

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*LA CONJONCTURE
ÉCONOMIQUE
ET SOCIALE EN 2007*

2007
Rapport présenté par
M. Philippe Le Clézio

MANDATURE 2004-2009

Séance des 15 et 16 mai 2007

**LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE
ET SOCIALE EN 2007**

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

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 16 mai 2007..... I - 1

Première partie - Texte adopté le 16 mai 2007 3

- I - INTEGRER SYSTÉMATIQUEMENT LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS NOS RAISONNEMENTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX.....6**
 - 1. Les risques qui pèsent sur la planète ne peuvent plus aujourd'hui être traités à la marge7
 - 2. Apprendre à faire de la contrainte écologique un atout8
- II - LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DOIT PERMETTRE DE METTRE EN VALEUR TOUTES LES POTENTIALITÉS DE LA FRANCE9**
 - 1. Donner clairement la priorité à la création d'emplois 10
 - 2. La question de la dette publique ne peut plus être différée..... 13
 - 3. Une véritable gouvernance européenne manque aujourd'hui cruellement..... 14
- III - UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE AU SERVICE DE L'AMÉLIORATION DU BIEN ÊTRE DE TOUS16**
 - 1. L'amélioration significative de la statistique publique en matière économique et sociale est une nécessité..... 16
 - 2. Dynamiser et élargir le champ des négociations sociales..... 19
 - 3. Engager une action déterminée contre la précarité et la pauvreté...20

Deuxième partie - Déclarations des groupes..... 23

ANNEXE À L'AVIS.....55
SCRUTIN.....55

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

INTRODUCTION5

- I - LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE : ÉTAT DES LIEUX.....9**
 - A - LA DEMANDE ÉNERGÉTIQUE AU DÉBUT DU XXI^e SIÈCLE9**
 - 1. Une hausse de la consommation d'énergie qui s'accélère.....9
 - 2. Une prééminence des énergies fossiles qui ne s'atténue pas 11
 - 3. Une croissance continue de la demande d'électricité 13

B - LES PERSPECTIVES	15
1. Les ressources fossiles sont limitées.....	15
2. Quelles perspectives géopolitiques ?	18
3. La croissance des émissions de CO ₂	21
II - LE PROTOCOLE DE KYOTO ET SES SUITES	25
1. Pourquoi Kyoto ?.....	25
2. Quel est le contenu du protocole ?.....	29
3. Quel bilan depuis l'entrée en vigueur du protocole ?	30
4. Quels enjeux économiques ?	37
III - L'ÉNERGIE EN FRANCE ET LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE	39
1. Électricité nucléaire : une spécificité française en Europe	40
2. Un bilan français contrasté dans le domaine des énergies renouvelables	43
3. L'intensité énergétique des économies et le gisement des économies d'énergie	46
4. Articuler les prix, les incitations et la réglementation : la stratégie française du « facteur 4 ».....	53
IV - LES PRÉVISIONS DE CROISSANCE 2006-2007	55
1. Analyse globale	55
2. La situation aux États-Unis, au Japon et au Royaume-Uni	57
3. La conjoncture dans la zone euro	59
4. La conjoncture française.....	61
V - L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE.....	65
1. La croissance de l'emploi.....	65
2. Le chômage	72
VI - LE RETOUR À L'EMPLOI.....	79
1. Les prestations associées au non emploi en Europe et en France...79	
2. Les grands axes de la politique d'aide au retour à l'emploi	83
3. Éducation initiale et formation continue : des synergies à exploiter contre le chômage	88
VII - LE POUVOIR D'ACHAT EN FRANCE	91
1. Les revenus des ménages.....	92
2. Mesure et perception de l'évolution du pouvoir d'achat	99
VIII- LES INÉGALITÉS DE REVENUS ET DE PATRIMOINE	111
1. Les difficultés de la mesure des revenus	111
2. Les inégalités de revenus selon les enquêtes revenus fiscaux	112
3. Patrimoine et revenus du patrimoine	122

IX - LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE EN FRANCE.	127
1. La pauvreté monétaire	127
2. Pauvreté et types de ménages	129
3. Pauvreté et emploi	132
4. Protection sociale et pauvreté	133
X - LES NOUVELLES PROJECTIONS DÉMOGRAPHIQUES POUR LA FRANCE (2005-2050)	139
1. De nouvelles hypothèses pour l'évolution de la population de la France à l'horizon 2050	139
2. Le vieillissement de la population est confirmé mais atténué par rapport aux précédentes projections	140
3. Une diversité régionale très sensible	141
4. Une évolution démographique plus favorable que dans le reste de l'Union européenne	143
5. Des données à prendre en compte pour l'avenir des retraites et, plus largement, pour la politique économique et sociale en France	147
XI - LE COMMERCE INTERNATIONAL	149
1. Un dynamisme confirmé	149
2. Des matières premières toujours sous tension	151
3. Des échanges extérieurs français encore déficitaires	153
XII - LES QUESTIONS MONÉTAIRES ET FINANCIÈRES	157
1. Des politiques monétaires plus restrictives	157
2. Des taux longs toujours historiquement bas	160
3. Un excellent millésime 2006 pour les bourses mondiales, un coup de semonce au début de l'année 2007	161
4. Un euro toujours sous pression	162
XIII - LES FINANCES PUBLIQUES	167
1. Vers des politiques budgétaires un peu plus accommodantes ?	167
2. Vers une réduction des disparités dans la zone euro ?	169
3. Les finances publiques françaises	172
XIV - LA CONCURRENCE FISCALE EN EUROPE : LE CAS DE L'ALLEMAGNE EN 2007	175
1. Genèse de la mesure	176
2. Une stratégie de désinflation compétitive	177

XV - INTERNATIONALISATION, DÉLOCALISATIONS ET ATTRACTIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	181
1. La difficile mesure des délocalisations.....	181
2. Investissements français à l'étranger et investissements étrangers en France : la France au cœur du processus de la mondialisation.....	184
3. Les études les plus récentes sur l'attractivité globale de l'économie française : la confirmation d'un vrai problème d'image et de quelques handicaps.....	188
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	191

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 16 mai 2007**

Première partie
Texte adopté le 16 mai 2007

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

La présentation du projet d'avis annuel sur *La conjoncture économique et sociale en 2007*¹ a été confiée à M. Philippe Le Clézio.

*
* *

Le contexte dans lequel notre assemblée est appelée à s'exprimer sur la conjoncture économique et sociale est à bien des égards singulier : d'abord, parce que les **échéances électorales** importantes qui marquent le premier semestre 2007 invitent à mettre à plat les problèmes auxquels doit faire face notre pays et à tracer des perspectives ; ensuite, parce que le niveau toujours élevé de la croissance mondiale ne peut cependant masquer les **menaces financières, commerciales, écologiques, sociales et même géopolitiques** qui pèsent sur sa pérennité ; enfin, parce qu'au moment précis où l'on célèbre les cinquante ans du traité de Rome, le **projet européen semble dans l'incapacité de franchir une nouvelle étape**, l'Union à 27 ne parvenant pas à exploiter toutes les potentialités économiques et sociales de l'intégration.

C'est ce défi que tente de relever le présent projet d'avis qui est fondé sur la conviction forte que l'économique, le social et les questions liées à l'environnement, c'est-à-dire les différentes dimensions du développement durable, ne peuvent plus être traités de manière séparée : dans la continuité des conclusions avancées dans l'avis récemment adopté sur *Croissance potentielle et développement*, sur le rapport de M. Pierre Duhamcourt, il vise à tracer des pistes de nature à faciliter la conciliation, par la politique économique et sociale, des fondements quantitatifs et qualitatifs du développement.

La France connaît précisément une **croissance encore médiocre** : selon les prévisionnistes, elle devrait connaître en moyenne une progression de 2,0 % de son PIB en 2007 c'est-à-dire au même niveau qu'en 2006. Son dynamisme reste ainsi inférieur à celui de l'ensemble de la zone euro qui devrait pourtant ralentir de + 2,8 % à + 2,4 % en raison, notamment, d'une moins bonne performance de l'Allemagne (+ 2,1 % contre + 2,9 % en 2006). Ce décalage de croissance entre la France et la zone euro - et *a fortiori* l'économie mondiale - semble devenir structurel en raison notamment d'une insuffisance de compétitivité (prix et hors-prix). Une progression du PIB de 2 % ne permet pas de réduire le chômage

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 166 voix et 25 abstentions (voir résultat du scrutin en annexe).

et d'améliorer le pouvoir d'achat de façon significative. Relever la croissance à 3 % et plus est possible, à condition de mettre au cœur de la politique économique la résorption de notre déficit d'offre compétitive. Parallèlement, certains signes de dégradation de la cohésion sociale sont apparus : au-delà des controverses sur les chiffres précis, le chômage se maintient à un haut niveau par rapport à nos voisins européens, la précarité continue de se développer et un nombre de plus en plus important de personnes rencontre des difficultés à se loger. De nombreux ménages ont aujourd'hui le double sentiment d'une baisse du niveau de vie et d'une progression des inégalités. Enfin, les conséquences économiques et sociales prévisibles du réchauffement climatique se sont précisées avec la publication, en février et avril 2007, des premières conclusions des travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Même si l'environnement international et les mouvements cycliques de l'économie constituent une contrainte évidente, aucun sentiment de fatalité n'est admissible en la matière. Tout plaide, au contraire, en faveur d'une **réponse globale** combinant les différents horizons, la régulation conjoncturelle et la préparation de l'avenir, en tirant tous les avantages de l'intégration européenne :

- cela implique d'abord de **prendre acte de la plus grande perception des questions environnementales**, de favoriser leur prise en compte par tous les acteurs et de mettre tout en œuvre pour faire progresser une gouvernance mondiale de ces problèmes dont le traitement dépasse, à l'évidence, l'échelle nationale ;
- cela suppose ensuite de mettre en valeur toutes les potentialités de notre pays grâce à une **politique économique favorable à la croissance et orientée vers la création d'emplois de qualité** ;
- cela signifie enfin l'élévation du bien-être de tous comme but ultime de l'activité économique, tant il est vrai qu'un **progrès social partagé** est une condition nécessaire d'une économie dynamique.

I - INTEGRER SYSTÉMATIQUEMENT LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS NOS RAISONNEMENTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Le réchauffement climatique, l'épuisement accéléré des ressources de la planète, les mises en cause incessantes des biodiversités invitent à réexaminer nos pratiques de production et de consommation pour limiter l'empreinte écologique.

Cela implique des **investissements immédiats certes importants mais qui - comme l'a bien montré le rapport Stern - sont, en tout état de cause, inférieurs aux coûts futurs qui devraient être supportés en cas d'inaction**. Cette dernière est toutefois une tendance lourde en l'absence de consensus mondial susceptible d'impulser des politiques communes au niveau de toute la

planète mais aussi en raison de l'écart séparant le temps de l'environnement du temps politique et des besoins immédiats à satisfaire dans les différents pays.

1. Les risques qui pèsent sur la planète ne peuvent plus aujourd'hui être traités à la marge

Une chose est sûre, en effet : la réalité du réchauffement climatique n'est plus sérieusement contestée, pas plus que celle de la responsabilité dominante de l'activité humaine dans cette évolution. Les rapports successifs du GIEC ne laissent, à cet égard, plus guère de place au doute quant à la nécessité d'intensifier les efforts déjà engagés, dans le cadre du Protocole de Kyoto, pour faire face à cette menace. Les engagements pris, en 1998, par les pays industrialisés ont constitué une première initiative importante pour réduire les émissions de Gaz à effet de serre (GES). Mais le plus grand pollueur du monde, à savoir les États-Unis, refuse toujours (en dépit des pressions émanant de certains États comme la Californie) d'adhérer au processus et de remettre en cause un tant soit peu son mode de croissance énergivore, tandis que les pays en développement et en particulier la Chine, qui n'ont pas eu à prendre d'engagements fermes, contribuent, du fait de leur développement économique, de plus en plus aux émissions mondiales et pour plus de la moitié à leur augmentation.

L'Union européenne a, de toute évidence, un rôle majeur à jouer pour **crédibiliser, développer et promouvoir la démarche entreprise à Kyoto**. Cela suppose d'abord, au plan interne, de tout faire pour que les États-membres respectent, à l'échéance de 2010, les engagements qu'ils ont pris, mais également d'envisager dès à présent l'après-Kyoto. À cet égard, **notre assemblée soutient l'objectif consistant à réduire d'au moins 20 % les émissions de GES d'ici 2020 par rapport à 1990, avec un *quota* global européen minimum d'énergies renouvelables également porté à 20 %. La répartition de cette « contrainte » entre les États-membres reste à faire en tenant compte de la part importante du nucléaire, non émetteur de CO₂, dans la consommation française d'énergie. Il convient également de souligner l'objectif d'amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique en Europe.**

Dans cette perspective, il est essentiel **que soit réformé le marché des quotas d'émissions de CO₂ à l'issue de la période 2008-2012**, afin que le cours de la tonne de carbone constitue bien une incitation à investir dans des modes de production moins énergivores mais également plus propres et plus respectueux de l'environnement. Il faut pour cela accroître les ressources dédiées à la recherche et au développement afin de parvenir à des solutions nouvelles et viables économiquement. Il conviendra également d'intégrer progressivement dans ce système tous les secteurs d'activité économique et de réduire les *quotas* gratuits pour les nouveaux moyens de production. La mise en place d'un système adapté aux autres GES pourrait également être mise à l'étude.

L'Union ne peut cependant ignorer que ses efforts ont un coût à court terme qui réduit la compétitivité des économies des pays qui la composent par rapport à ceux qui ne jouent pas le jeu. Tout en poursuivant ses efforts pour inciter les pays non signataires à s'impliquer dans le processus, elle se doit d'aborder la question des effets de sa politique volontariste en étudiant la possibilité, les modalités et les conséquences de la **création d'une taxe sur les importations** en provenance des pays non coopératifs, les incitant par là même à s'impliquer davantage. Son produit pourrait constituer une ressource propre du budget européen destinée à soutenir les projets industriels et de recherche en matière d'économies d'énergies et d'énergies moins ou non émettrices de CO₂. La situation spécifique des pays émergents, qui ne sauraient admettre que leur développement soit bridé alors que les pays industrialisés sont responsables pour l'essentiel des dégâts déjà causés à l'environnement, devrait alors être prise en considération au travers d'**accords de coopération incluant des transferts contrôlés de technologie**. **Le système mis en place en Europe ne peut pas et ne doit pas fonctionner en circuit fermé. L'Union européenne doit favoriser d'une manière ou d'une autre la production d'énergie propre dans le reste du monde, dans une logique de co-développement. Cette démarche est en outre vitale pour la compétitivité de l'industrie européenne : certaines entreprises risquent sinon de se délocaliser dans des pays moins exigeants sur le plan environnemental.**

2. Apprendre à faire de la contrainte écologique un atout

Le souci de l'équilibre écologique et de la préservation de l'environnement ne doit pas seulement être perçu comme un handicap. Ce peut aussi être un atout à condition que les acteurs soient pleinement sensibilisés à ce défi : la lutte contre le réchauffement climatique est, en effet, porteuse du développement d'activités nouvelles et donc d'emplois. Dans ce contexte, les entreprises doivent savoir saisir les opportunités qui s'offrent à elles pour conquérir des marchés, les pouvoirs publics ayant un rôle d'accompagnement essentiel à jouer vis-à-vis des plus petites d'entre elles.

Comme le souligne, à juste titre, le rapport de M. Christian de Boissieu sur la division par 4 des émissions françaises de GES, **on ne peut toutefois se reposer sur les seules forces du marché** : il n'est, en effet, pas certain que l'évolution des prix du pétrole et du gaz oriente spontanément le système énergétique vers des substituts moins polluants. L'accent doit donc être mis particulièrement sur la maîtrise de la demande d'énergie, en particulier dans le bâtiment et les transports, en trouvant le bon dosage entre les mesures incitatives, les signaux-prix au travers de la fiscalité écologique et la réglementation. Il revient aux pouvoirs publics de panacher ces différentes modalités d'action en faveur d'une meilleure prise de conscience, conformément aux orientations du Livre vert de la Commission.

Pour le Conseil économique et social, il importe que des **décisions pérennes soient prises et annoncées rapidement** de telle sorte que les acteurs, les consommateurs et les professionnels, soient en mesure de les appliquer sans heurts dans des délais raisonnables. Dans le domaine de l'habitat en particulier, des efforts doivent être accomplis pour **améliorer la connaissance des premiers comme des seconds des modèles de construction limitant la consommation d'énergie et des dispositifs d'aide qui existent déjà**.

