

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 15 décembre 1999.....	I - 2
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I - LA CROISSANCE EST DE RETOUR	9
I - LE RETOUR DE LA CROISSANCE NE RÉSULTE PAS D'UN MIRACLE.....	9
A - UN CHANGEMENT DE CAP DE 180° POUR LA POLITIQUE MONÉTAIRE	9
1. Les faits	9
2. Pourquoi cette révolution ?.....	10
3. Quelles conséquences ?	11
B - L'ABANDON IMPLICITE DU DOGME DE LA MONNAIE FORTE : « <i>UNE BÉNÉDICTION CACHÉE</i> »	12
C - L'AUGMENTATION DU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES.....	14
D - LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE A FAVORISÉ LE REDÉMARRAGE DE LA CROISSANCE PUIS A PERMIS D'EMPÊCHER SON ASPHYXIE PAR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE FINANCIÈRE DE L'ÉTÉ 1998	15
II - FORTE EN 1999, LA CROISSANCE VA S'ACCÉLÉRER EN 2000.....	19
A - LARGE CONSENSUS SUR LES PRÉVISIONS QUANT AU TAUX DE CROISSANCE DU PIB.....	19
B - TOUS LES FACTEURS DE LA CROISSANCE SONT BIEN ORIENTÉS.....	20
1. La reprise industrielle est enclenchée	20
2. Les créations d'emplois sont importantes.....	21
3. La consommation des ménages est en forte accélération	21
4. Le rebond relatif de l'investissement des entreprises n'a été que très faiblement affecté par la crise asiatique	22
5. L'investissement dans le logement des ménages est au plus haut depuis dix ans.....	23
6. Les exportations sont reparties	23
C - AUCUNE CONTRAINTE PROPRE A L'ÉCONOMIE FRANÇAISE.....	25
1. Non seulement il n'y a pas d'inflation, mais il n'y a aucun risque inflationniste à l'horizon	25

2. La réduction des déficits publics se poursuit	25
3. La contrainte extérieure a été desserrée	26
III - LA CROISSANCE N'EST TOUTEFOIS PAS À L'ABRI D'UN CHOC EXTÉRIEUR	28
A - LES INCERTITUDES AMÉRICAINES	28
1. Le déficit extérieur américain atteint des montants considérables et sans précédent	28
2. La Bourse américaine semble dangereusement surévaluée	28
B - LA SURÉVALUATION DU YEN EST DANGEREUSE	30
C - L'ÉVOLUTION DU PRIX DU PÉTROLE PEUT CRÉER DES RISQUES	31
D - L'AMÉRIQUE LATINE CONNAÎT DE PROFONDS DÉSÉQUILIBRES	32
E - LA CHINE ET LA ZONE ASIATIQUE	33
1. La Chine : la dévaluation du yuan est un risque sérieux	33
2. L'Asie du sud-est : un retournement fragile	33
CHAPITRE II - QUELLE POLITIQUE EUROPÉENNE POUR SOUTENIR LA CROISSANCE ET LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE ?	35
I - REVENIR A UNE POLITIQUE MONÉTAIRE ACCOMMODANTE : ARRÊTER DE POURSUIVRE LE « FANTÔME » DE L'INFLATION	35
II - NE PAS INCITER À LA SURÉVALUATION DE L'EURO	37
III - DONNER UN CONTENU ET UNE RÉALITÉ AU PACTE EUROPÉEN POUR L'EMPLOI	38
A - MOBILISER TOUS LES DOMAINES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE POUR LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE	38
B - DES ACTIONS STRUCTURELLES EUROPÉENNES EN FAVEUR DE LA CROISSANCE À LONG TERME	39
C - LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES EUROPÉENNES EST INDISPENSABLE POUR FAIRE FACE AUX ÉVOLUTIONS ASYMÉTRIQUES	39
IV - L'EUROPE SOCIALE NE DOIT PAS RESTER AU STADE DE L'INCANTATION	40
A - RÉPONDRE AUX DÉFIS	40
B - LES AVENIRS SOUHAITABLES DE L'EUROPE SOCIALE	41
V - LA FRANCE ET L'EUROPE DOIVENT AGIR AU NIVEAU MONDIAL	42

A - UNE RÉFORME DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL EST URGENTE	42
1. Le détournement des aides publiques internationales par des groupes maffieux	42
2. L'utilisation des aides du FMI pour maintenir les distorsions de concurrence destructrices d'emplois en France	43
3. Le rôle des spéculateurs dans les crises financières internationales	43
B - DÉFENDRE LES INTÉRÊTS DE L'EUROPE DANS LA NÉGOCIATION DU CYCLE DU MILLÉNAIRE	44
CHAPITRE III - LES GRANDS AXES D'ACTION DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EN FRANCE ..45	
I - LE RETOUR AU PLEIN EMPLOI EST UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ	45
A - UNE RÉDUCTION DU CHÔMAGE TRÈS NETTE MAIS ENCORE INSUFFISANTE	45
1. L'importance des créations d'emplois depuis 1997	45
2. ...a permis une réduction sensible du chômage	47
3. ...mais sans parvenir à enrayer le développement de la précarité	48
B - LE NIVEAU DU CHÔMAGE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER EST DRAMATIQUE	50
C - L'EFFET A TERME DES 35 HEURES EST ENCORE INDÉTERMINABLE	51
D - SEULE UNE CROISSANCE FORTE PERMETTRA DE VAINCRE CE CANCER DES SOCIÉTÉS EUROPÉENNES QU'EST LE CHÔMAGE	53
II - LES DÉPENSES PUBLIQUES ET LES DÉPENSES FISCALES DOIVENT ÊTRE MAÎTRISÉES	55
A - IL SERAIT ABSURDE DE « <i>DIABOLISER</i> » LA DÉPENSE PUBLIQUE	55
B - NÉANMOINS, LA FRANCE DOIT PROFITER DU CONTEXTE CONJONCTUREL ACTUEL POUR RÉDUIRE SA DETTE PUBLIQUE GRÂCE À UNE MAÎTRISE DE SES DÉPENSES PUBLIQUES	56
1. La part des dépenses publiques et de la dette publique dans le PIB n'a cessé de croître depuis trente ans	56
2. Cette situation présente plusieurs inconvénients de type différent	57
3. Les moyens à mettre en œuvre	59
III - LA POURSUITE DE LA PROGRESSION DU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES	60
IV - LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS SOCIALES RESTE D'UNE BRÛLANTE ACTUALITÉ.....	62

A - LE RETOUR DE LA CROISSANCE NE RÉDUIRA PAS SPONTANÉMENT LES INÉGALITÉS.....	62
B - ENTRE 1970 ET 1996, LES INÉGALITÉS DE REVENUS ONT PROGRESSIVEMENT CESSÉ DE BAISSER	63
1. Parmi les ménages de salariés, les inégalités ont baissé jusqu'en 1990, mais augmentent depuis	63
2. Parmi les ménages de retraités, les inégalités auraient cessé de baisser depuis 1984	63
3. Les salariés payés au voisinage du SMIC ont des niveaux de vie très disparates.....	64
4. Pas de changements notables concernant les revenus du patrimoine entre 1991 et 1997	64
C - DES INÉGALITÉS DE PATRIMOINE ACCENTUÉES	64
1. Le patrimoine croît fortement avec le revenu	64
2. Les valeurs mobilières représentent une part importante des gros patrimoines.....	65
V - LES RÉGIMES SOCIAUX DOIVENT ÊTRE PRÉSERVÉS	66
A - L'AMÉLIORATION DES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	66
1. Une réalité due essentiellement à une amélioration des recettes	66
2. Les efforts pour améliorer la maîtrise médicalisée des dépenses de santé devraient être amplifiés	68
B - L'AVENIR DES SYSTÈMES DE RETRAITE EN DÉBAT	68
VI - LE DIALOGUE SOCIAL DOIT ÊTRE ENRICHÍ.....	68
A - UN BILAN CONTRASTÉ EN 1998.....	68
B - UNE NOUVELLE DYNAMIQUE À CONFIRMER.....	71
CONCLUSION.....	72
ANNEXE A L'AVIS	74
SCRUTIN.....	74
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	76
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	94
NOTES DE BAS DE PAGE	95

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 15 décembre 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 sur « *la conjoncture au second semestre 1999* »¹ a été confiée à M. Patrick Careil.

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

- Mme Martine Aubert, Directeur des études économiques du Crédit commercial de France (CCF) ;
- M. Jean-Pascal Beaufret, Directeur général des Impôts au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- M. Christian de Boissieu, Directeur scientifique du Centre d'observation économique (COE) de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris et Professeur à Paris I ;
- M. Jean-Paul Fitoussi, Président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. Claude Seibel, Directeur de l'Animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au ministère de l'emploi et de la solidarité.

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.

INTRODUCTION

A l'occasion de son dernier avis sur la conjoncture avant le nouveau millénaire, le Conseil économique et social a tenu à donner toute leur place à deux aspects importants qui avaient commencé à apparaître dans ses derniers avis de la précédente mandature : la dimension européenne et le volet social.

La **dimension européenne** car, depuis le 1^{er} janvier de cette année, notre monnaie est devenue l'euro et la politique monétaire, élément central de la politique économique, n'est plus décidée à Paris mais à Francfort. Certes, antérieurement à cette révolution, on ne pouvait faire abstraction de l'évolution économique de nos voisins européens pour analyser la conjoncture française : les perspectives d'importations des autres membres de la Communauté économique européenne (CEE) étaient un élément important du pronostic sur l'évolution de nos exportations (or, les exportations sont l'une des trois composantes de la croissance, après la consommation et l'investissement). Mais, depuis le début de 1999, la situation et l'évolution prévisible des autres membres de la zone euro ont des conséquences infiniment plus grandes pour notre pays puisque l'harmonisation des rythmes de croissance et d'inflation dans la zone euro est une contrainte pour la Banque centrale européenne (BCE) et un objectif pour le Conseil des ministres des finances de la zone dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

Désormais, ce n'est plus notre taux d'inflation qui compte mais celui de la zone euro. Désormais, il n'existe plus de taux d'intérêt à court et à long terme du franc, mais le taux d'intérêt de l'euro. Désormais, il n'y a plus à s'interroger sur l'évolution des parités des monnaies européennes mais uniquement sur celle de l'euro par rapport au dollar principalement et au yen accessoirement. Désormais, l'endettement public et le déficit des finances publiques ne peuvent plus être évalués *in abstracto* mais par rapport aux objectifs communs fixés à Bruxelles. Désormais, l'excédent ou le déficit des comptes extérieurs d'un seul pays n'a plus de conséquences significatives sur la parité de la monnaie ou sur la politique monétaire.

Contrainte nouvelle dans certains domaines, atout dans d'autres, l'existence d'une zone monétaire unifiée modifie profondément la manière d'analyser la conjoncture française sans rendre cet exercice moins utile, bien au contraire. Première esquisse dans cette voie, l'avis de conjoncture de notre Assemblée devra être plus profondément reconçu dès l'année prochaine.

L'intégration du **volet social** dans l'avis de conjoncture répond à une demande insistante des membres du Conseil économique et social dans les réflexions opérées à la fin de la dernière mandature. Quoi de plus absurde, d'ailleurs, que de séparer le social de l'économique ? Le principal objectif affiché de la politique économique, pour les gouvernements des pays développés, depuis la révolution keynésienne des années trente, est la recherche du plein emploi. L'ampleur de la montée inexorable du chômage dans la plupart des pays européens, depuis le premier choc pétrolier, avait fini par occulter cet aspect central de la politique économique.

Après une période où on a vu, en Europe (**jamais aux Etats-Unis**), la plupart des gouvernements abdiquer et abandonner cette responsabilité essentielle de leur action (on a même assisté à l'apparition d'un discours reprenant les thèses libérales de la fin du XIX^{ème} siècle), de nombreux économistes (pas tous), des organisations internationales (OCDE) et certaines banques centrales ont cherché, avec un certain succès, à accréditer la thèse – surréaliste - selon laquelle il n'y aurait plus de lien entre la croissance et le chômage ; certains allant même jusqu'à soutenir que la période de croissance forte connue après la guerre et baptisée « *les 30 glorieuses* » était révolue. Cette thèse était fondée sur deux idées :

- pour l'essentiel, le chômage étant structurel, la conjoncture n'aurait quasiment pas d'effet sur son niveau ;
- en raison de la démographie des sociétés européennes, de l'absence d'innovations technologiques majeures, de la satisfaction des besoins de consommation, de la concurrence des pays en voie de développement, les économies européennes seraient durablement confrontées à des taux de croissance faibles.

◆ La première idée est en train de voler en éclats : on redécouvre que, dès que le taux de croissance français dépasse 2 % environ, le taux de chômage se réduit. L'exemple américain montre, d'ailleurs, les limites des tentatives d'évaluation *ex ante* du niveau de chômage « *incompressible* » : alors même que la barre des 5 % paraissait infranchissable, les Etats-Unis connaissent aujourd'hui un niveau officiel de sous-emploi nettement inférieur à ce niveau (4,1 %).

Il est désormais incontestable que le chômage dépend, **avant tout**, du rythme de croissance.

◆ Alors que la croissance avait buté en 1982/83 sur la contrainte externe, puis en 1992/93 sur une politique monétaire et de change ultra orthodoxe, pour ne pas dire malthusienne, il apparaît aujourd'hui que, débarrassée d'une grande partie des freins qui l'entravaient, l'économie française peut facilement et durablement franchir la barre des 3 %. Il n'y a donc **rien de miraculeux** dans ce renouveau de la croissance qui est plutôt le signe d'un retour à une situation « *normale* » pour notre économie.

◆ Enfin, le contenu en effectifs de la croissance s'est notablement enrichi, notamment en raison de l'importance grandissante du secteur des services. Cependant, il conviendrait de s'interroger sur la nature de ces emplois qui sont, pour nombre d'entre eux, temporaires ou faiblement rémunérés.

Ainsi, nous bénéficions et nous allons de plus en plus bénéficier, **simultanément**, d'un potentiel de croissance et d'un contenu en effectifs employés plus élevés que par le passé.

Pour autant, la thèse de la fin des cycles n'apparaît pas convaincante. Les cycles longs et courts continueront à rythmer la vie économique comme celui des saisons influence la météo. Raison de plus pour ne pas entraver artificiellement, notamment par un mauvais « *policy mix* » (combinaison de la politique monétaire et de la politique budgétaire), les phases d'expansion. **Ce n'est pas un risque théorique : cette tentation existe à la BCE, comme le démontre la**

hausse substantielle (+ 0,5 point) et injustifiée, pour les économies de la zone euro dans son ensemble, du taux directeur intervenue le 4 novembre 1999.

Par ailleurs, le champ du social ne se réduit pas à l'emploi même s'il en est le principal élément. **La lutte contre la précarité reste une urgence absolue** : d'abord parce qu'il nous faudra de nombreuses années pour revenir au plein emploi ; ensuite (et l'exemple américain est typique de ce point de vue), parce que le plein emploi ne suffit pas à faire disparaître la précarité et la pauvreté. De même, la redistribution des richesses n'est nullement réglée par la disparition du chômage : une société de plein emploi peut être très inégalitaire comme le démontre, là encore, l'exemple américain. **Le retour à la croissance rend plus aiguë encore la question du partage des fruits de celle-ci.** En tout état de cause, il ne doit pas conduire à un excès d'optimisme sur la cohésion de la société française.

De même, le dialogue dans l'entreprise est un objectif en soi, indépendamment de l'augmentation de sa rentabilité et de ses succès dans la conquête de parts de marché au niveau mondial : le rendement des fonds propres est certes un objectif légitime pour la juste rémunération de la prise de risque de ses actionnaires, mais cela ne saurait être le seul critère d'appréciation de la performance. Une entreprise, pour vivre et se développer, a besoin de l'adhésion de ses salariés à ses objectifs : cette adhésion ne peut être obtenue que par un dialogue social constructif à tous les niveaux, d'autant plus nécessaire que les mouvements actuels de privatisations et de restructurations suscitent des inquiétudes parmi les salariés. Cette exigence doit également s'appliquer à la fonction publique.

La croissance économique est faite par et pour des femmes et des hommes. La séparation de l'économique et du social ne peut donc être qu'artificielle. Le maintien d'une situation particulièrement dégradée pour une partie encore importante de la population ne pourrait d'ailleurs qu'avoir des répercussions négatives sur l'amélioration de la conjoncture. C'est pourquoi cet avis sur la conjoncture au second semestre comprend un certain nombre d'éléments relatifs à la situation sociale, y compris dans sa dimension européenne. Le Conseil économique et social entend ainsi affirmer son intention de développer plus largement les différents aspects des questions sociales dans ses prochains avis sur la conjoncture.

CHAPITRE I LA CROISSANCE EST DE RETOUR

Avant d'analyser dans le détail les perspectives de croissance pour 1999 et surtout 2000 et d'en présenter les différentes composantes, il est apparu souhaitable de s'interroger sur les raisons du retour à la croissance annoncé par notre Assemblée dès 1998. Il est, en effet, indispensable d'essayer de comprendre les raisons de cette très profonde **inflexion** de notre rythme de croissance : le taux moyen de la plus grande partie de la décennie actuelle a été voisin de **1 %** alors que nous commencerons le nouveau millénaire sur un rythme supérieur à **3 %**, le point de départ de ce retournement de tendance étant les 3,2 % enregistrés en 1998. Cette compréhension nous permettra d'apprécier la fiabilité des prévisions pour 2000 et les mesures à mettre en œuvre pour éviter de répéter les erreurs du passé en asphyxiant comme en 1994-1995 un redémarrage de la croissance.

I - LE RETOUR DE LA CROISSANCE NE RÉSULTE PAS D'UN MIRACLE

Si « *la croissance ne se décrète pas* », elle n'est pas non plus un don du ciel. **C'est le résultat d'une modification profonde de notre politique économique** dont certains effets se sont traduits un à deux ans après que les décisions ont été mises en œuvre, dans un environnement international plus favorable.

A - UN CHANGEMENT DE CAP DE 180° POUR LA POLITIQUE MONÉTAIRE

1. Les faits

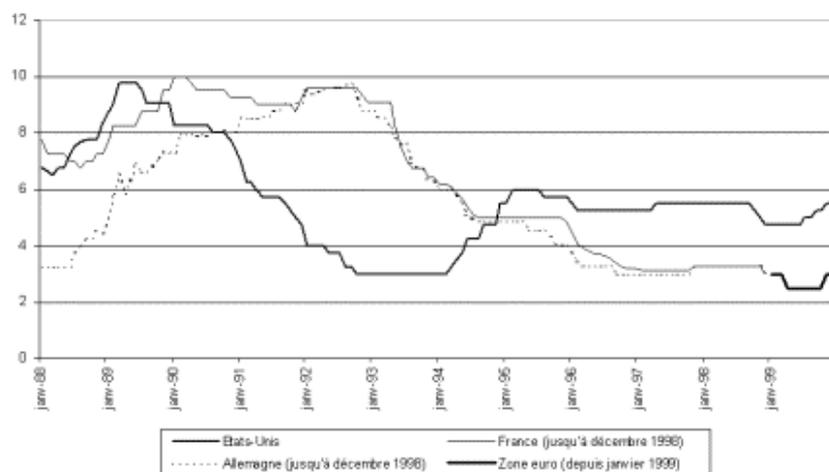
Depuis 1992, la Banque de France, puis le Conseil de la politique monétaire ont mené une politique encore beaucoup trop restrictive, fondée dans le seul objectif de maintenir la parité franc/mark. Notre Assemblée s'est déjà prononcée sur l'inopportunité de cette politique et sur les ravages sociaux qu'elle a créés en termes de chômage et de disparitions d'entreprises.

Il suffit de rappeler que le taux au jour le jour de l'argent a évolué comme suit : dans les jours précédant l'avènement de l'euro, la Bundesbank a procédé à une première inflexion de sa politique rigoriste en abaissant son taux d'intervention de 30 points de base à 3 % (la Banque de France suivant comme d'habitude), puis en avril 1999, dans le contexte d'inquiétude, légitime, suscité par les craintes des conséquences déflationnistes de la crise asiatique, la BCE a procédé à une réduction de 50 points de base, ramenant les taux courts à 2,50 %, niveau jamais connu en Europe depuis la fin de la guerre.

C'est ce contexte monétaire favorable qui a prévalu jusqu'à la décision prise par le Conseil des gouverneurs de la BCE, le 4 novembre 1999, de relever de 0,5 point le taux directeur de l'euro-système, ramenant ce dernier au niveau constaté avant la précédente baisse. Il faut souhaiter que ce resserrement des conditions monétaires – qui n'est justifié, pour notre Assemblée, ni par

l'apparition de réelles tensions inflationnistes ni par l'examen des autres critères fondamentaux – n'entravera pas dans des proportions excessives la progression de l'économie de la zone.

Graphique 1 : L'évolution des taux directeurs depuis 1988



Source : CES.

2. Pourquoi cette révolution ?

Tout commence avec le choix souverain du gouvernement Kohl en 1990 lors de la réunification allemande : la décision politique de réaliser cette unification sur la base d'une parité de 1 Ost mark pour 1 DM a suscité de fortes pressions inflationnistes ; celles-ci ont été accrues par une croissance très importante des déficits publics allemands (pour financer les reconstructions de l'Est) et, par conséquent, du taux d'endettement de l'Allemagne, ainsi que par la volonté des syndicats allemands de rapprocher le plus rapidement possible les salaires des travailleurs de l'ex-RDA de ceux de l'Ouest.

Ces difficultés économiques ont conduit l'Allemagne à adopter une politique monétaire très restrictive fondée sur la volonté délibérée de surévaluer le DM contre le dollar. Les conséquences ne se sont pas fait attendre avec un sérieux ralentissement économique et une montée du chômage.

Or, la France, qui connaissait une croissance poussive et **aucune** tension inflationniste, a décidé que le seul objectif de sa politique monétaire était d'arrimer le franc au DM. C'est pourquoi, ce n'est pas à Paris mais à Francfort qu'il faut chercher les clés de la compréhension de notre politique monétaire. Dès lors que l'inflation était revenue sous contrôle en Allemagne, la Bundesbank a commencé à assouplir sa politique et, par voie de conséquence, la nôtre.

Sitôt la BCE mise en place, l'objectif de change est devenu second. Dès lors, lorsque la BCE a pris conscience, avec un certain retard comparé à la Réserve fédérale américaine, des pressions déflationnistes provoquées par la

crise asiatique, elle a, comme devait normalement le faire toute autorité monétaire, assoupli sa politique.

3. Quelles conséquences ?

Pendant les années où le seul objectif de notre politique monétaire était la défense de la parité franc/mark, on a essayé de nous faire croire que celle-ci n'expliquait en rien la montée continue du taux de chômage. L'exemple américain hier et aujourd'hui, la situation actuelle en Europe, montrent qu'il n'en était rien et que la politique monétaire reste un des déterminants de la croissance et donc du chômage. Les taux d'intérêt jouent, en effet, un double rôle :

- charge des entreprises et des ménages : leur montée est un frein à l'activité économique. Ils pénalisent l'investissement, les opérations de croissance externe et la constitution de stocks pour les entreprises ; ils dissuadent les ménages de s'endetter pour acquérir leur résidence principale ou secondaire ou pour anticiper sur la croissance de leurs revenus en augmentant la consommation ;
- rémunération de l'épargne des entreprises et des ménages : lorsque le taux des SICAV monétaires oscillait autour de 10 %, les entreprises obtenaient une performance supérieure en plaçant une large partie de leur trésorerie plutôt qu'en investissant. De même, les ménages préféraient louer leur appartement plutôt que l'acheter (et, dans ce cas, on ne procède pas aux multiples aménagements ou équipements lourds de sa résidence) ou attendre que leur épargne se soit spontanément accrue par sa rémunération avant de consommer.

Ainsi, des taux d'intérêt réels élevés, en pénalisant l'endettement et en rentabilisant l'épargne sans risque, dissuadent les entreprises d'investir et les ménages d'investir et de consommer. Il est donc incontestable qu'une politique monétaire restrictive ralentit la croissance. Certes, la situation n'est pas symétrique et une politique monétaire accommodante est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour relancer la croissance. Il faut d'autres éléments pour relancer la machine lorsqu'elle est arrêtée, mais il est clair que, dès que ces autres conditions sont réunies (confiance et anticipations positives, augmentation du pouvoir d'achat, demande externe...), des taux d'intérêt réels faibles non seulement éviteront que la relance s'asphyxie mais également, dès que le redémarrage aura eu lieu, l'entreprendront, voire l'accéléreront.

A ceux qui doutent encore de la redoutable efficacité de la politique monétaire, il suffit de montrer l'évolution du comportement des entreprises et des ménages :

- les entreprises françaises sont passées assez brutalement d'une attitude où la norme de bonne gestion était le désendettement à une politique agressive d'émission de dettes, principalement sur le marché et subsidiairement auprès du système bancaire ;
- les ménages ont considérablement augmenté leur demande de prêts acquéreurs pour acheter une résidence principale et leur recours au crédit à la consommation (les crédits bancaires aux ménages ont crû

globalement de 7,8 % entre juillet 1998 et juillet 1999 dont + 8,5 % pour les crédits à l'habitat).

Ainsi, le revirement de politique monétaire a permis, dès lors que les autres conditions de la relance étaient réunies, à l'économie française d'atteindre le taux (spectaculaire par rapport à un passé proche) de 3,2 % de croissance du PIB en 1998 et de traverser sans trop de dommages la crise asiatique. Comme le notait M. Jean-Paul Fitoussi, Président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) lors de son audition devant la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, le 21 octobre dernier, « *ce n'est pas la souffrance antérieure qui explique nos performances actuelles mais bien plutôt l'arrêt de la punition infligée à notre économie* ».

Le maintien de cette politique accommodante, dans la première moitié de l'année 1999, à un moment où notre économie rebondissait en sortant du « *trou d'air* » du début de l'année, explique le rythme particulièrement élevé attendu pour le deuxième semestre 1999 et les prévisions initialement optimistes pour 2000. Le resserrement intervenu le 4 novembre dernier, dont les motivations sont plus que discutables, apparaît, dans ces conditions, particulièrement inopportun et risque de peser sur les perspectives de croissance pour l'année à venir.

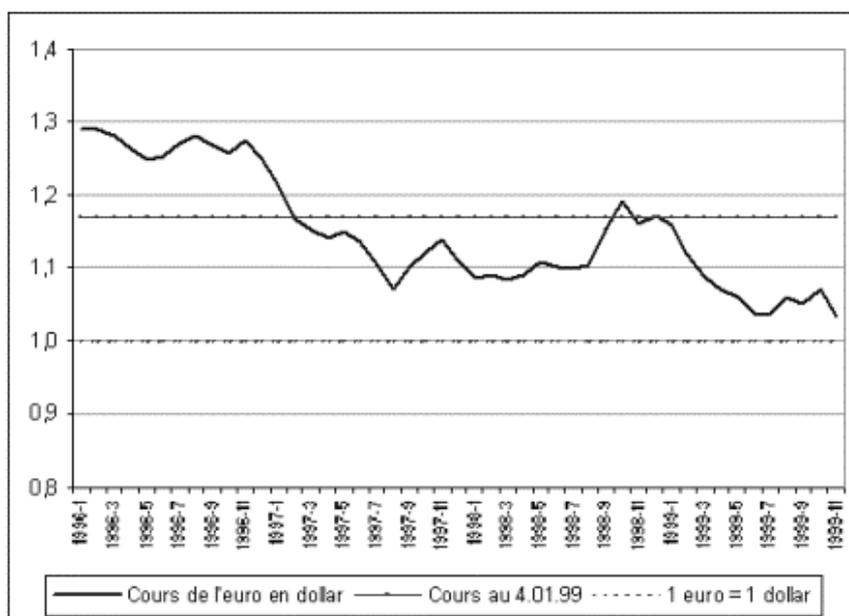
B - L'ABANDON IMPLICITE DU DOGME DE LA MONNAIE FORTE : « *UNE BÉNÉDICTION CACHÉE* »

Comme on l'a rappelé ci-dessus, la lutte contre l'inflation, née des conditions de la réunification allemande, a conduit la Bundesbank à pratiquer une politique monétaire très restrictive et à accepter, voire encourager, une surévaluation du DM. La volonté d'accrocher le franc au DM s'est traduite également par une surévaluation du franc.

Obsédées par la crédibilité internationale de la nouvelle monnaie qu'était l'euro, rien n'a été fait, bien au contraire, par les autorités monétaires pour éviter que la parité euro/dollar soit excessive et pénalisante pour les économies européennes. Seuls quelques ministres des finances, dont celui représentant la France, ont tenté de contrecarrer l'idée qu'une monnaie solide et crédible était synonyme d'une monnaie forte, c'est-à-dire surévaluée, et de rappeler que le traité de Maastricht réservait aux autorités politiques et non monétaires la conduite de la politique de change de la zone euro.

Convaincus que la politique de la BCE serait la prolongation de celle de la Bundesbank et anticipant un ralentissement de l'économie américaine (qui ne s'est pas produit) ainsi qu'un redressement des économies européennes beaucoup plus rapide qu'il ne se réalise, les marchés ont alors poussé l'euro à la hausse contre le dollar (le plus haut étant atteint au début janvier 1999 à 1,18 dollar). Cette sur-réaction des marchés s'est produite au moment le plus inopportun, alors que la demande mondiale s'affaissait après la crise asiatico-russe et que les dévaluations massives des monnaies des pays du sud-est asiatique, du rouble puis du real brésilien menaçaient la compétitivité externe de nos exportations et pouvaient favoriser les importations en provenance de ces zones. Cette situation explique le recul de la confiance des dirigeants d'entreprises qui a contrasté avec, heureusement, le maintien à un niveau très élevé de la confiance des consommateurs.

Graphique 2 : Le cours de l'euro en dollar depuis 1996



Source : CES à partir de données Rexecode (moyennes mensuelles).

La prise de conscience par les marchés, simultanément de la vulnérabilité des économies européennes et du maintien à un niveau élevé de la croissance américaine, a brutalement entraîné une rapide et forte dépréciation de l'euro qui a chuté en juillet 1999 à un plus bas de 1,014 le 12 juillet contre dollar, soit - 16,7 % par rapport à son plus haut depuis 1997. Ce repli de l'euro vers des niveaux plus raisonnables a permis aux exportations européennes et, notamment, aux commandes enregistrées par la zone euro de retrouver, pendant l'été, des niveaux plus conformes à leur tendance habituelle. Ce phénomène est particulièrement marqué, depuis l'automne, en Allemagne et en Italie, deux pays qui avaient été plus fortement concernés que nous par le recul de la demande mondiale, vraisemblablement parce que leurs exportations jouent un rôle plus important dans la croissance, parce que la part des biens manufacturés y est plus forte et, peut-être, parce que leur compétitivité était moindre que celle des entreprises françaises.

