant les années 90 en termes de croissance, mais aussi d'investissement et de créations d'emploi.

Nous nous trouvons confrontés en effet à trois écueils. Deux sur le plan international : d'une part les risques d'ajustements aux Etats-Unis du fait d'une croissance toujours vigoureuse mais déséquilibrée. D'autre part la persistance de risques dans certains pays émergents, notamment en Amérique latine et dans les PECO.

Le troisième écueil, propre à la politique française et de loin le plus préoccupant, est l'interventionnisme de l'Etat dont la manifestation la plus récente est celle des 35 heures. Dans un contexte conjoncturel où la concurrence s'accentue et les prix baissent, les contraintes fiscales et sociales supplémentaires imposées aux entreprises entraînant des modifications profondes de leur organisation peuvent compromettre leur compétitivité et geler leurs projets de développement. Les annonces récentes sur les orientations de la seconde loi peuvent ajouter encore à l'inquiétude des entrepreneurs.

Alors que l'avis préconise un effort de réduction des dépenses publiques, la fiscalité pesant sur les entreprises est alourdie par deux prélèvements nouveaux, dont l'un (éco-taxe) pourra représenter à terme 16 % du résultat net de l'industrie, aggravant le « *gap* » de compétitivité fiscale et débouchant sur une situation intenable dans le cadre de l'Union économique et monétaire.

Tous les pays qui ont renoué avec la croissance et réduit leur chômage y sont parvenus en développant l'activité productive, en favorisant la recherche et l'innovation, mais également en substituant la négociation à la loi dans les rapports sociaux et en allégeant les dépenses de fonctionnement de l'Etat. Le groupe des entreprises privées se félicite que l'avis mette cette préoccupation au cœur d'une politique qu'il invite le gouvernement à conduire pour atteindre ses objectifs de croissance et d'emploi.

Groupe des entreprises publiques

L'analyse que fait le rapporteur de l'évolution récente de notre économie et du contexte international confirme le renouveau de croissance en 1998, dont les causes sont bien connues : la confiance retrouvée des consommateurs, une reprise

de l'investissement productif, le maintien de l'inflation à un niveau historiquement bas, et enfin un impact limité des crises asiatique et russe sur l'évolution de notre commerce extérieur.

Mais cette embellie sera-t-elle durable ? Les éléments actuels ne nous permettent pas de remettre en cause le scénario du gouvernement qui prévoit un redémarrage de notre économie au 2ème semestre 1999, mais certains facteurs montrent qu'il existe des risques non négligeables d'une évolution moins favorable.

Notre groupe souhaite revenir sur deux points du projet d'avis :

Tout d'abord, la mise en place de l'euro a des conséquences fondamentales sur les politiques monétaires et budgétaires. Cette unité monétaire ne peut être fiable et durable que si les économies des onze pays de la zone convergent afin d'éviter les chocs asymétriques. A cet effet, la signature du Pacte de stabilité et de croissance constitue un engagement important. Mais doit-on le considérer comme intangible, ne peut-on pas le mettre en œuvre de façon pragmatique, en prenant en compte l'évolution réelle des économies ?

Comme le souligne le rapporteur, la décision de baisse des taux prise par la Banque centrale européenne et sa sérénité devant l'évolution du taux de change euro/dollar montrent l'importance qu'elle attache au retour d'une croissance forte en Europe.

Pourquoi agir différemment en matière budgétaire ? Notre assemblée a fréquemment préconisé, avec l'appui de notre groupe, une application souple des critères de Maastricht. Il nous semble que le projet d'avis aurait pu adopter les mêmes recommandations pour le Pacte de stabilité et de croissance.

Quant aux préconisations du projet d'avis relatives à l'efficacité de la dépense publique, nous pensons que s'il est louable de chercher à dépenser moins lorsque la conjoncture économique le permet, dépenser mieux doit être une ambition permanente.

Notre deuxième remarque porte sur les aspects sociaux car, bien qu'ils ne soient pas l'objet du rapport, nous regrettons que notre assemblée n'ait pas approfondi ses réflexions sur ce sujet.