S'agissant des transports, notre assemblée estime qu'il serait opportun d'étudier la **substitution d'une taxe carbone progressive en fonction des émissions de gaz carbonique à tout ou partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers**. Mais l'institution d'une telle taxe devrait s'accompagner à la fois d'une **offre accrue de transport en commun** et, pour être socialement juste, de **mesures de compensation pour les personnes contraintes d'utiliser leur véhicule**. Les mesures concernant l'habitat et les transports doivent être articulées dans une politique ambitieuse d'aménagement du territoire.

II - LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DOIT PERMETTRE DE METTRE EN VALEUR TOUTES LES POTENTIALITÉS DE LA FRANCE

La régulation conjoncturelle n'a pas perdu toute efficacité dans le contexte du processus de mondialisation. Bien au contraire, une politique macroéconomique efficace constitue la garantie fondamentale de l'activité pour les grands pays dont la croissance dépend avant tout du marché intérieur, comme le montre avec éclat l'exemple du *policy-mix* américain : plus les entreprises et les travailleurs perçoivent que l'État se montre réactif face aux ralentissements économiques et moins ceux-ci auront d'effets négatifs sur les structures sociales ; à l'inverse, plus les agents observent une relative inertie des pouvoirs publics et plus ils adopteront un comportement de repli ou d'attente. Cela implique, pour la France, de répondre aux préoccupations de nos concitoyens en orientant la politique économique vers la recherche de la croissance la plus créatrice d'emplois, sans négliger les marges de manœuvre susceptibles d'être procurées par une véritable gouvernance de la zone euro.

Par ailleurs, il convient de prendre toute la mesure de la bonne nouvelle que représente pour l'avenir la forte hausse du taux de fécondité en 2006, plaçant ainsi notre pays au premier rang européen. Ce taux confère des responsabilités accrues, en particulier à court et moyen terme, pour l'accueil de la petite enfance et l'éducation. Il est également le gage d'un regain de dynamisme à plus long terme, qui ne peut qu'alléger les effets du vieillissement de la population.

1. Donner clairement la priorité à la création d'emplois

On ne dira jamais assez que **les créations d'emplois sont d'abord liées à la croissance** : les chefs d'entreprises sont, en effet, incités à embaucher de nouveaux salariés en priorité pour répondre à un supplément de demande. Même si cette relation n'est pas linéaire, il est clair que le rythme de l'activité économique permet de créer plus ou moins des emplois. D'où l'importance des politiques structurelles pour améliorer notre potentiel de croissance et celle de la politique de régulation conjoncturelle pour faire en sorte que la croissance effective se situe au plus près de ce potentiel.

Les perspectives de croissance française pour l'année 2007, à un niveau voisin de 2 %, confirment les tendances observées ces dernières années : une consommation des ménages relativement soutenue mais des investissements des entreprises en deçà de leur potentiel et surtout un déficit important du commerce extérieur qui pèse négativement sur l'augmentation du PIB français.

Ce dernier aspect n'est certes pas une particularité de la France puisque nos partenaires européens, à l'exception de l'Allemagne, connaissent une dégradation de leur balance commerciale. Cela s'explique largement par l'**augmentation du prix du pétrole** : hors énergie, la balance est excédentaire grâce aux échanges agroalimentaires. Mais le solde industriel, devenu déficitaire à la mi-2005, s'est encore dégradé en 2006. La deuxième explication est liée à la forte **appréciation de l'euro**, qui est passé de 1 euro pour 0,88 dollar en 2002 à plus de 1,35 à l'heure actuelle ce qui a pesé sur la compétitivité des produits européens.

Si l'Allemagne ne connaît pas une telle dégradation, et voit au contraire ses excédents atteindre des records, c'est qu'afin de rétablir une compétitivité fortement dégradée par le choc majeur qu'a représenté sa réunification, elle a enclenché en 2002 une politique résolue de limitation de son coût du travail. Cette stratégie, perçue par certains économistes comme une variante de la « désinflation compétitive » mise en œuvre par la France dans les années 1980, a eu un double effet : d'une part, en freinant ses salaires, elle a augmenté sa compétitivité et pris des parts de marché à ses principaux concurrents, dont la France ; d'autre part, en limitant la progression de ses salaires, elle a réduit sa demande intérieure. L'Allemagne étant le principal partenaire de la France, elle a donc moins passé de commandes à cette dernière, amputant d'autant nos exportations. Cette politique s'est traduite par une forte reprise de l'activité en Allemagne en 2006 qui a, à son tour, stimulé les exportations françaises.

Pour le Conseil économique et social, ces explications ne sont cependant pas suffisantes, et l'amélioration constatée en 2006 due à une plus forte croissance européenne, en particulier allemande, qui absorbe les deux tiers de nos exportations, ne peut masquer les **handicaps structurels de l'économie française et tout particulièrement de son industrie** qui se rapportent à des aspects hors-prix, comme l'ont déjà souligné nos précédents avis sur la conjoncture : diversification géographique, rapport qualité-prix, positionnement sur des produits « haut de gamme », élasticité des capacités productives, présence insuffisante des PME à l'exportation du fait de leur taille.

Ces handicaps se traduisent naturellement en termes d'emploi. Même si des circonstances plus favorables sur le plan démographique contribuent à la baisse du chômage et si le niveau des créations d'emplois s'est élevé en 2006, la France se distingue toujours par un taux de chômage parmi les plus élevés de l'Union européenne. **Pour notre assemblée, il est plus que temps de tirer les enseignements de constats de plus en plus partagés sur les raisons de ce chômage persistant et de dégager des priorités d'action déterminées des pouvoirs publics pour élever le taux d'emploi.**

Un premier champ doit être privilégié : **la construction d'un cercle vertueux entre progrès de productivité et créations d'emplois** qui suppose d'améliorer à la fois la qualification des personnes et celle des emplois, une croissance suffisante et une répartition appropriée. La croissance économique dépendra de plus en plus en France du développement d'emplois qualifiés et de productions à haute valeur ajoutée. De son côté, l'amélioration de la productivité passe par la mise en œuvre d'innovations techniques et organisationnelles, s'appuyant sur le **développement et la valorisation des qualifications individuelles et des compétences collectives**, et sur les résultats de la recherche-développement. Elle implique des investissements massifs, matériels et immatériels, qui supposent des financements suffisants pour franchir à nouveau la « frontière technologique » et la conduite d'une politique industrielle résolue.

Le second concerne les **secteurs d'activité en devenir**. Outre ceux, déjà évoqués, directement concernés par les dispositions prises en matière de **lutte contre le réchauffement climatique**, et ceux du bâtiment qu'impose la **pénurie de logements accessibles**, le domaine des **services à la personne** - qui ne se développera que s'ils offrent des prestations de qualité impliquant une véritable reconnaissance par une professionnalisation affirmée - offre des perspectives importantes liées aux évolutions démographiques qui ne sont pas seulement celles du vieillissement de la population. La forte hausse du nombre de naissances que connaît la France depuis plusieurs années suscite des besoins nouveaux, qui doivent certes être appréhendés en termes de services publics mais également de services aux ménages (accueil de la petite enfance, soutien scolaire...) dans le but d'une meilleure conciliation des temps professionnels, familiaux et personnels.

Ces perspectives conduisent notre assemblée à préconiser une évaluation approfondie et **le réexamen des aides publiques accordées en faveur des entreprises et de l'emploi**. D'abord pour en assurer une meilleure visibilité en les **simplifiant** et en en réduisant le nombre. Ensuite pour en rechercher un **meilleur ciblage** vers des secteurs dont on sait qu'ils sont potentiellement créateurs d'emplois, à court et moyen terme : la recherche et l'innovation, la formation, les PME, l'environnement, les services à la personne. Enfin, il conviendrait d'envisager, en améliorant les dispositifs prévus par la loi, des mécanismes permettant d'assurer un contrôle de l'utilisation des fonds. Le souci d'un aménagement du territoire plus équilibré (bénéficiant y compris aux départements et aux territoires d'Outre-mer) pourrait être aussi un critère à prendre en compte.

Un large consensus existe également pour que soient abordées globalement les questions relatives à l'emploi et au chômage au travers du concept de **sécurisation des parcours professionnels**. S'il se décline selon différentes versions parfois contradictoires, ces dernières ont néanmoins pour objectif commun de garantir à chaque salarié un certain nombre de droits plus ou moins déconnectés de sa position sur le marché du travail. Parce qu'il consiste à agréger de nombreux éléments traités jusqu'ici séparément - ou non traités -, il s'agit d'une question complexe qui demande une concertation approfondie pour concilier les approches des partenaires sociaux. Pour cette raison, notre assemblée estime qu'**elle doit être entreprise au plus vite** pour faire avancer de concert sécurité et flexibilité au service de l'emploi.

Dans un contexte toujours plus mondialisé, le niveau de l'emploi en France dépend aussi de sa **capacité à accueillir les investissements étrangers**. Sur ce plan, elle doit faire face à certains handicaps mais elle dispose d'atouts dont les enquêtes récentes témoignent de la solidité même s'il faudrait faire la part entre les investissements immobiliers, les rachats d'entreprises et les véritables créations d'activités nouvelles. Le nombre d'emplois créés ou maintenus en France, dans ce dernier cas, a été de 40 000 en 2006 (+ 33 % par rapport à 2005). Cependant, le montant des sorties d'Investissements directs étrangers (IDE) de la France vers l'étranger est supérieur aux entrées d'IDE de l'étranger vers la France depuis de nombreuses années et **notre pays ne saurait donc se reposer sur ses acquis**. Notre assemblée considérait en 2003, dans son avis intitulé *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* (rapporteur : M. Henri de Benoist) que notre pays devait ainsi « *mettre l'accent, à la fois, sur la promotion de l'image de l'économie française, la stabilité juridique et la simplification de nos pratiques administratives, une meilleure lisibilité du droit du travail, l'établissement de règles du jeu au niveau européen en matière fiscale sans attendre tout des autres, une mise en valeur de notre protection sociale en refusant la perspective de déséquilibres exponentiels, le renforcement et l'amélioration de notre système de formation, un effort soutenu en matière d'infrastructures et une efficacité accrue de nos dépenses de*

recherche et d'innovation ». Ces orientations n'ont rien perdu de leur pertinence.

2. La question de la dette publique ne peut plus être différée

En lui-même, l'endettement public est justifié d'un point de vue économique : comme les entreprises, l'État peut être amené à s'endetter pour financer des investissements socialement et écologiquement utiles qui engendreront de la croissance future et profiteront aux générations à venir. C'est même son rôle que de préparer l'avenir en anticipant sur les besoins futurs. Il peut aussi s'endetter en période de basse conjoncture pour suppléer une dépense privée en panne et atténuer les fluctuations cycliques de l'économie.

En France, le poids de la dette par rapport au PIB s'est nettement accru ces dernières années passant de 56,3 % en 2001 à 66,2 % en 2005 avant de se réduire en 2006 à un niveau néanmoins supérieur au critère du pacte de stabilité (60 %) à 63,9 %. Relativement au niveau atteint par la zone euro (70 %), par l'Italie (plus de 100 %) ou le Japon (plus de 170 %), celui de la France peut apparaître mesuré - d'autant qu'en termes nets (déduction faite des actifs financiers détenus), il atteint 47 % du PIB contre 57 % dans la zone euro et que son augmentation n'a pas entraîné de hausse des taux d'intérêt qui aurait pénalisé les investissements privés - et conduire à relativiser les constats alarmistes du rapport Pébereau publié fin 2005.

Un premier élément légitime pourtant les inquiétudes sur ce plan. Une des premières caractéristiques de la dette française est en effet qu'**elle sert insuffisamment à préparer l'avenir**. En témoignent la stagnation de l'effort en matière de recherche, l'état de nos universités et le niveau annuel des dépenses d'investissement de l'État inférieur à 30 milliards d'euros. Et si l'on peut parfois discuter de ce qui doit être considéré comme dépenses d'investissement dans le budget de l'État, on s'accordera sur le fait que l'essentiel des dépenses de l'assurance maladie et, d'une manière générale, des caisses et fonds de la sécurité sociale ne fait pas partie de cette catégorie.

Un deuxième élément doit être pris en considération, **la charge que représente le remboursement de la dette - intérêts et capital - pour les finances publiques** (près de 15 % du budget de l'État en 2007) qui limite d'autant les marges de manœuvre pour procéder aux investissements nécessaires afin de renouer avec une croissance plus forte et engager notre pays sur la voie d'un développement durable et solidaire. Selon le Conseil économique et social, réduire le montant de la dette pour réduire sa charge est un des objectifs que doivent s'assigner les prochains responsables du pays. Cela suppose d'agir sur tous les leviers disponibles au plan national sans en oublier aucun. Tout doit être entrepris pour **éviter les gaspillages et améliorer l'efficacité budgétaire** pour préparer l'avenir en tenant compte des perspectives démographiques. Cela justifie de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour élever le potentiel de croissance de notre économie. On doit cependant être conscient que, sauf à

remettre radicalement en cause les fondements mêmes du pacte social de notre pays, voie que rejette notre assemblée, les gains à en attendre à court terme sont limités alors que, dans le même temps, **des besoins criants immédiats doivent être satisfaits**, entre autres dans les domaines du logement et de l'exclusion. Cela signifie donc aussi que comme le préconisait le rapport Pébereau, il soit mis fin à la baisse des ressources de l'État, d'autant que les baisses d'impôt intervenues depuis 2000 n'ont eu qu'un impact très faible sur l'activité.

Dans ces conditions notre assemblée estime qu'une **baisse d'un point de PIB par an du niveau de la dette au cours de la prochaine législature est un objectif ambitieux mais réaliste.**

La situation des comptes sociaux et la persistance de déficits importants de la quasi-totalité des régimes de la sécurité sociale exigent quant à elles, au-delà du paiement des dettes de l'État, des **mesures plus immédiates pour retrouver l'équilibre** que leur impose la loi tant en termes de maîtrise des dépenses que de niveau des ressources. À cet égard, il convient de mentionner la situation quelque peu absurde de l'assurance maladie. La loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale oblige en effet désormais de gager tout nouveau transfert de dette à la CADES par l'augmentation des ressources de cet organisme. On pourrait donc se trouver dans la situation paradoxale d'avoir à augmenter la CRDS pour payer la charge d'une dette résultant d'une insuffisance des moyens fournis aux régimes d'assurance maladie pour faire face en temps et en heure à leurs dépenses.

3. Une véritable gouvernance européenne manque aujourd'hui cruellement

C'est peu de dire que la construction européenne marque le pas. Jamais pourtant, la définition d'une stratégie commune pour affronter la mondialisation n'a été aussi nécessaire, le besoin d'actions concertées aussi patent pour que les politiques conduites au niveau national donnent leur pleine mesure.

Au lieu de cela, le modèle social de l'Union, même s'il se décline sous plusieurs formes en fonction de l'histoire des nations qui la composent, est mis à mal sous l'effet d'une concurrence fiscale et sociale interne et d'une insuffisance de moyens communs de régulation économique : une concurrence fiscale qui n'est plus l'apanage des derniers entrés dans l'Union, tentés d'utiliser ce moyen pour combler leur retard faute d'une mise à niveau des fonds structurels, et qui a gagné aussi le plus grand pays d'Europe ; des moyens de régulation réduits dans la zone euro aux interventions de la BCE dans la seule optique de maintenir l'inflation au voisinage de 2 %, sans que l'eurogroupe, dépourvu d'existence officielle et de prérogatives explicites, soit à même de conduire la moindre politique de change ; un budget européen réduit au strict minimum pour assumer les rares politiques communes de l'Union héritées d'un passé lointain et qui ne lui autorise aucun rôle de régulation macroéconomique ; un marché unique qui accorde un rôle prépondérant à la politique de concurrence et bride les politiques

industrielles nationales alors même que les projets transnationaux sont confrontés à de grandes difficultés comme l'illustre la crise d'Airbus. Les objectifs de Lisbonne sont loin d'être atteints faute de coopération entre les États, de politiques communes et d'engagement des différents gouvernements. Ainsi s'explique sans doute en partie la crise de confiance des citoyens à l'égard d'une Europe qui ne semble plus qu'un grand marché, illustrée par le rejet du traité constitutionnel en France, bien plus que par la volonté affirmée d'un quelconque repli nationaliste. Redonner sens au projet européen aux yeux de ses peuples suppose qu'on cesse de faire de l'Europe le bouc-émissaire d'une situation qui résulte d'abord du manque de volonté politique des États et de répondre à ces défis. À cet égard, il convient de souligner la déclaration des ministres italien, espagnol et français lors du Conseil informel du 19 janvier dernier à Berlin, appelant à un nouvel élan pour l'Europe sociale.