Le nouveau prix Nobel d'économie, le professeur canadien Robert Mundell, a affirmé le mercredi 13 octobre 1999 que « *le mouvement de baisse de l'euro de 1,18 dollar à 1,03 a été une **bénédiction cachée**. La chute de l'euro face au dollar a conduit à une croissance de l'économie européenne et à une baisse du chômage* ». Toutefois, alarmée par l'éventualité que l'euro puisse glisser en dessous du niveau de 1 pour 1 avec le dollar (la plupart des économistes n'ont toujours pas compris pourquoi ce chiffre de 1 pour 1 paraissait magique et quels dommages auraient pu être causés par un affaiblissement temporaire sous ce niveau dans un contexte d'absence d'inflation), la BCE annonçait un « *biais restrictif* » à sa politique monétaire.

C - L' AUGMENTATION DU POUVOIR D' ACHAT DES MÉNAGES

Le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages qui avait progressé de 1,6 % en 1997, s'est accru de 2,5 % en 1998 et il est vraisemblablement en train de s'améliorer encore un peu à 2,6 % cette année.

Cette évolution est d'abord due à l'augmentation des effectifs employés. Elle est ensuite la conséquence de nombreuses mesures gouvernementales destinées à relancer la croissance : évolution du SMIC en 1997 et 1998, baisse de certaines cotisations sociales, allocation de rentrée scolaire, augmentation des traitements dans la fonction publique... Mais elle est aussi largement la conséquence d'une surestimation de l'évolution de l'indice des prix : personne n'imaginait qu'après le record de 1,2 % de 1997, la hausse de l'indice des prix en 1998 n'atteindrait que 0,7 % en moyenne annuelle. Le Conseil économique et social avait eu raison de s'alarmer, dans son précédent avis de conjoncture, de voir poindre les signes d'une menace déflationniste et ce n'est pas la très modeste remontée anticipée à + 0,8 % pour 1999, malgré un doublement du prix du pétrole, qui est de nature à faire resurgir la moindre inquiétude sur un éventuel risque inflationniste.

Cette augmentation du pouvoir d'achat - qui recouvre cependant des évolutions très variées selon les familles dont certaines ont continué à voir leurs ressources diminuer - a largement contribué à la confiance retrouvée des ménages qui atteint des niveaux records. Amplifiant les conséquences mécaniques de cette confiance sur la consommation, les ménages ont également décidé de réduire leur épargne qui aura perdu presque un point entre 1997 et 1998, passant de 16,3 % à 15,5 % ; de plus, simultanément, la baisse des taux d'intérêt les a incités à recourir, à nouveau, à l'endettement.

Le triangle magique « *hausse du pouvoir d'achat - baisse du taux d'épargne - augmentation du crédit* », s'est traduit par une brutale hausse du rythme de croissance de la consommation qui est passé de 0,2 % en 1997 à 3,4 % en 1998. On trouve là l'explication principale du rebond de la croissance en 1998 et de l'étonnante résistance de l'économie française en 1999 qui a traversé la crise financière mondiale avec un modeste recul d'un point de son taux de croissance. Le « *trou d'air* » s'est produit puisque la consommation en 1999 ne croîtra plus que de 2,4 %, mais le moteur de la demande interne avait entre-temps contribué à rallumer celui de l'investissement des entreprises, tout en les conduisant à reconstituer progressivement leurs stocks.

Ainsi, bien au-delà de l'aspect social, qui n'est en rien à négliger, surtout dans le contexte actuel, l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages, élément explicatif majeur du retour de la croissance française est, pour des raisons strictement économiques, indispensable.

D - LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE A FAVORISÉ LE REDÉMARRAGE DE LA
CROISSANCE PUIS A PERMIS D'EMPÊCHER SON ASPHYXIE PAR LES
CONSÉQUENCES DE LA CRISE FINANCIÈRE DE L'ÉTÉ 1998

Il est toujours délicat de mettre en relation les performances économiques avec la politique économique qui a été conduite, en évitant des polémiques stériles. Trois angles peuvent cependant être choisis pour examiner les liens entre la politique économique suivie et les performances économiques de la France.

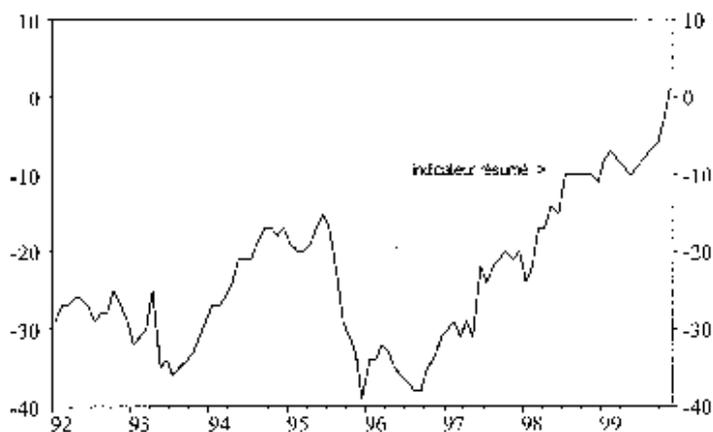
◆ Premier angle, la perception de cette politique par l'opinion, perception qui va déterminer les comportements des agents. Le phénomène remarquable à cet égard est le retour de la confiance. Tombée à un plus bas historique depuis que l'indicateur existe, à - 40 en décembre 1995, la confiance des ménages était repartie légèrement à la hausse vers le milieu 1996 pour rechuter ensuite. Mais, c'est depuis la mi-97 que l'indicateur de confiance s'est orienté résolument à la hausse de manière presque continue pour atteindre, en novembre 1999, avec + 1, **un sommet historique depuis la création de ce baromètre par l'INSEE, il y a 12 ans.**

Quel que soit le point de vue que l'on retienne sur le bien fondé des emplois jeunes, il est indéniable que pour un grand nombre de familles, cette politique a permis d'apporter une réponse à une difficulté durable d'accès à l'emploi et de recréer l'espoir. Il est clair que les ménages ont été moins inquiets que les chefs d'entreprise face à la crise asiatique et qu'ils ont adhéré de fait plus rapidement à la thèse du « *trou d'air* ». L'augmentation de leur pouvoir d'achat a certainement joué un rôle majeur dans l'évolution de leur perception de l'avenir. Dès que les signes de stabilisation, puis d'amorce de décrue du chômage ont été perceptibles, le retour à la confiance s'est ensuite fortement accéléré.

Ce changement d'opinion s'est progressivement traduit dans des comportements d'achat plus dynamiques. La consommation des ménages, qui avait reculé au premier semestre de 1997, a progressé de près de 5 % en rythme annuel au second semestre de 1997. Depuis, la vitalité de la consommation des ménages ne s'est pas démentie. Signe d'une plus grande confiance dans l'avenir, les achats de logements connaissent depuis deux ans une croissance soutenue.

Graphique 3 : La confiance des ménages

(Indicateur résumé : niveau de vie et situation financière, opportunité d'acheter. Solde des réponses en %, CVS)

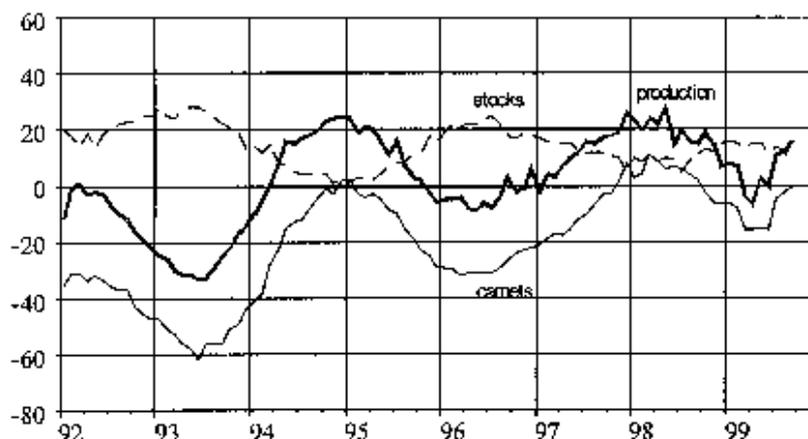


Source : INSEE, mission INSEE CES.

Parallèlement, mais de manière plus heurtée, en raison de leur incertitude sur les conséquences de la crise asiatique, les différents indicateurs (ensemble des entreprises et PME) mesurant l'optimisme des dirigeants d'entreprises, que ce soit pour l'économie en général ou pour leur firme en particulier, ont dégagé des soldes positifs croissants. La confiance des chefs d'entreprise est donc là. Malgré les conséquences de la crise asiatique, ils n'ont pas remis en cause leurs projets d'investissement, comme s'ils étaient convaincus que le cap de croissance continuerait d'être suivi. Cette vigueur de l'investissement a constitué un moteur de la croissance.

Graphique 4 : L'opinion des chefs d'entreprises sur le niveau actuel des stocks, des carnets de commandes et de la production récente

(% réponses positives moins réponses négatives, données CVS)



Source : INSEE (Enquête mensuelle de conjoncture dans l'industrie), mission INSEE CES.

Chacun connaît le rôle des anticipations en économie : en se modifiant, elles ont joué un rôle d'accélérateur, d'abord sur la consommation, puis sur l'investissement et les créations d'emplois. Un cercle vertueux s'est alors mis en place : baisse du chômage \Rightarrow augmentation de la confiance des ménages \Rightarrow accroissement de la consommation \Rightarrow augmentation de la confiance des dirigeants d'entreprises \Rightarrow accroissement des stocks, puis des investissements, puis des créations d'emplois \Rightarrow baisse du chômage.

◆ Le deuxième angle pour apprécier l'impact d'une politique est l'examen des différentes mesures. Il serait fastidieux d'égrener toutes les actions, mais un certain nombre ont joué un rôle dans le réveil de la demande intérieure. Le gouvernement a, par exemple, décidé : la poursuite de la revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire pour 1997 et 1998 ; l'augmentation du SMIC de 4 % le 1^{er} juillet 1997 et de 2 % le 1^{er} juillet 1998 (en revanche, aucun coup de pouce n'a été enregistré en 1999) ; la suppression progressive de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, ce qui va induire un allègement considérable, à terme, de cet impôt sur les entreprises, particulièrement pour celles ayant de nombreux emplois. Toutefois, les entreprises ont eu à supporter un relèvement temporaire de 5 points de l'impôt sur les sociétés ; la réduction de la TVA sur les travaux d'entretien du logement applicable depuis le 15 septembre 1999 ; la baisse des prélèvements sur le travail à l'occasion du remplacement des cotisations maladie des salariés par la CSG au 1^{er} janvier 1998, qui s'est traduite par une hausse de 1,1 % du pouvoir d'achat des salariés en 1998 ; la réduction des droits de mutation à titre onéreux.

Confronté à la nécessité de réduire les déficits publics pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires et enrayer la spirale de l'endettement public, le gouvernement a, dans un premier temps, opté pour les mesures de redressement budgétaire les moins pénalisantes pour l'activité économique. Il a ainsi choisi d'épargner les ménages de l'effort de redressement engagé dès 1997. La poursuite du redressement des finances publiques permet maintenant d'affronter un dilemme moins délicat : le partage des fruits de la croissance, tel qu'il se traduit dans le budget, entre réduction du déficit – c'est-à-dire moins d'impôts demain – et baisse des prélèvements aujourd'hui.

◆ Le dernier angle, et le plus objectif, pour évaluer l'impact de la politique économique suivie depuis deux ans est la comparaison des performances de l'économie française avec celle de ses principaux partenaires.

Dans l'ensemble de la zone euro, la demande intérieure a connu une phase de ralentissement transitoire durant l'hiver 1998-1999, mais la demande des ménages a réagi de manière différenciée selon les pays. Sa bonne tenue en France a amorti la dégradation de la demande des entreprises, tandis que sa fragilité dans des pays tels que l'Allemagne ou l'Italie a amplifié le ralentissement de l'activité. La conjoncture dans les services et la construction témoignent des écarts de dynamisme de la demande des ménages.

La meilleure résistance de la demande des ménages résulte principalement du dynamisme des revenus d'activité. Par exemple, **si l'on compare la France et l'Allemagne, le pouvoir d'achat du revenu des ménages a progressé de plus de 4 % en deux ans en France contre 2 % seulement en Allemagne** où l'emploi, mais aussi les salaires par tête, ont progressé plus lentement. Outre ses effets directs sur le revenu et la dépense des ménages, cette évolution positive a entretenu la confiance des ménages français et contribué à une baisse marquée de leur taux d'épargne qui tranche avec le léger redressement observé outre-Rhin. **L'orientation de la politique vers le soutien de la demande des ménages a ainsi été un facteur fondamental de la performance de l'économie française depuis la mi-1997.**

En définitive, quel que soit l'angle d'attaque – action sur la confiance des ménages, examen des mesures concrètes de politique économique ou bien encore analyse comparative des performances économiques dans la zone euro - des indices convergents suggèrent que la politique économique conduite en France a favorisé le retour de la croissance. Le dernier rapport du FMI, publié le 22 octobre 1999, reconnaît ainsi les « *remarquables résultats* » enregistrés par la France avec la mise en place d'un « *cercle vertueux* » (confiance – consommation – croissance – confiance) et un scénario plausible de 3 % de croissance par an jusqu'en 2003. Bien entendu, en parallèle à ce schéma interne, l'évolution de la demande étrangère a, selon les moments, accentué ou ralenti les effets de ce moteur interne de la croissance.

Lorsque les deux moteurs fonctionnent simultanément comme au premier semestre 1998 (demande interne, c'est-à-dire consommation et investissement, demande externe, c'est-à-dire exportation) et comme depuis l'été 1999, le taux de croissance de notre économie doit normalement retrouver des niveaux élevés voisins de son potentiel théorique. C'est ce qui explique les résultats atteints en 1998 et les prévisions pour la fin 1999 et l'année 2000.

II - FORTE EN 1999, LA CROISSANCE VA S'ACCÉLÉRER EN 2000

A - LARGE CONSENSUS SUR LES PRÉVISIONS QUANT AU TAUX DE CROISSANCE DU PIB

A la fin 1998 et au début 1999, il existait une grande incertitude quant aux conséquences de la crise financière asiatico-russe de l'été 1998 sur l'évolution de la croissance européenne et française. Mais les mesures prises (cf. I - *supra*) ont permis à la prévision du gouvernement de se réaliser : après un ralentissement au premier semestre, l'économie française a rebondi et retrouvé au second semestre un rythme proche de celui connu en 1998.

Toutes les analyses des organismes internationaux (FMI, OCDE, Commission européenne), du gouvernement français, des instituts de conjoncture privés et des économistes de marché (appartenant aux directions d'études économiques des grandes banques) font le même pronostic pour 1999, dans une fourchette assez étroite comprise entre 2,3 et 2,6 %. Les dernières indications de l'INSEE décrivent bien le phénomène en constatant qu'on est passé d'un rythme annuel de 2 % au premier semestre à une prévision d'un taux annualisé de 3 % pour le second semestre.

A ce stade de l'année, on ne perçoit aucun signe qui permettrait de mettre en doute cette unanimité des conjoncturistes, internationaux et français, publics ou privés, qui se retrouve dans les indices de confiance des chefs d'entreprises comme des ménages. Il paraît vraisemblable que la prévision de 2,3 % du gouvernement sera dépassée en 1999. En raison de cette très forte accélération du rythme de croissance dans la deuxième partie de l'année 1999 (+ 50 % entre le second et le premier semestre), « *l'acquis de croissance* » sera très significatif au début 2000.

Là encore, les différents organismes, internationaux et nationaux, prévoient pour l'an 2000 une croissance forte en Europe et en France. Toutefois, s'il existe une unanimité sur la poursuite de la croissance, on ne retrouve pas le même degré de consensus sur son rythme, la fourchette des prévisions allant de 2,6 à 3,6 %. Si ceux qui se situent dans le bas de la fourchette avaient raison, on ne ferait guère mieux en 2000 qu'en 1999. Si, à l'inverse, les optimistes du haut de la fourchette voyaient juste, la croissance en 2000 retrouverait son rythme de 1998 et l'accélération serait notable par rapport à 1999. Une des raisons principales expliquant cette divergence dans les prévisions réside dans la prise en compte d'un choc externe (cf. III *infra*).

Tableau 1 : France - les prévisions pour la croissance du PIB en volume

		1999	2000
FMI	(septembre 1999)	2,5	3,0
OCDE	(septembre 1999)	2,4	3,0
Commission européenne	(novembre 1999)	2,5	2,9
Gouvernement ⁽¹⁾	(septembre 1999)	2,3	2,8 (2,6 – 3,0)
Instituts de conjoncture ⁽²⁾	(septembre 1999)	2,4 (2,3 – 2,6)	3,0 (2,7 – 3,5)
Economistes de marché ⁽³⁾	(septembre 1999)	2,4 (2,3 – 2,6)	3,0 (2,6 – 3,6)

(1) Direction de la prévision du ministère de l'économie et des finances.

(2) Moyenne des prévisions des instituts participant au groupe technique de la Commission économique de la Nation (Bipe, CDC, COE, Gama, Rexecode, OFCE, Afede, Expansion).

(3) Moyenne des prévisions des établissements participant au groupe technique de la Commission économique de la Nation (Société Générale, BNP, Crédit Lyonnais, Crédit Agricole, JP Morgan, Morgan Stanley, Goldman Sachs, Paribas).

Sources : FMI, OCDE, Commission européenne, Commission économique de la Nation.

L'économie française devrait à nouveau bénéficier d'une croissance plus forte que ses deux principaux partenaires-concurrents au sein de la zone euro, l'Allemagne et l'Italie. D'après le FMI, elle devrait même connaître, en 2000, la plus forte croissance des pays du G7.

En résumé, le Conseil économique et social considère qu'il est vraisemblable que la croissance en France en 2000 dépasse les 3 %, ce qui se traduirait par une réduction significative du chômage. Ce consensus sur l'accélération de la croissance est fondé sur un double constat : tous les facteurs de la croissance sont bien orientés (production industrielle, créations d'emplois, consommation, investissement des entreprises et des ménages, exportations) et il n'existe pas de freins ou de menaces propres à l'économie française (inflation basse, déficits publics en réduction, balances commerciale et des paiements en excédent).

B - TOUS LES FACTEURS DE LA CROISSANCE SONT BIEN ORIENTÉS

Le premier trimestre 1999 a été marqué par une chute des exportations (due au ralentissement de la croissance mondiale, aux dévaluations compétitives des pays d'Asie du sud-est et du Brésil et à une surévaluation de l'euro) et une diminution des stocks des entreprises résultant d'anticipations pessimistes des chefs d'entreprises ; nous avons traversé cet accident conjoncturel sans trop de dommages, essentiellement grâce à la consommation des ménages. Dès le deuxième trimestre, la croissance s'est accélérée (le PIB passant de + 0,4 % à + 0,6 %) grâce à un redémarrage des exportations (qui passent de - 1,2 % à + 1,8 %) ainsi qu'à une accélération de la consommation (passant de + 0,2 % à + 0,6 %).

A la fin du premier semestre, le Conseil économique et social constate que tous les facteurs de la croissance sont orientés favorablement.

1. La reprise industrielle est enclenchée

Grâce à la consommation des ménages, le ralentissement de la production industrielle, enregistré à la mi-98 suite à la baisse de la demande étrangère, a été moins marqué qu'en Allemagne et en Italie. Celle-ci a aussi redémarré plus

rapidement dès que les carnets de commandes étrangères se sont améliorés. Les industriels ayant retrouvé le moral, ils se sont mis à restocker. L'accélération de la croissance mondiale devrait d'autant plus assurer une augmentation de la demande externe que l'affaiblissement de l'euro améliore notre compétitivité.

Au total, l'augmentation prévue au second semestre devrait conduire la production industrielle à croître de 3 % en rythme annuel à la fin de l'année.

2. Les créations d'emplois sont importantes

Alors que, sur la période 1990-1996, l'emploi a reculé en moyenne de 0,2 % par an, un retournement s'est opéré en 1997 avec une progression de 1 % et le rythme des créations d'emplois s'est accéléré en 1998 à + 1,8 %, tendance qui devrait se prolonger en 1999 (+ 1,5 %) et en 2000 (+ 1,6 %).

La France est, avec l'Espagne, le pays européen qui crée le plus d'emplois : de 1997 à la fin du premier semestre 1999, la France a créé 630 000 emplois, l'Italie 300 000 alors que l'Allemagne en détruisait 550 000. Les services, qui représentent près des 2/3 de l'emploi salarié contre moins de 1/3 pour l'industrie, sont le principal créateur d'emplois : depuis janvier 1997, plus de 660 000 emplois ont été créés par ce seul secteur, soit une croissance moyenne annuelle de 3 % contre seulement 1 % de 1990 à 1996. Par ailleurs, la conjoncture favorable de la construction a entraîné une bonne progression, de 0,5 % au deuxième trimestre, des créations d'emplois dans ce secteur : c'est le meilleur résultat depuis 3 ans et on peut penser que les résultats obtenus au cours de l'été seront meilleurs. Cette évolution quantitative ne doit pas masquer des modifications sensibles de la nature de ces emplois (cf. chapitre III, I *infra*).

Selon les enquêtes d'octobre de l'INSEE, les perspectives d'embauches par les chefs d'entreprises de tous les secteurs ont été revus à la hausse. Au total, on s'attend pour 1999 à 280 000 créations d'emplois (hors emplois-jeunes), après 303 000 en 1998. C'est pourquoi, le taux de chômage, orienté à la baisse depuis juin 1997, a atteint en septembre 1999 son niveau le plus bas depuis février 1993 avec 11,1 % de la population active. Il reste cependant l'un des plus élevés des pays industrialisés. La plupart des prévisionnistes s'attendent à ce que ce taux passe sous les 11 % dès la fin de cette année et à ce qu'on soit proche de 10 % à la fin 2000, mais il faut rappeler que la flexibilité accrue de notre économie en termes d'emplois renforce la nécessité d'une croissance soutenue, orientée vers la création d'emplois durables.

3. La consommation des ménages est en forte accélération

Après une année 1997 mauvaise, le fort rattrapage constaté en 1998 s'est poursuivi (progression de 4 % pour les produits manufacturés sur le premier semestre) et, depuis l'été 1999, on assiste à une accélération. Un indice de cette accélération est l'évolution des immatriculations de véhicules qui ont explosé en juillet (+ 22 %) et en août (+ 24 %). Sur les huit premiers mois de l'année, les acquisitions de véhicules ont progressé de près de 15 % (par rapport aux huit mois de 1998), soit la plus forte hausse depuis 1978.

Cette évolution de la consommation des ménages s'explique par leur confiance, les gains de pouvoir d'achat et le recours au crédit :

- l'indice de confiance est à son plus haut niveau historique. Il est clair que cet optimisme est la conséquence directe de la réduction du chômage qui se traduit par une augmentation de la propension à consommer ;
- les gains de pouvoir d'achat sont, à la fois, facteur d'optimisme et de reprise de la consommation : le pouvoir d'achat des ménages a augmenté de 1,4 % au premier trimestre. Ceci résulte simultanément de la hausse des revenus d'activité (les salaires bruts ont cru de 0,8 % au premier trimestre) et de la faiblesse de l'inflation. Au total, la progression du pouvoir d'achat du revenu disponible devrait être en 1999 très légèrement supérieure à celle de 1998 (2,6 % contre 2,5 %) et devrait rester à ce niveau en 2000 ;
- l'utilisation du crédit par les ménages a fortement augmenté : + 6,9 % d'augmentation sur le premier semestre 1999, soit une croissance très supérieure à celle des années précédentes (+ 5,4 % en 1998, + 4,9 % en 1997, + 3,7 % en 1996). Cette évolution est, en partie, due à une accélération importante des prêts acquéreurs, la demande de logements étant la conséquence d'un meilleur moral, des dispositifs fiscaux favorables et, surtout, de la baisse des taux d'intérêt.

Parallèlement, le taux d'épargne des ménages s'est réduit (16,3 % en 1997, 15,5 % en 1998) et devrait rester proche de ce niveau pendant les deux prochaines années.

Tous ces éléments conduisent à une prévision de croissance de la consommation des ménages de 2,4 % en 1999 et à une accélération de cette tendance en 2000 (2,7 %).

4. Le rebond relatif de l'investissement des entreprises n'a été que très faiblement affecté par la crise asiatique

Malgré la chute du moral des dirigeants d'entreprises, due à la contraction de la demande externe provoquée par la crise asiatique, les entreprises ont maintenu leurs programmes d'investissement. La progression de l'investissement ressort ainsi à 6,4 % en glissement annuel pour le premier semestre 1999 (contre 7,3 % un an auparavant). La mise en place de l'euro et le passage de l'an 2000 sont des facteurs non négligeables.

Les perspectives pour le second semestre et l'année 2000 sont favorables car :

- les industriels sont optimistes à la fois sur la consommation interne, sur la demande externe et sur l'évolution des prix de vente (on est en train de sortir de la spirale déflationniste), même si dans la dernière enquête sur leurs perspectives d'investissement on a noté un léger fléchissement de leurs intentions ;
- la progression des bénéfices justifie et permet, outre les investissements de renouvellement, le lancement de programmes

d'équipement pour accroître les capacités productives et réaliser des conquêtes de parts de marché ;

- le niveau des taux d'intérêt permet le recours à l'endettement pour financer la croissance externe comme le développement des équipements de l'entreprise.

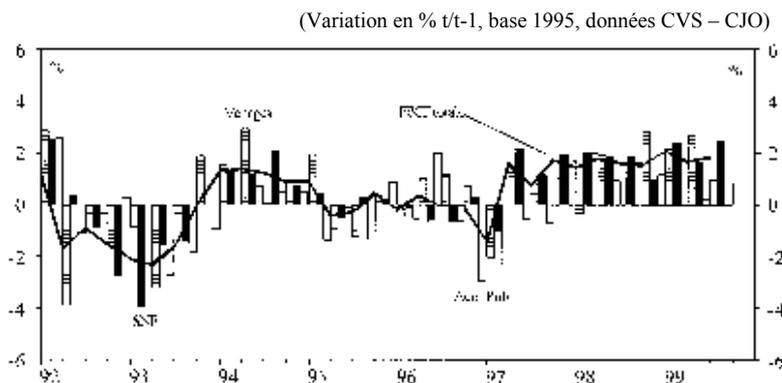
Dans le secteur des services, après le fléchissement du début d'année, l'enquête INSEE de juillet sur les facteurs de production dans les grandes entreprises montre que les chefs d'entreprise ont renversé leurs anticipations : ils prévoient une augmentation de l'investissement de 19 % (contre 11 % en janvier et 9 % en 1998).

Au total, l'investissement productif devrait augmenter de plus de 6 % en 1999 (contre 7,3 % en 1998) et on peut espérer qu'il retrouvera, en 2000, un rythme de croissance voisin de celui de 1998.

5. L'investissement dans le logement des ménages est au plus haut depuis dix ans

L'année 1999 devrait afficher la plus forte hausse dans l'investissement en logements des ménages depuis 1989. Le retour à la confiance des ménages, la baisse des taux d'intérêt et l'ensemble des incitations fiscales (Périssol puis Besson, baisse des droits de mutation à titre onéreux et diminution de la TVA sur les travaux) expliquent ce brutal retournement de tendance, amorcé en 1998, et permettent de penser qu'il se poursuivra en 2000.

Graphique 5 : Evolution de la FBCF depuis 1992



Source : INSEE, mission INSEE CES.

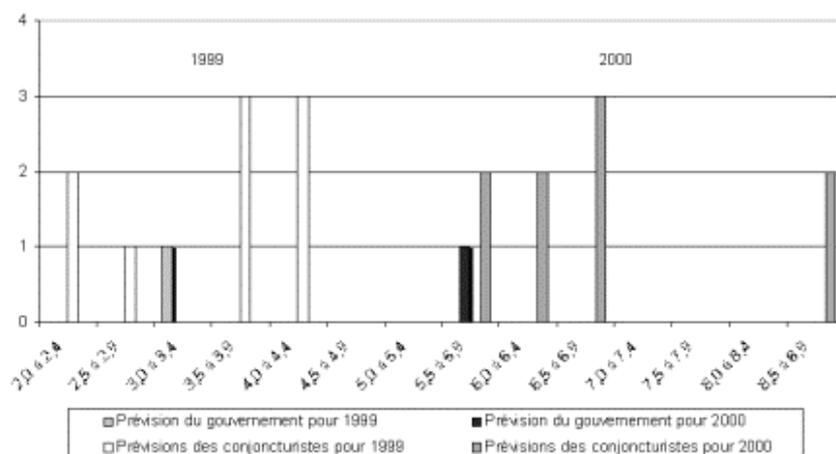
6. Les exportations sont reparties

Les exportations dépendent de la vigueur de l'activité des autres pays et de notre compétitivité qui, elle-même, est la résultante de gains de productivité et de la parité de l'euro.

En 2000, l'ensemble du monde devrait être en croissance. Par ailleurs, le recul du taux de change effectif (taux de l'euro contre la moyenne des autres monnaies pondérée par le poids relatif de nos exportations) de l'euro de 6,4 % entre janvier et septembre va constituer un puissant levier pour le redémarrage de nos exportations hors zone euro. Les analyses économiques montrent, en effet, qu'il existe un décalage de plusieurs mois entre la dépréciation de la devise et l'impact sur nos exportations. Hors zone euro, qui représente 50 % de nos exportations, la combinaison de la reprise mondiale (particulièrement en Asie) avec la dépréciation de l'euro nous offre des perspectives importantes pour la fin 1999 et 2000. Dans la zone euro, le redémarrage de la croissance, en Allemagne et en Italie (nos deux principaux clients) va être très stimulant pour notre commerce extérieur.

Au total, les exportations, qui avaient augmenté de + 6,9 % en 1998, ne progresseront vraisemblablement que de 2 % en 1999 en raison de l'ampleur du repli de début d'année pour rebondir autour de + 8 % en 2000. La contribution du commerce extérieur à la croissance qui avait été négative en 1998 et 1999, redeviendra positive en 2000.

Graphique 6 : La croissance de la demande mondiale adressée à la France



Se lit comme suit : trois instituts de conjoncture prévoient une croissance de la demande mondiale adressée à la France comprise entre 6,5 % et 6,9 % en l'an 2000.

Source : CES à partir des données du groupe technique de la Commission économique de la Nation.

Depuis l'été, tous les moteurs de la croissance sont donc simultanément orientés favorablement. Par ailleurs, il n'existe aucune contrainte **propre à l'économie française**.