Enfin, le projet d'avis souligne l'enrichissement en emplois de la croissance, mais en précisant que selon une étude de l'Unedic les deux tiers seraient dus au développement du temps partiel, des stages, des contrats à durée déterminée et de l'intérim. Notre Assemblée ne pourrait-elle pas utilement s'interroger, lors de sa prochaine mandature, sur les moyens de pérenniser tout à la fois l'enrichissement de la croissance en emplois et les emplois ainsi créés ?

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

Groupe de la FEN

En France comme dans l'Union européenne, l'évolution de la conjoncture est particulièrement difficile à prévoir. Le ralentissement actuel de l'économie est-il un simple « trou d'air » passager ou l'activité risque-t-elle d'être plus durablement comprimée ? Les incertitudes de l'économie mondiale, notamment à

la suite des chocs financiers qui ont frappé le Sud-Est asiatique et l'Amérique latine, restent importantes, sans parler même d'une éventuelle « correction boursière » aux Etats-Unis.

C'est à juste titre que l'avis évoque les conséquences de la financiarisation de l'économie, et particulièrement les exigences de rentabilité à court terme très supérieures aux taux de croissance des économies d'Amérique du Nord ou d'Europe occidentale. Elles pèsent négativement sur l'emploi, mais également sur l'investissement productif et nuisent donc au développement économique sur le long terme. On voit bien ainsi les limites du « modèle libéral ». Or, l'avis se contente de faire le tour des propositions pour endiguer les flux spéculatifs sans déplorer l'absence de volontarisme des gouvernements et des institutions internationales et sans trancher lui-même.

Dans ce contexte, la question de la gestion macro-économique dans la zone euro est centrale. L'avis repose sur une analyse simple : hier, les Etats-nations disposaient de l'arme monétaire et de l'arme budgétaire. Aujourd'hui, l'arme monétaire ne peut être utilisée qu'au niveau de la zone euro ; quant aux Etats, ne disposant plus que de l'arme budgétaire, ils devraient la réserver à d'éventuels chocs asymétriques et constituer des réserves à cet effet en comprimant la dépense publique. Une telle analyse est contestable, quand bien même elle s'abrite derrière de multiples citations non commentées.

Au plan européen, la politique monétaire est un outil nécessaire, mais non suffisant. Nous considérons que la question d'un véritable budget européen doit être posée avec plus de force, au-delà de son champ d'intervention actuel (agriculture, fonds structurels). Ce budget est indispensable pour agir plus efficacement en cas de choc sur l'ensemble (ou la plus grande partie) de l'Union, mais également pour conduire des politiques cohérentes et coordonnées que l'avis lui-même revendique, par exemple en matière de recherche et d'investissement ou de télécommunication.

On ne saurait de même considérer, comme le fait l'avis en s'abritant derrière une citation de la Commission européenne, que la réduction de la dépense publique ou de la protection sociale fût une fin en soi. Pour la FEN-UNSA, le renforcement inavoué de la précarité au nom de la flexibilité ne saurait être l'objectif d'une politique économique, tant s'en faut. Aujourd'hui, c'est encore la demande intérieure qui soutient la croissance, une demande intérieure dont les transferts sociaux et la dépense publique sont des moteurs importants.

C'est pourquoi le groupe de la FEN, auquel se joint le représentant de la FGSOA, n'a pas voté l'avis.

Groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement

Les Français établis hors de France trouve d'une grande qualité les analyses qui sont développées dans cet avis.

Les dangers que peuvent présenter des budgets s'appuyant sur une prévision de croissance trop optimiste sont bien mis en relief, ainsi que les dérapages et les déficits budgétaires qu'ils peuvent entraîner.

Dans un contexte de mondialisation et de fragilité de certaines zones, tant sur le plan économique que politique, crise du Sud-Est asiatique, guerre du Kosovo entre autres, les prévisions de croissance et l'élaboration des budgets de dépenses publiques devraient conduire à une plus grande prudence de la part des responsables qui les préparent.

Dans cette logique, on peut constater, comme le fait le projet d'avis, l'importance (plus particulièrement dans le domaine de la politique monétaire) que prennent les accords de Maastricht et d'Amsterdam et donc de l'Union européenne. Les déficits publics et l'endettement excessifs de la part d'un pays membre peuvent conduire à des pénalités communes. On voit donc que l'Union européenne et l'Union monétaire en particulier, jouent de plus en plus un rôle important de régulateur dans les économies nationales.