Après l'annonce par le Conseil d'une révision de la Stratégie de Lisbonne et avec la réforme prévue du budget, l'année 2008 fournit à la France, qui assurera la présidence au second semestre, de prendre des initiatives en ce sens en ce prononçant en faveur de la définition de **projets structurants** dans des domaines clés de l'économie de la connaissance, comme la recherche et l'enseignement supérieur, et dans ceux de l'environnement et de l'énergie. La réforme du budget est quant à elle l'occasion de fournir les **moyens nécessaires aux autorités politiques de l'Union pour impulser et conduire ces nouvelles politiques communes.**

Il convient par ailleurs de prendre l'exacte mesure de la politique qualifiée de « non coopérative » conduite par la première puissance européenne dans le domaine fiscal. Les résultats obtenus par l'Allemagne en termes de compétitivité constituent une incitation sérieuse pour ses partenaires européens qui en ont subi les conséquences à agir de même. Ce serait là se lancer dans une escalade qui n'est pas sans risques quant à la pérennité du modèle social européen et donc sur la perception qu'ont nos concitoyens de l'Europe. Emprunter cette voie serait au bout du compte contreproductif quand, au contraire, les orientations que propose notre assemblée supposent l'adhésion du plus grand nombre. L'alternative, qui a la préférence du Conseil économique et social, est de se donner les moyens de franchir un pas en direction de l'harmonisation fiscale. Il ne s'agit pas ici de préconiser un modèle fiscal unique : le mode de construction des systèmes de protection sociale justifie les différences observées entre leur mode de financement et leur niveau de prise en charge collective, les prérogatives nationales qu'entendent conserver certains pays, par exemple dans le domaine de la Défense, en expliquent d'autres. Plutôt que de rechercher un improbable absolu en la matière, il apparaît plus accessible à notre assemblée de procéder par étapes. Elle estime ainsi souhaitable à terme rapproché, au travers d'une coopération renforcée, l'unification des bases et l'établissement de taux uniques des impôts auxquels sont soumis les entreprises. La France et l'Allemagne qui ont désormais des taux effectifs voisins d'impôt sur les sociétés, compte tenu des différences d'assiette, pourraient amorcer ce rapprochement.

III - UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE AU SERVICE DE L'AMÉLIORATION DU BIEN ÊTRE DE TOUS

L'économie française peut certainement croître significativement plus vite. Un taux de croissance potentielle de 3 % n'est même pas irréaliste si l'on s'en donne les moyens. Cette perspective était d'ailleurs à l'ordre du jour de la conférence sur la croissance présidée par le Premier ministre le 6 mars 2007. Mais cet objectif quantitatif ne saurait se suffire à lui-même : cela serait réduire l'économie à une pure logique marchande, alors même que ce qui importe c'est d'améliorer, par le progrès économique, les conditions de vie du plus grand nombre et de répondre au mieux à leurs aspirations.

1. L'amélioration significative de la statistique publique en matière économique et sociale est une nécessité

L'objectif de concilier efficacité économique et progrès social implique que l'on puisse appréhender avec autant de finesse dans ces deux domaines la conjoncture et ses fluctuations mais aussi les tendances longues.

a) En matière économique

Sans doute connaît-on instantanément le niveau du CAC 40. Mais, si le PIB, la consommation des ménages et le commerce extérieur sont suivis régulièrement (leur publication mensuelle ou trimestrielle donnant toutefois lieu à des révisions parfois très importantes), d'autres données font gravement défaut dans des domaines essentiels à une analyse rigoureuse de la conjoncture et à un diagnostic juste sur le niveau et l'évolution des facteurs de production en France.

C'est notamment vrai du tissu économique, dont le suivi demeure très difficile, surtout pour les PME et l'artisanat. Il ne suffit pas d'en connaître le nombre et les effectifs. Le développement de ces entreprises en France exige qu'elles soient en mesure de s'adapter de plus en plus vite aux mutations (technologies, marchés) et à la concurrence. Or, on ne sait pas grand-chose de l'évolution des investissements en cours d'année, sinon dans l'industrie qui représente moins de 30 % des investissements productifs. Une exploitation des déclarations de TVA sur les immobilisations permettrait un suivi régulier de cette donnée majeure de la conjoncture. Parallèlement, on ne peut que regretter que la Banque de France ait interrompu en 2005 son enquête trimestrielle auprès des établissements de crédit, qui apportait un éclairage unique sur la situation et les besoins de financement des PME. L'enquête de la BCE, plus sommaire, ne suffit pas à compenser l'appauvrissement de l'information en ce domaine.

Par ailleurs, il importerait de pouvoir suivre le développement des entreprises nouvellement créées, en termes d'effectif, d'activité, de recherche - développement, d'exportation et d'internationalisation. On déplore souvent la faiblesse de la présence française sur les marchés étrangers, comme l'insuffisance de la recherche privée. Est-ce parce que les entreprises qui exportent et qui font de la recherche sont moins performantes que leurs concurrentes ? Ou parce que leur nombre est insuffisant, alors même que les entreprises engagées dans l'exportation et la recherche le sont autant et aussi bien que les entreprises étrangères ? Des statistiques fiables sont indispensables pour ne pas se tromper de diagnostic sur les insuffisantes performances de notre économie. Enfin, la mise en œuvre de la LOLF comme l'analyse économique générale nécessiteraient un net progrès de l'information statistique (en poursuivant les efforts réalisés par l'observatoire de l'emploi public) et de l'évaluation de l'efficacité des administrations publiques.

b) En matière sociale

La disponibilité des statistiques y est encore moins grande, ce qui laisse se développer des zones d'ombre dommageables pour le débat public. Ici, plus encore que dans le domaine économique, on ne peut que déplorer un retard considérable de la production de données concernant l'Outre-mer dont les populations sont pourtant confrontées à des difficultés comparativement plus intenses que dans la métropole.

Des controverses récurrentes concernent aussi la mesure du chômage, l'évolution réelle du pouvoir d'achat et celle des inégalités de revenus et de patrimoine. Elles ont été réactivées avec la décision prise par l'Insee de reporter la publication de l'enquête emploi et à la suite de travaux menés au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS).

Depuis trente ans, la transformation des formes d'emploi et le développement des dispositifs ciblés ont considérablement amplifié les zones d'incertitude ou de chevauchement par rapport aux définitions traditionnelles de l'emploi, du chômage et de l'inactivité. L'une et l'autre ont ainsi conduit à une multiplication des catégories de demandeurs d'emploi dont l'ANPE et l'Unedic évaluent les effectifs chaque mois. Ces estimations, utiles en tant qu'indicateur conjoncturel, sont cependant très sensibles aux choix de gestion administrative et aux modes de suivi individualisé des demandeurs d'emploi de ces organismes, ce qui explique la nécessité de les « recalculer » par l'enquête emploi de l'Insee qui fournit les seules statistiques officielles du chômage.

Les écarts de mesure constatés sur les chiffres 2006 entre les sources sont l'illustration de la difficulté à appréhender la complexité de la réalité du chômage que ne peut résumer le seul chiffre provisoire - ce qu'on oublie systématiquement de préciser -, publié et médiatisé chaque mois, des demandeurs d'emploi immédiatement disponible et ayant travaillé moins de 78 heures dans le mois précédent. Il serait par conséquent tout à fait vain de rechercher une « bonne mesure du chômage » à substituer à la définition du Bureau international du travail. L'important est plutôt d'**établir une batterie d'indicateurs, fiables et cohérents entre eux, permettant de mesurer les degrés et les formes de sous-utilisation des capacités de travail effectivement ou potentiellement disponibles**. Ainsi, concernant en particulier les offres d'emploi non pourvues, une information régulière à des niveaux suffisamment fins en termes de secteurs et de métiers serait utile pour pouvoir anticiper les orientations professionnelles et les formations et examiner les conditions de salaires et de travail dans ces branches.

Une autre priorité consiste à **améliorer la connaissance de ces catégories intermédiaires entre emploi et chômage** qui peuvent correspondre à des trajectoires d'accès à l'emploi stable mais qui, souvent, n'engendrent que la précarité. En effet, demandeurs d'emploi en formation, cessations anticipées d'activité, chômeurs découragés, contrats à durée déterminée, intérim et temps partiel subis constituent un « halo du chômage » de plus de 3,5 millions de personnes.

S'agissant du pouvoir d'achat, la persistance, au-delà de la période du passage à l'euro, d'un décalage entre l'évolution des prix à la consommation mesurée par l'inflation et sa perception par l'opinion publique invite à affiner sa mesure. Deux facteurs principaux semblent devoir l'expliquer : d'une part, le fait que les budgets des ménages sont de plus en plus contraints par le développement de dépenses contractuelles liées notamment au logement et au transport, d'autre part, la prise en compte de l'effet qualité.

L'Insee publie déjà des indices catégoriels, notamment en fonction des revenus. Il serait utile de progresser dans cette voie en établissant un **indice relatif au pouvoir d'achat hors dépenses « contraintes », au sens où elles sont préengagées pour une période déterminée, venant compléter les indices déjà établis par la statistique publique afin, comme en matière d'emploi, de mieux appréhender les diverses facettes d'une réalité complexe**. Concernant l'effet qualité, s'il est parfaitement justifié de tenir compte de la montée en gamme des produits dans la mesure de l'inflation, on peut s'interroger sur sa pertinence lorsqu'il s'agit de mesurer le coût de la vie : si le consommateur bénéficie des améliorations apportées aux produits qu'il remplace, il n'en reste pas moins qu'il n'a pas d'autre choix que d'accepter ces améliorations et qu'il doit déboursier un montant souvent comparable à la valeur d'achat du bien initial. **Notre assemblée souhaite que des travaux méthodologiques soient entrepris**

par l'Insee pour tenir compte de ce phénomène dans la mesure de l'évolution du pouvoir d'achat.

Enfin, on ne dispose que d'une vision réduite des inégalités de ressources en raison d'une sous-estimation chronique des revenus dans la partie haute de la distribution et du niveau de vie des propriétaires de leur logement, proportionnellement plus nombreux dans les catégories âgées et/ou à revenu supérieur à la médiane, mais aussi de la non-prise en compte des revenus des populations sans résidence fixe. C'est pour répondre à ces insuffisances qu'un groupe de travail mis en place sur cette question au sein du CNIS a avancé des propositions qui mériteraient d'être prises en compte, parmi lesquelles l'élargissement du revenu monétaire à travers la notion de loyer imputé, la production domestique et la valorisation monétaire des consommations de services publics individualisables tels que l'éducation et la santé. Au-delà de ce que les écarts de niveaux de vie sont porteurs en termes de valeurs, **faire toute la clarté sur les inégalités de revenus et de patrimoine** (en intégrant les revenus de ce dernier et le coût du logement) est un enjeu central pour le système statistique public.

2. Dynamiser et élargir le champ des négociations sociales

Ainsi que le notait notre assemblée dans son avis adopté le 29 novembre 2006 et intitulé *Consolider le dialogue social* (rapporteurs : Paul Aurelli et Jean Gautier), le bon fonctionnement du dialogue social peut « *permettre de résoudre des problèmes sociaux, d'encourager la bonne gestion des affaires publiques, de favoriser la stabilité sociale tout en stimulant le progrès économique. En définitive, son objectif principal n'est autre que de favoriser une démarche participative* ». De ce point de vue, il faut se départir d'un excès de pessimisme : pour s'en tenir au niveau interprofessionnel, des accords entre les partenaires sociaux ont été signés dans la dernière période, sur la diversité dans l'entreprise, l'emploi des seniors, le télétravail, la convention de reclassement personnalisé et les accidents du travail et les maladies professionnelles, après quinze mois de négociation. Il reste que certaines discussions paraissent avoir beaucoup de mal à déboucher : c'est notamment le cas, en dépit de la reprise récente des échanges, sur la pénibilité au travail, question qui a pris une importance accrue avec l'intensification des rythmes d'activité qui accompagne la recherche de la productivité maximale.

Plus généralement, une nouvelle ère a peut-être été initiée par la loi du modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 qui prévoit que le gouvernement doit désormais laisser les syndicats et le patronat négocier avant de légiférer en matière de droit du travail. Notre assemblée souhaite, suite à son avis déjà cité de novembre dernier, que cette loi soit complétée par des dispositions organisant ce dialogue.

Cet esprit de concertation devrait, pour le Conseil économique et social, s'appliquer aussi aux questions ayant trait au revenu. À cet égard, la Conférence organisée par le Premier ministre le 14 décembre 2006 sur l'emploi et les revenus a certes débouché sur l'annonce d'un certain nombre de mesures mais la méthode n'a pas convaincu les partenaires sociaux qui l'ont interprété comme une façon de mettre en scène des décisions déjà prises. Pour notre assemblée, il s'agit bien plutôt de mettre en place un processus de discussions, qui doit commencer par **l'établissement d'un diagnostic** concerté de la situation en la matière, et amener la puissance publique à jouer son rôle de régulateur dans le développement des politiques économique, fiscale et sociale qui doivent avoir pour objet de **soutenir la création de richesse, une plus grande équité dans sa répartition et la redistribution, ainsi que la réduction des inégalités.**

3. Engager une action déterminée contre la précarité et la pauvreté

Une telle conférence devrait s'attaquer aux situations de précarité et à celle des travailleurs pauvres, antichambres de l'exclusion et de la pauvreté. Cela suppose la mobilisation de nombreuses politiques publiques : politique fiscale, politique économique et sociale, politique familiale, de l'emploi, de la santé, de l'éducation et du logement. Une véritable sécurisation des parcours professionnels y contribuerait sans aucun doute également.

Mais des actes sont nécessaires à court terme dans les domaines de la couverture complémentaire santé, du logement et des transports pour alléger le poids des charges contraintes qui pèsent sur un nombre croissant de ménage. La question du logement, en particulier, est centrale dans la lutte contre la pauvreté. La loi du 5 mars 2007 a institué un « *droit au logement opposable* » qui s'ajoute ainsi à la santé et à l'école dans cette catégorie de droits. Il convient de se réjouir que les pouvoirs publics aient ainsi répondu à une revendication ancienne des associations concernées et des partenaires sociaux. Mais il est clair que ce droit doit désormais s'inscrire dans une action durable afin de devenir effectif pour tous, ce qui suppose aussi de **produire les 900 000 logements économiquement accessibles** qui font actuellement défaut dans notre pays et de réévaluer les aides en direction des ménages et des personnes dont les besoins sont les plus criants.

Enfin, la nécessité à court terme d'une revalorisation significative des *minima* sociaux, dont le pouvoir d'achat stagne depuis quinze ans - et qui serait assurément favorable à la croissance -, ne devrait pas empêcher **la mise à l'étude rapide de la proposition de Revenu de solidarité active (RSA)** avancée par la rapport Hirsch d'avril 2005. Partant du constat que leurs bénéficiaires n'ont pas toujours intérêt à travailler pour ne pas perdre les revenus de la solidarité nationale, il invitait à faire en sorte que chaque heure travaillée se traduise par une baisse des prestations inférieure à ce que rapporte le travail. Le RSA, qui intégrerait donc, à la fois, les *minima* sociaux comme le revenu minimum d'insertion et les aides fiscales telles que la prime pour l'emploi, permettrait d'endiguer cette nouvelle forme de pauvreté que forment les travailleurs pauvres.

*
* *

La situation économique et sociale de la France à la mi-2007 ne saurait satisfaire quiconque aspire à faire cohabiter, dans notre pays, la qualité de la vie et la cohésion sociale, la prospérité économique et la solidarité. Sur les trois dimensions indissociables du développement durable, des avancées sont possibles sous réserve d'engagements rapides et déterminés, c'est-à-dire de volonté politique.

Après les échéances électorales viendra le temps d'une double action, celle du législateur et celle des partenaires sociaux. Celle-ci devra résolument s'inscrire dans la durée pour répondre aux attentes de nos concitoyens, sauf à laisser s'approfondir la coupure entre les responsables politiques et la société au risque de miner la démocratie.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

L'avis dresse un panorama très complet de la situation de la France. Pour sa part, le groupe de l'agriculture souhaite mettre l'accent sur quelques thèmes qui lui paraissent devoir être traités en priorité par le prochain gouvernement.

Tout d'abord, une approche offensive du développement durable dans les politiques économiques.