C - AUCUNE CONTRAINTE PROPRE A L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Lorsque la croissance a redémarré (ce qui est le cas depuis 1998), la question de sa durabilité dépend (en dehors des chocs externes éventuels - cf. III *infra*) de l'existence ou non de déséquilibres qui peuvent obliger le gouvernement français ou les autorités monétaires européennes à prendre des mesures pour la ralentir. Or, rarement le tableau d'ensemble n'a été aussi favorable : il n'y a pas de tensions inflationnistes, il n'y a pas de déséquilibre des comptes extérieurs et les déficits publics sont en réduction régulière et significative.

1. Non seulement il n'y a pas d'inflation, mais il n'y a aucun risque inflationniste à l'horizon

La hausse de l'indice des prix est à des plus bas historiques : descendu à 0,2 % en janvier, il n'est remonté en août, en glissement annuel, qu'à 0,5 %, ceci étant la conséquence directe du doublement du prix du baril de pétrole. D'une manière plus générale, la reprise mondiale a provoqué un arrêt de la déflation des prix des matières premières. Mais la pression de la concurrence a imposé une stricte discipline de prix de la production aussi bien dans l'industrie que dans les services. C'est pourquoi, en fin d'année, le glissement annuel de l'indice se situera autour de 0,8 % avec une moyenne annuelle à 0,5 %, peu différente de 1998 (0,7 %).

En 2000, sauf poursuite de l'augmentation du prix du baril et/ou des prix des produits alimentaires, le rythme de hausse de prix devrait être proche de 1 %, en deçà du seuil fixé par la BCE à 2 %, de manière d'ailleurs contestable compte tenu des fluctuations de prix nécessairement associées à la croissance. **C'est pourquoi, le durcissement de la politique monétaire survenu le 4 novembre dernier avait d'autant moins de justification que la politique budgétaire est déjà restrictive.**

2. La réduction des déficits publics se poursuit

La dépense publique a amorcé un reflux depuis 1996 (55,6 % du PIB), revenant à 54,2 % en 1998 et 54 % en 1999. Le Conseil économique et social constate que ce niveau est encore élevé si on le compare à la moyenne de la zone euro (48,6 %). En raison du mauvais « *policy mix* », c'est-à-dire de la nécessité de compenser par la voie budgétaire le caractère exagérément et excessivement restrictif de la politique monétaire, cette évolution de la dépense publique s'est accompagnée, en dépit d'une augmentation des prélèvements, d'une croissance permanente du déficit qui est passé d'un peu plus de 1 % du PIB dans les années 1990 à un peu moins de 6 % dans les années 1993/94.

Depuis 1998, on est redescendu en dessous des 3 % et la décroissance est maintenant engagée puisqu'en 1999 le déficit des administrations publiques devrait être de 2,2 % pour passer à 1,8 % en 2000. Une croissance soutenue et durable serait d'ailleurs le meilleur moyen de poursuivre dans cette voie.

Tableau 2 : Equilibre d'ensemble des finances publiques

En % du PIB	1998	1999 ^P	2000 ^P
Etat	- 3,00	- 2,70	- 2,40
Administrations de sécurité sociale	- 0,10	+ 0,10	+ 0,25
Administrations publiques locales	+ 0,30	+ 0,25	+ 0,20
Organismes divers d'administration centrale	+ 0,10	+ 0,15	+ 0,15
Besoin de financement total des administrations publiques	- 2,70	- 2,20	- 1,80

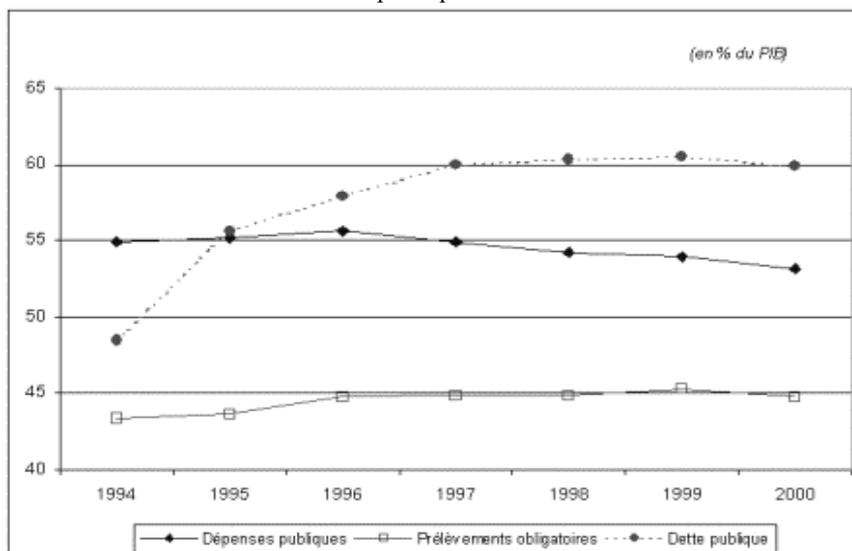
P : Prévisions.

Source : Projet de loi de finances pour 2000.

Toutefois, ces vingt années de déficit public se seront traduites par une **explosion** de la dette publique dont la part dans le PIB a été multipliée par **3**, passant de 21 % en 1980 à **60,3 %** en 1998 (ce ratio étant passé de 35,9 % à **75%** dans l'ensemble de la zone euro pour la même période).

L'année 2000 devrait marquer une inflexion avec la première année de recul du ratio dette publique/PIB depuis 1980, celle-ci revenant en dessous de 60 %. Il est donc clair, au total, que l'état des finances publiques ne représente ni une menace pour la croissance en 2000, ni une contrainte pour celle-ci, tant que nous restons avec des taux d'intérêt du même ordre de grandeur qu'actuellement.

Graphique 7 : Dépenses publiques, prélèvements obligatoires et dette publique en France



Pour 1999 et 2000 : prévisions.

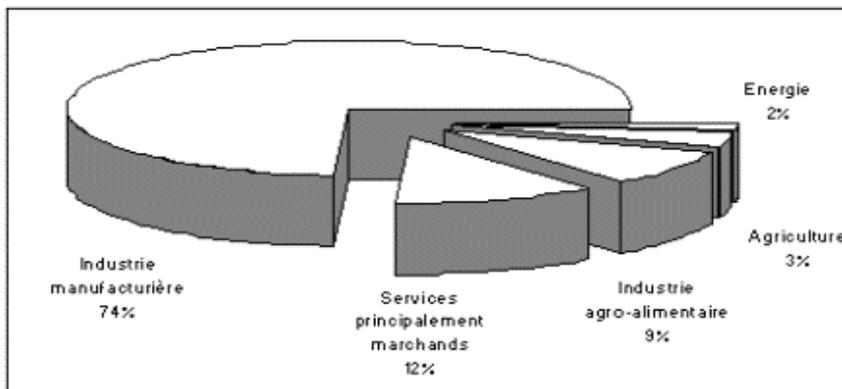
Source : Rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2000).

3. La contrainte extérieure a été desserrée

La plupart des précédentes tentatives de reprise de la croissance ont buté sur ce qu'on appelait « *la contrainte externe* », c'est-à-dire un déficit de nos échanges extérieurs, les importations augmentant plus rapidement que nos exportations.

Même si les soucis de compétitivité doivent rester présents à l'esprit, la situation est aujourd'hui radicalement différente puisque notre balance courante est largement positive avec un excédent de 2,8 % du PIB en 1998 (236 milliards de francs, soit 36 milliards d'euros) - au sein duquel le solde des échanges hors zone euro représente 2,4 % du PIB - qui ne se réduira que très légèrement en 1999 (208 milliards de francs, soit 32 milliards d'euros) et 2000 (220 milliards de francs, soit 33 milliards d'euros). La balance des biens et services enregistre un excédent de 263 milliards de francs (40 milliards d'euros) en 1997 et 1998 qui devrait être encore élevé en 1999 et 2000, autour de 230 milliards de francs (35 milliards d'euros).

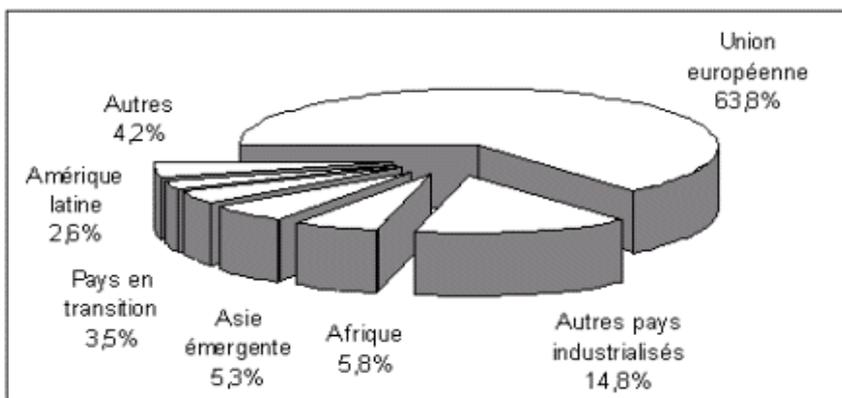
Graphique 8 : La structure par produit des échanges commerciaux de la France
(Part dans le total des exportations en 1998)



Source : Rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2000), CES.

Graphique 9 : La structure géographique des échanges commerciaux de la France

(Part dans le total des exportations de biens en 1998)



Autres pays industrialisés : Etats-Unis, Canada, Japon, Australie, Suisse, Norvège

Asie émergente : Chine, Hong-Kong, Corée du Sud, Taiwan et ASEAN (Thaïlande, Indonésie, Malaisie, Singapour, Philippines, Brunei)

Pays en transition : Europe centrale et orientale, Russie et ex URSS.

Source : Rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2000), CES.

III - LA CROISSANCE N'EST TOUTEFOIS PAS À L'ABRI D'UN CHOC EXTÉRIEUR

Seule une crise externe à l'Europe est de nature à mettre en cause les prévisions d'une croissance forte et durable en France. Il est impossible de prévoir, à l'avance, des événements qui, parfois, sont purement politiques et qui peuvent néanmoins avoir des conséquences économiques sérieuses : l'exemple le plus typique est l'invasion du Koweït par l'Irak. On n'essaiera pas de se livrer ici à un exercice de politique-fiction sur les risques géopolitiques.

Par contre, il existe des **menaces économiques externes** dont la plus sérieuse est, pour le Conseil économique et social, le risque d'un krach à Wall Street.

A - LES INCERTITUDES AMÉRICAINES

1. Le déficit extérieur américain atteint des montants considérables et sans précédent

La croissance exponentielle du déficit extérieur américain - qui sera supérieur à 300 milliards de dollars en 1999, soit l'équivalent de 3,5 % du PIB, niveau sans précédent depuis 1987 - fait peser sur l'ensemble des marchés financiers de la planète un risque de déstabilisation. Tôt ou tard, il devrait se traduire par une dépréciation du dollar contre toute monnaie. On a évoqué, ci-dessus, l'effet récessif pour l'ensemble du monde, pour la zone euro et pour la croissance française d'une telle évolution. Il peut, de plus, s'accompagner, dans un premier temps, d'une hausse des taux d'intérêt à long terme des emprunts d'Etat américains qui, très vraisemblablement, tireront vers le haut nos propres taux d'intérêt longs, aggravant l'impact sur la croissance de la dégradation de la parité du dollar.

2. La Bourse américaine semble dangereusement surévaluée

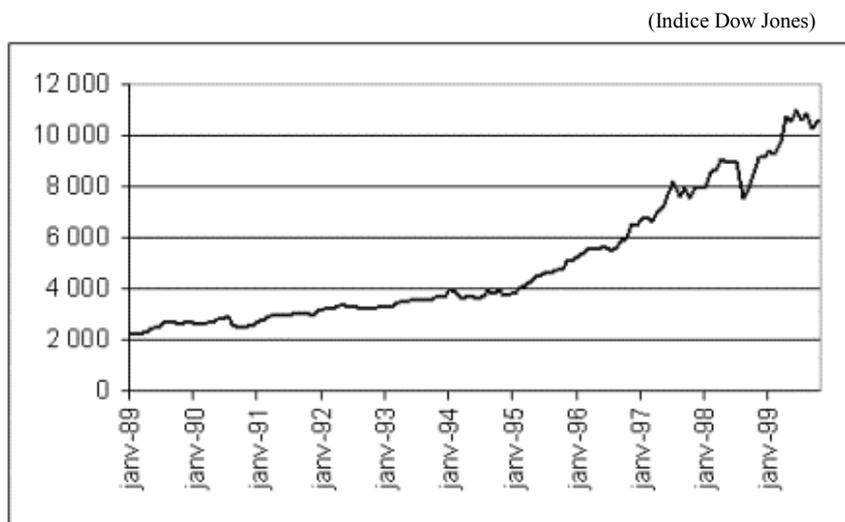
La plupart des observateurs (théoriciens économiques, économistes de marché, banquiers, financiers) est désormais convaincue que les cours des actions sur les différents marchés financiers américains sont fortement surévalués (le Dow Jones a été multiplié par cinq en dix ans). L'origine du phénomène est suffisamment connue pour qu'on ne l'analyse pas dans le détail : une bulle spéculative s'est créée, alimentée vraisemblablement par l'énorme création monétaire japonaise, non utilisée dans ce pays en raison de sa crise économique. Elle a été accentuée par un recours massif à l'endettement des ménages et des entreprises, les entreprises utilisant la dette pour racheter leurs actions et les particuliers recourant au crédit pour financer leurs placements financiers.

L'ampleur de ce gonflement du patrimoine financier des ménages a déclenché un effet dit « *de Pigou* » : le sentiment de richesse des ménages, dû à l'existence de plus-values potentielles élevées et croissantes, les a amenés à augmenter leur propension à consommer. Cette croissance de la consommation des ménages a « porté » la croissance de l'économie américaine et un phénomène d'auto-entretien (croissance de la Bourse ⇒ croissance de

l'économie => croissance de la Bourse) s'est mis en place, la bulle financière gonflant sans cesse et s'étendant aux actifs immobiliers.

La nécessité d'éviter que la crise financière internationale de l'été 1998 ne provoque une déflation mondiale a contraint M. Greenspan, Président de la Banque centrale américaine à augmenter la création monétaire aux Etats-Unis (baisse à trois reprises d'un quart de point du taux des *Fed Funds*), ce qui, non seulement a retardé le dégonflement de la bulle, mais a contribué à son développement.

Graphique 10 : L'évolution de la Bourse de New York depuis 1989



Source : Financial Times, Daily Press.

Les conséquences potentielles d'une forte correction à Wall Street sont de deux ordres :

- arrêt de la croissance américaine, voire récession en raison de la conséquence immédiate et vraisemblablement très brutale que cela aura sur la consommation des ménages américains (l'effet Pigou jouera dans l'autre sens), ce qui signifie, pour l'Europe, chute de ses exportations vers la zone nord américaine ;
- onde de choc sur l'ensemble des marchés financiers de la planète, notamment en raison d'un rapatriement des capitaux américains placés hors des Etats-Unis vers leur pays et des capitaux japonais placés à Wall Street vers le Japon. La chute des bourses européennes, et notamment française, qui en résultera ne devrait pas avoir un effet très substantiel sur la consommation des ménages français, vu le faible nombre de détenteurs d'actions et la part limitée des placements actions dans le total de l'épargne française. Par contre, la baisse du dollar qui s'en suivra sera très pénalisante pour nos exportations, non seulement vers les Etats-Unis mais également vers le reste du monde, et peut même conduire à une augmentation de nos importations de biens et services américains.

Le choc d'une correction à Wall Street sur le rythme de croissance français devrait être significatif. Sa probabilité d'occurrence est élevée. Cependant, ses conséquences seront immédiatement combattues aux Etats-Unis : ceux-ci disposent de moyens puissants pour éviter une récession par leur politique monétaire et par leur politique budgétaire et fiscale qui a de très larges marges de manœuvre puisque le budget est en excédent. Par ailleurs, la zone euro peut également réagir par un assouplissement immédiat de sa politique monétaire afin de faire bénéficier les entreprises et les ménages d'une baisse des taux d'intérêt courts et de ralentir le mouvement de dépréciation du dollar. Enfin, il est très vraisemblable qu'une forte correction des marchés actions entraîne, d'abord aux Etats-Unis puis par contagion en Europe, une baisse des taux d'intérêt à long terme.

On peut donc espérer que, si les mesures adéquates de politique économique sont immédiatement mises en œuvre, une correction de Wall Street ne se traduise que par un ralentissement limité et temporaire de notre taux de croissance.

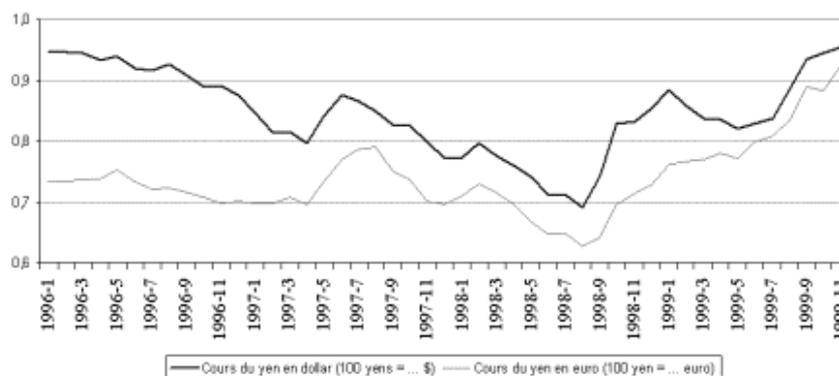
B - LA SURÉVALUATION DU YEN EST DANGEREUSE

Des indices fragiles et récents laissent entrevoir une possibilité, pour le Japon, de sortir de sa déflation (la première enregistrée par un pays développé depuis la crise des années trente). Mais la brutale appréciation du yen provoquée par ces premiers indices, si elle devait se poursuivre, est un double facteur de préoccupation :

- d'une part, parce qu'elle pourrait faire replonger le Japon dans la récession avec un risque non négligeable de contagion au reste de l'Asie, ce qui handicaperait nos exportations ;
- d'autre part, parce qu'elle est de nature à déstabiliser Wall Street et à entraîner une augmentation des taux longs américains et donc européens.

On peut toutefois espérer qu'un consensus international se dégage pour procéder à des interventions conjointes des banques centrales du G7 pour endiguer ce phénomène.

Graphique 11 : L'évolution du yen depuis 1996



Source : CES à partir de données Rexecode (moyennes mensuelles).

C - L'ÉVOLUTION DU PRIX DU PÉTROLE PEUT CRÉER DES RISQUES

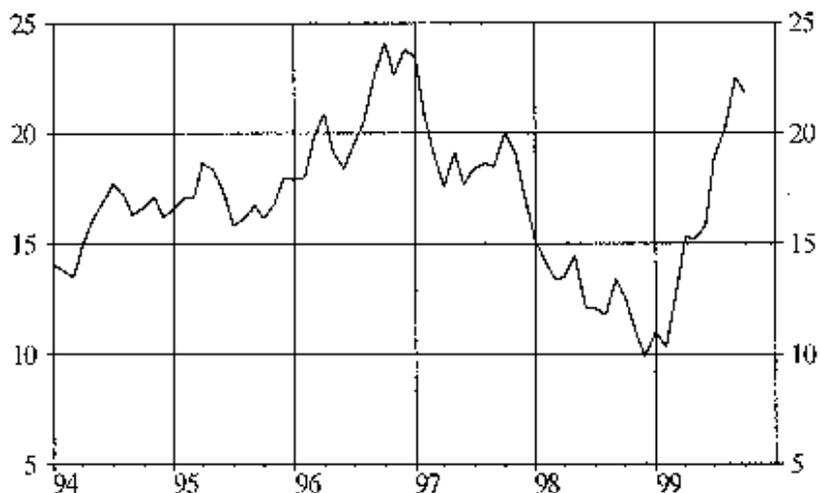
La poursuite de l'augmentation du prix du pétrole est une menace : en un peu plus de six mois, le prix du baril de brut a plus que doublé. Un mouvement aussi sensible, quoique moins fort que ceux de 1973 et 1979, aurait autrefois été qualifié de « *choc pétrolier* » et aurait déclenché simultanément une flambée inflationniste et un ralentissement de la croissance. Il n'en a rien été, jusqu'ici, pour deux raisons :

- d'abord, la part de la consommation des produits pétroliers dans le PIB a substantiellement diminué ;
- ensuite, si le mouvement de correction a été très brutal (le baril passant d'environ 10 \$ à plus de 25 \$), il faisait suite à une baisse très prononcée et il se retrouvait à des niveaux, certes un peu supérieurs, mais pas très différents de ceux enregistrés avant ce double mouvement (18 \$).

Aujourd'hui, les experts sont partagés : certains anticipent une poursuite du mouvement de hausse ; d'autres, au contraire, considèrent qu'une correction à la baisse est vraisemblable. Si l'hypothèse d'une poursuite de la hausse se révélait exacte, il pourrait y avoir un certain risque d'une reprise de l'inflation. La seule existence de cette menace potentielle pourrait servir d'alibi à la BCE pour relever à nouveau son taux d'intervention, ce qui ne pourrait évidemment que ralentir la croissance.

Graphique 12 : L'évolution du prix du pétrole depuis 1994

(Prix du pétrole brut importé en France, en dollar par baril)



Source : INSEE, mission INSEE CES.

D - L'AMÉRIQUE LATINE CONNAÎT DE PROFONDS DÉSÉQUILIBRES

Le continent sud-américain présente de très nombreux signes de déséquilibres : corruptions endémiques, spéculations frénétiques, endettements internes et externes élevés, déséquilibre chronique des budgets et des balances des paiements (dû notamment à une fuite permanente des capitaux), inégalités sociales massives, pouvoirs politiques faibles et illégitimes (guerres civiles dans certains cas)...

Après la dévaluation du real brésilien qui peut provoquer une spirale inflationniste et qui a provoqué de sérieux dégâts chez ses voisins, notamment l'Argentine, la défaillance sur les *Brady's Bonds* de l'Équateur (même s'il s'agit d'un très petit pays) peut inquiéter par ses risques de contagion et est un indice supplémentaire du degré d'instabilité de cette région. Une crise financière se généralisant à l'ensemble de la zone, comme cela s'est produit dans l'Asie du sud-est en 1997-1998, n'est pas à exclure. Toutefois, l'importance des intérêts économiques des États-Unis, notamment au Mexique et au Brésil, devrait conduire, dans cette hypothèse, à des interventions correctrices vigoureuses du Trésor américain et du FMI.

Ceci conduit à relativiser les conséquences de ce risque pour la zone euro, d'autant que le pays européen qui serait, dans ce cas, le plus immédiatement et le plus fortement touché - l'Espagne - est celui qui connaît un des rythmes de croissance les plus élevés de la zone. La menace la plus sérieuse, quant à ses conséquences pour l'Europe, serait celle d'une contagion dans la défaillance des systèmes bancaires de ce continent.

E - LA CHINE ET LA ZONE ASIATIQUE

1. La Chine : la dévaluation du yuan est un risque sérieux

Il n'est pratiquement pas possible de se faire une opinion sérieuse sur la situation de l'économie chinoise. Au demeurant, un ralentissement de son rythme de croissance n'aurait qu'une influence secondaire sur le rythme de la croissance mondiale. Il convient toutefois de signaler que la dévaluation du yuan, qui paraît vraisemblable, est de nature (suivant son ampleur et surtout ses conséquences éventuelles sur Hong-Kong) à avoir un impact négatif non négligeable sur l'Asie du sud-est.

2. L'Asie du sud-est : un retournement fragile

Le rebond de la Corée - dont le taux de croissance est passé de - 5,8 % en 1998 à + 6,5 % en 1999 - et, dans une moindre mesure, de Singapour, de Hong-Kong et de la Thaïlande, a surpris les observateurs internationaux par sa rapidité et son ampleur. Or, comme l'ont souligné les organisations internationales (FMI, OCDE), il s'est produit sans que les déficiences structurelles de ces pays aient été corrigées : l'endettement des *chaebols* est resté à des niveaux absurdes et intenable et les systèmes bancaires de ces pays - fragilisés par la crise de l'été 1998, contraints pour des raisons politiques de maintenir leurs crédits à des entreprises en situation de faillite virtuelle, gérées de manière non professionnelle -, acteurs et objets de la corruption et de la spéculation, sont menacés, à tout moment, de défaillances.

Une « *réplique* » de la crise de l'été 1998 est vraisemblable à plus ou moins court terme. De son ampleur - qui est imprévisible - dépendront les conséquences sur le rythme de croissance européen.

*
* *

En conclusion, la croissance, auto-entretenu par des anticipations favorables des ménages très fortes (et en augmentation continue) et des dirigeants d'entreprises redevenus optimistes, se réalise dans un contexte où elle ne peut buter sur **aucune** contrainte propre à l'économie française : solde des échanges extérieurs largement excédentaire, déficits et dettes publics en réduction et sous les normes du pacte de stabilité, inflation inexistante. A moyen terme, le retard de croissance accumulé pendant les années de restriction monétaire (*l'output gap*) devrait même permettre à la France de connaître un rythme de croissance de l'ordre de 3 % pendant plusieurs années sans se heurter au problème des capacités de production.

On ne risque donc pas les situations connues dans le passé où il avait fallu « *casser* » la reprise par un durcissement des politiques budgétaire et/ou monétaire en raison des déséquilibres du commerce extérieur ou de l'inflation.

Par ailleurs, si tous les ingrédients internes à la zone euro sont réunis pour que celle-ci connaisse une croissance **forte** et **durable**, susceptible de lui

permettre de retrouver enfin le **plein emploi**, il importe de prendre en compte les aléas d'ordre externe qui, selon le moment où ils se produiront, sont susceptibles de contrarier ce scénario optimiste. Le risque le plus sérieux, par sa probabilité d'occurrence comme par l'ampleur de ses conséquences, est incontestablement la surévaluation de Wall Street.

Pour le Conseil économique et social, il n'existe pas de raisons d'ordre interne pour que le taux de la croissance en 2000 ne soit pas élevé, ce qui permettra une nouvelle réduction du chômage. Ceci ne doit toutefois pas conduire à oublier les graves déséquilibres que connaît la société française et notamment les deux questions majeures que sont la réinsertion des chômeurs de longue durée et la lutte contre la précarité et la pauvreté.

CHAPITRE II

QUELLE POLITIQUE EUROPÉENNE POUR SOUTENIR LA CROISSANCE ET LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE ?

Non seulement, la plupart des pays européens, et la France en particulier, n'ont pas retrouvé un taux de croissance conforme à leur niveau potentiel théorique mais, de plus, pour rattraper le retard considérable accumulé entre 1992 et 1997, il serait possible et souhaitable de dépasser ce potentiel théorique, notion d'ailleurs imprécise et évolutive.

Or, de nombreux instruments d'action pour soutenir, voire accélérer, le rythme de croissance des pays européens et lutter contre le chômage ne relèvent plus de la compétence des Etats nationaux mais des diverses instances européennes (BCE, Conseil des ministres de la zone euro, Conseil des chefs d'Etat et des ministres de l'Union européenne, Commission).

C'est donc par cet échelon qu'il convient d'aborder la question des voies et moyens de réalisation d'un tel objectif, en ne perdant pas de vue que les progrès de l'Europe du marché unique doivent être confortés par ceux de l'Europe sociale afin notamment de promouvoir l'adhésion des peuples à l'idée européenne.

I - REVENIR A UNE POLITIQUE MONÉTAIRE ACCOMMODANTE : ARRÊTER DE POURSUIVRE LE « FANTÔME » DE L'INFLATION

Il a été amplement démontré que c'est le « *policy mix* » désastreux, pratiqué par la France au cours des années 1992 à 1997, qui est une des explications majeures de nos difficultés passées. **Il est vital de ne pas commettre, à nouveau, les mêmes erreurs.**

Il n'existe **aucun** indice de risque inflationniste pour la zone euro dans son ensemble : non seulement, l'indice des prix reste à des niveaux historiquement extrêmement faibles mais, de surcroît, l'ampleur du chômage rend stériles les craintes éventuelles sur un emballement des salaires ; en outre, l'évolution des taux de marge des entreprises, des coûts salariaux, de la productivité et des prix de gros vont plutôt dans le sens d'un relâchement des tensions en matière de prix ; enfin, le taux d'utilisation des équipements est loin d'être à un sommet. On ne voit donc pas comment pourraient apparaître, à court ou à **moyen terme**, des tensions inflationnistes dans la zone euro considérée globalement qui bénéficie d'un ensemble de facteurs **structurels** favorables à la désinflation, thème qui mériterait de faire l'objet d'une saisine spécifique au sein de notre Assemblée.

Dans ce contexte, le durcissement de la politique monétaire que la BCE a laissé entrevoir cet été et a concrétisé cet automne avec le relèvement de son taux directeur le 4 novembre est parfaitement injustifié et, bien évidemment, va ralentir la croissance. D'ores et déjà, la seule annonce en juillet par le Conseil de la BCE d'un « *biais restrictif* » avait contribué à faire remonter les taux d'intérêt et on a commencé à percevoir, depuis la rentrée, les premiers signes d'un

ralentissement de la demande des prêts acquéreurs. Par ailleurs, cette tendance a été **gravement** amplifiée par les multiples déclarations des responsables de la BCE, cet automne, avant même la décision formelle de relever le taux directeur à 3 %. Elles ont contribué à faire remonter **fortement** l'ensemble des taux.

Les taux longs (10 ans OAT) sont passés de 3,90 à la fin 1998 à 5,60 le vendredi 16 octobre, soit + 170 points de base. Plus grave que l'augmentation en valeur absolue, cette variation en valeur relative est considérable (+ 140 %) d'autant plus qu'elle s'est produite en très peu de temps : en 2 mois, cet été, les taux longs ont augmenté de 70 points de base ! Il est inexact de prétendre que ceci n'est que le reflet de la tension des taux longs aux Etats-Unis (lié aux craintes inflationnistes dans ce pays). Cet élément n'est qu'une explication partielle puisque, dans le même temps, l'écart entre les taux longs américains et euro s'est fortement réduit passant de 0,90 à 0,63.

L'explication réside, d'une part, dans la crainte des opérateurs d'un fort resserrement de la politique monétaire de la BCE comme le montrent les anticipations stupéfiantes sur les taux courts et, d'autre part, dans la diffusion progressive, parmi les opérateurs de marché, d'une interrogation sur les informations dont disposerait la BCE permettant de croire qu'il y aurait des tensions inflationnistes cachées.

Ainsi, depuis le milieu du mois d'août 1999, le taux du 3 mois *cash* est passé de 2,70 % à 3,40 %, le taux du 3 mois *futur* (départ juin 2000) de 3,50 % à 4,00 %, soit 100 points de base au-dessus du JJ actuel, et le 2 ans OAT est passé de 2,70 % en février 1999 à 4,04 % le 15 octobre 1999. On constate une évolution similaire des taux *forward* calculés à partir d'une courbe de *swap* puisque le taux 1 an dans un an (départ octobre 2000) atteint 4,65 %, le taux 2 ans dans un an 5,15 % et le taux du 2 ans dans 2 ans (départ octobre 2001) à 5,75 % se retrouve ainsi au niveau du 10 ans *swap* actuel et supérieur au 10 ans d'il y a 2 mois, soit 5,40 %. Par ailleurs, cette tension sur les taux, provoquée par la BCE, a entraîné un redressement trop rapide de l'euro : stabilisé à 1,05 par rapport au dollar, il a atteint 1,09 le 18 octobre 1999.