Nous pensons également que la discipline des contrôles budgétaires ne doit pas se limiter à des contrôles comptables et à des constatations mais et surtout entraîner une dynamique de gestion tendant à une meilleure utilisation des deniers publics, donc à des réorientations budgétaires permettant une adaptation permanente des dépenses aux possibilités de la Nation.

Il est cependant des mesures, que la France a prises, telles que les 35 heures ou qu'elle n'a pas prises telles que l'allégement des charges et l'abaissement de la TVA qui devraient faire l'objet d'une attention plus réaliste et ceci, une fois de plus, dans le contexte européen.

Il est intéressant de noter que des gouvernements de sensibilité proche du nôtre tels que celui de Tony Blair ou du chancelier Schroeder soient très critiques sur la mise en place des 35 heures par le France. Les Français établis hors de France peuvent percevoir l'impact négatif de certaines mesures sous un angle moins hexagonal. Nos enfants et petits enfants seront un jour des européens, comme nous sommes et avons été Français après voir été Bretons, Basques ou Corses.

Les Français établis hors de France voteront positivement ce projet d'avis.

Groupe de la mutualité

L'avis sur la Conjoncture pour le premier semestre 1999 présente deux caractéristiques positives :

- il invite à la régulation de l'économie : l'appel à la maîtrise des flux industriels et financiers se dégage enfin après dix années de «libéralisation» ; l'industrie de l'argent a, la première, entamé sa mondialisation, et ses dysfonctionnements conduisent aujourd'hui les autorités monétaires à réguler les flux monétaires et financiers qui, pervertis, aboutissent au résultat contraire à ce qu'on devait en attendre ; l'épargne, qui n'est que le fruit du travail, doit créer du travail et non le détruire ; la nécessité d'une régulation des mécanismes financiers s'applique tout autant à l'ensemble du monde économique : la contagion récente de la crise asiatique, qui progresse en Amérique du Sud et peut compromettre les perspectives de croissance de l'Union et du monde, démontre au moins l'interdépendance des peuples de la planète. Le groupe de la mutualité se félicite

qu'enfin cette menace conduise l'avis à recommander le respect contrôlé des normes sociales et à encourager la régulation de l'économie mondiale ;

- l'avis considère que, désormais, la conjoncture française ne peut être examinée sans la référence au cadre européen. Il est vrai que la position de la Commission européenne permet de réitérer les remarques sur le développement de la concurrence sans entraves administratives, celles notamment qui sont issues de l'esprit de service public. Le groupe de la mutualité se félicite néanmoins de cette intégration, désormais incontournable, de l'Europe sur les réflexions en matière de conjoncture française. Il considère donc que, désormais, les avis du Comité économique et social européen constitueront une importante source de recommandations. Ainsi, le plus récent de ces avis sur la conjoncture européenne relève-t-il qu'une politique européenne des investissements est susceptible d'améliorer la croissance, mais il souhaite parallèlement que *«la baisse espérée des prélèvements ne se traduira pas par une diminution des prestations sociales, qui sont un élément fondamental du modèle social européen»*.

Le groupe de la mutualité a apprécié ces deux aspects du projet d'avis. Il regrette cependant que n'ait pas été intégré le volet social dans la réflexion économique car il ne s'agit plus de concilier l'efficacité économique et la cohésion sociale, qui sont les deux aspects indissociables d'un développement équilibré. Le social n'est pas qu'un sous-produit de l'économie. Pour le groupe de la mutualité, chaque activité qui relève du social est un investissement qui permet, à son tour, le développement économique, de même que, réciproquement, celui-ci facilite le bien-être des peuples et sa vie sociale. C'est la réciprocité des causes qui crée la synergie, et non la loi de cause à effet.