Le monde agricole sait combien l'approche strictement réglementaire et administrative, qui a été celle des pouvoirs publics jusqu'à présent, ne peut pas constituer un facteur de mobilisation ou d'adhésion inconditionnelle. Les acteurs économiques subissent des contraintes dans les pratiques, auxquelles s'ajoutent des distorsions de concurrence intenable dans une économie ouverte. Ne remettons pas en cause l'évolution des pratiques : elles sont nécessaires pour répondre aux défis du développement durable. Mais ces contraintes légitimes, sur le plan environnemental et social, doivent être valorisées économiquement. Nous adhérons ainsi à l'approche du rapporteur qui préconise un renversement de perspective, afin de transformer les contraintes en atouts économiques. Nous pensons notamment que cette approche doit être privilégiée dans le cadre des relations commerciales internationales. Il en va de la sauvegarde de notre modèle économique et social européen.

Deuxième point : la maîtrise de la dette publique et sociale.

La dette atteint aujourd'hui un niveau trop élevé, qui n'est pas même compensé par une structure de qualité (la part des investissements demeure inférieure aux dépenses courantes). La maîtrise des finances publiques est un impératif économique, mais aussi éthique, pour les générations actuelles et futures. L'objectif préconisé dans l'avis de baisser d'un point de PIB tous les ans le niveau de la dette durant la prochaine législature est à la fois exigeant et réaliste.

Cet objectif ne doit toutefois pas conduire à renoncer à la diminution des prélèvements obligatoires dont le niveau excessif entrave la reprise en décourageant les acteurs économiques.

Troisième point : l'amélioration de l'investissement en matière de recherche-développement.

Il s'agit d'un objectif quantitatif et qualitatif à relever, si nous voulons atteindre les critères fixés par l'Agenda de Lisbonne. C'est une condition nécessaire pour préserver notre potentiel de croissance et sa traduction en matière de création d'emplois qualifiés. Pour ce qui concerne l'agriculture, les enjeux sont importants et le retard que nous avons pris, s'il n'est pas rattrapé, risque d'être irréversible.

Il s'agit des OGM. Notre recherche disposait d'une avance considérable et enviée, sans préjuger de son utilisation, respectueuse du principe de sécurité et de la biodiversité qui sont si importants pour nous en Europe. L'inconstance de quelques-uns l'a ruinée au profit d'autres intérêts. Cela est regrettable pour le monde scientifique, pour l'économie et pour la société en général.

Dernier point : la relance de la construction européenne.

La panne actuelle, qui est due à plusieurs facteurs, pèse sur le dynamisme économique et social du continent. La France doit au plus vite retrouver son influence, et l'utiliser pour renforcer la croissance, pour harmoniser les politiques macroéconomiques et fiscales, pour préserver notre patrimoine économique et technologique dans les territoires.

Nous devons réfléchir sur nous-mêmes et procéder aux réformes structurelles que tous attendent. Nous devons nous interroger sur les raisons qui font que la France demeure une des seules économies qui ne parvient pas à atteindre un potentiel de croissance suffisant.

Groupe de l'artisanat

Les perspectives de croissance française, étant loin d'être atteintes, compromettent autant les engagements de la France vis à vis de la Stratégie de Lisbonne que l'espoir d'amélioration de nos finances publiques avec toutes les conséquences sur la performance des facteurs de production.

Le choix de centrer cet exercice de conjoncture sur l'environnement, l'augmentation du potentiel de croissance et d'emploi tout en maîtrisant la dette est à la fois ambitieux mais réaliste si les différents acteurs en apprécient la portée et l'urgence.

Le groupe de l'artisanat est conscient de ces enjeux, dont il mesure à la fois l'opportunité et les efforts restant à accomplir. Pour le bâtiment particulièrement visé dans cet avis, au-delà de la participation active des entreprises à la démarche HQE, un certain nombre d'exigences doivent être remplies pour permettre aux artisans de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la maîtrise des énergies. Il s'agit notamment de l'adaptation de la réglementation au bâti ancien, de la pérennisation du taux de TVA à 5,5 % pour rendre effectif les travaux d'économie d'énergie chez les particuliers mais surtout du respect des règles de la concurrence pour éviter la situation de monopole des distributeurs d'énergie ou la mainmise des grandes entreprises sur les marchés publics. Cet exemple s'ajoute aux nombreuses initiatives des autres secteurs de l'artisanat dont l'accompagnement technique et de formation est crucial pour transformer la contrainte écologique en opportunité de développement. Elle le serait davantage si le niveau des exigences de normes était identique pour tous les pays. Comme ce n'est malheureusement pas encore le cas, le groupe de l'artisanat regrette que la taxe sur les importations en provenance des pays « non coopératifs » ait été renvoyée à une étude de faisabilité. Elle risque en effet de retarder encore

l'implication de ces pays dans cette voie pourtant impérative et urgente et nuire à la compétitivité des entreprises.

Concernant l'augmentation du potentiel de croissance et d'emploi, le nombre conséquent d'offres non satisfaites dans certaines branches de l'artisanat mais aussi les 3 millions et demi de personnes qui constituent le « halo du chômage », confortent la proposition d'investigation plus fine des entreprises. En effet, plus que les ressortissants du CAC 40 ce sont bien les PME mais aussi les entreprises artisanales qui contribuent à la dynamique des territoires. Il est donc prioritaire de pouvoir apprécier effectivement leur part dans les stratégies de développement et ainsi mieux cibler les actions visant à résoudre ce paradoxal problème d'emploi.

Au-delà de l'amélioration de l'outil statistique, cette préconisation s'inscrit dans le changement de mentalités qui est en train de s'opérer, puisque Bruxelles vient également d'ériger en principe le « think small first » « pensez petit d'abord » dans le cadre du Conseil Compétitivité. Il reste à espérer que ce principe conduise enfin chaque projet de réglementation ou de normes à être désormais conçu en tenant compte de la spécificité des entreprises de petite taille et de leurs besoins d'instruments adaptés à leur niveau de compétitivité.

Avec l'évolution des comportements, l'apparition de nouveaux marchés liés au vieillissement, les entreprises artisanales à taille humaine attachées à leur territoire apportent une réponse bien au-delà de la simple satisfaction du client. Elles méritent dès lors des conditions favorables à leur développement que ce soit au niveau fiscal, social et environnemental.

L'avis sur ce point avance des pistes intéressantes : d'augmentation du taux d'emploi, de ciblage des aides sur les marchés porteurs voire de mise en œuvre d'innovations techniques et organisationnelles... Compte tenu du poids des investissements que ces mesures représentent pour les entreprises artisanales, il faut veiller à ce qu'elles puissent réellement bénéficier des dispositifs de recherche et développement mais aussi de capacités financières suffisantes pour faire émerger leur projet. Dans ce domaine, le secteur bancaire a un rôle important à jouer, il reste à espérer qu'il prenne toute la mesure de cet enjeu et adapte ses produits financiers à cette nouvelle donne.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

Comme le souligne l'avis, le monde connaît des problèmes importants en matière d'énergie et d'environnement. L'évolution de l'activité économique nécessite de changer de référentiel et repenser le développement en d'autres termes : c'est l'enjeu central de la croissance de demain.

L'originalité de la Stratégie de Lisbonne qui combine le social, l'environnemental et l'économique et fixe des objectifs précis, vise bien à faire évoluer cette situation. Ainsi, tout projet de croissance et de développement durable doit être repensé en fonction de l'évolution du climat, de ses impacts prévisionnels, mais il invite aussi à une coopération plus étroite avec la communauté scientifique pour mieux appréhender les dimensions géographiques du changement climatique et leurs impacts locaux. Il s'agit de faire de la contrainte environnementale un atout pour le développement d'activités nouvelles.

Dans le contexte de cette nouvelle donne, la croissance mondiale demeure vive. Tous les indicateurs l'attestent.

En France, cependant, on constate une dégradation de la compétitivité économique qui conduit à un déficit extérieur croissant, à un niveau de dette publique qui demeure élevé et à un marché du travail marqué par un chômage structurel bien supérieur à la moyenne européenne. Au-delà du chômage de masse qui fragilise la société française, l'emploi instable est l'une des principales causes de la croissance des inégalités de revenus de notre pays. Plus on s'éloigne de l'emploi stable pour se rapprocher des emplois précaires et flexibles ou des alternances entre chômage, emploi et inactivité, plus le risque de pauvreté s'accroît. L'emploi de qualité reste donc le premier remède contre la pauvreté. L'enjeu central est bien de poser la question de l'accès de tous à un véritable travail et à une rémunération suffisante. L'ambition de la qualification des personnes et des emplois est une cible à viser.

Le choix existe entre différentes stratégies de croissance, certaines aggravant les inégalités, d'autres les réduisant et améliorant le bien-être. Tout dépend de la qualité des politiques d'accompagnement, en particulier les politiques sociales mais également du développement des capacités d'innovation. Ces dernières ne résultent pas exclusivement de la recherche et de l'éducation. Une approche intégrée avec l'essor des plates-formes technologiques, la promotion des PME, celle des régions (pôle d'excellence et de compétitivité) en constitue la clef.

Il n'en demeure pas moins que les questions de pauvreté s'aggravent, le monde associatif l'observe au quotidien. La pauvreté est un phénomène multidimensionnel qui ne saurait se réduire à l'absence ou à la privation de ressources monétaires : c'est l'ensemble des conditions de vie d'un ménage qui doivent être considérées pour évaluer les situations de pauvreté. Le combat contre la pauvreté passe par une action déterminée contre la précarité. C'est pourquoi vouloir construire une société plus juste, combattre toutes les formes d'exclusion est un défi majeur. En recommandant des mesures concrètes telles qu'une amélioration de la statistique publique, une dynamisation et un élargissement du champ de la négociation sociale, les propositions de l'avis vont dans ce sens.

C'est pourquoi, dans le prolongement de l'avis, le groupe des associations partage la conviction que la société française doit s'engager, en vue d'une société plus juste, à respecter trois principes.

Le principe d'autonomie tout d'abord : la première source d'autonomie, même si elle n'est pas la seule, est l'accès à un emploi. Il convient de s'engager à notre façon sur cette route de la sécurisation des parcours professionnels. Notre Assemblée abordera en plénière ce sujet prochainement.

Le principe d'une société inclusive : une plus grande égalité des chances, un meilleur bagage pour tous, la multiplication des processus de ressourcement professionnel et humain.

Enfin, le principe de préférence pour l'amélioration du sort des plus pauvres : une justice redistributive qui vise l'amélioration de la situation relative des plus pauvres dans la société et plus spécialement ceux qui sont exclus depuis longtemps du marché du travail. Il nous faut examiner systématiquement l'impact des principales mesures économiques sur la situation des personnes les plus en difficulté.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

La CFDT se félicite que l'avis de conjoncture 2007 s'inscrive résolument dans une approche qui associe étroitement les trois dimensions du développement durable. Pour inhabituelle qu'elle soit, la place accordée dans le rapport et l'avis aux questions énergétiques et environnementales traduit bien la conviction de plus en plus partagée que les évolutions économiques et sociales et le progrès de l'humanité ne peuvent plus se concevoir sans tenir compte de la contrainte écologique.

L'avis indique clairement les pistes à suivre pour lutter contre le réchauffement climatique et réduire les émissions de CO₂ : améliorer l'efficacité énergétique, accroître la part des énergies renouvelables, promouvoir les économies d'énergie. Dans cette optique, la CFDT soutient les préconisations formulées visant à réformer le marché du CO₂, afin que le cours de la tonne de carbone incite vraiment à investir dans des modes de production moins polluants, et la mise en place d'un système adapté pour les autres gaz à effet de serre comme le méthane. S'agissant des économies d'énergie elle approuve la nécessité d'articuler les mesures incitatives, la réglementation et les signaux-prix au travers de la fiscalité écologique.

Cependant, s'il est vrai que la lutte contre le réchauffement climatique est aussi porteuse d'activités nouvelles et de créations d'emplois, la création d'une taxe aux frontières de l'Union en contrepoint des efforts qu'elle consent et qui réduisent sa compétitivité économique ne saurait suffire. Ses conséquences nécessitent aussi la mise en place de nouvelles garanties collectives.

C'est d'autant plus nécessaire que les principaux indicateurs économiques et sociaux sont révélateurs en France d'une situation globale préoccupante : une croissance médiocre, inférieure à celle de ses principaux partenaires, un solde des échanges industriels encore dégradé en 2006, un endettement public toujours très élevé, la persistance d'un chômage de masse, plus accentué encore chez les jeunes.

Pour la CFDT, il est plus que temps d'actionner l'ensemble des leviers qui doivent permettre d'élever notre potentiel de croissance en particulier dans les domaines de la recherche et de l'enseignement. Les progrès en termes de productivité sont liés aux innovations technologiques et permettront la création d'emplois qualifiés. En parallèle, une politique volontariste doit être menée parallèlement pour développer et valoriser les emplois dans les domaines que recense à juste titre l'avis : lutte contre le réchauffement climatique, bâtiment et services à la personne. La CFDT partage de ce point de vue la préconisation d'une réorientation des aides vers les secteurs porteurs d'avenir. Elle apprécie également que, pour la première fois, le Conseil se risque à fixer un objectif crédible de réduction du poids de la dette.

Notre organisation a regretté le peu d'attention accordée à la dimension européenne dans la campagne électorale, sauf le plus souvent pour rendre responsables l'Union et la BCE de nos propres difficultés.

La CFDT se réjouit de trouver dans cet avis plusieurs propositions à même de faire franchir aux vingt-sept une nouvelle étape de la construction d'une union plus solidaire tout à la fois garante de la pérennité de son modèle social et facteur d'une croissance plus soutenue.

Elle approuve bien évidemment les propositions relatives au renouveau du dialogue social et à son organisation, incluant la mise en place d'une véritable conférence des revenus qui s'attaque de front à la réduction des inégalités dans notre pays. Celle-ci passe par des mesures à prendre d'urgence en matière de logement, de santé et de transports. La mise en place du revenu de solidarité active que soutient la CFDT est assurément une piste à suivre.

Enfin, alors que la polémique sur les chiffres du chômage perdure, le groupe CFDT tient à réaffirmer son soutien au système statistique public. Toutefois, les questions soulevées dans l'avis concernant la mesure du pouvoir d'achat et des revenus, ainsi que l'insuffisance de données relatives au tissu économique, posent plus globalement la question de sa faculté à rendre compte d'une situation économique et sociale de plus en plus complexe. Un travail en profondeur doit être entrepris pour accroître la production de données fiables et indiscutables.

Il implique sans doute un recentrage de l'activité de l'Insee sur ses métiers de base et l'établissement de nouvelles garanties quant à son indépendance. Le Conseil pourrait utilement contribuer à dégager des pistes de réflexion en ce sens.

En accord avec toutes les préconisations de l'avis, la CFDT l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

La France connaît encore une croissance hésitante, qui ne permet pas de juguler le chômage et de réduire les inégalités. Aussi, l'économie doit-elle surmonter ses handicaps structurels afin de renouer avec la croissance. La France doit se doter d'une politique industrielle ambitieuse, de plus en plus coordonnée à une stratégie européenne de conquête.

La recherche et la politique d'appui à l'innovation qui doit l'accompagner sont autant d'outils nécessaires pour permettre à la France de faire face à la mondialisation qui condamne les produits à faible valeur ajoutée à être élaborés ailleurs. Cela suppose notamment comme l'a dit le groupe CFE-CGC à plusieurs reprises, de redéployer les crédits en matière de recherche et de développement, en les orientant par exemple vers les pôles de compétitivité et en rendant plus attractive la profession de chercheur.

Au niveau des entreprises, l'investissement, moteur essentiel de la croissance doit être actif, ce qui suppose qu'il ne s'agisse pas d'investissements purement financiers, voire spéculatifs.

L'investissement doit également à ce niveau favoriser recherche et développement pour s'adapter aux exigences des nouvelles technologies, renforcer la compétitivité de l'économie et redresser la balance commerciale française. Cela suppose que les profits réalisés par les entreprises soient largement affectés à l'investissement productif ce qui est loin d'être le cas actuellement ! Le groupe de la CFE-CGC le regrette et le dénonce.

Tout comme l'investissement, le pouvoir d'achat stimule la consommation qui est un moteur puissant de la croissance et donc de l'emploi. Pour le groupe CFE-CGC, il est urgent de promouvoir des politiques salariales dynamiques.

Si l'emploi est logiquement la résultante de la croissance, on peut aussi le favoriser par un certain nombre de mesures spécifiques, tel que l'adaptation et le développement de la formation initiale, la formation tout au long de la vie, pour une meilleure sécurisation des parcours professionnels ou l'employabilité des seniors.