Les deux évolutions des taux longs et courts et de la parité de l'euro sont inquiétantes d'un double point de vue : en valeur absolue parce que les niveaux atteints sont négatifs pour la croissance mais, surtout, la rapidité avec laquelle ces mouvements se sont produits et leur ampleur sont de nature à inverser les anticipations favorables des ménages et des entreprises.

Cette situation est devenue brutalement si sérieusement préoccupante que, fait rarissime et insolite, le Directeur général du FMI, M. Michel Camdessus, a demandé à la BCE « **d'éviter d'étrangler la reprise en cours en relevant ses taux** ». Il a même ajouté : « *les pressions inflationnistes ne sont pas là* ». Reste que, comme le constatent les experts des marchés, « *la hausse récente des taux à laquelle s'ajoute la remontée de l'euro face au dollar constitue, d'ores et déjà, un resserrement monétaire d'une ampleur supérieure à l'assouplissement intervenu en avril* ».

On peut même se demander si les propos tenus par les responsables de la BCE n'avaient pas en réalité pour but d'entraîner une hausse des taux de marché permettant de justifier *a posteriori* le relèvement du taux directeur.

Le Conseil économique et social est particulièrement préoccupé par les nouvelles orientations restrictives des responsables de la BCE, qui paraissent hantés par le « fantôme de l'inflation », selon l'heureuse formule de Jean-Paul Fitoussi, et par la manière dont elle les met en œuvre. Il souhaite que le Parlement européen et, plus généralement, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union, se saisissent le plus rapidement possible de la question de la transparence et du contrôle démocratique des décisions de la BCE, seule institution monétaire totalement indépendante dans le monde.

II - NE PAS INCITER À LA SURÉVALUATION DE L'EURO

On nous a expliqué pendant des années qu'un des avantages importants du traité de Maastricht est que la création d'une monnaie unique permettrait, non seulement d'éviter les dévaluations compétitives intra-européennes, mais nous mettrait à l'abri des évolutions erratiques du dollar. Or, tout a été fait lors de l'entrée dans l'euro pour que sa parité soit la plus forte possible contre le dollar. Combinée à la crise asiatique, cette situation a eu les conséquences négatives que l'on connaît sur le taux de croissance des économies européennes fin 1998 - début 1999.

Le relâchement de la politique monétaire de la BCE décidé en avril, qui s'est accompagné de la dépréciation de l'euro contre le dollar, fait partie des éléments qui expliquent le rebond que nous sommes en train d'enregistrer (entre janvier et septembre 1999, l'euro s'est affaibli de plus de 6,5 % par rapport à l'ensemble des autres devises et même de 10 % par rapport au dollar). Rappelons avec force que cette analyse vient d'être confirmée par le nouveau prix Nobel d'économie, le professeur Robert Mundell, qui a qualifié la baisse de l'euro de « *bénédiction cachée* » pour la croissance et la baisse du chômage.

Non seulement, il serait totalement inopportun que le durcissement de la politique monétaire européenne conduise à une nouvelle appréciation excessive de l'euro, mais le Conseil économique et social estime qu'en cas de chute du dollar due au déficit de la balance extérieure américaine ou de krach à Wall Street, il serait indispensable que le Conseil des ministres des finances de la zone euro décide d'intervenir sur les marchés pour enrayer une telle tendance, car d'après le traité il est la seule autorité compétente pour prendre des décisions relatives à la parité de l'euro.

III - DONNER UN CONTENU ET UNE RÉALITÉ AU PACTE EUROPÉEN POUR L'EMPLOI

A - MOBILISER TOUS LES DOMAINES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE POUR LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE

Après les résultats obtenus à Luxembourg et la création de l'Euro-11, l'adoption du pacte européen pour l'emploi par le Conseil européen de Cologne (juin 1999) a marqué une nouvelle étape d'un processus devant permettre d'atteindre une croissance forte et créatrice d'emplois. Ce pacte repose sur les trois piliers suivants :

- le « *processus de Luxembourg* » qui vise à la mise en œuvre d'une stratégie coordonnée pour l'emploi ;
- le « *processus de Cardiff* » dont le but est d'améliorer le fonctionnement des marchés des biens, des services et des capitaux et qui recouvre, en particulier, les politiques d'innovation en faveur d'un relèvement du rythme de la croissance potentielle ;
- le « *processus de Cologne* » qui porte sur l'interaction entre la politique monétaire, les politiques budgétaires et les évolutions salariales afin de favoriser l'émergence d'un « *policy mix* » harmonieux.

Le processus de Luxembourg est en marche. Il faut désormais le renforcer pour en faire un véritable instrument de coordination. Les partenaires sociaux sont d'ores et déjà consultés sur la définition de la stratégie européenne pour l'emploi dans le cadre du Comité permanent pour l'emploi. Toutefois, compte tenu des interactions entre les différentes composantes de la politique macro-économique, il est également important de créer les conditions d'un dialogue entre les partenaires sociaux, les gouvernements et la BCE, dans le respect de l'indépendance de chacun.

Ce dialogue a pour objectif, non pas de mettre en place une coordination contraignante qui lierait les décisions de chacun, mais de susciter un échange de vues fructueux. Il sera centré sur les questions macro-économiques : conjonctures nationales et de la zone euro, prévisions à l'horizon d'un an, politique monétaire et politiques budgétaires, perspectives de prix et de salaires. Il peut également être l'occasion pour les partenaires sociaux de faire part de leur opinion sur les « *grandes orientations des politiques économiques* » (GOPE) de l'Union, qui sont la clef de voûte de la coordination des politiques économiques, et sur les questions structurelles. Seront représentés pour ces discussions - qui se tiendront deux fois par an, à l'automne et au printemps, en amont de l'adoption des GOPE - les confédérations européennes de salariés (CES) et d'employeurs (UNICE), la BCE, les ministres de l'économie et des finances, les ministres du travail et des affaires sociales et la Commission.

Cette tentative est nouvelle et ambitieuse. Le Conseil économique et social souhaite que ce dialogue macro-économique s'affirme comme un processus permanent de concertation au bénéfice de la croissance et de l'emploi en Europe.

B - DES ACTIONS STRUCTURELLES EUROPÉENNES EN FAVEUR DE LA CROISSANCE À LONG TERME

Pour lutter contre le chômage, cancer des sociétés européennes depuis un quart de siècle, il faut une croissance forte et surtout durable. Les instruments nationaux pour faciliter et encourager cette croissance sont, depuis le traité de Maastricht, largement sous contrainte (ratio de dettes publiques notamment).

C'est donc au niveau européen qu'il existe des marges de manœuvre pour mener une action publique en faveur de la modernisation des infrastructures et du soutien à l'innovation, facteurs de croissance sur le long terme. Des programmes ambitieux de création ou de modernisation de tout ce qui contribue à la vitesse de circulation des hommes, des marchandises et des informations (TGV, réseaux câblés...) devraient être décidés à Bruxelles. Les idées existent : elles figuraient notamment dans le « *Plan Delors* » qui n'a jamais été sérieusement mis en œuvre et mériterait d'être actualisé.

Leur financement ne doit pas passer par une augmentation du budget européen dont le financement par les budgets nationaux est déjà d'un poids très lourd et qui ne pourrait conduire qu'à un relèvement des prélèvements obligatoires allant à l'encontre du but recherché.

L'Europe, dans son ensemble, a une capacité d'endettement considérable : la qualité de sa signature, au moment où la dette externe américaine et la dette publique japonaise explosent, est la meilleure du monde. C'est donc par un recours à un endettement de l'Union européenne que le Conseil économique et social recommande que soit financé un programme de modernisation des grandes infrastructures de communication et de soutien à la recherche.

Il est paradoxal de voir l'ampleur des sommes publiques consacrées par les Etats-Unis au soutien de la recherche (par les budgets de la Défense et de la NASA notamment) et la faiblesse des volumes d'aides publiques européennes à de grands projets de recherche en faveur, notamment, des nouvelles technologies.

C'est pourquoi, le Conseil économique et social appelle de ses vœux la mise en œuvre effective des orientations du « *Plan Delors* » qui pourrait constituer un véritable « *pacte social européen de croissance* ».

C - LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES EUROPÉENNES EST INDISPENSABLE POUR FAIRE FACE AUX ÉVOLUTIONS ASYMÉTRIQUES

Tous les économistes considèrent que le système institutionnel européen de décisions économiques est déséquilibré et qu'un choc asymétrique, c'est-à-dire, l'apparition de tensions récessionnistes ou inflationnistes dans une partie seulement de la zone euro, conduirait à de graves difficultés si la coordination des politiques économiques ne progresse pas : la politique monétaire unique doit certes viser à amortir les fluctuations **de la zone** mais elle ne peut atténuer les divergences conjoncturelles **entre pays** car il ne lui est pas possible de prendre en considération les situations propres à chaque pays.

La gestion des chocs spécifiques revient donc aux politiques nationales, en particulier aux politiques budgétaires. Ceci suppose que les autorités compétentes se concertent en se fixant un double objectif : permettre à chacun d'avoir une politique adaptée à sa position dans le cycle, par exemple en recommandant un resserrement face à une surchauffe et un assouplissement face à une demande insuffisante ; veiller à ce que ces différentes actions assurent une cohérence à la politique budgétaire agrégée de la zone et permettent de mettre en place un bon « *policy mix* » .

Dans cette optique, le Conseil économique et social considère qu'il conviendrait de créer un fonds d'action conjoncturelle au niveau de la zone euro qui devrait être utilisé pour des dépenses de soutien à la conjoncture dans les pays qui connaîtraient un ralentissement temporaire de leur croissance.

IV - L'EUROPE SOCIALE NE DOIT PAS RESTER AU STADE DE L'INCANTATION

L'intégration économique et monétaire des onze pays de la zone euro et, à plus long terme, de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, aura assurément de fortes incidences sur le fonctionnement des marchés du travail et des systèmes de protection sociale. Il est clair qu'il ne saurait s'agir ici de traiter ce sujet dans son ensemble mais seulement d'évoquer un débat qui occupera la scène de l'actualité européenne au cours de l'année à venir. C'est aussi, pour notre Assemblée, une invitation à se saisir de ce thème, afin notamment de participer à la réflexion en cours concernant les axes de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2000.

A - RÉPONDRE AUX DÉFIS

Les systèmes sociaux européens vont être très rapidement confrontés à des défis qu'il importe d'analyser avant de décrire la problématique des avenir souhaitables de l'Europe sociale qui peuvent être recensés.

L'Union européenne doit d'abord affronter deux données de fait : **la montée du chômage de masse et de l'exclusion, résultant, pour l'essentiel, de vingt-cinq ans de croissance molle et persistante dans nombre d'Etats membres, d'une part, l'inéluctable vieillissement démographique qui soulève partout des interrogations sur l'avenir des retraites et sur l'évolution des dépenses de santé pour les trente ou quarante prochaines années, d'autre part.**

Par ailleurs, l'existence de l'euro modifie considérablement le contexte et pose désormais deux questions importantes aux responsables politiques ainsi qu'aux acteurs sociaux : la première concerne le degré nécessaire de coordination des politiques sociales dès lors qu'aucun ajustement par le taux de change n'est plus possible ; la seconde porte sur le degré souhaitable d'harmonisation des prélèvements obligatoires et des prestations sociales, dans la mesure où la monnaie unique va faciliter la mobilité des biens, des services, des capitaux et des personnes.

Mais il importe de noter que toute avancée en la matière se heurte à des difficultés considérables liées à l'hétérogénéité des systèmes de relations

professionnelles en Europe et au caractère, pour l'heure essentiellement national, de l'exercice de la solidarité, c'est-à-dire de la protection sociale. C'est pourtant par un mouvement d'harmonisation par le haut des systèmes sociaux nationaux que la dimension sociale de l'Union pourra devenir une réalité.

B - LES AVENIRS SOUHAITABLES DE L'EUROPE SOCIALE

Nul ne sait, à ce jour, vers quel modèle s'orientera finalement l'Union. Notre Assemblée, pour sa part, ne peut que réitérer les conclusions auxquelles elle était parvenue à l'issue de son examen du « *Livre vert sur la politique sociale européenne* », en 1994 :

« Le Conseil économique et social tient à rappeler à ce stade qu'une politique sociale progressiste nécessite une politique économique soutenant l'activité, une politique industrielle dynamique et une organisation des marchés mondiaux qui, loin de toute pratique protectionniste, assure les conditions d'une concurrence loyale et prohibe le « dumping » social.

Cependant, la reconnaissance de cette légitimité suppose remplies plusieurs conditions : la première est la volonté commune d'un retour à la croissance. (...) La deuxième condition est l'affirmation d'une réelle politique communautaire d'autant plus nécessaire que l'Europe s'élargit. (...) La troisième condition est la clarification du rôle respectif des acteurs sociaux et des institutions politiques. (...) Enfin, la dernière condition est le sens donné au concept de politique sociale européenne. Celle-ci ne se résume pas à une simple addition de mesures, aussi pertinentes et nécessaires soient-elles. Elle ne se réduit pas plus au seul champ de l'activité professionnelle. La politique sociale n'existe que si elle se fonde sur une philosophie et est mise en œuvre par une pluralité d'acteurs. Entre la voie de l'ultra-libéralisme et celle d'un encadrement réglementaire de toutes les relations sociales, il en existe une autre, celle de la règle du jeu social ».

Notre Assemblée considère qu'il est aujourd'hui indispensable de passer de l'incantatoire aux actes et estime que le gouvernement français devrait demander la convocation d'un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement européens consacré aux problèmes sociaux (droit du travail, systèmes de protection sociale, etc.). Le Parlement européen et le Comité économique et social devraient être associés à cette démarche. Il y a urgence si l'on veut mettre fin à toutes les formes de « *dumping* » social de certains Etats membres (actuels ou futurs) qui attirent les investisseurs français et étrangers grâce, notamment, à des réglementations du travail laxistes et à des systèmes de protection sociale très insuffisants.

V - LA FRANCE ET L'EUROPE DOIVENT AGIR AU NIVEAU MONDIAL

A - UNE RÉFORME DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL EST URGENTE

Si le Congrès américain (mais, étonnamment, pas les parlements européens) a commencé à se saisir du détournement des aides publiques internationales par des groupes maffieux, si les pays du G7 ont exigé du FMI que soit réexaminée l'efficacité de ses interventions pour prévenir les crises financières internationales, personne, jusqu'ici, ne semble s'être soucié des conséquences pour l'emploi en Europe des modalités des aides du FMI aux pays en crise.

Sur ces trois questions, plus ou moins directement liées et qui posent le problème du contrôle de cette organisation par ses principaux contributeurs (les pays de l'OCDE), le Conseil économique et social souhaite que le gouvernement français, non seulement intervienne fortement à Washington, mais prenne l'initiative de saisir ses partenaires européens pour essayer d'organiser une intervention conjointe des pays de la zone euro. En outre, il lui paraîtrait opportun que le Parlement français et le Parlement européen inscrivent ce sujet à l'ordre du jour de leurs débats.

1. Le détournement des aides publiques internationales par des groupes maffieux

Il est aujourd'hui établi qu'une fraction des aides financières internationales à l'Indonésie a été frauduleusement détournée de son objectif à des fins de financement politique ou d'enrichissement personnel.

Il existe de sérieuses présomptions que les versements du FMI à la Russie n'ont servi qu'à enrichir quelques dizaines de spéculateurs ayant des liens avec les responsables politiques de ce pays. Au-delà, d'ailleurs, de l'épisode ponctuel du fort soupçon de détournement via la Bank of New York d'une fraction des versements du FMI, dans le cadre de la spéculation contre le rouble et sur les bons du Trésor russes, plus généralement, macro-économiquement, on ne peut que constater que le flux net des sorties de capitaux privés, au cours des cinq dernières années, est très supérieur aux aides reçues par ce pays.

En dehors de tout aspect moral - soutien financier international à des régimes qui appauvrissent leur pays à des fins d'enrichissement personnel de leurs dirigeants et de leurs proches - une question beaucoup plus concrète doit être posée : **qui paye ?** Et la réponse est : les contribuables des pays occidentaux. C'est au nom de la défense des contribuables américains que le Congrès américain a déclenché des enquêtes sur les détournements frauduleux des aides publiques internationales.

C'est pour la même motivation que le Conseil économique et social estime indispensable une intervention de la France, à Washington d'une part, à Bruxelles d'autre part, pour que les pays européens, membres du G7 ou du FMI, coordonnent leurs réactions.

2. L'utilisation des aides du FMI pour maintenir les distorsions de concurrence destructrices d'emplois en France

Le cas de la Corée du Sud est le plus caricatural. Les aides du FMI ont permis d'éviter la faillite des *chaebols* et, notamment, de Daewoo. Ce faisant, elles ont évité aux banques occidentales de subir de lourdes pertes sur les prêts consentis aux grandes firmes de ce pays. Mais elles ont facilité, en tout cas pour l'instant, la survie de Daewoo France, déjà bénéficiaire d'aides publiques françaises. Cette filiale française du *chaebol* coréen continue ainsi à faire de la concurrence déloyale à Seb et à Moulinex. La logique aurait été de conditionner l'aide internationale au dépôt de bilan des *chaebols* les plus endettés et en situation de faillite virtuelle. Cela aurait permis la reprise pour le franc symbolique, par Seb ou Moulinex, des usines de Daewoo en France. On peut s'interroger par ailleurs sur l'opportunité des aides publiques françaises et européennes consenties en parallèle à ce type d'investisseur.

Au contraire, le FMI afin, d'une part, de contenir les pertes d'institutions financières privées et, d'autre part, de limiter l'ampleur de la récession et donc du chômage dans les pays s'étant livrés à une très rapide expansion, bâtie sur une accumulation considérable de dettes, met en œuvre des actions, financées par les contribuables occidentaux, qui permettent aux entreprises de ces pays de poursuivre une concurrence déloyale contre nos firmes, ce qui se traduit par de la **destruction d'emplois chez nous**. Dans le cas de la Corée, ce constat s'applique également à la construction navale.

Là encore, le Conseil économique et social estime que le gouvernement et le parlement français devraient se saisir de cette question et mener des investigations approfondies sur l'utilisation des aides publiques internationales au détriment de l'industrie française. Notre Assemblée serait également fondée à étudier cette question dans le cadre d'une saisine spécifique.

3. Le rôle des spéculateurs dans les crises financières internationales

Ce sujet est complexe et controversé. La mondialisation, la dérégulation des marchés financiers, la multiplication des fonds d'investissement dans les paradis « *off shore* » contrôlables par aucune autorité et recourant massivement aux crédits pour augmenter la rentabilité des sommes placées par leurs intermédiaires, combinées avec la croissance exponentielle du blanchiment de l'argent de la drogue, ont vraisemblablement contribué à accroître la volatilité des marchés financiers. Jamais, depuis 1930, le monde n'avait été aussi prêt d'une crise financière systémique qu'à l'été 1998 lors de la quasi faillite d'un des plus grands fonds spéculatifs (*hedge funds*) américains (LTCM).

Les remèdes sont loin d'être évidents. Des études ont été engagées à la demande du G7 sans résultats tangibles jusqu'ici. Le problème de « *l'aléa moral* », c'est-à-dire des pertes à faire assumer par les prêteurs privés (actuellement souvent sauvés grâce aux interventions publiques), est posé et fait l'objet d'âpres débats. Au-delà de ces controverses, la question que l'on doit se poser est : peut-on (et comment) empêcher ou, en tout cas, limiter la spéculation internationale dont les excès sont de nature, par la création, puis l'explosion de

bulles financières, à déstabiliser l'économie réelle des grands pays industrialisés ?

La création d'une taxe sur les transactions financières évoquée, il y a une vingtaine d'années déjà, par le prix Nobel américain James Tobin, et qui connaît depuis la crise financière asiatique un regain d'intérêt, est intellectuellement très séduisante. Sa mise en œuvre serait toutefois d'une grande complexité et nécessiterait un débat très approfondi quant à ses conditions d'application. A l'intérieur de chacun des grands pays dotés de places financières internationales, la régulation des fonds spéculatifs se heurte, en effet, à l'objection de leur délocalisation sur des places « *off shore* ».

Le Conseil économique et social déplore l'inaction actuelle des autorités des pays membres du G7 et souligne le risque que cette situation fait peser sur la croissance des pays de la zone euro. Il recommande que l'on cesse de réunir des groupes de travail pour que les autorités du G7 au plus haut niveau annoncent enfin des décisions, en s'appuyant notamment sur les réflexions menées à la Banque des règlements internationaux (BRI). Le gouvernement français a pour sa part présenté, au niveau européen, un certain nombre de propositions destinées à lutter contre les paradis fiscaux dont la mise en œuvre constituerait un premier pas en ce sens.

B - DÉFENDRE LES INTÉRÊTS DE L'EUROPE DANS LA NÉGOCIATION DU CYCLE DU MILLÉNAIRE

Les Etats membres de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) se sont réunis en novembre dernier à Seattle pour lancer un nouveau cycle de négociations commerciales. L'importance des enjeux à moyen et long terme justifie que notre Assemblée se soit prononcée sur ce sujet dans le cadre d'un avis adopté le 24 novembre 1999. Il faut souhaiter que ses recommandations seront suivies d'effets et notre Assemblée ne manquera pas de se ressaisir de ce sujet au fur et à mesure du déroulement des négociations.

*
* *

La lutte pour la croissance et l'emploi comporte, on l'a vu, une dimension européenne de plus en plus déterminante. Il importe, pour le Conseil économique et social, d'en prendre acte et de faire en sorte que la construction européenne se traduise par une démultiplication des efforts de chacun des Etats membres en la matière. C'est là une condition nécessaire à la vitalité du projet des « *pères fondateurs* ».

CHAPITRE III

LES GRANDS AXES D'ACTION DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EN FRANCE

Pour le Conseil économique et social, le retour au plein emploi est une impérieuse nécessité. Cette perspective désormais possible ne peut toutefois devenir réalité qu'à la condition que le sentier de croissance actuel de l'économie française s'affirme suffisamment durable. A cette fin, il est indispensable que les capacités productives des entreprises soient accrues, ce qui passe par une accélération de leurs investissements ainsi que par une large diffusion des nouvelles technologies non seulement dans les entreprises mais aussi au sein des ménages (Internet).

Par ailleurs, le retour de la croissance doit être mis à profit pour maîtriser les dépenses publiques afin de reconquérir des marges de manœuvre tout en s'attachant à favoriser la progression du pouvoir d'achat des ménages, à réduire les inégalités et, plus généralement, à préserver ou à reconstruire le lien social.

I - LE RETOUR AU PLEIN EMPLOI EST UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ

A - UNE RÉDUCTION DU CHÔMAGE TRÈS NETTE MAIS ENCORE INSUFFISANTE

1. L'importance des créations d'emplois depuis 1997...

1.1. Le retournement de 1997

La création d'emplois a naturellement suivi, tout au long des années 90, l'évolution - souvent médiocre - de la conjoncture économique. Au total, la population active occupée recensée par les enquêtes emploi de l'INSEE a progressé de 600 000 personnes entre janvier 1990 et janvier 1999 (+ 2,7 %) tandis que la population active totale augmentait, sur la même période, de 1,4 million de personnes (+ 5,7 %). Après un point bas touché en 1992-1993, la reprise des années 1994-1995 a été suivie d'une stagnation jusqu'à la fin de l'année 1996. Une vive reprise de l'emploi a, en revanche, été sensible en 1997 (création de 205 000 emplois salariés dans le secteur marchand) et surtout en 1998 (325 000) en raison notamment de la reprise économique.

Cette amélioration devrait se poursuivre en 1999 et 2000. Selon le gouvernement, en glissement sur l'année 1999, l'économie française créerait environ 220 000 emplois salariés dans le secteur marchand (en dépit du « *trou d'air* » qui a affecté les résultats du premier semestre) et 290 000 sur l'année 2000 (les deux tiers environ résultant du dynamisme de l'activité, le tiers restant étant dû à la réduction du temps de travail).

1.2. Une dynamique renforcée par la politique de l'emploi

Outre l'incitation à des accords sur la réduction du temps de travail (cf. *infra*), la politique des pouvoirs publics a cherché, dans la période récente, à conforter l'amélioration de la situation de l'emploi principalement par deux types d'interventions :

- la baisse du coût du travail par l'allègement des prélèvements obligatoires sur les bas salaires. Le dispositif général d'abaissement des cotisations sociales patronales a été instauré à partir de juillet 1993 et sera renforcé en 1995 et 1996 (ristourne dégressive pour les salaires inférieurs à 1,33 fois le SMIC). Il faut cependant noter un effet pervers possible se traduisant par le recrutement, pour de tels emplois, de travailleurs qualifiés ;
- la mise en place des emplois-jeunes, dispositif particulier d'accès à l'emploi dans le secteur non marchand devra, par ailleurs, concerner 350 000 jeunes en cinq ans dans des secteurs comme l'Education nationale, la police ou les collectivités locales. Selon le ministère de l'emploi, 158 000 emplois-jeunes avaient déjà été créés (et 120 000 embauches effectivement réalisées) à la fin de l'année 1998. L'objectif de 250 000 devrait être atteint d'ici la fin de l'année 1999. Les pouvoirs publics mettent l'accent sur la structuration et la professionnalisation des services ainsi créés afin d'assurer leur pérennisation au bout de la période de cinq années. Toutefois, ce mécanisme suscite l'anxiété des jeunes quant au devenir et à la nature de ces activités.

Au total, entre la fin 1998 et la fin 2000, quelque 220 000 emplois dans le secteur non-marchand devraient ainsi venir s'ajouter aux 510 000 créations d'emplois salariés marchands, portant à près de 700 000 le nombre total de postes supplémentaires créés.

Tableau 3 : Les créations d'emplois

(en milliers en fin d'année)

	1997	1998	1999	2000
Salariés du secteur marchand	+ 205	+ 325	+ 222	+ 292
Salariés du secteur non marchand ⁽¹⁾	+ 31	+ 91	+ 134	+ 85
Non salariés	- 14	- 11	- 21	- 14
Emplois totaux créés⁽²⁾	+ 222	+ 405	+ 335	+ 363

(1) y compris les emplois-jeunes.

(2) hors contingent.

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

1.3. L'enrichissement de la croissance en emplois

L'avis de notre Assemblée sur la « conjoncture au premier semestre 1999 » soulignait que « ce résultat est aussi à mettre au crédit de l'élévation du contenu en emploi de la croissance dans notre pays. Selon une étude de l'Unedic, le seuil à partir duquel l'économie française créée 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 % ».

Avec l'apparition progressive des effets du passage aux 35 heures, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2000 prévoit même que les gains de productivité apparente du travail par tête dans le secteur marchand s'infléchiront encore plus nettement. Ils s'établiraient, en moyenne annuelle, à 0,8 % en 1999 pour se redresser légèrement à 1,1 % en 2000. On peut s'interroger sur les conséquences à moyen terme, pour la compétitivité de notre économie, de gains de productivité plus faibles que dans le passé ou chez certains de nos principaux concurrents.

2. ...a permis une réduction sensible du chômage...

2.1. Le recul global du chômage

Après une très forte progression du chômage de l'été 1995 à l'été 1997, un net reflux du nombre des demandeurs d'emploi est constaté, de façon quasiment continue, depuis maintenant plus de deux ans. Avec 2 778 800 inscrits à l'ANPE à la fin du mois d'août en données corrigées des variations saisonnières, le nombre de personnes « à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée déterminée et n'ayant pas exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois » (demandeurs d'emploi de catégorie 1) a baissé de 7 % en un an et se trouve revenu à son niveau observé au début de 1993. En incluant les demandeurs d'emploi ayant travaillé plus de 78 heures dans le mois (catégories 1 + 6), ce qui correspond à la définition du chômage en vigueur jusqu'en 1995, la baisse est cependant un peu moins sensible (- 5,5 % en un an, soit un retour au niveau de la fin de l'année 1995).

Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT), c'est-à-dire tenant compte des personnes sans emploi, à la recherche d'un emploi et immédiatement disponibles, a baissé de 0,6 point sur les douze derniers mois, s'établissant actuellement à 11,3 % de la population active (un pic avait été atteint avec 12,6 % en juin 1997). Selon les données harmonisées fournies par l'office statistique européen Eurostat, **avec un taux de chômage de 11 % en août 1999, la France conserve cependant, aujourd'hui encore, un taux de**

chômage supérieur à la moyenne des quinze pays membres de l'Union européenne (9,3 %) et des onze participants à la zone euro (10,2 %).

2.2. Une évolution différenciée selon les types de demandeurs

Le recul global du chômage se traduit cependant par des évolutions contrastées selon les catégories de salariés, comme permet de le montrer la dernière enquête emploi de l'INSEE (janvier 1999). Les femmes sont ainsi plus touchées que les hommes (13,8 % contre 10,2 %) même si l'écart se réduit un peu. Le taux de chômage des ouvriers (15 %) et des employés (14 %) est trois fois plus élevé que celui des cadres (4,5 %).

Par ailleurs, **les jeunes de moins de 25 ans connaissent un niveau de chômage bien plus élevé que la moyenne (26,6 %)** même si, compte tenu de la scolarisation, ce taux diminue très sensiblement et correspond presque à celui de la moyenne de l'ensemble de la population quand il est rapporté à l'ensemble de la classe d'âge concernée (15 - 24 ans). Il reste que l'échec scolaire, s'il touche une plus faible proportion d'une tranche d'âge que par le passé, est d'autant plus un facteur de marginalisation que le niveau général d'éducation et les exigences de qualification se sont accrus. De surcroît, il est plus massivement constaté dans des zones géographiques où se concentrent les difficultés sociales et économiques de toute nature.

Enfin, alors que l'ancienneté moyenne de chômage est actuellement de près de 15 mois, plus de 38 % des demandeurs d'emploi de catégorie 1 sont concernés par le chômage de longue durée (c'est-à-dire supérieur à un an). L'INSEE souligne (*Données sociales* - 1999) que « *malgré les programmes successifs en leur faveur, le « noyau dur » du chômage de longue durée apparaît extrêmement difficile à entamer, même en cas de reprise de la croissance* ».