Il faut se demander si, dans les sociétés modernes, les fonctions sociales sont correctement assurées : ainsi, en matière de santé publique, il faut avant tout examiner l'efficacité de la gestion des sommes qui sont consacrées à la santé par la Sécurité sociale et, au-delà, par la société toute entière ; ces sommes ont-elles été dépensées de la meilleure manière pour prévenir les épidémies, garantir l'équilibre physique et mental des populations, renforcer la cohésion sociale dans la solidarité ? Les dépenses publiques maîtrisées sont, avec l'emploi, les vrais défis de cette société. Le groupe de la mutualité souhaite que, chaque fois que c'est possible, on encourage les synergies positives. De ce point de vue, les recommandations que fait l'avis sur l'efficacité de la dépense publique sont positives. C'est pourquoi, le groupe de la mutualité estime qu'il devrait être rappelé que le Conseil économique et social souhaite très vivement que l'Europe s'attache à la mise en place simultanée «des politiques économiques et des politiques sociales en Europe » : seule la simultanéité des politiques pourrait assurer une efficace synergie.

Souhaitant que ce voeu soit pris en compte pendant la prochaine mandature, et compte tenu de cet espoir, le groupe de la mutualité a voté favorablement.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Fourçans : « le projet d'avis complet et bien argumenté fait bien ressortir le rôle nouveau de l'intégration européenne. La prévision étant un exercice délicat, je me contenterai d'analyser les grandes options de la politique économique de la France et de la zone euro dont nous dépendons, laquelle a connu au cours des mois passés des changements essentiels.

Il convient de réduire plus et mieux notre déficit budgétaire si on veut assurer des taux d'intérêts réels durablement bas et garder des marges de manoeuvre au cas où la situation économique se dégraderait sérieusement dans le futur. Il faut aussi diminuer les impôts et les charges qui pèsent sur l'économie française et qui, en cela, freinent la croissance et la création d'emplois.

Concernant la politique monétaire et le rôle de la Banque centrale européenne, il faut se garder de vouloir faire porter à cette dernière le poids de la responsabilité de nos problèmes économiques. Certes des améliorations en matière de transparence sont possibles, notamment par une publication plus explicite des débats qui peuvent avoir lieu au sein du Conseil des gouverneurs de la Banque. Cela dit, l'équilibre indépendance/contrôle démocratique est finalement plutôt réussi.

La politique monétaire est aujourd'hui accommodante et un relâchement supplémentaire ne changerait pas fondamentalement la donne en matière de croissance et d'emploi. La politique monétaire doit aussi être conduite en fonction de la situation de l'ensemble de la zone euro et non de la situation de tel ou tel pays.

Enfin, la coordination de notre politique économique avec l'ensemble de nos partenaires européens est fondamentale ainsi que les réformes de structures de notre économie. On ne pourra de façon durable et profonde résoudre le dramatique problème du chômage en France que par des mesures de fond sur les marchés du travail, des biens et des services, des capitaux. Il faut des marchés plus ouverts et plus souples, une pratique de la concurrence plus saine, le tout dans un cadre de solidarité et de mobilité sociale qui soit favorable et à l'emploi et à l'épanouissement individuel.

Votre avis ne va pas assez loin dans ces domaines, c'est cependant un bon avis et je le voterai. »

M. Bêche: « Le projet d'avis décrit assez bien le contexte global. Il souligne à juste titre la nécessité de réfléchir aux évolutions indispensables concernant l'architecture et le rôle des organismes internationaux afin de mieux appréhender les conditions d'un développement intégrant des objectifs et critères dans leur dimension économique, sociale et environnementale.

Le projet d'avis rappelle la nécessité d'agir pour contribuer à un système financier mondial plus stable et l'impérative mise en place d'outils de prévention des crises. La conjoncture française doit désormais être considérée dans l'ensemble européen et nos bons résultats nous encouragent à être sereins tout en restant prudents. La volonté du gouvernement de prendre quelques initiatives en marge des recommandations du pacte de stabilité se sont, à ce jour, révélées judicieuses et ont permis d'intégrer les exigences sociales.

Je pense que la nouvelle Commission saura tirer tous les enseignements de la mise en place de l'euro. Elle devra corriger les anciennes orientations et répondre aux exigences de certains Etats dans le domaine de la politique sociale : l'Union doit ouvrir le débat sur la dimension sociale.