Pour améliorer la compétitivité de la France, le groupe de la CFE-CGC préconise depuis longtemps déjà, la création de la cotisation sociale sur la consommation. En effet, la consommation constitue, une assiette non délocalisable par excellence. Les entreprises françaises seraient ainsi moins tentées d'exporter l'activité salariée à l'étranger. Le groupe de la CFE-CGC s'interroge également sur l'efficacité, pour le marché du travail notamment, des aides multiples dont disposent les entreprises et souhaite un bilan approfondi pouvant amener à un redéploiement.

A propos de l'Europe, le groupe de la CFE-CGC considère qu'une harmonisation fiscale et sociale est indispensable pour que les États-membres puissent élever progressivement leurs législations vers des normes de qualité garantissant le meilleur niveau possible de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement.

En ce qui concerne l'environnement, l'énergie nucléaire est une des voies de production d'électricité les plus rentables sans émission de gaz à effet de serre. Son extension doit se poursuivre, pour faire face à l'augmentation de la demande.

La gestion des déchets nécessite que les recherches et études sur les possibilités de stockage réversible ou irréversible dans les formations géologiques profondes se poursuivent.

Pour améliorer la gouvernance d'entreprise, les salariés, et particulièrement ceux de l'encadrement, doivent être présents comme membres à part entière dans les conseils d'administration ou de surveillance des entreprises. C'est l'une des préconisations de l'Institut français des administrateurs (IFA), c'est aussi celle de la CFE-CGC.

Pour ce qui concerne les négociations sociales, il semble que l'urgence est la clarification de la question de la représentativité.

A cet égard, aucun progrès ne sera réalisé tant que toute l'action des organisations syndicales sera d'avance acquise à tous, sans qu'aucune manifestation d'adhésion ou même de choix électifs ne soit nécessaire.

Enfin, l'amélioration de la disponibilité des statistiques serait évidemment bienvenue. Néanmoins il est donné à cette question une ampleur sans doute bien grande dans l'avis.

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

Groupe de la CFTC

L'avis présenté a le mérite d'avoir cerné les principaux défis qui se posent à notre pays. Il comporte un plan clair qui en permet un examen aisé.

Néanmoins, nous pensons que s'il porte un diagnostic souvent pertinent, il aurait pu parfois s'engager plus avant dans la recherche des réponses aux problèmes cruciaux qui risquent d'hypothéquer gravement notre avenir.

Il insiste à juste titre sur les préoccupations environnementales. Il soulève l'objectif de réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020, avec un quota d'énergies renouvelables porté à 20 %.

Le groupe de la CFTC se félicite pour sa part de ce que, lors de la dernière réunion européenne consacrée à ces problèmes, le nucléaire ait été pris en compte dans les moyens visant à atteindre ces objectifs. Il convient, cependant, de ne pas en rester là et de tout faire, parallèlement, pour promouvoir, à l'aide d'investissements massifs, les énergies de substitution. Une véritable politique de développement durable doit s'efforcer d'articuler des stratégies complémentaires capables tout à la fois de répondre à l'impératif d'indépendance énergétique et de faire reculer concrètement le péril de la pollution.

En ce domaine, sans verser pour autant dans un nationalisme exacerbé, la France se doit de savoir protéger ses intérêts et d'éviter de voir sa contribution augmenter après 2012.

Quand nous disons que la France ne doit pas avoir peur de défendre ses intérêts, nous faisons clairement allusion aux risques que ferait courir à notre emploi national une approche ambiguë, pour ne pas dire plus, de la notion de défense de l'environnement. C'est ainsi que l'idée - sympathique à bien des égards - d'une taxe carbone progressive se substituant à tout ou partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, doit être étudiée avec tout le sérieux nécessaire afin de mettre en perspective sa faisabilité technique et son impact économique réel.

Le rapporteur souligne, à juste titre, l'impact négatif du déficit important de notre commerce extérieur sur l'augmentation de notre PIB, ainsi que les handicaps structurels qui empêchent notre économie de tirer profit, comme il le faudrait, de la dynamique de la mondialisation.

Le groupe de la CFTC pense qu'il serait important, lorsque l'on évoque l'emploi, que l'on ne se contente pas de mettre l'accent, uniquement sur le secteur des services. Un pays ne peut guère se projeter dans l'avenir, imaginer de maintenir son autonomie et sa capacité à déceler, s'il n'est pas capable de créer de l'emploi industriel de qualité. Il faut donc de toute urgence, sans *a priori* aucun, entreprendre une réflexion de fond sur les causes de la relative faiblesse de notre tissu industriel et, dans le même mouvement, jeter les bases d'une véritable politique industrielle. L'exemple allemand est intéressant à méditer de ce point de vue.

L'aide à la recherche, la formation devraient permettre, le positionnement sur des productions « haut de gamme ».

D'une manière générale, il importe de renforcer le tissu productif en particulier au niveau des PME.

Nous partageons aussi le jugement du rapporteur sur la dette publique française qui pèse si lourdement sur notre avenir. Face à une situation périlleuse réduisant drastiquement nos marges de manœuvre, il convient d'effectuer les nécessaires ruptures, tout en ne sacrifiant pas l'investissement public, un investissement public si crucial pour préserver notre cohésion sociale.

Autre point : il est souligné qu'un consensus existe pour que soit abordé la sécurisation des parcours professionnels. La CFTC approuve, car elle a élaboré un projet de statut du travailleur qui sécurise les parcours de vie et facilite les transitions.

Enfin, renforcer le dialogue social ne peut que rencontrer l'approbation de notre organisation, qui a toujours privilégié la négociation

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Cet avis aborde un ensemble de sujets de préoccupations majeures, surtout pour le monde du travail.

En effet, la persistance d'un chômage massif, le développement de la précarité, la faiblesse du pouvoir d'achat sont à l'origine d'une insécurité sociale qui touche la majorité des salariés, des exclus du travail et des retraités. De nombreuses mobilisations, même pendant la campagne présidentielle, pour les salaires, l'emploi, la santé, les conditions de travail, les libertés syndicales, les services publics, le logement, l'environnement... témoignent de la nécessité de mesures urgentes pour mettre fin à cette insécurité sociale.

Comme le souligne l'avis, cela suppose une politique économique favorable à la croissance et orientée vers la création d'emplois qualifiés et permettant d'assurer un progrès social partagé. Cela suppose aussi d'instaurer par la négociation et la loi une sécurité sociale professionnelle reposant sur des droits individuels garantis collectivement, cumulables au fil de la carrière et transférables d'un employeur à l'autre.

Une partie importante de l'avis et du rapport est consacrée aux enjeux du changement climatique. La responsabilité particulière de l'Union européenne en la matière est posée et, entre autres, est proposé d'étudier la possibilité de la création d'une taxe sur les importations en provenance des pays non coopératifs. Selon la CGT, pour être juste cette idée doit tenir compte des différences des niveaux de développement et du droit de tous les peuples à un développement durable.

S'agissant de la politique économique, nous partageons l'idée selon laquelle le processus de mondialisation n'est pas incompatible avec une politique macroéconomique efficace. Aussi, la croissance de l'économie française qui est actuellement en-deçà de la moyenne de la zone euro, pourrait et devrait être renforcée. La faiblesse de l'emploi et du pouvoir d'achat, l'insuffisance de l'investissement matériel et immatériel, la recherche de rentabilité maximale à court terme et les choix de politique économique expliquent largement l'atonie structurelle de la croissance dans notre pays. Et si l'augmentation du prix du pétrole et l'appréciation de l'euro contribuent à la dégradation de notre balance commerciale, le déficit de nos échanges industriels témoigne d'un problème de compétitivité hors coûts. Ce constat justifie la construction d'un cercle vertueux entre progrès de productivité et créations d'emplois qualifiés et une politique industrielle dynamique. Ceci posé, la question de la parité de l'euro, et plus généralement d'une meilleure organisation du système monétaire international, aurait mérité plus d'attention.

Concernant la dette publique, nous considérons, comme l'avis, que toute forme d'endettement public ne peut pas être rejetée par principe et qu'il faut relativiser les constats alarmistes. Pour la CGT, l'indispensable réduction de la dette publique passe avant tout par la croissance économique et par une meilleure utilisation des deniers publics. Aussi nous approuvons la préconisation d'éviter les gaspillages et d'améliorer l'efficacité budgétaire. Il s'agit, dans notre esprit, de redéployer les fonds pour améliorer les moyens, là où ils manquent, et d'accroître les investissements publics là où ils sont nécessaires. Il s'agit aussi d'utiliser la fiscalité et les aides publiques pour inciter les entreprises à renforcer leur capacité à créer des richesses et à développer l'emploi en quantité et en qualité. De ce point de vue, un réexamen, une évaluation publique et sociale et la transparence des aides et subventions accordées par la puissance publique sous diverses formes et aux motifs variés paraissent indispensables.

Un axe important des propositions concerne l'amélioration des statistiques publiques. Il s'agit notamment de la présentation du chômage et de la mesure de pouvoir d'achat. Nous approuvons d'autant plus ces orientations que la CGT a déjà pris elle-même des initiatives en la matière et qu'elle les a déjà mises dans le débat public.

Cependant, outre la question des relations monétaires, trois autres points auraient, selon nous, mérité un traitement plus développé : l'évolution de l'emploi, la situation financière des entreprises, la contribution du système financier et notamment des banques au financement de l'activité économique.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Élaborer un avis de conjoncture qui soit le plus proche de la réalité renvoie aux fluctuations permanentes des éléments qui le composent. L'exercice requiert donc la visibilité nécessaire pour appréhender au mieux les forces et les faiblesses qui gouvernent le cycle économique. C'est dire combien il est délicat. Il l'est plus encore lorsque le contexte politique vient complexifier la compréhension des rôles et du comportement des agents économiques.

Incontestablement, le sujet a été étudié dans un environnement instable. Le groupe Force ouvrière reconnaît, dans le projet d'avis la ténacité du rapporteur. Il souligne également la volonté de la section - de son Président en particulier - d'exprimer, dans le cadre d'une saisine permanente, sa vision de la conjoncture en 2007, au moment où la situation économique et sociale connaît de nouvelles perspectives.

Si la plupart des travaux ont intégré les trois piliers du développement durable, la lutte contre le changement climatique constitue la charpente du rapport et la priorité du projet d'avis. Cet arbitrage qui veut favoriser la diffusion au plus haut niveau des préoccupations du Conseil économique et social, ne saurait se faire au détriment de la redistribution sociale liée à l'activité économique.

Bien sûr, le groupe adhère à l'exigence de réduction des risques environnementaux, tout en soulignant que l'exemplarité ambitionnée par l'Union européenne n'est pas partagée par tous les États, loin s'en faut. Ceux et pas des moindres, qui se sont exonérés des contraintes liées au Protocole de Kyoto continuent de planer allègrement sur des sommets de croissance.

Ainsi s'est introduite une forme insidieuse de concurrence qui s'ajoute à celle initiée par le dogme de la compétitivité-prix dans lequel vient de s'engouffrer l'Allemagne pour stimuler ses exportations. Au bout du compte, cette stratégie du chacun pour soi nourrie par le protectionnisme des uns et la non coopération des autres vaut à la zone euro la dernière place des grandes économies mondiales. Quelle belle réussite !

À ce rythme, les pertes subies par les abus de concurrence dépassent largement les bénéfices qui en résultent. L'Union doit sortir de ce cercle vicieux et répondre à la question suivante : comment assurer véritablement la cohérence entre les contraintes visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et le retour d'une croissance ferme et durable ?

Certes il y a derrière le développement durable l'occasion de saisir les opportunités technologiques pour créer de nouveaux marchés. Encore faut-il libérer les marges budgétaires et financières, seules à même de concrétiser l'innovation. Ce qui paraît logique n'est pas gagné au regard d'une part, des politiques économiques restrictives, de l'autre du jeu des marchés financiers dont l'avidité s'accommode mal des investissements à long terme.

Il en va pourtant de notre niveau de croissance. En la matière, le caractère plus favorable des dernières prévisions et le constat de signaux rassurants ne peuvent masquer les envolées sporadiques de l'euro et les cours toujours élevés du pétrole. Ceux-ci sont bel et bien des facteurs possibles de ralentissement. Le groupe FO suit le rapporteur lorsqu'il défend le besoin d'une politique de change à laquelle l'Union a juridiquement droit.

Le rapporteur reprend à son compte le scénario de l'avis Duharcourt tendant à élever la croissance potentielle. FO soutient cette démarche qui reste le terreau fertile de la création d'emploi. Elle invite à sortir de la stagnation généralisée du pouvoir d'achat des salaires, mais aussi à relancer sans plus attendre notre politique industrielle, pour influencer positivement l'avenir économique. Elle implique également de faire preuve d'imagination constructive dans l'action publique. Dans cette perspective, on ne peut que souscrire au réexamen des aides publiques préconisé. Le constat défailant de ce système exige une réorientation prenant en compte l'intérêt économique général.

Celui-ci s'impose plus encore dans un contexte de maîtrise comptable qui affecte les ressources de l'État. Pour le groupe Force ouvrière, concevoir l'avenir sous l'angle du désendettement, ou de la diminution du coût du travail revient à préempter à court terme les moyens de préserver notre modèle républicain. En pointant les différentes formes d'inégalités, le rapporteur soulève indirectement la nécessité d'accroître les revenus. Car si quelques-uns les accumulent dans des proportions démesurées, beaucoup en sont dépourvus. Ce problème d'ampleur justifie l'intervention de l'État. Il renvoie aussi à un impératif, la conduite des politiques macroéconomiques socialement actives et l'instauration de la sécurité à laquelle aspirent tous les salariés. Réduire les risques collectifs renvoie aux négociations, qui doivent déboucher sur des compromis équilibrés.

Enfin, le rapporteur insiste sur les carences et les faiblesses de l'appareillage statistique et a raison. S'il ne détient pas la clef des solutions recherchées, il reste néanmoins un outil nécessaire à nos analyses ; et il n'est pas souhaitable que les controverses l'emportent sur le crédit des instituts. Le rapporteur suggère une batterie d'indicateurs complémentaires, ce qui semble réaliste.

En conclusion, le groupe Force ouvrière revient vers le rappel au cinquantenaire du Traité de Rome avec la déclaration de Berlin initiée par la France. FO veut y voir une prise de position en faveur de l'ancrage social du projet européen susceptible d'améliorer l'efficacité économique.

Le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Le taux de croissance, bloqué en France aux alentours de 2 %, niveau faible au regard de celui de l'ensemble des pays de la zone euro, constitue un handicap majeur pour notre pays et ses emplois futurs. La reprise d'une croissance durable est un impératif économique et social. Il s'agit de restaurer la compétitivité de la France sur la scène internationale et de poursuivre la diminution du chômage.

L'avis propose des voies de relance et surtout les inscrits dans la perspective d'un développement durable, fondé sur l'efficacité économique, le progrès social et la responsabilité environnementale. Ceci induit d'avoir à concilier la gestion du long terme avec la contrainte du court terme. Dans un contexte commercial mondialisé et face à un impact environnemental qui ne connaît pas de frontière, il convient, comme le souligne l'avis, de mettre en place des instruments contraignant tous les États à participer à cet objectif. Les entreprises européennes, soumises au respect de normes environnementales qui représente un coût important, ne peuvent pas soutenir la concurrence face à des importations d'États qui ne les intégreraient pas. Aussi, le groupe de la coopération invite-t-il les autorités nationales et européennes à mettre en œuvre des actions de co-développement avec les pays émergents pour favoriser une production mondiale plus soucieuse de l'environnement et à étudier, parallèlement, l'instauration d'une taxe sur les importations, pour les pays non coopératifs.

Le groupe de la coopération partage la recommandation de donner la priorité à la création d'emplois. Or, si cet objectif a été au cœur des différentes politiques gouvernementales au cours des deux dernières décennies, les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances. Les actions menées ont davantage visé à soutenir la demande qu'à favoriser la compétitivité de l'économie et la croissance qui en découle, elle-même génératrice d'emplois.

Le recul persistant des performances françaises à l'exportation et la baisse du poids relatif de la valeur ajoutée de notre industrie dans la valeur ajoutée des industries européennes et mondiales alimentent la marginalisation progressive de notre appareil productif, tandis qu'une part croissante de notre marché intérieur se trouve satisfaite par les importations.

Les échanges de services, eux-mêmes jusqu'ici excédentaires, commencent à évoluer défavorablement. Il importe d'enrayer cette dérive préjudiciable à l'emploi, au niveau de vie, et à la dynamique de l'économie. L'avis cible des pistes que le groupe approuve globalement, mais, peut-être, n'insiste-t-il pas assez sur la nécessité de réformes profondes destinées à modifier l'environnement réglementaire, social, et fiscal pesant sur l'appareil de production.