Ces deux derniers points sont d'autant plus préoccupants qu'ils ne sont pas sans lien avec le fait que, désormais, **à peine plus de la moitié des demandeurs d'emploi est indemnisée** (52 % au 31 mars 1999 selon le Bulletin de l'UNEDIC : 40,6 % par le régime d'assurance chômage et 11,6 % par le régime de solidarité). Ce taux d'indemnisation s'élevait encore à 64 % au 31 mars 1993. Or, l'absence de référence de travail suffisante - qui concerne au premier chef les jeunes -, l'ancienneté dans le chômage et le mécanisme même de l'allocation unique dégressive (AUD) figurent parmi les causes les plus importantes de la non-indemnisation. Ce qui souligne la nécessité de renégocier rapidement la convention Unedic et le dispositif de l'ARPE qui arrivent à échéance le 31 décembre 1999.

3. ...mais sans parvenir à enrayer le développement de la précarité

La notion de précarité du salariat est difficile à quantifier avec précision et mériterait des recherches approfondies. Elle concerne naturellement, en premier lieu, les personnes en possession de contrats à caractère temporaire et celles qui souhaiteraient travailler davantage, en particulier celles qui travaillent à temps très partiel. Il faut cependant bien garder présent à l'esprit que ce sentiment peut concerner, beaucoup plus largement et à des degrés divers, l'ensemble des salariés qui sont confrontés à la menace d'un licenciement.

Soulignons également à cette occasion le lien étroit existant entre l'enrichissement de la croissance en emploi, facteur de recul des chiffres du chômage (cf. *supra*), et le développement de ces formes d'emploi beaucoup moins stables et souvent faiblement rémunérés. Si la France se situe, au total, dans la moyenne au sein de l'Union européenne du point de vue du taux d'emploi des 15-64 ans, elle occupe, avec 55 %, le dixième rang pour son « *taux d'emploi en équivalents temps plein* », soit un rang certes meilleur que pour le chômage (13^{ème}) mais qui dénote un développement moins prononcé du travail à temps partiel que chez certains de nos voisins, les Pays-Bas et le Royaume Uni par exemple.

3.1. *L'intérim et les contrats à durée déterminée*

En mars 1998, près de 15 % des salariés étaient concernés par un travail au statut particulier alors qu'ils n'étaient que moins de 12 % en janvier 1990.

L'évolution du travail à durée limitée, dont le cadre légal a été revu en 1990, suit étroitement la conjoncture économique : les premiers signes de reprise se traduisent ainsi par un recours accru aux contrats à durée déterminée (CDD) et - surtout dans l'industrie et la construction - aux travailleurs intérimaires. La consolidation de la croissance se traduit ensuite, à terme, par des recrutements de salariés à durée indéterminée. Les emplois temporaires peuvent alors constituer une étape vers une situation plus stable : au bout d'une année, un salarié en contrat à durée déterminée sur trois et un intérimaire sur quatre parvient à accéder à un tel poste (en revanche, un stagiaire sur six seulement réussit à s'insérer de manière durable). Mais le développement de l'intérim et des CDD peut être également lié à une flexibilité accrue de la gestion de la main d'œuvre dans les entreprises, hors effets conjoncturels.

La fin de l'année 1996 et surtout l'année 1997 (+ 23 % du volume de travail) ont ainsi vu une nette reprise de l'intérim, confirmée en 1998 (+ 27 %) avec toutefois un recul au dernier trimestre. Ce dernier ralentissement s'est cependant révélé provisoire : au premier trimestre 1999, selon les résultats définitifs de l'enquête Acemo (activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre) de la DARES, pratiquement la moitié des nouveaux emplois créés dans le secteur privé correspondent à des postes d'intérim (38 100 sur 77 700).

3.2. *Le travail à temps partiel subi ou contraint*

Le travail à temps partiel n'a véritablement « *décollé* » en France que depuis le début des années 90, favorisé par la recherche d'une plus grande flexibilité au sein des entreprises et par des aides publiques (l'abattement de charges sociales pour l'embauche à temps partiel ou la transformation du contrat de travail a été créée en 1992, puis étendue en 1993 et 1996). Il concernait, selon l'enquête emploi de l'INSEE de janvier 1990, 12 % des salariés (23,5 % des femmes et 3,1 % des hommes). Il touche désormais (enquête emploi de l'INSEE de janvier 1999) plus de 3,6 millions de personnes, soit 18 % de la population active occupée (32,3 % des femmes et 5,7 % des hommes), les plus concernés étant les travailleurs peu qualifiés du secteur tertiaire.

Le temps partiel en lui-même ne représente pas un facteur de précarité quand il va dans le sens des souhaits des salariés répondant à la préoccupation du

temps choisi. Une approche plus précise du sous-emploi et de la contrainte que fait peser le **temps partiel non choisi** sur les salariés peut être fournie par la proportion des personnes désirant travailler davantage : elle est aujourd'hui proche de 40 % contre 30 % en 1990. Ce souhait peut être rapproché de l'importance accrue prise par le travail à temps très partiel au sein du salariat : pour 495 000 personnes (dont 87 % de femmes), l'horaire hebdomadaire de travail est inférieur à 15 heures (enquête emploi de l'INSEE, janvier 1999). Leur nombre, qui représente aujourd'hui 13 % de l'ensemble des salariés à temps partiel, a augmenté de plus du tiers depuis l'enquête de janvier 1990.

Le temps partiel contraint est révélateur des inégalités économiques subies par les femmes, notamment lorsqu'elles sont faiblement qualifiées. De même, la notion de « *temps partiel choisi* » n'a de sens que si un droit véritable est ouvert à la reprise d'activité à temps plein.

B - LE NIVEAU DU CHÔMAGE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER EST DRAMATIQUE

La situation de l'emploi ne cesse de s'aggraver dans l'outre-mer français. En dépit d'un taux de croissance de la production qui est presque le double de celui de la métropole depuis cinq ans, cette détérioration s'explique par des raisons démographiques (forte croissance de la population active disponible) et par le renversement des flux « *migratoires* » avec la métropole. En 1998, le taux de chômage s'est situé à 26 % en Guyane, 30 % environ aux Antilles et près de 40 % à la Réunion. **Plus grave encore, 60 % des jeunes de moins de 25 ans sont au chômage dans les quatre départements.** Les RMIstes représentent 20 % de la population à la Réunion et près de 12 % dans les autres départements. **Dans un tel contexte, on peut assister à des explosions sociales incontrôlables.**

Cela justifie de mettre en œuvre, ainsi que l'a suggéré notre Assemblée dans son avis sur la « *conjoncture au premier semestre 1998* », « *une réponse adaptée et globale qui pourrait s'articuler autour de la définition concertée de plans de développement pluriannuels mobilisant les financements et fixant les priorités en matière d'activité, d'équipements publics, de logements et de santé. La valorisation des filières traditionnelles, associée de la dynamisation des nouveaux secteurs d'activité (et en particulier le tourisme) et appuyée sur le développement de l'enseignement et de la formation devrait permettre à ces entités françaises éloignées de la métropole de s'inscrire dans une véritable stratégie de croissance autonome prenant heureusement le pas sur l'économie de large assistance actuelle* ».

Depuis l'adoption de cet avis, le climat social s'est encore détérioré, comme en témoignent la multiplication des grèves et certaines des réactions enregistrées lors de la visite du Premier ministre. Les pouvoirs publics ont suivi les vœux du Conseil économique et social en préparant un projet de loi d'orientation qui devrait, après une série de consultations menées avec les élus d'outre-mer et les représentants des milieux socio-professionnels, être soumis au Parlement dans le courant de l'année 2000. Ce projet de loi, qui permettra d'inscrire les actions du gouvernement en matière de développement économique, d'action sociale, d'éducation, de recherche, etc. dans un cadre de

cohérence à moyen terme, tout en accroissant les responsabilités des élus locaux, devrait donner à l'outre-mer français de meilleures chances de sortir de la situation de dépendance économique et de frustration sociale dans lequel il se trouve actuellement. Notre Assemblée émet le vœu d'être saisie pour avis de ce projet de loi.

C - L'EFFET A TERME DES 35 HEURES EST ENCORE INDÉTERMINABLE

Au 1^{er} septembre 1999 – dernier bilan à ce jour disponible - 15 026 accords de réduction du temps de travail (RTT) avaient été signés, s'appliquant à 2 168 329 salariés, auxquels s'ajoutaient 101 accords de branche couvrant plus de 8 millions de salariés. Ces accords contiennent des engagements portant sur la création de 102 646 emplois et sur le maintien de 17 627 emplois (licenciements évités), soit un total de 120 273 emplois. Etant donné le décalage entre la signature des accords et la réalisation effective des embauches, le nombre d'emplois d'ores et déjà créés est évalué par le ministère de l'emploi et de la solidarité aux alentours de 30 000.

Le chiffre de 15 026 accords est encore très éloigné des quelque 1 200 000 entreprises comprises dans le champ d'application de la loi ou même des 82 000 qui dépassent les 20 salariés, pour lesquelles l'échéance du passage à 35 heures est la plus proche. Il convient cependant de relever que les négociations en cours sont non négligeables, en comparant les 2 700 accords de RTT signés en 1998 avec les 6 600 conclus au premier trimestre 1999.

Tableau 4 : Accords d'entreprise signés dans le cadre de la loi du 13 juin 1998

(Données au 1^{er} septembre 1999)

	ACCORDS D'ENTREPRISE			
	Total	Eligibles aidés*	Eligibles non aidés*	Non éligibles
Nombre d'accords	15 026	14 599	421	6
Effectifs concernés	2 168 329	1 088 591	482 599	597 139
Créations ou maintien d'emplois	120 273	85 064	16 389	18 820

(*) Les entreprises éligibles sont celles qui font partie du champ défini par la loi du 13 juin 1998 pour le bénéfice des allègements de cotisations sociales.

Les accords aidés sont ceux qui remplissent les conditions pour bénéficier de ces allègements en termes de réduction du temps de travail (- 10 %) et de créations ou de maintiens d'emplois (6 %).

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité.

On peut toutefois noter que les PME sont restées largement en dehors de ce mouvement : la proportion d'unités ayant signé un accord de RTT dans le cadre des lois Robien ou Aubry est au total de 13 % ; ce taux s'élève à 19 % entre 50 et 200 salariés, à 29 % entre 200 et 500 salariés, et à près de 30 % au-delà ; en revanche, les 35 heures n'ont fait l'objet d'accords que dans 9 % des unités ayant entre 20 et 50 salariés et dans 3 % de celles de moins de 20 salariés.

La dynamique de négociation devrait se poursuivre : le nombre d'accords pourrait être compris entre 10 000 et 20 000 au second semestre 1999, ce qui porterait l'effectif total engagé dans un processus de RTT entre 3 et 4 millions au début de l'année 2000, à rapprocher des 12 millions de salariés à temps complet

qui travaillaient plus de 35 heures avant juin 1998 et, parmi eux, des 9 millions employés dans des unités d'au moins 20 personnes.

Selon les premiers enseignements tirés par la DARES de l'analyse des conventions signées avant le 31 mars 1999 (pour lesquels les embauches ont pu commencer), le nombre d'emplois qui auraient été de toute façon créés serait de l'ordre de 15 000, soit autour de 12,5 % des effectifs créés ou maintenus. L'effet net additionnel serait, par conséquent, de 105 000 emplois. Toutefois, ces premières données demandent à être confirmées dans la durée et par d'autres études.

Au cours de l'année 2000, selon les prévisions officielles, environ 850 000 salariés supplémentaires seraient concernés par un accord d'entreprise. A cette échéance, seules les entreprises de moins de 20 salariés pourront continuer à bénéficier du dispositif d'aides incitatives. Au total, plus de 4,6 millions de salariés seraient directement concernés par les 35 heures à la fin de l'an 2000, pour un coût total de 65 milliards de francs (soit environ 10 milliards d'euros) et de 105 à 110 milliards de francs l'an à partir de 2003 (soit 16 à 17 milliards d'euros).

Dans son avis sur la *« conjoncture au premier semestre 1999 »*, notre Assemblée constatait que *« 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 »*. Elle formait le vœu *« 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 »*.

Chacun des articles de ce projet soulevait des débats complexes portant sur des sujets aussi divers que la durée effective du travail, les heures supplémentaires, la modulation des horaires, le temps de travail des cadres, le temps partiel, la formation, le SMIC ou les allègements de charges. En raison de la coïncidence chronologique entre les débats au Parlement sur la seconde loi relative à la réduction du temps de travail et la préparation de cet avis sur la conjoncture, le Conseil économique et social n'a pas estimé opportun de se livrer à un examen approfondi du contenu de ce texte, ce qu'il ne manquera pas de faire ultérieurement lorsqu'il disposera de tous les éléments d'appréciation. Toutefois, il souligne que si les négociations sur la réduction du temps de travail se traduisaient par une limitation de la progression du pouvoir d'achat, cela serait susceptible de ralentir l'augmentation de la consommation et donc d'avoir un impact négatif sur la croissance.

La conférence de la famille de juillet dernier a évoqué les possibilités de promouvoir dans le cadre des négociations sur les 35 heures une conciliation du temps professionnel et du temps familial. Le libre choix des parents faciliterait l'exercice de leurs responsabilités parentales et atténuerait l'impact du temps partiel non choisi.

D - SEULE UNE CROISSANCE FORTE PERMETTRA DE VAINCRE CE CANCER DES SOCIÉTÉS EUROPÉENNES QU'EST LE CHÔMAGE

Le chômage de masse de longue durée, que les sociétés européennes n'avaient plus connu depuis la crise de 1929, n'est pas seulement, ni même principalement, un problème économique mais d'abord un **drame social**.

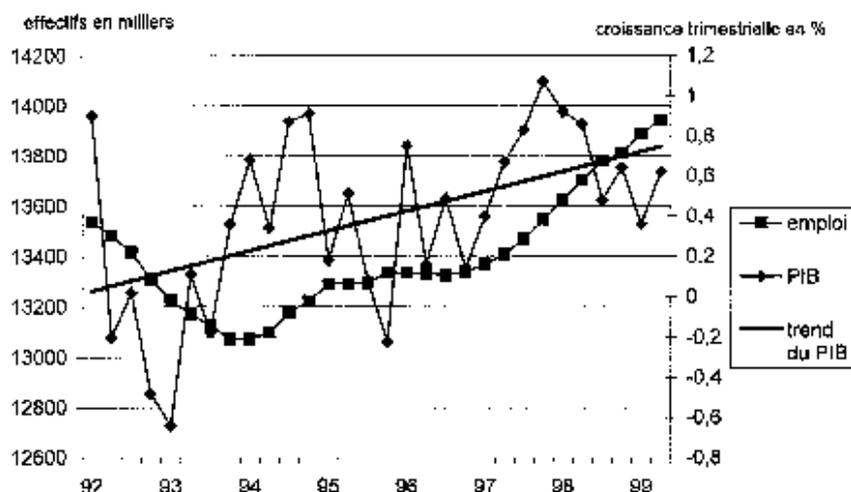
Au-delà des conséquences financières pour un individu ou un ménage qui ne sont que partiellement et temporairement compensées par le mécanisme d'assurance représenté par l'Unedic, l'inactivité est, dans les sociétés contemporaines, **insupportable** pour ceux qui la subissent. Dans un monde qui considère que le travail est une valeur, le chômage conduit à la marginalisation, non seulement de l'époux ou du conjoint, mais aussi des enfants : il fait donc éclater la cellule familiale puis, dans les zones géographiques où le taux de chômage est élevé, conduit à des phénomènes de destruction du tissu urbain.

Il est arithmétiquement démontré qu'en dessous d'un certain taux de croissance, les créations d'emplois sont inférieures à l'évolution de la population active. Pour éviter d'augmenter le chômage, il faut et il suffit que les créations d'emplois nouveaux équilibrent l'accroissement naturel de la demande d'emplois. Pour résorber le chômage, il faut et il suffit que ces créations d'emplois soient supérieures à cette augmentation de la demande d'emplois.

Or, il n'existe qu'une manière d'avoir, sur la longue période, plus de créations d'emplois, c'est d'avoir une croissance durablement plus forte. Le rebond enregistré par la France depuis la fin 1997 démontre que les thèses malthusiennes sur l'impossibilité pour notre pays de retrouver des taux de croissance élevés comme il l'avait connu pendant plus de 30 ans avant le premier choc pétrolier, comme le connaissent les Etats-Unis et certains pays européens (Espagne, Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas...) sont absurdes. La Caisse des dépôts et consignations a ainsi calculé qu'une croissance de 3 % par an permettrait de ramener le taux de chômage à 5,7 % dès 2005.

Des mesures comme les incitations au temps partiel et les emplois jeunes et, plus généralement, les dispositifs de la politique de l'emploi, sont de nature à atténuer certains effets de l'insuffisance de créations d'emplois, et doivent donc être encouragées. Elles rencontrent toutefois leurs limites et ne sont alors que des palliatifs temporaires si la réinsertion des chômeurs, et notamment des chômeurs de longue durée, qui doit constituer leur **objectif prioritaire**, n'est pas *in fine* améliorée. Ce qui pose tout le problème, à la dimension psychosociologique essentielle, de la formation et de l'adaptation de cette population aux emplois, ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui « *l'employabilité* ».

Graphique 13 : Taux de croissance du PIB et effectifs salariés



Chiffres trimestriels (salariés de l'ensemble des secteurs hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale).

Source : INSEE, mission INSEE CES.

Si la conjoncture mondiale n'est pas défavorable et si le « *policy mix* » n'est pas inapproprié, il n'y a aucune raison pour que la France ne puisse obtenir un taux de croissance suffisant pour retrouver à terme **le plein emploi**, d'autant que les perspectives démographiques, en pesant sur la population active potentielle, sont susceptibles d'en favoriser la réalisation. **Dans l'intervalle, tout doit naturellement être fait pour favoriser la réinsertion dans la vie active des chômeurs** dont il n'est pas sûr, bien au contraire, qu'ils bénéficieront spontanément des créations d'emplois liées à la croissance. En particulier, l'apparition d'insuffisances de main-d'œuvre dans certains secteurs de production devrait être l'occasion d'un renforcement des dispositifs d'insertion des jeunes et des adultes, ce qui permettrait de redonner un contenu au volet insertion du RMI. **Pour le Conseil économique et social, les entreprises ont un rôle majeur à jouer, aux côtés de l'Etat, pour participer à cet effort collectif nécessaire à la préservation du lien social.**

En conclusion, notre Assemblée tient donc à affirmer **avec force** qu'il n'y a aucune **fatalité** au chômage et que **le retour au plein emploi** est directement lié, d'abord et avant tout, à la qualité des politiques économiques et sociales mises en œuvre en France et en Europe pour assurer à la zone euro une croissance forte et durable.

II - LES DÉPENSES PUBLIQUES ET LES DÉPENSES FISCALES DOIVENT ÊTRE MAÎTRISÉES

A - IL SERAIT ABSURDE DE « DIABOLISER » LA DÉPENSE PUBLIQUE

Nul ne conteste, bien évidemment, les dépenses engagées pour mettre en œuvre les fonctions régaliennes de l'Etat (sécurité intérieure et extérieure, justice...) mais, au-delà, l'intervention de l'Etat est indispensable à de très nombreux titres :

- pour lutter contre les inégalités, qu'elles soient sociales ou géographiques ;
- pour corriger les imperfections ou les dysfonctionnements du marché ;
- pour réaliser des projets dont la rentabilité est aléatoire ou de très long terme : TGV, recherche scientifique fondamentale, etc. ;
- pour offrir des produits et services lorsqu'il n'existe pas de demande solvable ou, ce qui revient presque au même, pour solvabiliser cette demande ;
- pour assurer le bon fonctionnement des services publics : en effet, ceux-ci remplissent un rôle majeur dans la cohésion sociale et leur qualité est un facteur structurel de croissance aussi bien parce qu'ils bénéficient aux entreprises françaises que parce qu'ils concourent à la venue d'investisseurs étrangers (électricité, routes, rail, poste, télécommunications, hôpitaux, école...).

Citons seulement un exemple caractéristique : le pourcentage des moins de 25 ans sans activité (ni à l'école, ni au travail) est passé en France de 18 % en 1984 à 8 % aujourd'hui, ce qui situe notre pays à un rang certes inférieur à l'Allemagne (2,5 %) mais bien meilleur que celui du Royaume Uni (16 %).

On peut certes objecter qu'un pays comme les Etats-Unis répond à une partie des besoins collectifs par des institutions privées (musées, hôpitaux...), mais on oublie que c'est le plus souvent à coup d'incitations fiscales. Or, la « *dépense fiscale* » - qui atteint plus de 12 milliards de francs (environ 1,8 milliard d'euros) pour les seules petites et moyennes entreprises, s'ajoutant aux 81 milliards de francs (environ 12,3 milliards d'euros) de crédits d'aide - est de même nature que la dépense publique, tout en présentant de **graves inconvénients** : opacité, insuffisance de contrôle démocratique, complexité du système fiscal, inéquité sur le plan social ... Pour autant, les allègements fiscaux ne sont pas tous illégitimes, certains jouant par exemple un rôle important dans la politique familiale et sont de nature à réduire certaines inégalités.

En outre, personne ne conteste plus aujourd'hui l'utilité de la dépense publique comme instrument de régulation du cycle économique : tous les organismes internationaux pressent aujourd'hui le Japon d'intensifier ses actions budgétaires pour relancer la demande intérieure.

Enfin, il faut bien souligner le caractère trompeur des statistiques internationales : quand on compare les pays européens aux Etats-Unis, il convient de ne pas oublier que le taux faible des prélèvements publics s'accompagne de prélèvements « *privés* », tout aussi obligatoires pour les salariés, par le biais de l'adhésion (non facultative pour les salariés) d'une grande partie des entreprises à des plans d'assurance maladie et de retraite gérés par des organismes privés. Ces prélèvements privés (dont il n'a pas été démontré qu'ils étaient plus efficaces) présentent le lourd inconvénient d'être source d'inégalités puisqu'ils sont, par essence, contradictoires avec l'idée de couverture universelle. Par ailleurs, l'analyse des prélèvements devrait tenir compte de la nature des dépenses publiques : il n'est, en effet, pas équivalent de financer des dépenses productives (éducation, recherche...), des prestations sociales ou des frais généraux administratifs.

B - NÉANMOINS, LA FRANCE DOIT PROFITER DU CONTEXTE CONJONCTUREL ACTUEL POUR RÉDUIRE SA DETTE PUBLIQUE GRÂCE À UNE MAÎTRISE DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

La France a déjà réalisé un effort considérable, au cours des dernières années, pour réduire ses déficits publics : ceux-ci seront, en effet, passés de 6 % en 1993 à 1,8 % en 2000 (part du déficit des administrations publiques dans le PIB). Il convient, par ailleurs, d'observer qu'en terme de déficit public nous nous situons dans la moyenne européenne et que notre endettement, selon le rapport économique annuel 1999 de la commission européenne, est plus faible que celui de l'Italie (118 %), de la Belgique (117 %), des Pays-Bas (68 %) et de l'Espagne (67 %).

Néanmoins s'il était légitime d'augmenter les dépenses en période de ralentissement économique, il est indispensable de profiter du retour de la croissance pour réduire la dette publique. C'est, en effet, la condition nécessaire pour reconstituer une marge de manœuvre afin d'avoir les moyens de réagir à un choc extérieur ou à un retournement du cycle. Cette réduction de la dette ne peut être obtenue que par un excédent primaire du budget. Or, pour obtenir ce résultat, il importe de maîtriser et de rationaliser les dépenses publiques tout en les rendant plus efficaces.

Cette orientation doit s'inscrire dans la priorité au rétablissement de l'emploi qui, comme on l'a répété à de multiples reprises dans cet avis, doit constituer la priorité absolue de l'action des pouvoirs publics.

1. La part des dépenses publiques et de la dette publique dans le PIB n'a cessé de croître depuis trente ans

L'analyse de l'évolution sur longue période des dépenses publiques en France et chez nos principaux concurrents a été largement explorée par notre Assemblée dans son étude intitulée : « *la dépense publique en France : évolution sur 30 ans et comparaison internationale* » (1994). On ne trouvera donc ici que les éléments utiles à la définition de la politique budgétaire souhaitable pour notre pays dont la situation était ainsi résumée par le Président de l'Assemblée nationale, M. Laurent Fabius, dans le rapport du « *groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* » publié 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 (...)* ».

◆ Le ratio dépense des administrations publiques (Etat, organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales, administrations de sécurité sociale) / PIB est passé, en France, de 43,7 % en 1970 à 55,5 % en 1991 (base 1980) soit une progression de près de 12 points (+ 27 %) en 21 ans. Entre 1992 et 1998, ce ratio (base 1995) est passé de 52,9 % à 54,2 %, après un pic en 1996 à 55,6 %, soit une nouvelle progression de 1,3 point en 6 ans. Avec 54,2 % en 1998, la part des dépenses publiques dans le PIB est, en France, largement au-dessus de la moyenne de la zone euro (48,6 %) et de la moyenne de l'OCDE (39,1 %).

◆ Le ratio dette des administrations publiques / PIB est passé de 20,7 % en 1977 à 45,6 % en 1993 en base 1980 et de 48,5 % en 1994 à 60,3 % en 1998 en base 1995.

◆ Les intérêts supportés par les administrations publiques sont passés de 1,1 % du PIB en 1970 à 2,9 % en 1991 (base 1980) et de 3,2 % du PIB en 1992 à 3,6 % en 1998 (base 1995).

Si l'on adopte une perspective européenne, tous les pays de l'Union ont été concernés, au cours des années 1980, par la montée de l'endettement dont la part est passée globalement de 37,4 % du PIB en 1980 à 70,3 % en 1998. Cette dérive a résulté de l'augmentation du déficit public, de la faiblesse du taux de croissance et du niveau élevé des taux d'intérêt. En application des critères de Maastricht, les gouvernements européens ont mené des politiques budgétaires restrictives afin de réduire les déficits publics et de maîtriser l'évolution de la dette mais, à la fin 1998, seuls sept pays avaient une dette inférieure à 60 % du PIB.

On sait que, tant que le taux d'intérêt implicite de la dette dépasse le taux de croissance nominal de l'économie, la poursuite des efforts d'ajustements nécessite de dégager des excédents primaires (capacité de financement avant paiement des intérêts de la dette) pour stabiliser le ratio d'endettement. C'est à cette aune que doit être jugée la situation de notre pays en la matière.

2. Cette situation présente plusieurs inconvénients de type différent

2.1. L'augmentation permanente des dépenses publiques pose le problème des modalités de son financement : déficit public ou prélèvements

◆ Le **déficit public** crée une accumulation de dette publique. Outre que la dette est un transfert de prélèvement sur les générations futures, outre que son niveau a été plafonné par le traité de Maastricht à 60 % du PIB, la dette publique est un facteur de fragilisation de la croissance car elle rend le pays sensible à l'évolution des taux d'intérêt.

Il est donc indispensable de créer un excédent primaire du budget de l'Etat pour réduire le stock de dette publique. Pour seulement stabiliser le ratio dette publique brute/PIB en 2000, compte tenu du niveau actuel des taux

d'intérêt, il convient de dégager un solde primaire du budget (hors charges de la dette) en excédent de 0,9 % du PIB, ce qui correspond à un déficit global de 2,3 % du PIB.

La politique de stabilisation du poids de la dette publique dans le PIB engagée par le gouvernement va dans le bon sens car l'Etat doit conserver la possibilité de recourir à une augmentation du déficit pour lutter contre un choc conjoncturel. Au cours des prochaines années, il est donc essentiel de continuer à réduire la dette en mettant à profit le retour de la croissance

◆ Dans une économie ouverte, des écarts de prélèvements obligatoires entre pays voisins peuvent créer des distorsions de concurrence et inciter à la délocalisation, soit des patrimoines, soit des hommes, soit des deux.

Il n'existe pas de niveau absolu à partir duquel les prélèvements obligatoires seraient excessifs. La tolérance à l'impôt est avant tout psychologique : elle dépend de l'évolution de l'histoire (au début du siècle, le taux de 5 % proposé par Caillaux, lors de l'institution de l'impôt sur le revenu était considéré comme « *spoliateur* »), de la sociologie d'un pays, de la comparaison avec les pays voisins, du sentiment, justifié ou non, du caractère équitable des modes d'imposition et du caractère plus ou moins douloureux des techniques de prélèvement. Elle dépend aussi de l'impression que ressentent les contribuables sur l'utilité de la dépense publique (en période de guerre, les taux de prélèvements peuvent être considérables). Elle dépend enfin des « *valeurs* » auxquelles adhère la société : plus le consensus est élevé sur la suprématie de l'intérêt général sur les intérêts particuliers, du collectif sur l'individualisme, plus la légitimité du caractère redistributif des prélèvements est acceptée.

Il n'en reste pas moins que si la France veut maintenir sa compétitivité et, *a fortiori*, l'accroître dans un environnement où l'adhésion aux valeurs collectives s'érode avec la mondialisation, il convient de réexaminer le poids et la nature des prélèvements exercés par les collectivités publiques sur les différents agents économiques. En effet, le retour à la croissance qui entraîne spontanément une augmentation des recettes conduit à se poser la question du « *partage budgétaire des fruits de la croissance* » et notamment de la répartition entre réduction du déficit et allègement des impôts et des cotisations sociales. **Tel devrait être l'objet d'une prochaine saisine de notre Assemblée qui est sans doute un lieu privilégié pour une analyse aussi approfondie et raisonnée que possible de ce sujet complexe et controversé.**

2.2. La dépense publique peut être source d'inefficience

◆ Même si de très gros efforts ont été entrepris dans certains secteurs pour mesurer la rentabilité économique à terme des grands équipements publics d'infrastructure, il n'en reste pas moins que la difficulté de cette mesure, combinée avec les modalités de la prise de décision démocratique, conduit à ce qu'une fraction de ces investissements est d'une productivité collective faible : pour un canal Rhin-Rhône évité, combien de « *Plan câble* » ont été mis en œuvre en dehors de toute rationalité économique ? Certes, les décisions privées sont parfois tout aussi erronées, comme est en train de le montrer le naufrage de la constellation de satellites affectés à la téléphonie mobile « *Iridium* », mais la

sanction du marché est plus rapide et plus efficace dans la remise en cause de ces décisions contestables.

◆ La dépense publique, depuis l'origine des civilisations (de combien ont pesé sur le PIB égyptien la réalisation des pyramides ou sur celui de la France de Louis XIV l'érection de Versailles ?), peut être source de gaspillage si elle se limite à la recherche du prestige : nombreux sont les exemples de bâtiments de l'Etat et des collectivités locales qui ont privilégié l'expression symbolique du Pouvoir au détriment des fonctionnalités et des coûts.

◆ La réalisation des équipements publics est insuffisamment contrôlée faute de moyens. Le dépassement des devis initiaux est fréquent dans certains secteurs de l'appareil étatique.