Le projet d'avis paraît parfois empreint d'arrière-pensées politiciennes qui l'obligent à reprendre le credo libéral dans de nombreux domaines. Il souffre de son manque de position sur le financement de la sécurité sociale et des retraites ce qui ne permet pas au Conseil économique et social de jouer son rôle au moment de l'élaboration de la loi de finances pour l'an 2000.

Je m'abstiendrai sur ce projet d'avis ».

Groupe des professions libérales

Lors de la discussion, notre groupe s'est attaché à relever le caractère particulier de ce vote sur la conjoncture économique au premier semestre 1999, pour deux raisons : d'une part, parce que le projet d'avis intègre pour la première fois, dans son analyse, la dimension européenne qui est désormais partie intégrante de notre politique économique avec l'adoption de l'Euro et du Pacte de stabilité et de croissance ; et d'autre part, parce que cet examen, rendez-vous semestriel de notre Assemblée, intervient en fin de mandature. Autant de raisons, donc, de tirer le bilan de la conjoncture économique.

L'économie française connaît depuis plus de deux ans un taux de croissance relativement satisfaisant, soutenu par la demande intérieure, la baisse du chômage et des taux d'intérêt bas. Comme le souligne le rapporteur, Monsieur Bernard Calvet que nous félicitons pour son avis fouillé et complet, le dynamisme de la demande intérieure est un facteur déterminant permettant d'expliquer la bonne performance de notre économie en dépit des perturbations internationales connues.

Dans cet esprit, nous souhaitons attirer l'attention sur la nécessaire baisse des prélèvements fiscaux qui viendra consolider le pouvoir d'achat des ménages. Nous souscrivons bien entendu à la baisse généralisée des taux de TVA, mais cette baisse ne doit pas se faire au détriment de la réduction des impôts directs, qui grèvent trop lourdement les revenus des ménages et les entreprises. C'est à ces conditions que la France pourra maintenir un niveau de consommation et un esprit d'initiative propres à favoriser la croissance.

En matière de politique budgétaire, domaine dans lequel l'Etat français conserve, quoiqu'on en pense, son pouvoir d'arbitrage, notre groupe défend l'idée avancée par le rapporteur d'une meilleure évaluation des dépenses publiques. L'Etat, à travers son administration, doit donner l'exemple d'efficience et d'économie.

De la même façon, personne, et encore moins les professions de santé libérales, n'a remis en cause le principe d'une maîtrise des dépenses de santé. Maintenant, le Plan stratégique de la CNAM, en projet, doit faire l'objet d'une concertation profonde réunissant tous les partenaires socio-professionnels. Nous remercions le rapporteur d'avoir reconnu, dans cet avis, la nécessité d'instaurer

un vrai dialogue avec les organisations professionnelles intéressées, si l'on veut parvenir à juguler les dépenses d'assurance-maladie.

Le groupe des Professions libérales a voté favorablement l'avis.

Groupe de l'UNAF

L'avis de conjoncture au premier semestre 1999 avait pour objectif de renforcer l'aspect prospectif de ses analyses afin qu'elles puissent être prises en compte lors de la préparation budgétaire de l'année 2000. Il propose un éclairage de l'évolution économique et sociale telle qu'elle peut se dessiner à partir des données évolutives constatées.

L'UNAF regrette l'orientation trop exclusivement économique et la faible part accordée au social, l'une et l'autre de ces approches devant être corrélées. En effet, aucune mention n'est faite de la précarisation, de l'exclusion, de la pauvreté, ni des moyens permettant d'améliorer la situation.

Reconnaissant le caractère nouveau de la méthode utilisée et les limites ou hésitations de tout exercice de cette nature, l'UNAF aurait souhaité qu'une réflexion plus approfondie soit menée sur les points suivants :

• L'Europe doit œuvrer dans le respect des originalités de chaque pays membre en matière sociale et familiale, en visant à cibler les points forts d'un développement potentiel coordonné. L'UNAF partage l'analyse sur la nécessité de contribuer à réduire le déficit public par une meilleure maîtrise des dépenses de l'Etat, une des solutions étant aussi de réduire le non-emploi et donc l'augmentation du nombre des cotisants.