La reprise de l'investissement, timidement amorcée en 2006, a besoin d'un contexte incitatif et de perspectives favorables. C'est pourquoi le groupe de la coopération ne peut qu'appuyer les recommandations étayant une véritable politique de productivité. Cela passe sans doute par plus de dépenses de recherche, mais avant tout, par une meilleure efficacité de celles-ci. L'exemple du Royaume-Uni qui, à budget réduit, obtient une productivité et des résultats scientifiques supérieurs à ceux de ses partenaires européens, est à ce titre intéressant. Le groupe encourage aussi une politique passant par l'innovation, l'éducation, la formation, le soutien à l'investissement, l'appui à l'exportation des PME ; PME qui aspirent surtout à plus de souplesse et à l'allègement de leurs coûts de production.

Enfin, une « *véritable gouvernance européenne fait aujourd'hui cruellement défaut* ». Il est nécessaire que l'intégration européenne soit relancée et rééquilibrée. Les États doivent coopérer et se coordonner davantage, notamment pour mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne, facteur potentiel de croissance pour les économies européennes. L'Union européenne souffre aujourd'hui d'un manque de cohésion. Ceci en particulier amène à s'interroger sur l'organisation et sur le rôle des institutions. L'Union européenne devrait pourtant être source de perspectives de croissance pour les États-membres. Encore faudrait-il que les règles fiscales et sociales soient harmonisées entre les différents pays pour poser les bases d'une concurrence plus saine, davantage ouverte sur le monde.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

L'avis présenté par le rapporteur s'inscrit dans la ligne de l'avis de Pierre Duharcourt sur la croissance potentielle et dans une certaine mesure du précédent avis de conjoncture.

Le groupe souhaite d'abord souligner plusieurs points d'accord avec certaines propositions du projet d'avis.

Premier point : le projet d'avis souligne que la France souffre d'un décalage de croissance, non seulement avec le reste du monde mais aussi avec l'Europe, en raison notamment d'une insuffisance de compétitivité qui persiste et s'aggrave depuis 2000.

C'est pourquoi nous estimons que l'urgence première est actuellement de bien « *mettre au cœur de la politique économique la résorption de notre déficit d'offre compétitive* », pour citer le projet d'avis. C'est à nos yeux la condition absolue pour augmenter notre pouvoir d'achat, ramener notre taux de chômage à la moyenne européenne - pourquoi pas même au-dessous ? - et pour dégager des ressources nouvelles pour l'environnement.

Deuxième point : nous partageons les conclusions du rapporteur sur l'importance d'engager des politiques structurelles afin d'améliorer notre potentiel de croissance et renforcer l'emploi de qualité.

Troisième point : nous constatons comme le rapporteur que la politique de compétitivité conduite par l'Allemagne, notamment par une politique résolue de limitation du coût du travail, a exigé des efforts mais a aussi conduit à une forte reprise de la croissance dans ce pays.

Quatrième point : nous soutenons la recherche d'un nouvel équilibre entre la sécurité des personnes et la flexibilité des organisations.

Cinquième point : nous soutenons l'idée qu'il faut débloquer l'Europe et franchir une étape décisive pour une gouvernance européenne qui fasse une plus large place à des décisions prises à la majorité, à une harmonisation fiscale et à une meilleure gestion du taux de change.

Dernier point enfin : nous approuvons l'objectif de diminuer d'un point de PIB le poids de la dette publique au cours de la prochaine législature. Ce n'est un secret pour personne que la tendance au dérapage des dépenses d'assurance maladie imposera un jour prochain un nouvel effort de maîtrise des charges, que dès 2008 une évaluation de l'avenir des régimes de retraites devra être conduite, enfin qu'une plus grande efficacité des administrations publiques est possible et souhaitable.

Le projet d'avis qui nous est soumis identifie bien ces différents problèmes mais nous devons aussi mentionner les deux réserves suivantes.

Nous nous interrogeons d'abord sur la hiérarchie des urgences affichée dans l'avis, hiérarchie qui donne la première urgence aux préoccupations environnementales et à l'effet de serre, avant même la croissance économique et le progrès social.

Notre interrogation ne porte pas sur l'objectif mais sur les modalités.

Pour remettre les choses à leur place, il convient de se rappeler que la France a pris de l'avance sur beaucoup d'autres pays en matière de lutte contre l'effet de serre. La France émet 7 tonnes de CO₂ par habitant contre 10 pour le Royaume-Uni, 11 pour l'Allemagne, 12 pour le Japon et 22 pour les États-Unis. Il faut aussi avoir à l'esprit que l'effet de serre est par nature un phénomène mondial et que notre poids dans le total des émissions de CO₂ mondial est de 2 %, et notre poids dans l'augmentation mondiale des émissions de CO₂ entre 1990 et 2004 a été de 0,1 %.

Il est certes nécessaire de peser autant que nous le pourrons pour une maîtrise mondiale de l'effet de serre, mais prenons garde à ne pas imposer à notre économie des contraintes excessives dont l'effet serait absolument insignifiant sur la température mondiale mais les conséquences fortement récessives sur notre économie.

Le deuxième regret est la trop faible place accordée au diagnostic conjoncturel proprement dit. Celui-ci se limite à une demi-page sur seize, c'est franchement trop peu pour un rapport de conjoncture sauf à dénaturer progressivement la nature des avis portant sur la conjoncture.

En conclusion, les réserves compensant les points d'accord, le groupe des entreprises privées s'est prononcé pour une abstention, non dénuée de sympathie.

Groupe des entreprises publiques

Sans revenir sur chacune des propositions de cet avis, le groupe des entreprises publiques souhaite souligner trois points de consensus particulièrement importants. Nous insisterons principalement sur le premier point qui touche aux questions énergétiques.

En effet, le développement économique et social, pour être durable, doit impérativement intégrer les questions environnementales.

Grâce au rapport Stern, il est aujourd'hui clairement établi qu'il sera plus coûteux, à une échéance qui n'est pas très éloignée, de ne rien faire en la matière, que d'agir dès maintenant...

Pour cela, comme le souligne le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) à l'issue de sa dernière réunion à Bangkok, il y a autant à faire, dès maintenant, du côté de la consommation, et plus largement des usages de l'énergie, qu'en matière de production d'énergie.

S'agissant des modalités d'actions, on peut distinguer les solutions qui existent d'ores et déjà (éolien, chauffe-eau solaire...); de celles qui sont à l'étude (capture et séquestration de CO₂, véhicules hybrides rechargeables, photovoltaïque...), et pour lesquelles la poursuite des efforts de recherche et développement est encore nécessaire.

Il s'agit de promouvoir, crédibiliser et développer la démarche entreprise à Kyoto, qui doit induire de nouveaux comportements à l'échelle du globe, car l'enjeu des gaz à effet de serre est mondial et non local.

La priorité est donc d'accroître l'efficacité des dispositifs existants et d'y associer tous les pays du globe, plutôt que de renforcer les contraintes du protocole de Kyoto.

En matière d'usages, la réussite de Kyoto suppose l'adhésion des États-Unis, premier émetteur au monde de gaz à effet de serre.

En matière de production, la réussite de Kyoto suppose l'adhésion des pays en développement, aux premiers rangs desquels la Chine et l'Inde, qui doivent faire face à une très forte demande de consommation énergétique.

L'avis indique à juste titre que la Chine compte aujourd'hui pour la moitié de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Et au cours du prochain quart de siècle, les pays en développement dans leur ensemble compteront pour 75 % de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Ce point est vital pour la compétitivité des entreprises européennes : si ces pays ne se dotent pas de règles environnementales semblables aux nôtres, trop d'entreprises européennes s'y délocaliseront, et nous n'aurons réduit en rien les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de la planète.

Deuxième point important de cet avis, un lien clair est établi entre croissance et emploi : il décline un certain nombre de mesures pertinentes pour élever le taux d'emploi dans notre pays, notamment par la formation et la qualification des personnes, la recherche et l'innovation, de façon cohérente avec la stratégie européenne de Lisbonne. Cet avis rappelle également que la contrainte écologique peut se transformer en surplus d'activité économique, donc de croissance et d'emploi.

Troisième et dernière recommandation que notre groupe tient à souligner, la statistique publique en matière économique, mais surtout sociale, doit être améliorée. Des nouveaux indicateurs sont par exemple proposés pour mieux suivre l'évolution des investissements en cours d'année, et l'évolution du pouvoir d'achat, et pour mieux rendre compte de la diversité des situations entre emploi à temps plein en CDI et chômage.

En revanche, nous aurions souhaité une analyse plus précise du « cas allemand ». Certes, l'avis explique comment la limitation du coût du travail en Allemagne a d'abord eu des effets négatifs, mais ensuite positifs, pour l'ensemble de la croissance de ses partenaires européens.

L'Allemagne a également réduit très rapidement ses déficits publics, qui pourraient être ramenés à 0,6 % du PIB en 2007 (contre 2,4 % pour la France) et la croissance allemande (2,5 % estimée en 2007) tire à nouveau la croissance européenne (révisée à 2,6 % pour l'Union monétaire contre 2,4 % à l'automne dernier.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

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

M. Feltz : « Le rapport, dense et remarquablement documenté, consacre des développements importants à quinze thèmes essentiels, au cœur des préoccupations économiques et sociales des Français. Je partage dans l'ensemble les recommandations de l'avis fondé sur l'idée forte *« que l'économique, le social et les questions liées à l'environnement, ne peuvent plus être traités de manière séparée »*.

L'avis s'inscrit dans la droite ligne des options que le Conseil économique et social élabore au fil des avis de conjoncture. Il exprime une conception dynamique et humaine de l'économie en valorisant la complémentarité des diverses formes d'activités et en se fondant sur l'interaction de l'économique et du social.

Je tiens à saluer le sérieux du travail du rapporteur, son esprit d'écoute et d'ouverture. Merci aussi pour la clarté de son analyse et de ses propos, qualités non négligeables sur des questions aussi complexes.

Ces points étant précisés, voici quelques observations particulières qui me tiennent à cœur.

En matière de développement durable, il est important, comme vous le signalez dans les toutes premières pages de l'avis, de tout faire pour que progresse une gouvernance mondiale. Cette problématique dépasse les frontières nationales !

J'aurais aimé que l'accent soit mis sur la responsabilité individuelle de chacun. Chaque citoyen peut (et doit) agir à son niveau, et la somme des actions individuelles :

- est complémentaire des actions macro-économiques ;
- peut être développée dès maintenant et avoir, peut-être, un effet d'entraînement sur l'approche macro-économique.

Il appartient sans doute au gouvernement de lancer et de mettre en œuvre une pédagogie collective sur les différents thèmes touchant au développement durable.

S'agissant de la création d'une taxe sur les importations en provenance des pays en développement, qui n'ont pas signé les accords de Kyoto, et au premier rang desquels figure la Chine, j'exprimerai une certaine réserve.

Nous avons (nous, pays occidentaux nantis) 150 ans de développement industriel polluant, cause du réchauffement climatique, et il nous est facile de montrer du doigt les pays en développement, de les taxer, au risque de ralentir le développement souhaitable de certains pays pauvres.

Pourquoi ne pas taxer d'abord nos propres activités ? Nos comportements ? Car individuellement aujourd'hui, chaque occidental pollue, gaspille (et en biens non indispensables) beaucoup plus que l'indien, le chinois, l'africain moyen.

Enfin, quelques mots concernant l'atout que peut être la contrainte écologique.

S'agissant du logement, il faut rappeler qu'il représente plus de 20 % des émissions de dioxyde de carbone. « *Chacun d'entre nous participe par son activité et sa consommation à l'effet de serre et peut, par son action, agir sur ce phénomène* » (avis de M. de Viguerie d'avril 2006 sur *Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques*). Et agir, c'est techniquement possible, y compris sur le stock de logements anciens qui s'élève à plus de 25 millions de logements.

Oui, cela a un coût mais cela génère aussi des économies. Et, sauf à régler le problème de trésorerie pour attendre le « pay-back », le coût peut être supporté par les habitants. Il y a, en ce domaine, une question de priorité dans la gestion individuelle des budgets.

Quand on observe la structure des budgets des ménages, on peut constater que de la place a été trouvée pour l'automobile, les vacances, les loisirs, les ordinateurs, etc.

Réduire notre consommation d'énergie et donc les rejets de CO₂ est plus qu'indispensable, c'est **vital** au sens plein du terme et quand il s'agit de la vie d'aujourd'hui et de demain, la dépense à engager est prioritaire.

Je m'en tiendrai à ces quelques remarques sans aborder les autres points de votre avis sur lesquels mes collègues se sont exprimés.

Le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement votera l'avis ».

Groupe de la mutualité

Dans cette conjoncture particulière, le projet d'avis propose, au nom du Conseil économique et social, quelques axes de mesures fortes s'imposant aux nouveaux gouvernants, quels qu'ils fussent, la rédaction en ayant été achevée avant l'issue de la consultation électorale.

Donner la priorité à la création d'emploi, réduire la dette publique en relevant la croissance, dynamiser les négociations sociales, engager une action déterminée contre la précarité et la pauvreté, impulser et conduire des politiques communes européennes, en sont les têtes de chapitres.

Mais ce projet d'avis invite aussi à projeter loin l'ambition du développement durable puisqu'il s'ouvre sur les risques et les enjeux environnementaux pour notre planète et fait la proposition de *« réexaminer nos pratiques de production et de consommation pour limiter l'empreinte écologique »*.

Le groupe de la mutualité partage cette analyse : cette prise de conscience est salutaire et rend urgente l'action coordonnée des États et des continents. Le projet d'avis invite ainsi à soutenir, au niveau européen, l'objectif d'une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre. Les politiques nationales relatives notamment au transport et au logement doivent s'employer à rendre atteignable cet objectif, d'autres avis du Conseil économique et social ont également développé des propositions dans ce sens.

Jamais sans doute nos pays, dirigeants et citoyens, n'ont eu à œuvrer aussi concrètement à l'avenir, non seulement pour l'espérer meilleur, mais tout simplement pour le rendre possible.

Quant à la conjoncture nationale, le constat introductif du projet d'avis est alarmant. La France est en « décalage de croissance » et en « insuffisance de compétitivité ». En corollaire, dégradation de la cohésion sociale et développement de la précarité sont pointés.

Des objectifs volontaristes sont proposés.

- Pour la croissance : un objectif ambitieux de 3 % est avancé. Mais cet objectif n'est réalisable qu'à condition de trouver des relais de croissance au niveau européen et en développant un dynamisme commun notamment en matière de recherche, d'enseignement supérieur, d'énergie et d'environnement.
- Pour la réduction de la dette : une baisse d'un point de PIB par an est estimée ambitieuse mais réaliste. Cette proposition semble souhaitable, mais pour éviter « *de remettre radicalement en cause les fondements mêmes du pacte social de notre pays* », le projet d'avis insiste pour que « *soit mis fin à la baisse des ressources de l'État* » car il existe des « *besoins criants immédiats (qui) doivent être satisfaits* ». Ces conditions restrictives sont aussi renforcées par l'évocation de la « *situation des comptes sociaux et la persistance de déficits importants de la quasi-totalité des régimes de la sécurité sociale* ».

Le groupe de la mutualité souhaite insister sur cette situation. Toutes les branches de la sécurité sociale sont en déficit. L'amoindrissement des déficits est surtout le fait de la hausse des prélèvements tandis que les mesures plus structurelles organisent une dégradation de l'accès aux prestations de sécurité sociale : décote pour les retraites, forfaits à la charge des malades pour l'assurance maladie.

S'agissant du coût des soins, plus que la responsabilisation du malade par la sanction financière, il vaudrait mieux engager la responsabilisation du système de soins dans son ensemble, coordonner vraiment les prises en charge, rémunérer la prévention et le suivi plus que la multiplication des actes et des prescriptions, développer l'évaluation des pratiques professionnelles pour faire de la qualité le ressort d'une évolution générale.

En la matière, le déficit social n'est pas le moindre. Les inégalités d'accès aux soins s'accroissent. La répartition des praticiens sur le territoire ne procède pas de la volonté publique, la pratique de dépassements d'honoraires échappe à son contrôle, l'organisation de la permanence et de la continuité des soins repose sur le volontariat. Il est des lieux révélateurs de cet état de fait, ce sont les urgences hospitalières publiques, gratuites. Leur engorgement reflète plus l'urgence sociale que médicale.

À bien des égards, l'équilibre social et territorial est aussi lourd d'enjeu que l'équilibre des comptes.

Comme y invite la conclusion du projet d'avis, l'ambition nationale devrait être de « *faire cohabiter dans notre pays la qualité de la vie et la cohésion sociale, la prospérité économique et la solidarité* ».