◆ La productivité des services publics est un concept complexe ; il est néanmoins tout à fait indispensable de la définir et de la mesurer ne serait-ce que pour assurer la légitimité des dépenses publiques. Des méthodes telles que la rationalisation des choix budgétaires (RCB) ont été utilisées dans le passé mais ont été abandonnées. Il serait souhaitable de mettre en œuvre de nouvelles recherches sur ce sujet pour se doter d'instruments de mesure. Augmenter la productivité de l'administration (tâche indispensable pour ne pas pénaliser celle des services marchands confrontés à leurs concurrents extérieurs) ne passe pas forcément par une réduction de ses moyens, mais par une analyse lucide et dépassionnée des objectifs à atteindre. L'allocation des moyens doit en permanence être adaptée à l'évolution des missions.

Le Conseil économique et social considère que l'Europe (et pas seulement la France) doit profiter d'une reprise de la croissance à des niveaux inconnus depuis au moins une décennie pour désendetter l'Etat et maîtriser le poids des dépenses publiques dans le PIB en fonction des marges de manœuvre résultant de cette croissance.

3. Les moyens à mettre en œuvre

Rien n'est plus complexe que de maîtriser les dépenses publiques. C'est pourquoi, notre Assemblée avait, dans son avis sur la « *conjoncture au premier semestre 1999* », salué l'audace et le courage de l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, M. Laurent Fabius, qui a, dans son avant-propos au rapport du « *groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* », non seulement mis en lumière les dangers, pour notre économie, de la croissance permanente des dépenses et des prélèvements, mais proposé des réformes pour « *contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins* ». Elle avait indiqué qu'elle ne pouvait que souscrire aux propositions faites et, notamment, à la création, au sein de la commission des finances, d'une « *mission d'évaluation et de contrôle* » (MEC) tout en souhaitant que ces mesures soient effectivement mises en œuvre. C'est chose faite pour certaines d'entre elles puisque cette mission a été créée et a remis ses premières conclusions.

Mais, en même temps, le président de l'Assemblée nationale, tirant, le 8 octobre dernier à l'occasion d'un colloque, les enseignements de ces premiers travaux, a indiqué que, pour que les recommandations de la MEC puissent être suivies d'effets, il était indispensable de réviser l'ordonnance du 2 janvier 1959

sur le vote de la loi de Finances. Il a également réclamé une réforme du calendrier budgétaire afin que le Parlement soit consulté plus en amont sur les orientations de la loi de finances et la création d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat. Il a ainsi souligné : « *la réforme de l'Etat sera de plus en plus déterminante pour notre compétitivité et donc nos emplois. Le pays a besoin de cette réforme structurelle qui ne dépend ni du cours du dollar, ni du poids des fonds de pension, mais seulement de nous* ».

Le Conseil économique et social ne peut qu'insister, à son tour, sur l'urgence d'une réforme en profondeur du débat budgétaire. Il exprime le souhait d'être associé aux travaux conduits par la MEC et envisage de se saisir de cette question centrale qu'est la **nécessaire modernisation de l'Etat et de l'ensemble des collectifs publics**, sans a priori ni tabou, en y incluant le fonctionnement des collectivités locales dont les dépenses croissent plus vite que celles de l'Etat. Il conviendra également de s'intéresser aux prélèvements au profit de l'Union européenne, qui représentent désormais une part significative des prélèvements obligatoires, et à l'efficacité des dépenses engagées dont les récents travaux du Parlement européen ont mis en lumière l'opacité et les dérives.

III - LA POURSUITE DE LA PROGRESSION DU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

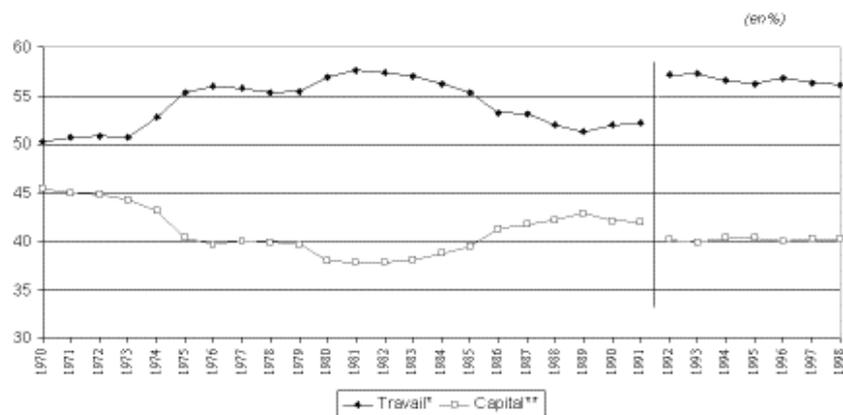
L'importance de la progression du pouvoir d'achat des ménages, cause principale de l'augmentation de leur consommation avec l'amélioration de l'emploi a été décrite comme le facteur le plus important du rebond de la croissance. Ceci justifie, selon le Conseil économique et social, la nécessité de prêter une attention toute particulière à cet élément.

Après avoir atteint son point bas à la fin des années 1980, la part des salaires bruts dans la valeur ajoutée des entreprises s'est stabilisée au cours des années 1990. Le dynamisme de l'activité se révèle désormais à la fois plus favorable au travail qu'au capital et aussi favorable à l'emploi qu'aux revenus :

- les revenus du travail ont recommencé à croître de manière significative ; depuis deux ans, le pouvoir d'achat des salaires a augmenté de près de 4 %. La progression des salaires « *nets de prélèvements* » a été **la plus forte depuis vingt ans** grâce notamment au basculement des cotisations maladie vers la CSG. Le long mouvement d'érosion de la part des revenus du travail dans la valeur ajoutée entamé au début des années 1980 a ainsi été inversé : en 1998, la part des salaires dans la valeur ajoutée s'est stabilisée après une chute de près de 8 points depuis le début des années 1980 ; elle devrait s'accroître en 1999 en ligne avec le ralentissement économique, mais également en 2000 en dépit de l'accélération de l'activité ;
- les revenus du travail se répartissent eux-mêmes entre croissance de l'emploi et croissance du pouvoir d'achat des salaires. Grâce à un contenu en emplois de la croissance désormais très élevée, la croissance de l'emploi est devenue aussi forte que celle du pouvoir d'achat des salariés. En d'autres termes, la croissance des revenus du

travail se répartit équitablement entre hausse de l'emploi et hausse du pouvoir d'achat des salariés en place.

Graphique 14 : Le partage de la valeur ajoutée depuis 1970



* rémunérations. ** de 1970 à 1991 (en base 1980) : excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés, des quasi sociétés et des entreprises individuelles ; de 1992 à 1998 (en base 1995) : EBE des sociétés non financières et revenu mixte des entreprises individuelles.

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

Ce double partage est favorable au maintien d'une croissance durable. Il doit donc être préservé sur la durée. Certes, l'Etat n'est pas concerné par les négociations salariales (en dehors de la fonction publique). Mais il n'est pas démuné de moyens d'action, comme il l'a d'ailleurs montré au cours des deux dernières années, pour maintenir le niveau du pouvoir d'achat du revenu disponible : primes de rentrée scolaire, minima sociaux, charges sociales sur les salaires...

Le Conseil économique et social considère que les fruits de la croissance retrouvée doivent être plus équitablement partagés, à travers notamment la poursuite de la progression du pouvoir d'achat des salariés, et que la répartition de ce supplément de richesse doit contribuer à l'indispensable réduction des inégalités sociales.

IV - LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS SOCIALES RESTE D'UNE BRÛLANTE ACTUALITÉ

Le retour de la croissance, la baisse du chômage et la perspective du plein emploi à moyen terme posent sous un jour nouveau la question des inégalités sociales dans notre pays. Si l'on s'intéresse aux seules inégalités de niveau de vie et de patrimoine, les données qui suivent suffisent à souligner l'acuité du problème : le rapport entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres est, en France, de l'ordre de 6 en termes de niveau de vie (1996) et de 72 en termes de patrimoine (1997).

A - LE RETOUR DE LA CROISSANCE NE RÉDUIRA PAS SPONTANÉMENT LES INÉGALITÉS

Liées pour beaucoup au chômage, celles-ci sont susceptibles de régresser avec la poursuite du mouvement actuel de créations d'emplois, lui-même fortement corrélé avec la croissance. Reste que cette dernière, loin d'être spontanément équitable comme l'expérience passée l'a amplement démontré, engendre par elle-même des inégalités qui ne peuvent être combattues que par l'usage d'instruments divers qui, tels la fiscalité, se situent au cœur des clivages politiques.

L'exemple de ce qui s'est passé aux Etats-Unis au cours des dix dernières années, qui ont vu les inégalités sociales se creuser, conduit toutefois le Conseil économique et social à **mettre en garde contre un excès d'optimisme sur les effets de la croissance retrouvée** qui n'est pas de nature à réduire mécaniquement les inégalités. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une politique volontariste en la matière. A cet égard, la reprise de la croissance doit permettre une réduction des inégalités de revenu entre les familles, en particulier en faveur de celles qui ont la charge de plusieurs enfants ou des familles monoparentales dont les revenus sont sensiblement inférieurs à ceux des autres catégories de familles, alors que leur poids dans les dépenses de consommation n'est pas négligeable.

Sans prétendre épuiser un sujet qui pourrait faire l'objet d'une saisine spécifique de notre Assemblée – qui devrait être étendue aux inégalités entre les sexes - on trouvera, ci-après, les principales conclusions de l'édition 1999 de l'étude de l'INSEE sur les « *revenus et patrimoines des ménages* », parue en septembre dernier, qui porte sur la période 1991-1997.

On notera, à cet égard, que les chiffres disponibles en ce domaine sont produits avec un certain décalage par rapport à l'actualité. Le Conseil économique et social estime indispensable que les outils statistiques de mesure de l'évolution des inégalités soient renforcés et que la production d'informations fiables soit plus régulière et, surtout, moins décalée dans le temps. Alors que l'on dispose pratiquement mensuellement de batteries d'informations macro-économiques sur le mois précédent, on doit attendre plusieurs années pour avoir des informations sur la répartition des revenus et des patrimoines. Notre Assemblée approuve donc l'initiative de l'Assemblée nationale de créer le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) et demande que des moyens significatifs lui soient attribués.

B - ENTRE 1970 ET 1996, LES INÉGALITÉS DE REVENUS ONT PROGRESSIVEMENT CESSÉ DE BAISSER

1. Parmi les ménages de salariés, les inégalités ont baissé jusqu'en 1990, mais augmentent depuis

De 1970 à 1984, le développement de prestations sociales sous condition de ressources et l'importance croissante de l'impôt amplifiaient le mouvement de baisse des inégalités. Sur la période récente, les prestations sociales sont de plus en plus ciblées vers les populations à bas revenus, ce qui freine la hausse des inégalités, tandis que les allègements successifs de l'impôt sur le revenu jouent en sens contraire. Au total, entre 1990 et 1996, les inégalités de revenu disponible après redistribution augmentent au sein des salariés, mais légèrement moins que les inégalités de revenu fiscal avant redistribution.

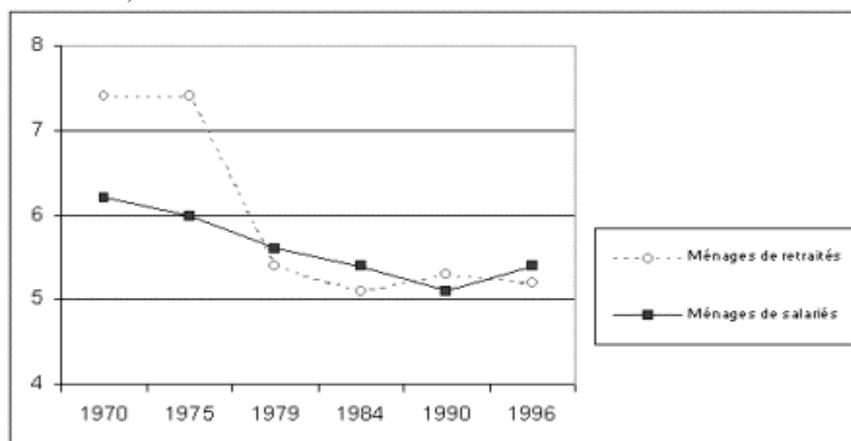
2. Parmi les ménages de retraités, les inégalités auraient cessé de baisser depuis 1984

De 1970 à 1984, le barème du minimum vieillesse avait été multiplié par 2,5 en francs constants, ce qui avait amplifié la baisse des inégalités de revenu disponible au sein des retraités et entraîné une forte diminution de la proportion de ménages âgés à bas revenus. Depuis 1984, ce barème n'a plus été revalorisé et le nombre d'allocataires diminue régulièrement. Ce minimum social contribue ainsi de moins en moins à la réduction des inégalités au sein des retraités. Au total, parmi les ménages de retraités, après une forte baisse entre 1975 et 1985 (cf. graphique ci-après), les inégalités ont cessé de se réduire et la proportion de ménages à bas revenus s'est stabilisée depuis le milieu des années 1980.

Dans ces conditions, les insuffisances notoires de la prestation spécifique dépendance (PSD) appellent des réponses appropriées pour une prise en charge solidaire de la perte d'autonomie des personnes âgées.

Graphique 15 : Les écarts du revenu disponible des ménages

(Rapport entre le revenu disponible moyen du 10^{ème} et du 1^{er} décile, par unité de consommation)



Source : INSEE, « Revenus et patrimoine des ménages », Synthèses n° 28 (1999).

3. Les salariés payés au voisinage du SMIC ont des niveaux de vie très disparates

Les revenus personnels des salariés au SMIC (2,4 millions à la mi-98) sont dispersés. La fréquence des emplois instables et/ou à temps partiel explique que plus d'un sur deux a gagné en 1996 moins que le montant annuel du SMIC, soit 61 680 F (9 400 euros). Les travailleurs au SMIC à temps plein, loin d'être en bas de la distribution, se situent ainsi bien au-dessus des travailleurs à temps partiel qui sont sur-représentés dans les cinq premiers déciles, la position des femmes occupant un emploi à temps partiel choisi étant meilleure que celle des hommes ou femmes à temps partiel contraint.

A la dispersion des revenus personnels s'ajoute la diversité des situations familiales : seulement trois salariés au SMIC sur dix constituent l'unique apporteur de ressources de leur ménage, soit qu'ils soient seuls ou parents isolés, soit que leur conjoint ne travaille pas ; en revanche le cumul des revenus au sein de la famille permet aux jeunes hébergés et aux couples de deux actifs occupés d'atteindre un revenu fiscal par unité de consommation proche du niveau de vie médian de la population en âge de travailler. Ils se retrouvent alors dans le bas de l'échelle avec moins de 40 000 F (6 100 euros) par unité de consommation.

4. Pas de changements notables concernant les revenus du patrimoine entre 1991 et 1997

En moyenne, les revenus du patrimoine ont retrouvé en 1997 leur niveau de 1991 en francs constants, soit environ 20 000 F (3 050 euros) par ménage et par an (avant impôts et prélèvements sociaux). Nets de prélèvements, ils représentent environ 11 % du revenu disponible total. Ils restent concentrés au sein des mêmes catégories : ménages âgés de plus de 50 ans, cadres et indépendants et, surtout, indépendants à la retraite pour lesquels ils représenteraient 40 % du revenu disponible total. Ils sont cependant de plus en plus concentrés parmi les plus âgés, ce qui va de pair avec le mouvement d'enrichissement relatif de cette population constaté aussi bien en termes de revenus que de patrimoine. Ils engendrent un relèvement du niveau de vie relatif des retraités et des indépendants et un accroissement des écarts entre cadres et ouvriers.

C - DES INÉGALITÉS DE PATRIMOINE ACCENTUÉES

1. Le patrimoine croît fortement avec le revenu

Le patrimoine brut (avant déduction de l'endettement) demeure très concentré : environ un ménage sur deux possède plus de 500 000 F (environ 76 000 euros), un sur quatre plus d'un million de francs (environ 152 000 euros) et un sur dix plus de deux millions de francs (environ 305 000 euros). Il croît avec l'âge et avec les revenus perçus sur le cycle de vie, dont dépendent les possibilités d'épargne, mais une légère décroissance est constatée au-delà de 70 ans. A âge fixé, hors patrimoine professionnel ou hérité, à une augmentation de 1 % du revenu correspondrait une augmentation du patrimoine de 1,4 %.

2. Les valeurs mobilières représentent une part importante des gros patrimoines

Entre fin 1991 et fin 1997, la structure du patrimoine de l'ensemble des ménages s'est déformée au profit des actifs financiers qui se sont fortement accrus (tandis que les actifs immobiliers et professionnels évoluaient peu). Ils représentaient fin 1997 un peu moins de la moitié du stock total. Au sein des placements financiers, le stock détenu sous forme d'assurance-vie ou de PEP a quasiment triplé en six ans, passant de 6 % à 14 % du patrimoine des ménages. Les montants investis en actions cotées et en épargne-logement ont également doublé, les livrets progressant moins. En revanche, les montants investis en OPCVM monétaires ont été divisés par trois de sorte que la progression totale des valeurs mobilières reste modérée.

*
* *

Au-delà de ce rapide examen des inégalités sociales, il convient de souligner la **gravité du développement de l'exclusion** qui doit être considérée comme un révélateur des imperfections du mode de développement de notre pays. C'est pourquoi le Conseil économique et social préconise **vivement** que le gouvernement mette en œuvre, **sans délai, la loi contre l'exclusion** et notamment les mesures que notre Assemblée a proposé dans ses différents rapports et notamment, tout particulièrement, dans ceux de Mme de Gaulle Anthonioz sur « *l'évaluation des politiques de lutte contre la grande pauvreté* » (1995) et « *l'avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale* » (1996).

Le Conseil économique et social attire l'attention des pouvoirs publics sur le fait que l'un des objectifs majeurs de toute réforme fiscale doit être la réduction des inégalités. En outre, cet objectif ne pourra être atteint que si l'ensemble des minima sociaux sont progressivement, mais avec constance, relevés. A cette fin, notre Assemblée souhaiterait que le gouvernement fasse sienne la formule selon laquelle « **nul dans ce pays ne devrait vivre au-dessous des seuils de pauvreté internationalement reconnus** ». Rappelons en effet que près de 6 millions de personnes vivent en France des minima sociaux si l'on ajoute aux bénéficiaires (plus de 3 millions) les conjoints et les enfants à charge. Le nombre des allocataires s'est accru de près de 15 % depuis le début des années 1990. Cependant, le Conseil économique et social considère qu'à chaque fois que c'est possible, dans la lutte contre les inégalités, la préférence doit être donnée à des mécanismes de réinsertion plutôt que d'assistance.

V - LES RÉGIMES SOCIAUX DOIVENT ÊTRE PRÉSERVÉS

A - L'AMÉLIORATION DES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. Une réalité due essentiellement à une amélioration des recettes

Après avoir atteint des niveaux importants en 1994 (54,8 milliards de francs, soit 8,3 milliards d'euros), 1995 (67,3 milliards de francs, soit 10,3 milliards d'euros) et 1996 (53,2 milliards de francs, soit 8,1 milliards d'euros), le déficit du régime général de la sécurité sociale a progressivement décliné pour atteindre 16,5 milliards de francs (2,5 milliards d'euros) en 1998. En 1999, il pourrait ne s'élever qu'à 4 milliards de francs (0,6 milliard d'euros) au lieu d'un excédent, contrairement à l'objectif des pouvoirs publics annoncé l'an dernier, pour laisser place à un excédent de 5,9 milliards de francs (0,9 milliard d'euros) en l'an 2000. Compte tenu de l'effet de la revalorisation des retraites de base, des allocations familiales et d'un versement de 3 milliards de francs (0,5 milliard d'euros) au fonds de réserve des retraites, cet excédent serait, en fait, ramené à 2 milliards de francs (0,3 milliard d'euros). Les branches « *famille* » et « *vieillesse* » seraient excédentaires, tant en 1999 (respectivement 3,26 et 4,4 milliards de francs, soit 0,5 et 0,7 milliard d'euros) qu'en 2000 (2,54 et 6,51 milliards de francs, soit 0,4 et 0,1 milliard d'euros), tandis que la branche « *maladie* » verrait son déficit limité à 3,7 milliards de francs (0,6 milliard d'euros) après 12,1 milliards de francs (1,8 milliard d'euros) en 1999.

Cette évolution est symbolique de celle des administrations de sécurité sociale (ASS) dans leur ensemble qui, selon le gouvernement, pour la première fois depuis 1990, dégageraient en 1999 une capacité de financement (0,1 point de PIB). Cet excédent serait porté à 0,25 point de PIB en 2000. Au point qu'a pu, un temps, être envisagée une ponction sur les budgets de la sécurité sociale et de l'Unedic pour financer les aides associées au passage aux 35 heures. Projet finalement abandonné, ce dont notre Assemblée se félicite dans la mesure où il remettait en cause le paritarisme dans notre pays.

L'évolution des recettes des régimes sociaux est stimulée par la conjonction de plusieurs facteurs :

- le rythme de croissance de l'économie et la création d'emplois dans le secteur productif ;
- le retour favorable sous forme de cotisants supplémentaires des plans gouvernementaux pour l'emploi, qu'il s'agisse des emplois jeunes ou de la réduction du temps de travail (RTT) ;
- des hausses de taux de cotisation à l'ARRCO, qui permettent à ce régime de dégager des excédents très significatifs (14 milliards de francs en 1999, soit 2,1 milliards d'euros) ;
- la progression rapide des revenus du capital, l'assiette de la CSG et des deux prélèvements de 1 % affectés au régime général sur les revenus du patrimoine et de l'épargne ayant été élargie.

En revanche, les cotisations sont réduites par les allègements accompagnant la RTT, y compris l'extension de la « *ristourne* » sur les bas salaires (de 1,3 à 1,8 SMIC), ce nouvel allègement touchant plus de 85 % des

cotisations employeurs. En 2000, l'ensemble des mesures générales d'allègement (65 milliards de francs, soit 9,9 milliards d'euros) sera financé par le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale abondé par le transfert de la plus grande partie des droits sur le tabac, la taxe générale sur les activités polluantes et la contribution sur les bénéficiaires des sociétés réalisant plus de 50 millions de francs (7,6 milliards d'euros) de chiffre d'affaires instaurée au 1^{er} janvier 2000. L'aide dite « pérenne » (40 milliards de francs, soit 6,1 milliards d'euros) sera financée par une contribution de l'Etat, le produit de la nouvelle taxation sur les heures supplémentaires et une fraction des droits sur les alcools.

L'amélioration du solde des ASS provient également d'une évolution relativement - mais encore insuffisamment - modérée des dépenses. La progression des prestations sociales, en valeur, passerait de 3,2 % en 1998 à 3,1 % en 2000 dont 0,4 % au titre de la Couverture maladie universelle (CMU). Outre une extension de la couverture de base, cette nouvelle prestation assure la couverture complémentaire gratuite de 6 millions de personnes grâce à la création d'un fonds spécifique auquel contribuent les organismes complémentaires et un transfert de l'Etat.

Après avoir fortement crû en 1998, les dépenses d'assurance maladie connaissent un ralentissement en 1999 : le dépassement de l'objectif fixé par la loi de financement pour 1999 devrait atteindre environ 13 milliards de francs (2 milliards d'euros). Pour 2000, la projection gouvernementale repose sur l'hypothèse de respect d'un objectif en évolution d'environ 1,6 % en volume par rapport à la réalisation estimée pour 1999, elle-même en dépassement par rapport à l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté par le Parlement.

Les pensions connaissent sur la période un léger ralentissement, correspondant à l'arrivée à l'âge de la retraite des classes creuses nées pendant la guerre. Leur revalorisation en 1999 et 2000 (+ 0,5 %) assurerait une progression nette du pouvoir d'achat de 0,3 % s'ajoutant à celle déjà constatée en 1998 (+ 0,5 %).

Les prestations familiales évoluent sous l'effet des mesures adoptées en lois de financement et partiellement lors de la conférence famille de juillet 1999, en particulier leur extension jusqu'à 20 puis 21 ans pour certaines d'entre elles.. Leur revalorisation en 2000 serait identique à celle des pensions, alors qu'elles devraient progresser en fonction de l'évolution de la richesse nationale.

La réduction du chômage a entraîné, en 1999, une nette décélération des dépenses d'indemnisation, sans aller toutefois jusqu'à une diminution des prestations des régimes d'assurance chômage. En effet, le taux d'indemnisation s'améliore sous l'effet de la progression de la rémunération moyenne, d'une part, mais aussi de l'application des mesures spécifiques à destination des chômeurs âgés telles que l'ARPE, d'autre part. En 2000, le nombre global d'allocataires indemnisés par l'Unedic devrait baisser sensiblement, entraînant une amélioration spontanée du solde des régimes d'assurance chômage.

2. Les efforts pour améliorer la maîtrise médicalisée des dépenses de santé devraient être amplifiés

Le redressement des comptes évoqué ci-dessus tient, pour partie, à la conjoncture et au retour de la croissance mais aussi aux mesures correctrices qui ont été prises et aux politiques structurelles mises en œuvre dans différents domaines (la question des retraites est évoquée dans le B *infra*).

Pour ce qui concerne le médicament, par exemple, les politiques mises en place s'articulent autour de la promotion du générique à travers le droit de substitution, l'homogénéisation des prix entre médicaments équivalents, la prise en compte du service médical dans les prix et les taux de remboursement et donc la **réévaluation scientifique** de l'efficacité thérapeutique de l'ensemble des spécialités. A défaut, la sécurité sociale s'épuiserait sans raison à prendre en charge des spécialités sans tenir compte de leur intérêt médical et de leur place dans les stratégies thérapeutiques et ne pourrait, dans cette hypothèse, valoriser correctement la recherche et l'innovation.

Le gouvernement entend soumettre au Parlement, au printemps 2000, un texte relatif à la modernisation de notre système de santé qui devrait permettre de progresser sur certains thèmes majeurs : mieux coordonner les politiques de santé et les lois de financement de sécurité sociale ; améliorer et garantir la qualité des soins ; instaurer la reconnaissance du droit des malades et celle des droits et obligations des acteurs de santé ; moderniser l'assurance maladie (cohérence des interventions, dynamisme de la gestion du risque, efficacité du contrôle médical, fiabilité et transparence des informations statistiques).

Le Conseil économique et social enregistre avec satisfaction l'inflexion des dépenses enregistrée en 1999 mais estime que les outils de maîtrise et d'**amélioration de la qualité** doivent être développés afin d'agir structurellement et dans la durée.

B - L'AVENIR DES SYSTÈMES DE RETRAITE EN DÉBAT

Notre Assemblée s'est saisie de cette question et rendra, au début de l'année prochaine, son avis. Un document de plus dira-t-on ? Certes, mais celui-ci comportera un élément d'originalité : il donnera le point de vue des acteurs économiques et sociaux trop souvent oubliés sur un sujet qui les concerne pourtant au premier chef et qui est fondamental pour l'avenir du pays.

VI - LE DIALOGUE SOCIAL DOIT ÊTRE ENRICHİ

A - UN BILAN CONTRASTÉ EN 1998

Plutôt décevant au niveau interprofessionnel et dans les branches, où la négociation a marqué le pas, le bilan a été largement positif dans les entreprises, où la négociation a connu une nouvelle progression qui s'explique essentiellement par la forte croissance des accords relatifs au temps de travail à partir du troisième trimestre. En 1997, la loi Robien avait stimulé la négociation d'entreprise. L'an dernier, la loi Aubry du 13 juin 1998 a pris le relais et a impulsé une nouvelle dynamique.

La négociation interprofessionnelle a marqué un certain retrait avec 32 textes en 1998 contre 45 en 1997 et 57 en 1996. Elle s'est limitée à l'actualisation de dispositifs conventionnels adoptés ces dernières années : poursuite de la réforme des régimes de retraite complémentaires AGIRC et ARRCO, reconduction des conventions de coopération et de l'ARPE, collecte et gestion des fonds de la formation professionnelle pour les PME et l'artisanat.

Le nombre d'accords de branche - qui couvrent de l'ordre de 90 % des salariés des entreprises de plus de 10 salariés - a diminué pour la deuxième année consécutive : 741 textes en 1998, contre 877 en 1997 et 1 030 en 1996. Mais la seconde moitié de l'année - et encore plus le dernier trimestre, lors duquel 42,5 % des textes ont été signés - a été caractérisée par une nouvelle dynamique : cinq nouvelles conventions collectives ont été conclues, visant des activités jusqu'ici non couvertes (par exemple les laboratoires cinématographiques). En revanche, huit conventions collectives ont été partiellement ou totalement mises à jour ou refondues et sept ont été dénoncées (dont banques, édition, grands magasins et magasins populaires).

Le nombre d'accords professionnels s'est stabilisé : 18 ont été conclus en 1998 (contre 17 en 1997, et 25 en 1996), dont six sur l'aménagement du temps de travail (BTP, métallurgie...) et cinq sur la formation professionnelle.

Le nombre d'avenants a continué de baisser : 709 en 1998, contre 849 en 1997. La négociation salariale de branche a connu un nouveau décrochage (358 avenants, contre 418 en 1997 et 487 en 1996), quoique tempérée par un net redressement en fin d'année et une légère amélioration d'ensemble de la situation des minima par rapport au SMIC. L'actualité conventionnelle a été dominée par la négociation sur l'emploi et le temps de travail (63 avenants sur la RTT et 31 sur l'emploi).

La négociation d'entreprise a poursuivi sa progression, avec 13 328 accords (+ 13 % par rapport à 1997), signés au sein de 7 600 entreprises et couvrant quelque 3,5 millions de salariés. Le nombre d'accords d'entreprise a ainsi doublé en cinq ans, mais 30 % environ des salariés potentiellement concernés ne sont pas encore couverts. Cette situation est liée, en particulier, à la **présence insuffisante des syndicats dans l'entreprise**, c'est-à-dire à la faible syndicalisation des salariés français, aux origines diverses. Question dont l'importance pour la vitalité de notre démocratie économique et sociale justifierait une saisine de notre Assemblée consacrée au rôle et à la place des « *corps intermédiaires* » dans notre pays.

Tableau 5 : Les thèmes de la négociation dans l'entreprise en 1998

Thèmes négociés*	1995		1996		1997		1998	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Salaires et primes	4 082	47,4	3 879	41,8	4 902	41,6	5 457	40,9
Temps de travail	3 571	41,5	4 001	43,1	6 061	51,4	7 128	53,5
Classifications	440	5,1	422	4,6	423	3,6	516	3,9
Droit syndical et instances représentatives	698	8,1	875	9,4	914	7,7	1 161	8,7
Conditions de travail	201	2,3	200	2,2	234	2,0	269	2,0
Droit d'expression	171	2,0	165	1,8	140	1,2	168	1,3
Formation professionnelle	195	2,3	236	2,5	257	2,2	288	2,2
Emploi	680	7,9	892	9,6	2 167	18,4	3 057	22,9
Epargne prévoyance	727	8,4	953	10,3	1 009	8,6	915	6,9
Autres thèmes	888	10,3	1 006	10,8	1 172	9,9	1 375	10,3
Nombre d'accords	8 615		9 274		11 797		13 328	

* Un accord peut aborder plusieurs thèmes : en 1998, environ 20 % des accords traitent simultanément de l'emploi et du temps de travail.