• Les nouveaux modes de production doivent être valorisés, en lien étroit avec l'essor des technologies de l'information, leur rôle sur la manière de produire, travailler ou vendre, à un moment où la démocratisation des outils s'opère, en particulier sur le Net. Les règles et les modalités d'une évolution propre à l'Europe pourraient être définies, lui donnant ainsi des atouts pour la mondialisation, dans le respect des équilibres sociaux qui sont les siens.

• La place et le rôle de la consommation dans la croissance économique (en particulier grâce à l'engouement constaté pour les nouvelles technologies de l'information) les innovations technologiques, auraient dû être mieux pris en compte. En effet, les familles sont directement actrices de l'économie nationale. Toute baisse de leur revenu ou atteinte à un équilibre financier et social fragile peut peser sur l'économie. D'où l'obligation de garantir les ressources de la branche famille et donc, d'inscrire au budget de l'an 2000 les mesures allant dans ce sens ; celles-ci prennent en particulier le relais de la loi de 1994 qui en avait fixé les conditions jusqu'en 1999. De même, les familles couvrent largement, pour la plupart d'entre elles, et souvent avec difficulté, les besoins de leurs enfants, jeunes adultes, qu'ils soient en formation ou, plus encore, en situation d'attente de la vie professionnelle. Là encore, des mesures pourraient être prises qui amélioreraient le mieux-vivre des familles, tout en conduisant les jeunes adultes vers l'autonomie à laquelle ils aspirent.

• Enfin, les mutations dans les structures démographiques et leurs conséquences sur la force productive ou l'exercice de la solidarité intergénérationnelle appellent l'intégration de paramètres correctifs ou dynamiques que l'approche économique ne peut ignorer. Anticiper sur les évolutions prévisibles, voire inéluctables, est une exigence de nos croissances dans un contexte évolutif accéléré et de compétition internationalisée. La confiance des jeunes et des jeunes familles, la façon de les insérer ou de faciliter leurs choix parentaux, ne sauraient être sous-estimées, tant en France qu'en Europe.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour sa compétence, sa capacité d'écoute et son souci de conciliation. Il s'est prononcé en faveur de l'avis.

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Solde des transactions courantes 9
Tableau 2 : Les créances des banques sur les marchés émergents.....10
Tableau 3 : Les principales prévisions pour 1999 et 2000 24
Tableau 4 : Equilibre ressources emplois en volume.....32
Tableau 5 : Consommation totale (y compris non marchande) et principales composantes.....33
Tableau 6 : Revenu disponible brut des ménages.....34
Tableau 7 : Indice des traitements bruts dans la fonction publique d'Etat et indice du salaire horaire de base ouvrier (SHBO) 35
Tableau 8 : Les transferts sociaux reçus et versés par les ménages 36
Tableau 9 : Investissement productif des entreprises 38
Tableau 10 : Les coûts d'exploitation et les prix de production dans l'industrie manufacturière 40
Tableau 11 : Evolution de l'emploi 42
Tableau 12 : Taux de chômage au sens du BIT.....45
Tableau 13 : Les prix à la consommation.....47
Tableau 14 : Evaluation des effets de la crise asiatique sur l'économie française en 1998 48
Tableau 15 : Solde commercial par branche.....50
Tableau 16 : Le commerce extérieur de la France par zone géo-économique en 1998 51
Tableau 17 : Balance des transactions courantes.....52
Tableau 18 : Production marchande par branche 53
Tableau 19 : Les perspectives pour la France (1999-2000).....60
Tableau 20 : Equilibre de la loi de finances initiale pour 1999 81
Tableau 21 : Principales hypothèses macro-économiques (moyenne 2000-2002).....83
Tableau 22 : Objectifs budgétaires des programmes de stabilité des pays membres de la zone euro (2000- 2002).....85

Encadré 1 : Le nouvel indice des prix à la consommation.....47

Graphique 1 : L'évolution des taux de change par rapport au dollar.....13
Graphique 2 : L'évolution des principaux indices boursiers 15
Graphique 3 : La croissance du PIB en volume (1992-1998).....18
Graphique 4 : Proportion de salariés occupés à temps partiel 44
Graphique 5 : La dispersion des prévisions pour la croissance de la France en 1999 et 2000.....61