Le groupe de la mutualité a voté le projet d'avis.

Groupe de l'Outre-mer

Bien que le groupe ait quelques réserves sur certains éléments de l'avis, il tient à saluer le travail d'analyse et de synthèse reflété à la fois dans le rapport et l'avis, et la qualité des débats au sein de la section.

Le groupe note aussi avec satisfaction que le rapporteur a su porter une attention particulière à l'Outre-mer dans les domaines où la situation est plus spécialement préoccupante et souhaite ajouter un point qu'il a déjà souligné. La France a la chance de connaître un regain de démographie mais ce n'est qu'une atténuation de la régression que, comme les autres pays européens, la France dans son ensemble connaît. Parce qu'au contraire, les collectivités d'Outre-mer ont encore une population jeune, et que leur taux de natalité n'est pas encore effondré, le groupe est particulièrement sensible aux besoins qui en découlent.

La jeunesse de l'Outre-mer est un défi pour les collectivités, mais c'est une chance pour la France tout entière.

Le groupe souhaiterait que le Conseil économique et social consacre encore plus d'attention, non seulement aux conséquences qu'implique la forte jeunesse dans l'Outre-mer, mais aussi aux moyens de renforcer, en France continentale, son relatif redémarrage démographique. Nous ne sommes pas encore trop vieux pour oublier qu'« il n'y a de richesse que d'hommes » !

Et il se retrouve volontiers dans la problématique générale de l'avis, qui paraît teintée du respect de l'homme dans toutes ses dimensions.

C'est pourquoi le groupe de l'Outre-mer l'a voté.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Duharcourt : « Le projet d'avis sur la conjoncture présenté par M. Le Clézio s'inscrit, d'une part, dans la continuité des travaux antérieurs de la section des questions économiques générales (avis de conjoncture et avis sur la croissance potentielle) ; il propose, d'autre part, d'étudier - dans le nouveau contexte politique - les défis à relever pour faire face aux menaces économiques, écologiques et sociales qui pèsent sur l'économie mondiale et expliquent la médiocrité de la croissance de notre pays et la fragilité de sa cohésion sociale. Même si en effet la conjoncture est plus dynamique que l'an dernier, la croissance française est inférieure et son taux de chômage reste largement supérieur à la moyenne européenne.

Le projet souligne à juste titre, qu'au-delà des problèmes conjoncturels immédiats, il est urgent d'intégrer les préoccupations écologiques en soutenant l'objectif européen de réduire d'au moins 20 % les émissions de gaz à effet de serre et en combinant à cet effet diverses mesures : bouquet énergétique impliquant le développement des énergies renouvelables, réforme du marché des permis d'émission, étude d'une taxe sur les importations des pays non coopératifs, transferts de technologie, maîtrise de la demande d'énergie dans la

production, les transports et l'habitat dans le cadre d'une politique maîtrisée de l'espace. Il convient ainsi, comme y appelle le rapporteur, de faire de la contrainte écologique un atout.

La politique économique doit utiliser des leviers conjoncturels mais aussi structurels pour améliorer la croissance, augmenter le taux d'emploi et corriger les handicaps structurels de l'économie. Le projet d'avis réitère la proposition antérieure de la section d'encourager un cercle vertueux entre productivité et création d'emplois en améliorant la qualification des personnes et des emplois. A cet égard, on peut regretter qu'il ait été élaboré trop tôt pour analyser les risques de réduire la richesse de la croissance en emplois sans pour autant améliorer la productivité, que présentent de nouveaux projets avancés pendant la campagne présidentielle.

Le projet considère, à juste titre, que la concentration des efforts sur les secteurs d'avenir implique sans doute un réexamen des aides publiques pour un meilleur ciblage. J'aurais souhaité une analyse plus complète de l'éventail de ces secteurs et des mesures de politique industrielle nationale et européenne susceptibles de les promouvoir. De même le projet reste timide, sans doute dans l'attente des travaux de la section du travail, sur la question de la sécurisation des parcours professionnels, pour laquelle il est relativement en retrait sur la problématique de l'avis sur la croissance potentielle.

Considérant que la question de la dette publique ne peut être différée, le projet avance l'objectif crédible d'une réduction de son taux d'un point de PIB par an, ce qui suppose, non seulement d'améliorer l'efficacité des dépenses sans sacrifier l'avenir, mais aussi de mettre fin à la baisse des ressources de l'État.

Le rapporteur s'inquiète du manque cruel de gouvernance européenne et je soutiens son appel à un nouvel élan dans la mise en œuvre de projets structurants dans l'économie de la connaissance, l'environnement et l'énergie, ainsi qu'à avancer dans la voie de l'harmonisation fiscale en unifiant par des coopérations renforcées - par exemple entre la France et l'Allemagne - les bases et les taux de l'imposition des entreprises.

Une croissance au service de l'amélioration du bien-être de tous implique une amélioration de la statistique publique en matière économique et sociale.

Prolongeant les réflexions des avis antérieurs, celui-ci avance des propositions intéressantes pour enrichir l'information financière concernant notamment les PME, pour diversifier celle sur le chômage et le sous-emploi en établissant une batterie d'indicateurs fiables et cohérents, ainsi que pour apprécier toutes les facettes de la réalité du pouvoir d'achat et des inégalités y compris de patrimoine.

De la même manière, l'avis renouvelle nos appels précédents en matière de dynamisation et d'élargissement du champ des négociations sociales. Cela implique de compléter la loi sur le dialogue social par la détermination des règles de ce dialogue. Cela implique également de mieux préciser les conditions et le rôle d'une Conférence sur l'emploi et les revenus permettant à la fois la négociation entre partenaires sociaux et la régulation par la puissance publique pour soutenir la création de richesse et une plus grande égalité dans sa répartition.

Une telle conférence devrait, en particulier, permettre d'engager une action déterminée contre la précarité et la pauvreté. Je suis en accord avec deux priorités dégagées par le rapporteur : d'une part, rendre effectif le droit au logement opposable, en produisant les 900 000 logements économiquement accessibles qui font actuellement défaut ; d'autre part, mettre rapidement à l'étude la proposition d'un revenu de solidarité active, intégrant les différents minima sociaux, pour endiguer cette nouvelle forme de pauvreté que constituent les travailleurs pauvres.

On peut regretter qu'après le temps consacré à l'élaboration d'un rapport sous forme de fiches thématiques, le délai ait manqué, compte tenu notamment de l'accélération du calendrier, pour établir une synthèse permettant - comme le rapporteur le souhaitait dans son introduction - de mieux mettre à plat les problèmes auxquels doit faire face notre pays et tracer des perspectives. Le présent avis amorce cependant des pistes de réflexion intéressantes, sur de nombreux sujets relatifs à la politique conjoncturelle et structurelle et la connaissance de la réalité sociale. Je félicite donc le rapporteur pour son travail et son écoute, et voterai son projet ».

Groupe des professions libérales

L'économie-monde semble tourner à plein régime. La mauvaise nouvelle vient de ce que tous les pays ne vont pas, dans cette course au même rythme. Il est logique que les pays développés galopent moins vite que les pays émergents, mais la zone euro n'impressionne pas.

Le FMI envisage pour elle une croissance limitée avec des performances inégales. Or, une croissance forte est la condition pour faire baisser le chômage, bien plus que la multiplication des emplois aidés en tout genre. Les ménages français consomment bien ; les dépenses en produits manufacturés ne cessent de progresser, et c'est le principal soutien à la croissance. Mais ils ont tendance à acheter majoritairement des produits importés, alors même que nos exportateurs peinent sur les marchés les plus dynamiques. L'investissement, clef de tout, reste trop faible.

La France s'est imposée deux handicaps : prélèvements et dette élevés. Le paiement des intérêts de la dette représente presque l'équivalent de l'impôt sur le revenu collecté. Pourtant, l'initiative, la prise de risque et le travail confortent la ressource publique et la redistribution sociale et non l'inverse.

L'avis relève cinq inquiétudes majeures dans l'esprit des français.

La première est le chômage, la France est en queue de classement des 27 pays de l'Union. Nous avons à la fois un important taux de chômage et un taux d'offres d'emplois non satisfaites très élevé, conséquences de mauvaises orientations et de filières mal adaptées. Le rapporteur souhaite que soit donnée clairement la priorité à la création d'emplois, tout en relevant les handicaps structurels de l'économie française. Les professions libérales considèrent qu'il est indispensable de reconstituer l'offre productive nationale. Cela passe par la libération et la valorisation du travail, la mobilisation du capital et des talents avec une fiscalité attractive pour les investissements et les emplois. Cela passe par une économie de la connaissance grâce à la recherche publique et privée, par une refonte de notre enseignement supérieur, avec la mise en place d'universités autonomes de très haut niveau. Cela passe aussi par une véritable implication, dans l'espace européen, de la recherche et du développement, et par une véritable coopération universités-industries. Cela passe enfin par un meilleur ciblage des aides publiques vers des secteurs créateurs d'emplois - celui des services à la personne par exemple, comme le préconise le rapporteur - auquel nous souhaiterions ajouter une aide ciblée aux PME via un accès privilégié aux marchés publics (à l'exemple du « *small business act* »)... et pourquoi pas, par un réexamen du système actuel des aides accordées aux entreprises.

La deuxième inquiétude, le pouvoir d'achat. Le rapporteur préconise une action déterminée contre la précarité et la pauvreté. Selon lui, des actes sont nécessaires dans les domaines de la couverture complémentaire santé, du logement et des transports pour alléger le poids des charges contraintes qui pèsent sur les ménages. Or il faut rappeler que, quelle que soit la mobilisation des politiques publiques dans ce sens, un des éléments expliquant la faiblesse du pouvoir d'achat, est le poids relatif des prélèvements sociaux sur les salaires, conséquences d'une croissance anémique.

La troisième inquiétude, l'endettement du pays. L'enrichissement annuel de notre pays est englouti par l'aggravation de notre dette publique. Il faut réduire le périmètre de l'État, limiter les gaspillages et améliorer l'efficacité budgétaire pour préparer notre avenir. La réforme de l'État est indispensable pour baisser les charges fixes de la nation, mais surtout pour lui rendre des marges de manœuvre et lui permettre de se concentrer sur ses véritables missions. Sur ce point, l'avis manque d'audace, et reste muet sur les « mesures immédiates » à prendre pour retrouver l'équilibre.

La quatrième inquiétude, la relance du processus d'intégration économique européen. Sur ce point, le rapporteur préconise la définition de projets structurants dans des domaines clés de l'économie de la connaissance, la recherche et l'enseignement supérieur, dans ceux de l'environnement et de l'énergie. Selon le groupe des professions libérales, l'adoption d'un traité simplifié permettrait la mise en place de règles du jeu claires entre les 27 États-membres dans une perspective de gouvernance européenne.

L'harmonisation fiscale ne peut en effet être actée aujourd'hui qu'à l'unanimité. Autant dire qu'il est illusoire d'espérer réduire le dumping fiscal dont sont victimes notamment, les entreprises françaises, par une seule mesure ponctuelle entre l'Allemagne et la France.

Enfin, dernière inquiétude, notre capacité à intégrer les préoccupations environnementales dans nos choix stratégiques nationaux et européens. La création d'une taxe sur les importations en provenance de pays non coopératifs aurait le mérite d'inciter ces pays à jouer le jeu, voire d'éviter à certaines entreprises de se délocaliser dans des pays moins exigeants sur le plan environnemental. C'est vital pour la compétitivité de notre industrie européenne.

La France a pourtant des atouts considérables : sa démographie. Un nombre important de créations d'entreprises (il y a un regain de l'esprit d'entreprise). Les français ont compris que les points de croissance se gagnent aussi dans les petites entreprises. Il y a - de plus - un attachement au capitalisme familial par opposition au capitalisme mondialisé. Son attractivité et sa géographie sont également des atouts non négligeables.

La croissance réside dans la prise de conscience d'une vitalité collective, somme des énergies individuelles ! Mais, pour tirer parti de la nouvelle donne mondiale, la France doit se moderniser pour retrouver le dynamisme qui lui a fait longtemps défaut. Cela implique aussi la poursuite de la modernisation du dialogue social, car tout ce qui peut contribuer à la cohésion de la société conforte la croissance. Reconnaisant au rapporteur le courage d'avoir admis implicitement le fait que pour qu'il y ait progrès social, il faut un progrès économique, le groupe des professions libérales a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur, M. Philippe Le Clézio, pour avoir réalisé un avis créatif sur *La conjoncture économique et sociale en 2007*, prenant en compte des sujets essentiels pour l'ensemble des familles. Il souligne l'importance accordée en particulier aux préoccupations des familles, à la dette publique et à l'avenir de notre planète, qui sont réellement des enjeux cruciaux pour les générations futures.

Le groupe de l'UNAF souhaite insister sur quatre points, dans le contexte difficile que connaît aujourd'hui notre pays.

L'amélioration de notre taux de fécondité : comme le souligne très justement l'avis, notre pays a connu en 2006 une hausse du taux de fécondité, le plaçant ainsi au premier plan européen. Ce résultat encourageant résulte de la confiance dans l'avenir des familles qui concrétisent ainsi leur désir d'enfant, mais aussi des différents aspects de la politique familiale développés depuis une dizaine d'années. Cette politique familiale permet notamment de mieux concilier l'organisation des temps familiaux et professionnels, grâce au développement de l'accueil de la petite enfance, à la création de la prestation « jeune enfant », ainsi

qu'à différentes mesures prises qui sont favorables à la diversité des situations familiales et à la responsabilité globale des familles.

La dette publique : l'avis a le mérite de soulever cette question essentielle en affirmant que cette problématique ne pouvait plus être différée. En effet, notre pays, contraint à s'endetter chaque jour davantage, doit consacrer chaque année 15 % de son budget au seul paiement des intérêts, obérant ainsi les possibilités d'agir pour le renforcement de la cohésion sociale. Aussi, adhérons-nous à la proposition d'une baisse du niveau de la dette de un point de PIB par an.

L'environnement : pour la première fois dans un avis de conjoncture sont développées des préoccupations environnementales. Comme pour la dette publique, nous sommes responsables de ce que nous allons léguer aux générations futures. Il n'est pas trop tard pour agir et nous avons un rôle majeur à jouer pour développer et promouvoir la démarche entreprise à Kyoto. Dans ce cadre, nous sommes favorables à l'instauration d'une taxe spécifique sur les importations de produits en provenance des pays peu ou non coopératifs. Cette taxe pourrait être allouée à un budget européen de recherche, pour une meilleure utilisation quantitative et qualitative de nos ressources. Par ailleurs, le groupe de l'UNAF souhaite que la nouvelle procédure sur les projets domestiques, qui intéresse tous les particuliers, soit accélérée et encouragée.

Le pouvoir d'achat : les familles sont touchées de plein fouet par l'évolution négative du pouvoir d'achat. C'est pourquoi le groupe de l'UNAF est favorable aux propositions visant à revaloriser les minima sociaux. Cependant, la proposition d'un Revenu de solidarité active (RSA), telle qu'elle était présentée dans le projet d'avis, ne pouvait rencontrer notre adhésion. En effet, l'UNAF a toujours considéré que cette mesure transformerait définitivement la politique familiale en politique sociale. C'est pourquoi le groupe de l'UNAF a déposé un amendement ayant pour objet d'exclure les prestations familiales de l'assiette du RSA.

Cet amendement ayant été adopté, le groupe de l'UNAF s'est prononcé majoritairement en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

L'UNSA apprécie tout particulièrement l'angle d'analyse de l'avis qui a su s'émanciper des seules observations de court terme pour dessiner des perspectives d'avenir.

Comme le précise l'avis, la plus grande de nos difficultés sera d' « *intégrer les préoccupations environnementales dans nos raisonnements économiques et sociaux* ». Cela concerne tous les acteurs : entreprises, syndicats, administrations publiques, etc.

Dans le domaine environnemental, si les États conservent une part d'initiative et de responsabilité, notamment par le biais des taxations, il est crucial que la dimension européenne ne soit pas occultée si l'on veut rendre concrète la démarche de Kyoto. Il est important, aussi, de bien mesurer la réciprocité de l'investissement environnemental. Ce n'est pas un coût sans contrepartie comme trop souvent le présentent ses détracteurs. Il est à l'origine de nouveaux débouchés économiques générateurs d'emplois. De plus, l'absence de politiques de lutte contre la pollution générerait des coûts sans aucun doute encore plus élevés.