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité.

Plus d'un accord sur deux a porté sur le temps de travail, leur nombre passant de 6 061 en 1997 à 7 128 en 1998 (+ 18 %). 80 % de ces accords prévoient un maintien intégral de la rémunération de tous les salariés, 14,5 % ne prévoient qu'une compensation partielle et 1,5 % seulement aucune compensation. Ces accords abordent des thèmes peu défrichés jusque là (cadres, lien RTT-formation, compte épargne temps...) et s'inscrivent dans une logique plus globale que les précédents accords de réduction du temps de travail (RTT), l'enjeu du développement de l'emploi figurant de façon plus explicite dans les motivations des signataires.

Les 3 057 accords sur l'emploi (soit 23 % des accords d'entreprise) ont constitué, pour la plupart, la contrepartie, en termes d'embauches ou de licenciements évités, d'un accord de RTT. La négociation sur les salaires s'est maintenue au même niveau qu'en 1997 : sur 5 457 accords salariaux, un peu moins de 4 500 (4 300 en 1997) relèvent effectivement de la négociation annuelle sur les salaires, les autres ayant trait soit à la prise en compte du problème de la compensation salariale en cas de RTT, soit à une modération salariale associée à une RTT.

La forte progression de la négociation d'entreprise sur le temps de travail s'est accompagnée d'un recours fréquent au mandatement syndical, qui a concerné 1 400 accords.

B - UNE NOUVELLE DYNAMIQUE À CONFIRMER

Pour susciter un mouvement de réduction générale et significative de la durée du travail, la négociation d'entreprise a été délibérément favorisée depuis 1996. Les négociations sur la RTT sont donc à l'origine d'une dynamique nouvelle.

Ce renouveau du dialogue social est-il susceptible de perdurer au-delà des discussions nécessaires à l'application de la loi sur les 35 heures ? Nul ne peut prétendre disposer d'une réponse définitive à cette question essentielle pour l'équilibre de notre société. Certes, les sujets potentiels de négociation ne manquent pas, qu'il s'agisse des salaires, de l'emploi, des conditions de travail ou de la formation professionnelle. Le contexte de reprise économique est, au demeurant, favorable à l'expression de revendications sociales fortes qui, si elles n'étaient canalisées par la voie contractuelle, ne pourraient que se traduire par une poussée de la conflictualité, pour l'heure stabilisée à un niveau historiquement bas et essentiellement localisée dans la fonction publique (66 % du total des « *journées individuelles non travaillées* » en 1998). Des dossiers tels que ceux de l'application des 35 heures, de la réforme des régimes spéciaux de retraite ainsi que de la revalorisation des bas salaires dans certains secteurs, les questions liées aux conditions de travail et **tout particulièrement à la sécurité au travail** et à la vague de restructurations dans certains secteurs entiers de l'économie, qui seront à l'ordre du jour de l'actualité sociale dans les mois à venir, sont, à l'évidence, potentiellement porteurs de conflictualité.

Des exemples étrangers démontrent, s'il en était besoin, qu'une **concertation active avec les partenaires sociaux** peut se révéler être un jeu à somme positive pour l'économie dans son ensemble. Une telle perspective suppose toutefois que soient réunies des conditions favorables, tant du côté des pouvoirs publics qui doivent être à l'écoute des préoccupations de leurs interlocuteurs, que des partenaires sociaux dont la culture du compromis peut être mise à l'épreuve. Notre Assemblée, qui réunit les forces vives de la nation, ne peut que plaider en ce sens, forte de la conviction que l'économique et le social sont intimement liés par une relation dialectique et rétroagissent nécessairement l'un sur l'autre.

CONCLUSION

Dans la conclusion de son avis sur la « *conjoncture au premier semestre 1999* », le Conseil économique et social soulignait que « *l'économie française a connu, en 1998, des résultats remarquables* ».

Dans le chapitre I de cet avis, nous avons montré qu'au cours de l'année 1999, notre économie a réussi à se sortir, au cours du premier semestre, du « *trou d'air* » dû à l'impact des crises financières asiatique, russe, puis brésilienne et à retrouver, en fin d'année, un rythme qui commence à se rapprocher de son potentiel théorique. **La poursuite du recul du chômage est un fait majeur** : elle est la conséquence directe du maintien du taux de croissance du PIB au-dessus de 2 % l'an ; elle est également la cause des anticipations particulièrement optimistes des ménages comme des dirigeants d'entreprises, anticipations qui doivent permettre au cycle vertueux d'une croissance auto-entretenu d'être durable et solide.

Les perspectives de croissance pour ce début de nouveau millénaire sont brillantes : un taux supérieur à 3 % est possible. Or, à ce rythme, le recul du chômage, cancer des sociétés européennes depuis près d'un quart de siècle, devrait s'accélérer contribuant ainsi d'ailleurs à prolonger la durée de cette phase d'expansion.

Sur le plan interne, rien ne devrait pouvoir entraver ces perspectives. Cependant, il existe des menaces externes sérieuses : la plus grave par sa probabilité d'occurrence comme par ses conséquences, réside dans une forte correction de Wall Street dont la surévaluation est manifeste. Ces périls extérieurs rendent encore plus nécessaire une coopération active au niveau européen.

La poursuite du resserrement de la politique monétaire de la BCE, amorcé depuis l'été et confirmé par la décision du 4 novembre 1999, a été une erreur majeure car elle est totalement injustifiée par l'évolution de l'inflation, contenue à un niveau historiquement très faible. Si elle se prolongeait en 2000, elle pourrait avoir des conséquences plus ou moins graves sur l'accélération de la croissance que l'on devrait connaître l'an prochain. Il en résulterait inéluctablement un ralentissement du rythme de recul du chômage, voire même une remise en cause de ce processus, ce qui serait dramatique.

Si nous arrivions, par contre, à maintenir dans la zone euro le « *policy mix* » le plus favorable et, en particulier, un « *écart critique* » négatif entre le taux d'intérêt réel et le taux de croissance en volume de l'économie, il n'est pas irréaliste de penser que l'on pourrait retrouver le plein emploi avant la fin de la prochaine décennie, non seulement en France mais en Europe.

La zone euro ne dispose pas encore d'un système de régulation suffisamment puissant et d'une coordination des politiques économiques nationales suffisamment efficiente pour pouvoir traverser, sans dommages sérieux, une crise financière internationale. A cet égard, il est urgent de réfléchir aux réformes nécessaires pour remédier aux **défaillances du FMI**. Malgré la part

relativement faible des exportations hors zone dans le PIB européen (9 %), l'Europe n'a pas encore conquis son autonomie à la différence de l'économie américaine. Malgré le poids de l'euro sur les marchés de taux et d'actions, c'est toujours l'évolution des taux longs des emprunts américains et du Dow Jones qui commande l'évolution des taux longs européens et nos indices boursiers

La création de la monnaie unique était nécessaire, mais elle n'est pas suffisante : la zone euro a besoin que ses institutions disposent de ressources significatives et engagent des dépenses publiques dans l'intérêt commun des Etats de la zone. Ainsi naîtra une réelle politique économique européenne. Elle a également besoin d'une harmonisation des législations du travail et des systèmes de protection sociale permettant l'unification du marché du travail.

La création d'une Europe économique et sociale digne de ce nom, s'affirmant en tant que puissance au plan international aux côtés des Etats-Unis, est la seule voie pour rendre la zone euro plus autonome par rapport aux crises économiques et financières du reste du monde, tout en lui permettant de progresser, en préservant son modèle de développement, sur le chemin de la prospérité. « *Marcher sur ses deux jambes* », telle est la voie préconisée, pour l'Europe, par notre Assemblée, forte de la conviction qu'il n'est pas d'autre finalité ultime de l'économie que le bien-être des hommes, de la société et la fluidité assurée du lien social.

Or, à observer le cas français, on ne peut qu'être frappé par le processus de balkanisation du paysage social à l'œuvre depuis quelques années, qui fait coexister un noyau décroissant d'« *inclus* » (CDI, travailleurs qualifiés et à statut...) et un nombre croissant d'« *exclus* » (jeunes, chômeurs âgés, travailleurs pauvres...), fracture qui engendre un mal-être s'exprimant notamment dans la montée de la violence sensible en métropole et – avec une acuité particulière – dans les départements et territoires d'outre-mer. En dépit d'une intervention publique diversifiée et massive, une sorte d'américanisation sournoise de la société est ainsi en marche.

Il importe toutefois, pour le Conseil économique et social, de ne pas sombrer dans un pessimisme excessif. **Le plein emploi et, par là même, la reconstruction du tissu social sont à nouveau possibles**, à condition que nous soyons conscients de nos nombreux atouts (nouvelles technologies, infrastructures, formation...), attestés par l'attractivité confirmée de notre territoire pour les investisseurs étrangers. Tant il est vrai que nos succès futurs dépendront d'abord et avant tout de notre capacité collective à retrouver foi en nous-mêmes.

Cet avis n'avait d'autre ambition que d'y contribuer.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....190

Ont voté pour.....152

Ont voté contre.....24

Se sont abstenus.....14

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 152

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, de Benoist, Bué, Compiègne, Ducroquet, Girardi, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Hervieu, Le Fur, Lemétayer, Louis, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Rigaud, Rousseau, Salmon, Stéfani, Szydowski, Thévenot.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Brard, Mme Brunet-Léchenault, MM. Camoin, Debout, Dechartre, Dondoux, Duharcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mmes Anne-Catherine Franck, Garcia, M. Jeantet, Mme Lindeperg, M. Motroni, Mme Pailler, M. Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Schapira, Souchon, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade.

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

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Laune, Mmes Lebatard, Petit, M. de Viguerie.

Ont voté contre : 24

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Pierre Gauthier, Joly, Kessler, Lebrun, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Braun-Hemmet, M. Cannac, Mme Guilhem, MM. de La Loyère, Mékachera.

Groupe de l'UNAF - Mme Marcilhacy.

Se sont abstenus : 14

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Gilles, Kneuss, Séassari, Teilleux.

Groupe des entreprises privées - MM. Ghigonis, Gilson, Gorse, Leenhardt, Noury, Didier Simond.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Pasty.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Les résultats de l'économie française sur la seconde partie de l'année sont encourageants. Ils sont porteurs de réelles espérance après toutes ces années dominées par les effets perniciox et rampants de la crise économique.

Pourtant et aussi porteur qu'il paraisse être, ce retournement bénéfique de l'économie ne doit pas conduire à masquer certaines préoccupations.

◆ La politique monétaire et la politique de change représentent des valeurs essentielles de la reprise : la diminution des taux d'intérêt et la dépréciation de l'euro ont fortement contribué à enclencher un cercle vertueux de croissance. Cependant, ces variables demeurent fragiles car susceptibles d'être modifiées par des anticipations conjoncturelles alarmistes (plus ou moins raisonnées). Les effets sur l'économie seraient alors plus qu'inquiétants. Aussi, importe-t-il de demeurer particulièrement vigilant afin que le niveau des taux d'intérêt et la valeur de la monnaie restent compatibles avec un affermissement de la croissance.

◆ L'enthousiasme général ne doit pas masquer les graves difficultés de certains secteurs de l'économie qui ne parviennent pas à s'insérer dans le processus général de la reprise. Les secteurs agricoles du porc, de la volaille et des fruits et légumes subissent une crise profonde à la fois structurelle et conjoncturelle, qui remet en cause des années d'effort et de travail, fragilise des entreprises et menace des emplois. Dans le sud de la France, la situation s'est lourdement aggravée sous l'effet des inondations de ces dernières semaines.

Car ces crises pèsent sur l'économie de régions entières, il est de notre devoir de saisir l'occasion de la reprise générale pour procéder aux réformes indispensables et entreprendre les aménagements structurels qui s'imposent.

◆ Les négociations internationales de l'OMC représentent un enjeu essentiel pour le secteur agricole et agroalimentaire bien sûr, mais aussi pour le devenir de l'ensemble de notre économie.

L'échec de la Conférence de Seattle ne peut être que provisoire et les pourparlers reprendront (comme prévu par les accords de Marrakech pour les secteurs de l'agriculture et des services). Il faudra alors s'attacher à définir des règles internationales qui s'imposent aux relations commerciales entre les Etats, des règles qui organisent un équilibre géostratégique mondial, des règles qui autorisent une ouverture progressive et maîtrisée des échanges, des règles qui respectent les spécificités et les valeurs des Etats, comme peut l'être le modèle agricole et alimentaire européen revendiqué par nos consommateurs et nos citoyens.

Nous souhaitons l'adoption d'une discipline internationale, dont l'absence ne pourrait que générer de graves effets perniciox sur le commerce et les structures des pays. Mais, nous sommes absolument opposés à une

mondialisation qui serait synonyme de banalisation des produits, des économies et des sociétés.

Il faut profiter du mieux être collectif pour avancer sur le chemin des réformes nécessaires.

Groupe de l'artisanat

Secteur économique, de par sa contribution à la richesse nationale (6 % de la valeur ajoutée), mais aussi social (2,3 millions de personnes occupées), par ses hommes et ses femmes chefs d'entreprises dont on oublie un peu trop qu'ils sont aussi des personnes concourant à la production, formant des apprentis et créant des emplois, l'artisanat estime que, dans un rapport de conjoncture, il ne peut être fait abstraction de son existence à ce double titre et souhaite que dans la réforme des avis de conjoncture, cette dimension soit prise en considération.

L'augmentation des taux d'intérêt pénalisant les capacités financières, freinant les investissements, pesant sur la consommation de clients potentiels, le groupe de l'artisanat ne peut que partager l'idée d'assouplissement de la politique monétaire, sans toutefois, estimer qu'elle soit suffisante pour « relancer la machine » et surtout asseoir la croissance à long terme.

Au-delà d'une politique monétaire plus accommodante, c'est, d'après cet avis, l'ensemble des mesures de politique économique qui ont permis de jouer en faveur d'un réveil de la demande intérieure et notamment : la baisse du niveau de TVA sur les activités du bâtiment, la suppression progressive de l'assiette salariale de la taxe professionnelle, la baisse des prélèvements sur le travail.

Aussi, le groupe de l'artisanat s'étonne que ce constat partagé ne soit pas repris dans la partie traitant « des grands axes d'action dans le domaine économique et social en France » et se cantonne à trois lignes d'incantation, d'autant plus que la France doit faire face aux conséquences des concentrations et fusions d'entreprises sur l'avenir des petites entreprises ainsi qu'au problème inquiétant de pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat aurait préféré qu'avant de proposer des mesures de « répartition des fruits de la croissance », l'avis s'attache à conforter les entreprises dont il faut souligner la précarité de leurs situations financières après 6 ans de crise contenus.

Au regard des résultats positifs enregistrés sur l'activité du bâtiment, suite à la baisse du taux de TVA, l'avis aurait pu au moins reprendre la proposition d'extension du taux réduit de TVA aux activités de main-d'œuvre avancée par la Commission européenne dans son plan pour l'emploi.

De même, aurait pu être soulignée l'urgence de la mise en œuvre de la réforme des marchés publics et fait référence au projet de loi sur les nouvelles régulations économiques dont l'artisanat attend beaucoup pour un meilleur équilibre entre donneurs d'ordre et sous-traitants mais aussi sur le plan des schémas de développement commercial, afin d'éviter là encore des pertes d'emplois liées au phénomène de concentration.

Par ailleurs, l'apparition de nombreux dispositifs nouveaux rend urgente la mise en œuvre effective d'une simplification des procédures, mais surtout

devraient être poursuivis tous les efforts nécessaires à l'accompagnement des entreprises depuis leur création ou leur reprise, dans leur phase de développement et de transmission pour maintenir ce tissu économique indispensable à la cohésion sociale et à l'emploi.

Concernant l'emploi, le fait que bon nombre de besoins d'embauche ne peuvent être satisfaits a conduit les organisations professionnelles de l'artisanat à se mobiliser pour mettre en œuvre un plan d'action avec l'aide de l'ANPE et la délégation à la formation professionnelle, axé sur l'optimisation des offres de formation et d'emploi, la simplification des circuits de recrutement et la sensibilisation des jeunes et de leurs familles aux perspectives d'embauches et d'épanouissement professionnel et personnel dans les métiers artisanaux.

Compte tenu de l'importance de ce problème structurel insuffisamment développé dans l'avis et des autres remarques de fond, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

Notre groupe salue la clarté d'un avis qui aborde avec équilibre les deux volets de la conjoncture, l'économique et le social, le second n'étant pas considéré comme secondaire par rapport au premier.

Sans négliger la dimension internationale ni les réalités de la mondialisation, c'est dans le contexte de l'Union européenne que l'avis marque fortement la dimension européenne, montrant que toute évolution économique et/ou sociale de l'un de nos partenaires doit être prise en compte. Ni le traité, ni les comportements n'accordent aux citoyens de l'Europe la place qu'imposerait une Europe où l'économique cesserait d'être dominateur. Ainsi, nous adhérons à la demande de l'avis : que les chefs d'Etat et de gouvernement européens consacrent un sommet aux problèmes sociaux. Mais il faudra veiller à ce que les harmonisations en matière sociale se fondent sur le souci de réduire les inégalités, non sur l'alignement sur les systèmes les plus oubliés des nécessaires solidarités.

Cette harmonisation des systèmes sociaux par le haut devrait être l'un des effets des bénéfices de la croissance, plus justement répartis, imposant comme urgence absolue la lutte contre les précarités, les exclusions, même si le résultat de cette lutte ne dépend pas que des traitements économiques mais aussi des comportements collectifs et individuels, de la capacité des hommes et des femmes à agir ensemble pour tous. La vie associative ignore les frontières, entend dépasser les nationalismes, montre ce que l'union et la solidarité peuvent favoriser.

Elle témoigne que la volonté de promouvoir une société française et européenne responsable est un moyen de privilégier la responsabilité au détriment de l'assistanat, la dignité au détriment de l'exclusion. Elle refuse que nos sociétés ne débouchent, alors même que le partage des effets de la croissance devrait l'empêcher, sur des riches plus riches et des pauvres plus pauvres. Ceux-là mêmes qui réclament une diminution de la dépense publique mesurent-ils que c'est pour une large part cette dépense publique qui permet la survie de ces exclus ? Chasser les dépenses inutiles, refuser un alourdissement intolérable

des prélèvements et des charges, oui, dès lors que l'éducation, la sécurité, le transport, la santé etc., ont les moyens de leur organisation et de leurs fonctions. L'avenir proche est sans doute davantage dans des dépenses publiques plus efficaces que dans des dépenses publiques réduites au détriment de la qualité de vie pour tous.

L'avis signale les efforts à conduire dans le champ de la formation initiale et continue, en particulier des jeunes, privilégiant l'insertion sur l'assistanat. La réponse au chômage des jeunes représentée par les « emplois jeunes » est une illustration de cette démarche.

De nombreuses associations participent au programme « nouveaux services-emploi jeunes ». Le Conseil national de la vie associative, saisi par le Premier ministre, a le 25 novembre dernier porté jugement sur ce programme :

« Le CNVA salue les ruptures que portent les intentions du programme, en particulier : la reconnaissance par la loi d'un réel potentiel de création d'activités d'utilité sociale qui partent des besoins, une conception qui en fait davantage une politique d'investissement et d'effet de levier qu'une politique de contrats aidés, une durée de cinq ans, qui permet enfin de développer des projets associatifs dans le temps, de crédits d'ingénierie, une implication possible sans précédent des jeunes eux-mêmes à toutes les phases du programme. »

Les associations, veulent y voir un programme de développement de la vie associative, de reconnaissance de leur utilité économique et sociale, de développement territorial ».

Le CNVA attire l'attention sur des points essentiels :

- le jeune salarié doit être d'abord considéré comme un salarié de droit commun ;
- la professionnalisation devrait être une innovation productive ;
- la formation professionnelle et continue est une composante de la professionnalisation.

C'est-à-dire qu'au terme des cinq années d'emplois jeunes, l'efficacité du programme se mesurera à l'aune de la poursuite d'activité professionnelle des jeunes, hors le champ du dispositif. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Le groupe de la CFDT a voté l'avis. Il partage les grandes lignes de l'analyse et des commentaires sur la conjoncture, se retrouve dans les principales orientations proposées pour la politique économique et sociale et donne son accord aux propositions. Plusieurs points méritent cependant d'être soulignés.

Le retour à la croissance semble solide. Les perspectives pour la fin de l'année 1999 et l'année 2000 sont bonnes. Pour bénéfique qu'il soit, un tel contexte ne résoudra pas automatiquement les trois problèmes clés pour la cohésion sociale : l'emploi, la réduction des inégalités et la reconstruction du lien social, en particulier dans les zones urbaines défavorisées et fragilisées. L'insertion ou la réinsertion au travail des chômeurs de longue durée, souvent peu qualifiés, demande des politiques spécifiques qui engagent non seulement l'Etat mais aussi les entreprises. La proportion d'emplois précaires dans les

nouvelles embauches est beaucoup trop importante, il convient de la réduire d'autant que cela se conjugue avec des bas salaires, tout particulièrement dans les secteurs d'activités qui abusent du recours aux contrats à durée déterminée et au temps partiel imposé. La priorité à l'emploi et à l'insertion ne doit pas exonérer d'un examen des minima sociaux : leur montant devrait être revalorisé et leur structure revue en fonction des effets réels sur les inégalités et l'emploi. La pérennisation de la solidarité intergénérationnelle, à la base de nos systèmes de retraite, demande des mesures qu'il serait dangereux de renvoyer à plus tard, compte tenu des évolutions démographiques. Enfin, il est souhaitable que les négociations sur la réduction de la durée du travail maintiennent résolument le cap sur l'objectif de la création d'emplois.

Il serait grave d'ignorer cette question sociale au moment d'aborder les débats fiscaux et budgétaires. La justice sociale l'exige. De plus, cela se traduira par une progression du pouvoir d'achat des ménages, donc de leur consommation, principal moteur, aujourd'hui, de la croissance. L'avis traite largement de la dépense publique. Dans une situation de croissance, il n'y a pas de raison de creuser les déficits et d'augmenter le poids de la dette. On peut considérer à bon droit que cette période devrait être mise à profit pour les réduire. Tout est alors affaire d'équilibre. D'où notre insistance pour que soient correctement évaluées, avant décision, les conséquences des mesures budgétaires et fiscales sur l'emploi, la réduction des inégalités et la cohésion sociale. Ce qui n'est pas contradictoire, au contraire, avec la poursuite des efforts pour une dépense publique et sociale plus efficiente et un fonctionnement de l'Etat et des administrations publiques, sans doute modernisé, mais surtout plus proche des citoyens.

L'Euro a changé la donne. C'est la BCE et le Conseil des ministres des finances qui décident la politique monétaire. Nous appuyons les critiques de l'avis sur les récentes décisions de relèvement des taux d'intérêt et les exigences d'une plus grande transparence et d'un contrôle démocratique du fonctionnement de la Banque centrale. Une nouvelle fois, un avis du Conseil économique et social se prononce en faveur de la coordination des politiques économiques européennes, la réalisation d'un programme d'infrastructures financé par l'emprunt et un dialogue social plus actif. Dans ces domaines, les progrès sont lents et demanderaient des initiatives plus hardies. Pour notre part, nous souhaitons que le gouvernement mette à profit la prochaine présidence française pour avancer dans ce sens.

Les négociations sur la durée du travail et plus généralement le partage des fruits de la croissance sont à l'origine d'une activité revendicative plus dynamique. La CFDT s'en félicite. Pour l'équilibre de notre société, l'Etat ne doit pas être seul responsable de la cohésion sociale. Les partenaires sociaux doivent agir, ils ont une responsabilité qui va au-delà des frontières de l'entreprise.

Cette orientation est d'actualité, alors que la convention Unedic vient à échéance et que les négociations pour son renouvellement n'ont pas commencé. D'actualité aussi, quand des salariés restent privés de convention collective. D'actualité encore, alors que le patronat n'exclut toujours pas de quitter les conseils d'administration des caisses d'assurance maladie. On ne peut en effet

vouloir mener le débat sur la protection sociale et désertier le terrain, comme le laissent entendre les déclarations des représentants des employeurs.

Qu'il faille mieux définir les bases du dialogue social, la CFDT en est d'accord. Cela doit conduire à préciser les fonctions respectives de l'Etat et des partenaires sociaux, à structurer un espace contractuel autonome où les acteurs économiques et sociaux organisent leur confrontation et assument des responsabilités.

Groupe de la CFE-CGC

En ce qui concerne la conjoncture internationale, le groupe de la CFE-CGC partage l'analyse du rapporteur selon laquelle la bourse américaine semble être dangereusement surévaluée.

Aussi, un dégonflement rapide de la bulle spéculative pourrait avoir des conséquences dramatiques aux Etats-Unis mais aussi en Europe et donc en France, ce qui aurait de graves répercussions sur l'emploi.

En ce qui concerne la politique européenne, le groupe de la CFE-CGC considère comme parfaitement inadapté tout resserrement de la politique monétaire qui se justifie d'autant moins qu'aucune tension inflationniste n'est à déplorer.

Le groupe de la CFE-CGC tient également à souligner que face à la mondialisation qui exacerbe la concurrence, les entreprises françaises et européennes doivent développer leur capacité à produire des biens qui incorporent de nouvelles technologies. Ceci nécessite le développement des projets de recherche, le soutien au développement des nouvelles technologies et un effort de formation.

Enfin, en ce qui concerne la conjoncture nationale, le groupe de la CFE-CGC considère que l'augmentation du pouvoir d'achat des salariés est indispensable pour maintenir l'activité à un niveau élevé et faire reculer véritablement le chômage.

Cette stimulation du pouvoir d'achat passe par une hausse des rémunérations. Or, l'enquête ESOPE, relative au personnel d'encadrement, fait apparaître que 54 % des personnes concernées n'ont pas reçu d'augmentation en 1998 et que plus de la moitié ont enregistré une baisse de leur pouvoir d'achat.

Par ailleurs, l'augmentation du pouvoir d'achat passe également, pour le groupe de la CFE-CGC, par une baisse de la pression fiscale.

Dans le cadre d'une réforme fiscale qui s'avère nécessaire, il conviendra de modifier l'impôt sur le revenu qui est concentré sur les revenus moyens, c'est-à-dire ceux des salariés et plus particulièrement du personnel d'encadrement.

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

Groupe de la CFTC

L'avis apporte un regard pertinent sur la dimension européenne de la conjoncture et sur l'importance des choix de politique monétaire sur la croissance de ce dernier semestre. Il soulève la question du contrôle démocratique de la Banque centrale européenne, responsable en novembre

dernier d'un resserrement de politique monétaire discutable en l'absence de tensions inflationnistes.

Face à la mondialisation et la dérégulation, notamment financière, il met en évidence l'alternative que constituerait une intervention conjointe des pays de la zone euro. L'organisation de politiques économiques régionales constituerait en effet un premier pas vers l'élaboration de régulations dans un contexte mondialisé.

Le groupe de la CFTC souligne que c'est par un mouvement harmonieux d'amélioration des systèmes sociaux nationaux que la dimension sociale de l'Union pourra devenir une réalité.

Concernant la conjoncture française, l'avis retient un scénario de croissance élevée, et envisage même la perspective du plein emploi pour la fin de la décennie, sans mettre en péril les fondamentaux de l'économie. Pour autant, la croissance ne réduira pas mécaniquement les inégalités ni la précarité qui se cachent derrière le fameux « enrichissement de la croissance en emplois ».

Le projet d'avis tire la sonnette d'alarme sur le temps partiel contraint, qui touche particulièrement la population salariée féminine. Ainsi, il y a lieu de faciliter davantage le passage à temps plein des salariés à temps partiel.

Il serait utile que notre assemblée fasse valoir ses propositions, en s'appuyant sur les avis qu'elle a déjà débattus dans ce domaine.

Le groupe de la CFTC souligne tout particulièrement les effets désastreux du taux de chômage dans les DOM et cela mérite d'être examiné par notre assemblée.

Le groupe ne saurait taire sa préoccupation à l'égard des conditions dans lesquelles la seconde loi sur la durée du travail va être mise en œuvre dans les très nombreuses entreprises qui n'ont pas encore commencé à s'y préparer.

Il apprécie la priorité qui est donnée par l'avis à la progression du pouvoir d'achat des salariés, comme facteur de soutien de la croissance. Il en est de même pour les prestations familiales. Cela conduit à s'interroger aussi sur le poids des prélèvements fiscaux et notamment de la fiscalité indirecte et locale. Pour le groupe de la CFTC, la baisse du taux de TVA reste une urgence.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le groupe de la CGT partage pour l'essentiel l'analyse et l'appréciation concernant la situation et les perspectives conjoncturelles de l'économie française telle qu'elles sont présentées dans l'avis ; il partage son orientation générale concernant le besoin de croissance de notre économie, comme celui de l'économie européenne, pour lutter contre le chômage.

On semble « redécouvrir » aujourd'hui qu'une partie importante du chômage est d'origine conjoncturelle. D'où l'approbation du groupe à l'égard de la ligne directrice de l'avis affirmant que tout doit être fait pour assurer à la pérennité d'une croissance soutenue afin de résorber de façon significative le chômage et, avec lui, une part de la pauvreté et de l'exclusion qui l'accompagnent.

L'avis insiste quasi-exclusivement sur les risques externes à la croissance française, venant notamment des Etats-Unis, mais il n'accorde que peu d'importance aux risques internes qui existent cependant en terme, notamment, d'efficacité de la croissance qu'il s'agisse des besoins en matière de qualité de la main d'oeuvre et de formation aussi bien qu'en terme de modernisation et de développement de nos capacités productives.

Mais l'avis remarque, et ce point est essentiel, que si la croissance nourrit le développement de l'emploi, elle n'est pas, loin s'en faut, un remède spontané à la réduction des inégalités, à la résorption mécanique de la misère et de l'exclusion. Cette dimension sociale de la conjoncture est abordée à travers des propositions offensives pour que les fruits de la croissance soient utilisés plus vite et de façon plus importante en faveur de politiques salariales actives et de lutte déterminée contre la misère sociale. En la matière, le groupe de la CGT observe que la tentation gouvernementale de s'en tenir à des mesures homéopathiques ne répond pas à l'ampleur des besoins sociaux dans le pays, notamment en ce début d'hiver.

L'avis adopte une approche « délicatement mesurée » pour ce qui concerne la question des finances publiques, ce qui lui permet d'éviter les poncifs d'un discours simpliste sur l'excès de dépenses publiques et d'impôt.

Cette thèse n'est pas celle du projet d'avis qui se révèle en la matière beaucoup plus nuancé. Il se prononce pour une réduction maîtrisée et progressive des déficits. Le groupe de la CGT partage cette orientation dès lors qu'elle permet d'une part de ne pas menacer le dynamisme de la croissance et, d'autre part, d'utiliser une partie des fruits de cette croissance à l'amélioration de la situation sociale de la population par des efforts consentis en faveur des plus démunis, à l'engagement d'une politique de réduction des inégalités ainsi qu'à des actions en faveur de la modernisation et du développement des services collectifs.

Comme le note l'avis, le niveau de socialisation des financements est le produit d'une histoire complexe et il n'y a, en la matière, pas de modèle qui serait a priori plus performant économiquement et socialement qu'un autre. Le groupe de la CGT souhaite que le Conseil se penche sur l'efficacité de cette socialisation, mais qu'il le fasse par des approches fines et argumentées seules susceptibles d'éclairer de façon efficace le légitime débat public sur ces questions difficiles.

L'avis critique la désastreuse combinaison des politiques monétaire et budgétaire restrictives dans la première moitié des années 1990. Il la met au compte des conséquences de l'unification allemande passant peut-être trop rapidement sur l'insuffisance de solidarité européenne pour affronter ce choc, passant surtout sous silence la responsabilité d'une unification monétaire exclusivement fondée sur des critères nominaux de convergence. Or le pacte qui définit, aujourd'hui, les lignes directrices de la politique européenne ne semble pas encore être totalement sorti de cette problématique « nominale », ce qui explique en partie les résistances opposées à la mise en oeuvre du programme Delors que l'avis appelle de ses vœux. Le groupe aurait souhaité que cet aspect des choses soit abordé dans ce texte.

L'avis critique aussi la décision récente de la Banque centrale européenne de relever les taux d'intérêt en raison de l'absence de toute menace inflationniste sur la zone euro et d'un redémarrage encore fragile de la croissance européenne. Le groupe suit l'avis sur ce diagnostic et observe que l'Europe a un grand besoin aujourd'hui d'une coordination forte des politiques monétaire, budgétaire et sociale au service d'un soutien actif à la croissance et à l'emploi dans la zone. Il observe en même temps que ce n'est pas coordonner ces politiques que de se servir de la première uniquement pour lutter contre l'inflation, de la seconde exclusivement pour réduire les déficits et les dettes et de la troisième pour lutter contre un chômage qui ne serait que structurel. Cette « spécialisation régressive » des politiques n'est pas faite pour favoriser une croissance nécessaire et harmonieuse au niveau européen, pour l'emploi et le développement social.

L'avis ouvre quelques pistes pour sortir de cette situation grosse de danger pour l'avenir économique et social européen mais ce chantier méritera d'autres développements par les travaux de notre assemblée et surtout une action déterminée du gouvernement pour faire prévaloir ces orientations à l'échelon européen.

Au total, le groupe de la CGT votera cet avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe Force ouvrière félicite le rapporteur qui a su insuffler dans le projet d'avis la force de ses convictions. Sa démarche très ouverte, d'inspiration néo-keynésienne, remet à l'honneur de grands principes contestés par les adeptes de la « pensée unique ».

Le rapporteur rappelle très justement le lien étroit entre croissance et emploi. La Caisse des dépôts a calculé qu'une croissance de 3 %/an permettrait en 2005 une situation proche du plein emploi. Depuis 1997, les 650 000 emplois créés sont dus d'abord à la reprise de la croissance. Il faut donc entretenir la croissance, alors que les taux retenus pour 1999 et 2000 ne peuvent être qualifiés de « brillants ». La notion de « potentiel théorique » autour de 3 % doit être réfutée : on peut faire mieux sans risque pour les fondamentaux économiques.

L'Union européenne est largement défailante par rapport au rôle qu'elle devrait jouer pour favoriser la croissance. L'augmentation de son taux directeur par la Banque centrale européenne est une erreur. L'Union européenne devrait lancer un programme de modernisation des infrastructures, de soutien à l'innovation technologique et à la recherche, financé par l'emprunt. Il faut harmoniser les systèmes sociaux « par le haut » pour lutter contre le « dumping social ».

Le retour de la croissance ne doit pas occulter la nécessité du combat contre l'exclusion, car il ne réduira pas spontanément les inégalités, comme le souligne le rapporteur. De nombreux mouvements sociaux rappellent le développement de la précarité, le travail n'est plus une garantie contre la pauvreté. Il faut mettre en œuvre la législation contre l'exclusion et engager des réformes, notamment en matière fiscale. Pour les chômeurs, il faut mettre un terme à la « trappe à pauvreté » que constitue l'allocation unique dégressive. Le groupe Force ouvrière souhaite un avis d'urgence du Conseil économique et

social sur ce dossier. Le groupe Force ouvrière regrette le renvoi à une autre saisine de la question centrale du partage des fruits de la croissance. La valeur ajoutée dégagée doit permettre la redistribution du pouvoir d'achat, et la fiscalité des ménages doit être réformée : diminution de la taxe d'habitation et de la TVA.

Pour les salaires, il faut rattraper la baisse de presque 10 points de leur part dans la valeur ajoutée, depuis les années 1980. Les plus-values budgétaires ne doivent pas être affectées en priorité au désendettement de l'Etat. Le groupe Force ouvrière approuve le rapporteur qui parle de « maîtrise » et non de « réduction » des dépenses publiques.

Réfutant le dogme du « moins d'Etat », et il ne faut pas diaboliser pour autant la dépense publique : le service public est le garant de l'égalité des citoyens. Comme l'écrit M. Fitoussi, « la réduction des déficits publics n'est pas une priorité », alors que la Banque centrale européenne resserre sa politique monétaire.

Le projet d'avis est cohérent, dynamique, et inspiré par des préoccupations sociales réelles.

Le groupe Force ouvrière a émis un avis favorable.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération se félicite, de même que le rapporteur, du retour de la croissance de l'économie française, qui devrait s'accélérer pour l'an 2000 et qui résulte tant de la confiance retrouvée des consommateurs et des entreprises, que de l'impact de différentes mesures économiques. L'amorce de la décroissance du chômage, certes encore insuffisante, apparaît comme une tendance tout à fait encourageante, qui mérite d'être poursuivie. Cependant, le chômage persistant des jeunes et de longue durée, le développement du travail précaire préoccupent les élus de la coopération.

Comme le souligne le projet d'avis, l'économie française n'est pas à l'abri d'un choc extérieur. C'est pourquoi, le groupe de la coopération estime que cette croissance retrouvée doit être consolidée et profiter à l'ensemble des catégories sociales, des consommateurs comme des entrepreneurs. Pour cela des mesures appropriées devraient être encouragées.

Au niveau international, il s'agit de renforcer la régulation d'une économie mondialisée, dans le cadre de l'OMC (dimension sociale, humaine, environnement et sécurité alimentaire) et au niveau européen (promotion d'une Europe sociale).

Au niveau national, le groupe de la coopération estime que les orientations suivantes seraient susceptibles de renforcer la croissance :

- la progression du pouvoir d'achat des ménages : la vigueur de la consommation, qui s'explique par une confiance retrouvée, constitue avec la diminution du chômage l'un des facteurs essentiels du retour de la croissance ;
- la poursuite de la maîtrise des dépenses publiques : réduction du poids de la dette publique française et des prélèvements obligatoires, tout en orientant les fruits de la croissance vers une action volontaire en faveur

de la réduction des inégalités sociales et des réformes de structure indispensables (à l'exemple du dossier des retraites) ;

- l'encouragement à la réduction du temps de travail, dans laquelle se sont déjà engagées toutes les formes de coopératives, avec des accords concernant plusieurs dizaines de milliers d'emplois ;
- la baisse de la TVA touche de façon indifférenciée l'ensemble des ménages. Le groupe de la coopération estime nécessaire de revenir au minimum à un taux de TVA de 18,6 %.

Ainsi, la coopération et l'économie sociale en général, fidèles aux valeurs de solidarité et de concertation, continueront à jouer un rôle moteur dans le renforcement du dialogue social et pourront ainsi soutenir la dynamique actuelle de la croissance.

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

Groupe des entreprises privées

Nous nous réjouissons qu'un avis de conjoncture du Conseil économique et social mette en avant la croissance forte et saine de notre pays. Il faut toutefois souligner que la France n'est pas isolée, mais au contraire tributaire de son environnement international, et d'abord d'une Europe où les cycles sont totalement liés. Nous regrettons donc la couleur trop « franco-française » de l'avis qui masque cette interdépendance. Elle accentue de ce fait l'impression d'un blanc seing donné à une politique dont la seule continuation suffirait à maintenir notre croissance sur la tendance de 3 % ou plus.

De surcroît, des handicaps structurels demeurent : retard d'investissement accumulé au cours de la décennie, alourdissement des prélèvements sur les entreprises (+ 49 milliards depuis 1997), rigidités en matière de marché du travail et de formation, sans parler de certaines décisions législatives (35 heures, taxation des contrats à durée déterminée, nouveaux impôts sur les entreprises) qui sont autant de contraintes nouvelles pour les entreprises.

Une croissance durable supérieure à 3 % suppose, comme préalable, de renforcer le socle productif de l'économie française : valorisation du travail et de l'esprit d'entreprise ; acquisition de compétences par tous ; plus de créations d'entreprises ; plus d'investissements productifs sur le site français ; entrée de plain-pied dans la « net économie ». Or, l'entreprise est la grande absente de l'avis.

Pourquoi ne pas tirer toutes les conséquences du constat, juste, que nos charges collectives excèdent sensiblement celles de nos grands concurrents européens ? Engageons la réforme de l'Etat, en clarifiant les responsabilités, les objectifs, les financements dans les domaines publics et sociaux, et améliorons ainsi l'efficacité globale de notre organisation collective.

Pourquoi ne pas tirer toutes les conséquences de la priorité affichée au développement de l'emploi ? Simplifions notre arsenal juridique, redonnons son espace au dialogue social, et facilitons les nouvelles organisations du travail imposées par les mutations en cours.

Le plein emploi et la réduction des inégalités ne se décrètent pas plus que la croissance. Tous dépendent d'un secteur marchand solide et compétitif. Profitons de la prospérité retrouvée pour mettre en ligne nos capacités productives avec nos ambitions de croissance, pour mettre en compétitivité notre sphère collective, pour libérer des ressources au profit tant des entreprises que des ménages. C'est le moyen le plus sûr de répondre à l'attente légitime des Français en matière d'emploi, de niveau de vie, de protection sociale.

Parce que cette dynamique de développement économique et social n'a pas été prise en considération dans l'avis, le groupe des entreprises privées ne l'a pas soutenu.

Groupe des entreprises publiques

Nous partageons le constat du projet d'avis : la France a retrouvé un chemin de croissance économique forte, s'accompagnant de créations d'emplois en grand nombre, 280 000 attendus en 1999, et d'une baisse du chômage. L'enclenchement, qui semble aujourd'hui acquis, d'un cercle vertueux laisse espérer que cette croissance forte retrouvée puisse être durable et que les effets sur l'emploi et le chômage nous rapprochent davantage d'une situation de plein emploi. Certes, une telle situation est encore un objectif de long terme, mais l'évolution conjoncturelle récente montre que ce n'est plus une utopie.

Les raisons de ce retour proposées par le projet d'avis nous paraissent convaincantes. La demande des ménages est en forte accélération et ne semble pas devoir s'essouffler, elle s'est traduite par une relance de l'investissement mais n'a pas conduit à une dégradation de notre commerce extérieur. De plus, elle n'a entraîné aucun signe inflationniste.

Toutefois, le projet d'avis aurait pu mieux souligner l'environnement international très porteur dont a bénéficié la croissance française. Il mentionne les risques extérieurs qui pourraient menacer cette croissance. Il nous semble qu'il faut également mentionner comme élément positif la santé toujours aussi éclatante de l'économie américaine ou les premiers signes de reprise en Allemagne. L'action des seuls facteurs intérieurs à notre pays n'aurait pas eu les heureux effets constatés si elle n'avait été confortée par un environnement économique international particulièrement favorable.

Concernant les aspects sociaux, nous regrettons que trop de nos concitoyens soient encore placés dans des situations de précarité et de pauvreté inacceptables. Bien sûr, le retour à une croissance forte et durable crée des conditions favorables pour ce combat. Mais il doit être accompagné d'une politique résolue dans ce domaine.

Ceci nous conduit à approuver les propositions du projet d'avis relatives à la maîtrise des dépenses publiques et, surtout, à l'amélioration de leur efficacité. Il serait dommage de ne pas profiter de la bonne santé économique de notre pays pour réduire la dette publique. La réduction du déficit public doit se poursuivre. Mais, pour que ceci ne se fasse pas, en particulier, aux dépens de l'action indispensable en faveur des exclus, il ne faut pas hésiter à s'interroger sur l'efficacité des dépenses publiques. C'est l'amélioration de cette efficacité qui

doit permettre de dégager des disponibilités sans accroître le niveau déjà fort élevé des prélèvements obligatoires.

Enfin nous rejoignons les analyses du projet d'avis quant aux effets néfastes de politiques monétaire et de change trop restrictives, effets si durement ressentis pendant les premières années de cette décennie. Par contre, nous ne serions pas aussi sévères vis-à-vis de la Banque centrale européenne. En effet la politique menée par cette nouvelle institution doit, à notre avis, être jugée sur le long terme, puisque c'est sur la durée que la Banque centrale européenne doit conquérir la confiance des marchés financiers mondiaux, par son aptitude à conforter la croissance et la création d'emplois.

Le groupe des entreprises publiques votera le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Enrichir le dialogue social, préserver les régimes sociaux, consentir tous les efforts pour un retour au plein emploi, obtenir que les gouvernements de l'Union réfléchissent enfin à une politique sociale européenne... Le groupe de la mutualité souhaitait depuis plusieurs années que tous ces développements fassent partie intégrante des avis de conjoncture du Conseil économique et social. Il se félicite particulièrement que la conjoncture au second semestre 1999 ait été l'occasion d'une telle mise en perspective.

Il enregistre avec satisfaction la place donnée à l'évolution des régimes sociaux qui fait l'objet d'un chapitre clair et complet mettant en évidence l'impact qu'ils peuvent avoir sur l'économie du pays. L'avis affirme avec force que «l'économique et le social rétroagissent nécessairement l'un sur l'autre, car ils sont intimement liés par une relation dialectique» : une telle position a été, de nombreuses fois, exprimée par le groupe de la mutualité.

Cette interdépendance justifie, s'il en était besoin, l'impérieuse nécessité de développer, sur tous les thèmes sociaux, une concertation active entre les partenaires, celle-ci devant être continûment relayée au niveau européen par des réflexions approfondies sur les différentes facettes des politiques sociales.

Le groupe de la mutualité approuve particulièrement la manière dont l'avis légitime la dépense publique et, partant, les prélèvements obligatoires. Il en trouve un exemple éclatant dans les orientations de réforme du système de santé que le mouvement mutualiste français promeut depuis plusieurs années déjà. Celles-ci s'articulent en effet autour du thème central de l'amélioration de la qualité des soins et de la modernisation de l'assurance maladie, qui postule notamment, une prise en compte de la gestion du risque, une coordination des politiques de santé, et la reconnaissance du droit des malades.

Une telle approche s'applique, de la même façon, à l'ensemble des dépenses publiques, pour légitimer l'engagement de la collectivité nationale dans des interventions qui allient efficacité économique et souci de la solidarité nationale.

Le groupe de la mutualité enregistre avec satisfaction que tous ces éléments figurent dans l'avis. Il a donc voté favorablement.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe apprécie que le projet d'avis prenne en compte la situation singulière de l'Outre-mer ainsi que sa dimension sociale.

En métropole, si la plupart des indicateurs sont au vert, si le chômage amorce une décrue durable, si le moral des ménages et des entreprises est plutôt bon, si la construction européenne est en bonne voie, même si, ici ou là, subsistent des inquiétudes telle la pérennité du système des retraites, il n'en est pas de même dans l'Outre-mer, la tendance est, en général, à la dégradation particulièrement dans l'Océan Indien et aux Antilles-Guyane.

Le niveau du chômage, et notamment celui des jeunes, extrêmement préoccupant s'explique par la forte démographie, le manque de mobilité vers la métropole et par les effets de l'économie informelle.

Les PME sont frappées de plein fouet par l'accélération de l'évolution économique, l'ouverture de l'économie sur l'extérieur, les difficultés d'accès au crédit et une fiscalité mal adaptée. Des secteurs clés de l'économie tels que l'agriculture et les services exportables se heurtent à de nombreuses difficultés. Les échanges quasi exclusifs avec la métropole compromettent l'intégration régionale. De nombreux conflits sociaux et les difficultés du dialogue social, comme au Antilles par exemple, paralysent l'activité.

Chaque région d'Outre-mer cherche à dégager des solutions qui soulèvent, un peu partout, la question de l'organisation institutionnelle et administrative, c'est-à-dire la question statutaire. Cette organisation contribuerait à l'efficacité globale de l'action économique. La question statutaire soulève beaucoup d'attentes mais aussi beaucoup d'inquiétudes, le consensus, en la matière, étant toujours délicat à trouver. Il faut faire vite, le temps qui passe ne joue pas en la faveur de l'Outre-mer.

Pour les DOM, il faut préciser les grands axes annoncés dans la loi d'orientation.

S'agissant de Mayotte et Wallis et Futuna, ces collectivités cumulent à l'extrême les handicaps : une croissance démographique supérieure à 5 %, une population, notamment les jeunes, insuffisamment formée, une économie traditionnelle frappée de plein fouet par irruption de la modernité, des pans entiers de l'économie en difficulté, un chômage officiel de 40 %, probablement supérieur en réalité.

Mayotte a connu des licenciements importants au second semestre malgré les efforts des partenaires sociaux. Les acteurs économiques sont particulièrement inquiets du blocage des discussions sur l'évolution statutaire de l'île.

Pour ces deux collectivités qui ne sont pas concernées par la loi d'orientation sur les DOM, il est nécessaire que soient prises des mesures exceptionnelles qui donneraient un sens au pacte républicain proposé par le Premier ministre.

Groupe des personnalités qualifiées

M. de La Loyère : « Malgré les riches enseignements de l'avis, je regrette sa vision négative de la politique monétaire passée (taux d'intérêt élevés, franc fort lié au mark) alors qu'elle a été indispensable à l'instauration de la monnaie unique, un des piliers de la croissance actuelle. En effet, elle a contribué à un regain de compétitivité des entreprises à l'exportation dans une zone euro stabilisée par rapport au dollar.

Parallèlement, plutôt que d'évoquer un éventuel contrôle de la Banque centrale européenne, ne devrait-on pas s'étonner de l'absence de politique économique et monétaire au niveau européen mise en place par les gouvernements nationaux, ce qui permettrait un équilibre du pouvoir de la BCE.

Par ailleurs, comment ignorer que, si la croissance est certes créatrice d'emplois, c'est essentiellement l'œuvre des PME-PMI ? Dès lors, pourquoi, outre la simplification des formalités administratives, ne pas se faire l'écho des exemples pratiqués dans certaines régions françaises qui ont montré que l'allègement des charges sociales sur les bas salaires a permis de créer plusieurs milliers d'emplois à durée indéterminée ?

En outre, il faudrait profiter de la conjoncture favorable pour réduire sans attendre la dette publique, principale charge du budget national.

Enfin, pour l'avenir, il serait souhaitable qu'un chapitre du rapport de conjoncture soit consacré à l'activité des collectivités territoriales et à leurs efforts pour stabiliser la pression fiscale et ce, malgré les charges nouvelles qui leur sont imputées par l'Etat.

Pour cet ensemble de raisons, je voterai contre ce projet d'avis ».

M. Duharcourt (désigné par la Fédération syndicale unitaire, rattaché administrativement au groupe des personnalités qualifiées) : « Je féliciterai le rapporteur qui a su, avec un ton nouveau et dynamique, prendre parti notamment en s'inscrivant en faux contre la pensée unique et le dogme du franc fort arrimé au mark, ou en soulignant la nécessité d'un contrôle démocratique de la BCE pour une politique monétaire plus appropriée.

Néanmoins, je regrette que l'avis n'insiste pas plus sur la nécessité de choix opportuns en matière d'investissements matériels et humains, de recherche et de formation pour une croissance durable et de qualité en termes d'emploi.

En revanche, c'est à raison que l'avis insiste sur l'exigence d'un meilleur partage des fruits de la croissance, considérant que les améliorations constatées ces deux dernières années ne sauraient faire oublier la persistance de la précarité, de l'exclusion et du développement des inégalités.

Par ailleurs, si l'avis renvoie à plus tard l'analyse des conséquences de la deuxième loi sur les 35 heures, il affirme le souci de concilier dialogue social et soutien de la demande intérieure, notamment de consommation et, parallèlement, l'indispensable coordination des politiques européennes de soutien à l'emploi (relance du Plan Delors et création d'un fonds d'action conjoncturelle).

Enfin, j'adhère aux recommandations visant à la rationalisation des dépenses et à la réforme des prélèvements publics plutôt qu'à leur réduction aveugle.

Ainsi, bien que ne partageant pas le keynésianisme exacerbé auquel sous-tendent quelques analyses du projet d'avis, je voterai favorablement ».

Groupe des professions libérales

Il faut reconnaître que l'avis sur la conjoncture au second semestre 1999 est un des meilleurs avis que le Conseil économique et social ait adopté, que l'on y accorde son soutien, partiel ou total, ou que l'on s'y oppose. Le rapporteur nous présente une analyse lumineuse de la conjoncture, en particulier sur le retournement de la conjoncture entre 1995 et 1999, en intégrant pour la première fois la dimension européenne et sociale. Nous partageons le diagnostic du rapporteur : parce que la conjoncture est favorable et que notre pays renoue avec la croissance, nous devons réfléchir, avec les pouvoirs publics, aux moyens de rendre cette croissance durable.

Parmi les orientations contenues dans ce projet d'avis, le groupe des professions libérales soutient deux recommandations qui lui paraissent essentielles. La première concerne la réduction des dépenses publiques qui implique l'évaluation, dans la transparence, des politiques publiques, de leurs objectifs, des moyens mis en place et des résultats obtenus. La seconde recommandation renvoie plus généralement à la réforme et à la modernisation de l'Etat. A cet égard, on peut regretter que l'avis ne s'interroge pas davantage sur la disparition du Commissariat à la réforme de l'Etat, ou sur la disparition, du moins dans le discours de nos gouvernants, de l'idée de réforme de l'Etat.

Il faut impérativement profiter des « dividendes de la prospérité » pour mener à bien les réformes structurelles que la France aurait dû faire depuis des années déjà. C'est dans cet esprit que notre groupe a demandé que l'avis reconnaisse explicitement la nécessité d'entreprendre une véritable réforme fiscale, conduisant à une refonte et à une simplification de notre système fiscal, ainsi qu'à une baisse globale du fardeau fiscal. Nous regrettons d'ailleurs de ne pas avoir été suivis sur ce terrain-là.

De la même façon, nous aurions aimé voir affirmé que le passage aux 35 heures ne doit pas être un jeu à somme nulle pour les salariés, et à somme négative pour les entreprises autant que pour les finances publiques, comme cela en prend le chemin. Il serait paradoxal que le retour de la croissance puisse être obéré par une réduction trop rigide du temps de travail.

Sur ce sujet comme sur celui de la protection sociale et bien d'autres encore, il faut rappeler l'importance de la concertation entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, sans laquelle les grandes réformes sociales ne peuvent être menées à bien.

Après avoir entendu le rapporteur, le groupe des professions libérales a pris acte des intentions de la section de porter à son ordre du jour les principales questions qui ont fait l'objet de ses amendements. Il a approuvé le projet d'avis.

Groupe de l'UNAF

L'avis de conjoncture du deuxième semestre établit le bilan économique de l'année écoulée et la mise en perspective pour l'année à venir, mais également un diagnostic social. Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur d'avoir conduit les travaux avec brio, malgré des délais très brefs, dans cette démarche novatrice apportant un éclairage complet sur la situation économique et sociale dans le contexte de croissance que connaît notre pays. Il regrette cependant que le bilan social n'ait pas pu être plus étoffé et que la situation préoccupante de certaines familles n'ait pas été mieux prise en compte.

Le groupe de l'UNAF souhaite attirer l'attention sur les nombreuses exclusions qui existent dans la société française, et qui ressortissent d'une véritable politique de l'emploi et de la formation. Une meilleure répartition des fruits de la croissance contribuerait à réduire les inégalités et à préparer l'avenir. En particulier, une part importante de la croissance devrait être consacrée à l'insertion des jeunes, encore trop marginalisés dans les secteurs marchands. La consommation des ménages doit être soutenue, les familles étant directement impliquées. La dernière Conférence de la famille a prévu une évolution en masse des prestations familiales, prenant en compte l'enrichissement du pays, ce qui n'est pas encore appliqué en l'an 2000 puisque leur hausse est calquée sur celle des retraites.

Les fortes disparités existant entre les familles doivent être soulignées, ainsi que la marginalisation croissante des familles nombreuses et des familles monoparentales, dont le niveau de vie, comparable entre ces deux catégories de familles, est très inférieur à celui de la moyenne des familles ou à celui d'un couple sans enfant (écart de 0,5 à 1). Ainsi, selon l'INSEE, 1,8 million d'enfants vivent en France en situation de pauvreté. Le processus de précarisation des familles est amplifié par le coût d'entretien des adolescents et par la présence au foyer de jeunes adultes dont les parents assurent l'entretien. Rien n'a été entrepris en direction de ces jeunes adultes qui, entre 20 et 25 ans, n'ont aucune garantie de couverture sociale et aucun moyen d'accéder à une autonomie d'adulte s'ils sont en marge des systèmes de formation ou de l'emploi.

Enfin, le groupe de l'UNAF exprime deux demandes :

- l'avis de conjoncture économique et sociale du second semestre devrait comporter un volet « famille » car la politique familiale est une exigence de notre société si elle souhaite enrayer le processus de vieillissement que connaissent notre pays et l'Europe, et réduire les déséquilibres des structures démographiques ;
- profiter de la présidence française pour faire avancer l'Europe sociale et familiale, les familles n'ayant pas encore leur place dans les traités fondateurs de l'Union européenne, si ce n'est à travers la fonction consommatrice, alors qu'elles en sont la force actuelle et la réalité de demain.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur d'avoir pris en compte ses remarques au cours des travaux de section, et s'est exprimé favorablement dans le vote final sur l'avis.

Groupe de l'UNSA

L'avis de conjoncture analyse avec pertinence les raisons du retour à la croissance dans notre pays. C'est à juste titre qu'il évoque les difficultés économiques et sociales causées, naguère encore, par une politique monétaire restrictive fondée sur l'alignement du franc sur le mark, mais aussi le fait que la dépense publique a permis d'en limiter les effets. Le groupe de l'UNSA partage l'idée exprimée par l'avis selon laquelle le retour à la croissance, qui se traduit par une augmentation des recettes fiscales, doit être utilisé pour reconstituer des marges de manœuvre budgétaires. Pour autant, il rappelle la nécessité de l'investissement public. Si la dépense publique doit être efficace, elle ne saurait, comme l'explique très justement l'avis, être « diabolisée » : la logique de marché a des limites évidentes, notamment dès qu'il s'agit de prendre en charge l'intérêt général ou de mettre en œuvre la solidarité nationale.

D'ailleurs, le groupe de l'UNSA partage l'appréciation de l'avis selon laquelle le retour à la croissance ne réduira pas spontanément les inégalités : la lutte contre l'exclusion doit être menée sans relâche. Le recul global du chômage ne doit pas masquer le développement de la précarité dont le temps partiel imposé - qui touche surtout les femmes, et parmi elles, les moins qualifiées - est une illustration parmi d'autres. Au-delà des seules populations victimes de précarité ou de pauvreté, la question de la répartition des fruits de la croissance est posée. Le dialogue social doit en être vivifié, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, notamment à propos des « 35 heures ».

Lors de l'examen de l'avis de conjoncture précédent (premier semestre 1999), notre groupe avait considéré comme « centrale » la question de la « gestion macro-économique dans la zone euro ». Le groupe de l'UNSA relève avec satisfaction que cette question est approfondie dans l'avis. Celui-ci précise même comment un contenu concret pourrait être donné au pacte européen pour l'emploi, en particulier par des actions structurelles européennes favorisant la croissance à long terme.

Avec prudence, l'avis rappelle que la croissance n'est toutefois pas à l'abri d'un choc extérieur, par exemple en raison de l'accroissement des prix du pétrole, s'il devait se poursuivre, et, plus encore, d'une éventuelle correction boursière à Wall Street dont les effets seraient naturellement fonction de l'ampleur et des réactions des autorités économiques et monétaires. L'avis souligne toutefois qu'il n'y a pas de raison d'ordre interne pour que le taux de la croissance en 2000 ne soit pas élevé, ce qui permettrait, notamment, une nouvelle réduction du chômage. Comme l'affiche d'emblée l'avis, « quoi de plus absurde que de séparer le social de l'économique ? ».

Cette approche est celle de l'UNSA dont le groupe, auquel se joint le représentant de la FGSOA, a voté l'avis.

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : France - les prévisions pour la croissance du PIB en volume.....	20
Tableau 2 : Equilibre d'ensemble des finances publiques.....	26
Tableau 3 : Les créations d'emplois.....	46
Tableau 4 : Accords d'entreprise signés dans le cadre de la loi du 13 juin 1998	51
Tableau 5 : Les thèmes de la négociation dans l'entreprise en 1998.....	70
Graphique 1 : L'évolution des taux directeurs depuis 1988	10
Graphique 2 : Le cours de l'euro en dollar depuis 1996.....	13
Graphique 3 : La confiance des ménages	16
Graphique 4 : L'opinion des chefs d'entreprises sur le niveau actuel des stocks, des carnets de commandes et de la production récente	17
Graphique 5 : Evolution de la FBCF depuis 1992.....	23
Graphique 6 : La croissance de la demande mondiale adressée à la France.....	24
Graphique 7 : Dépenses publiques, prélèvements obligatoires et dette publique en France.....	26
Graphique 8 : La structure par produit des échanges commerciaux de la France	27
Graphique 9 : La structure géographique des échanges commerciaux de la France	27
Graphique 10 : L'évolution de la Bourse de New York depuis 1989.....	29
Graphique 11 : L'évolution du yen depuis 1996	31
Graphique 12 : L'évolution du prix du pétrole depuis 1994.....	32
Graphique 13 : Taux de croissance du PIB et effectifs salariés.....	54
Graphique 14 : Le partage de la valeur ajoutée depuis 1970.....	61
Graphique 15 : Les écarts du revenu disponible des ménages	63

NOTES DE BAS DE PAGE

1 L'ensemble du projet d'avis a été adopté par un vote au scrutin public par 152 voix, contre 24 et 14 abstentions (voir en annexe le résultat du scrutin).