La dimension européenne se retrouve dans d'autres domaines. Si l'on veut sortir l'Europe de sa torpeur encore faudrait-il se mettre d'accord sur cette idée toute simple : l'Europe pour quoi faire ? Quelle stratégie européenne pour affronter la mondialisation ? La question n'est pas incongrue au moment où certains pays - et pas des moindres - considèrent qu'à l'heure de la mondialisation accélérée, l'UE n'est plus un espace pertinent de régulation et que sa seule utilité résiderait dans la constitution d'un grand marché. Il faut reconnaître que ces pays ont reçu une aide inattendue de la France et des Pays-Bas qui, en refusant le Traité constitutionnel, les ont confortés dans leur démarche.

Ne pas répondre à la question « quel sens donner à l'UE ? » nous enferme dans des ambiguïtés et nous amène à débiter des slogans creux et vides de sens sur la Stratégie de Lisbonne et la gouvernance économique de l'Union. Voilà pourquoi le Conseil européen du mois de juin 2007 constitue une étape importante car il s'agira de décider de quelle façon vont s'engager les futures réformes.

Les difficultés rencontrées par la présidence allemande pour élaborer la déclaration de Berlin ne sont pas de bon augure. Pour l'UNSA, il est à craindre que l'on s'achemine uniquement vers un mini traité, centré sur les aspects institutionnels, qui délaisserait tous les autres aspects, notamment la Charte des droits fondamentaux. Ce serait rendre un très mauvais service à l'Europe.

L'UNSA est aussi en accord avec la proposition de relance et d'élargissement du champ des négociations sociales. Mais nous savons tous que cela n'est pas possible dans le système de syndicalisme administré que nous connaissons aujourd'hui. Reste à savoir si, sur ce sujet - que l'excellent avis du Conseil économique et social du 29 novembre 2006 a fait entrer de plain-pied dans le débat public - l'énoncé des grands principes n'est pas là, à maints égards, pour masquer des arrière-pensées bien peu avouables.

L'avis a raison de mentionner le niveau préoccupant de la dette publique tout en justifiant *« l'endettement public d'un point de vue économique pour financer des investissements socialement et écologiquement utiles qui engendreront de la croissance future et profiteront aux générations à venir. C'est même son rôle (...). Il peut aussi s'endetter en période de basse conjoncture pour suppléer une dépense privée en panne et atténuer les fluctuations cycliques de l'économie »*.

Cela ne dispense pas d'éviter les gaspillages et d'améliorer l'efficacité budgétaire ; ceci impose, outre de maîtriser les dépenses, de maintenir voire d'accroître le niveau des ressources.

L'UNSA s'associe, par ailleurs, à la demande, récurrente, d'outils statistiques les plus proches possible de la réalité, en particulier sociale. Il nous paraît pertinent que l'Insee publie régulièrement une batterie d'indicateurs complémentaires du taux de chômage permettant des mesures selon des définitions plus ou moins larges du chômage et de mesurer l'ampleur des différentes catégories qui le composent. Le système statistique ne peut se contenter d'approches uniquement quantitatives : les aspects qualitatifs doivent être développés. Et une plus grande transparence est indispensable.

L'UNSA, retrouvant exprimées ses principales préoccupations a émis un vote positif.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....191

Ont voté pour.....166

Se sont abstenus.....25

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour :

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Barrau, Bastian, Bayard, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Canon, Cartier, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Guyau, Lemétayer, Meurs, Pinta, Sander, Schaeffer, Szydłowski, Thévenot, Vasseur.

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

Groupe des associations - MM. Da Costa, Leclercq, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Bérail, Mmes Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, M. Le Clézio, Mmes Nicolle, Pichenot, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweegehe, Vérolet.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - M. Fazilleau, Mme Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Prada, Rozet, Mme Vagner.

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

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Fosseppez, Fritsch, Gautier, Prugue, Ségouin, Thibous, Zehr.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Graff.

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

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

Groupe de l'Outre-mer - MM. Kanimoa, Omarjee, Osénat, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Marcon, Mme Morin, MM. Nouvion, Obadia, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Roussin, Steg, Sylla, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

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

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Therry.

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

Se sont abstenus : 25

Groupe de l'agriculture - MM. Boisgontier, Lucas.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Roubaud, Salto, Schilansky, Didier Simond, Talmier, Tardy, Mme Vilain.

Groupe de l'UNAF - M. de Viguerie.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des questions
économiques générales et de la conjoncture
par M. Philippe Le Clézio, rapporteur**

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

La présentation du rapport sur *La conjoncture économique et sociale en 2007*¹ a été confiée à M. Philippe Le Clézio.

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

- M. Stefan Lollivier, directeur des statistiques démographiques et sociales de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ;
- M. Jacques Freyssinet, président du groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (CNIS) sur les niveaux de vie et les inégalités sociales ;
- M. Xavier Timbeau, directeur du département Analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. François Moisan, directeur exécutif de la stratégie et de la recherche de l'Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;
- M. Jean-Marie Chevalier, directeur du centre de géopolitique de l'énergie et des matières premières (Université Paris IX-Dauphine).

Par ailleurs, le président de la section et le rapporteur se sont rendus au siège de la Banque centrale européenne (BCE) à Francfort (Allemagne) où ils ont notamment pu avoir des entretiens avec son président, M. Jean-Claude Trichet.

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

*
* *

¹ Rédaction achevée le 12 avril 2007.

INTRODUCTION

L'année qui s'est écoulée depuis l'adoption, par notre assemblée, de l'avis sur *La conjoncture économique et sociale en 2006* a été marquée par un regain des tensions internationales. Celles-ci sont d'origines multiples et souvent non dénuées d'arrière-pensées en termes de suprématie militaire. Surtout, si tous ne lui sont pas directement ou indirectement liés, on retrouve la question de l'approvisionnement énergétique en arrière-plan de nombreux conflits déclarés ou latents - au sein de l'ex-bloc soviétique, au Moyen-Orient, en Afrique ou en Amérique latine - en liaison avec la perspective d'une raréfaction à terme rapproché des ressources naturelles alors que la demande continue de croître sous l'effet de la forte croissance des pays émergents d'Asie et de l'indifférence de la plupart des pays industrialisés aux effets de leur mode de croissance sur l'environnement.

Il est vrai que l'humanité puise sans compter dans son stock de ressources naturelles bien au-delà de ses capacités de renouvellement. Outre le cas des minerais et des hydrocarbures, c'est également celui de l'eau. L'an passé encore, le quatrième Forum mondial de l'eau (Mexico, mars 2006) a ainsi souligné l'aggravation des tensions sur « l'or bleu » : de plus en plus d'États, parmi lesquels la Chine et les États-Unis, sont en train de franchir le seuil où les prélèvements d'eau douce sont tels que les nappes phréatiques ne peuvent plus se reconstituer ; par ailleurs, les monocultures du soja au Brésil ou de l'huile de palme en Indonésie, destinées aux marchés d'exportation, entraînent une déforestation massive : ces deux pays ont perdu au total 700 000 km² de forêts en quinze ans, une surface plus grande que le territoire français.

Si, pour l'heure, les gouvernements restent sourds aux exhortations de l'ONU à l'adoption de toute urgence d'un plan d'action pour résoudre la crise de l'eau et de l'assainissement responsable de la mort de 2 millions d'enfants chaque année, ces derniers mois auront vu s'affirmer la prise de conscience qu'au-delà des questions d'approvisionnement énergétique, un danger d'une toute autre ampleur menaçait l'avenir de l'humanité. La publication en cours du rapport 2007 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ne laisse en effet plus de place au doute : l'activité humaine participe bien au réchauffement de la Terre et le phénomène aura des conséquences économiques et sociales dramatiques si rien n'est fait pour le contenir et réduire son ampleur dans les plus brefs délais.

Cette dimension du développement durable est souvent perçue comme source de contraintes à la fois en termes de coûts et de comportements. Mais il convient de prendre conscience qu'elle est aussi une opportunité pour l'Europe et la France de se placer sur des marchés émergents en investissant dans la recherche et l'innovation en amont, dans le domaine des énergies propres, et en aval, dans les économies d'énergie. En tout état de cause, elle est d'ores et déjà

un des facteurs essentiels de conditionnement de la conjoncture économique et sociale qui justifie que le présent rapport s'ouvre par un éclairage sur la question énergétique et environnementale.

Cette période d'une année depuis l'adoption de l'avis de conjoncture 2006 s'achève dans l'incertitude de ce que seront les projets politiques mis en œuvre au cours des cinq prochaines années. Il revient à notre assemblée, conformément à sa mission constitutionnelle, d'attirer l'attention de nos futurs gouvernants sur les questions qui, selon les représentants de la société civile, supposent des engagements rapides et déterminés pour retrouver la voie d'un développement durable et mieux partagé de la société française.

Le rapport élaboré par M. Pierre Duhaucourt sur *Croissance potentielle et développement*, dont l'avis vient d'être adopté à la quasi-unanimité par notre assemblée, a fourni le cadre et les grandes lignes des moyens à mettre en œuvre pour élever le taux de croissance potentielle de notre économie à 3 %. Y figurent au premier plan l'analyse des retards de la France dans les domaines de la recherche et de l'innovation et la fragilité de sa politique globale de formation alors qu'est soulignée la faiblesse du taux d'activité des jeunes et des seniors. Le présent rapport s'appuie sur les conclusions de cet avis pour approfondir quelques-uns des thèmes qui sont, directement ou indirectement, au cœur des préoccupations des Français à la veille d'une nouvelle législature. Outre la question environnementale et les développements plus habituels sur la conjoncture économique - perspectives de croissance, questions monétaires et financières... -, il se présente comme une succession d'éclairages sur des aspects particuliers de l'actualité économique et sociale, selon des problématiques de court et de moyen terme.

Malgré l'apparente amélioration des statistiques du chômage constatée depuis 2006 - dont l'ampleur réelle reste toutefois à déterminer compte tenu des écarts de mesure entre l'Insee et l'ANPE et du report de la publication de l'enquête emploi -, le chômage demeure en France à un niveau parmi les plus élevés de l'Union européenne si l'on s'en réfère aux statistiques harmonisées dites « au sens du Bureau international du travail ». À côté de ces chômeurs « officiels », figurent environ 600 000 demandeurs d'emplois non immédiatement disponibles et tous ceux qui sont dispensés de rechercher activement un emploi, en général du fait de leur âge. Et plus éloignés encore de l'emploi, tous ceux qui ont fini par renoncer à en trouver un et, pour nombre d'entre eux, basculé dans l'exclusion, dont le nombre d'allocataires du RMI, plus d'un million, fournit une estimation.

L'ampleur de ces chiffres et le fait que, depuis 1984, le taux de chômage au sens du BIT ne soit jamais descendu en deçà de 8 % dans notre pays, appellent des réponses adaptées en termes de politique économique et sociale qui sont esquissées dans le projet d'avis. Ce rapport fournit, dans cette perspective, un éclairage détaillé sur les chiffres de l'emploi et du chômage ainsi que sur les débats qui entourent leur établissement.

Fin 2006, la publication de plusieurs rapports dont celui du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC, *La France en transition, 1993-2005*) a permis de mieux appréhender les questions relatives à l'évaluation et l'évolution des revenus et du patrimoine dans notre pays. Notre rapport se devait de rendre compte des éléments qui améliorent la connaissance des inégalités en la matière même si des progrès doivent encore être accomplis. S'agissant du pouvoir d'achat, la question désormais récurrente de la contradiction entre une certaine progression du revenu disponible des ménages et la perception qu'ils ont de leur situation financière a conduit à essayer d'en déterminer les causes : évolution de la composition des ménages, disparités des évolutions de revenus, effet des dépenses contraintes, effet qualité...

Dans le prolongement de ces développements sur l'emploi et les revenus, figure logiquement un éclairage actualisé des situations de pauvreté et d'exclusion auxquelles est confronté un nombre croissant de ménages et de personnes, y compris lorsqu'ils ont un emploi, avec un point particulier sur la question du logement, illustrée de manière spectaculaire, à la fin de l'année 2006 par les « Enfants de Don Quichotte ».

La conjoncture économique est comme toujours faite de quelques certitudes, comme la poursuite à un très haut niveau de la croissance asiatique et notamment chinoise, et de nombreuses incertitudes : l'impact du dégonflement éventuel de la bulle immobilière aux États-unis, celui de la hausse de la TVA en Allemagne et, toujours, la menace d'une nouvelle flambée du cours du pétrole après quelques mois de relative accalmie. Des incertitudes qui interrogent sur la capacité de l'Union européenne à peser sur son environnement et sur son aptitude à orienter la conjoncture mondiale, par exemple en se dotant d'une politique de taux de change, et, tout autant, sur les moyens disponibles pour dissuader les États-membres de mettre en œuvre des stratégies non coopératives.

Il est ainsi apparu utile d'étudier de plus près la réforme fiscale allemande en cours qui peut avoir des effets assimilables à ceux d'une dévaluation compétitive, politique à laquelle la France a largement eu recours dans les années 1980 et que la création de l'euro était censée rendre superflue. Il ne s'agit pas ici de stigmatiser l'Allemagne mais d'alerter sur les conséquences de politiques nationales visant, au sein même de l'Union, à s'assurer d'avantages concurrentiels au détriment de ses voisins qui vont à l'encontre des principes mêmes de la construction européenne en ce qu'elles s'opposent à la mise en place de politiques communes favorisant une croissance de l'ensemble de la zone profitable à tous.

La question des finances publiques françaises ne pouvait être évitée. Le moindre déficit public de 2006, dû à des rentrées fiscales supérieures à celles attendues, principalement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, et à une contraction des dépenses de l'État ne peut occulter la persistance d'un déficit budgétaire et de déficits importants dans les trois principales caisses de la Sécurité sociale et en particulier dans celle de l'assurance maladie où un nouveau

dérapiage des dépenses a été constaté par rapport à l'Objectif national des dépenses de l'assurance maladie (ONDAM). Dans un domaine où il n'est guère contestable que l'essentiel des prestations fournies relève des dépenses courantes on ne peut que s'interroger sur la cohérence d'une politique de réduction de la dette publique qui s'accommoderait d'un relèvement de la CRDS, pour payer la dette accumulée - et ses intérêts - par l'assurance maladie plutôt que de consentir à une hausse des ressources de l'assurance maladie elle-même.

Enfin, pour conclure sur une note plus optimiste, il convenait de prendre toute la mesure dans ce rapport de la bonne nouvelle que constitue pour l'avenir la forte hausse qu'a connu le taux de fécondité en France qui place en 2006 notre pays au premier rang européen. Un taux qui confère des responsabilités accrues à court et moyen termes entre autres en termes d'accueil de la petite enfance et d'enseignement mais qui est en même temps le gage d'un regain de dynamisme à plus long terme qui ne peut qu'alléger les effets du vieillissement de la population.

I - LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE : ÉTAT DES LIEUX

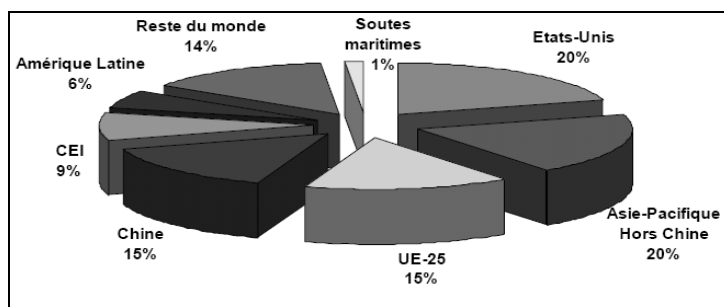
Depuis 1973, la production mondiale a crû de moitié pour atteindre, en 2005, 11,4 milliards de tonnes équivalent pétrole (tep)². Parmi les nombreux déterminants de cette croissance substantielle, deux apparaissent essentiels, la démographie et l'activité économique, qui conditionnent en partie l'évolution des modes de vie³. La consommation mondiale d'énergie est aujourd'hui surtout tirée par les pays du Sud pour lesquels elle est synonyme de développement, même si les pays de l'OCDE en captent encore plus de la moitié. L'épuisement programmé des réserves d'énergies fossiles et la montée des désordres environnementaux posent avec acuité les questions de la diversification vers des sources d'énergie qui n'émettent pas des gaz à effet de serre, de la sécurité d'approvisionnement et de la recherche d'une croissance plus économe en énergie.

A - LA DEMANDE ÉNERGÉTIQUE AU DÉBUT DU XXI^e SIÈCLE

1. Une hausse de la consommation d'énergie qui s'accélère

La consommation mondiale d'énergie primaire a atteint 11,43 Gtep (milliards de tonnes équivalent pétrole) en 2005. Sa progression, de 12,4 % entre 1999 et 2004, soit 1,7 % par an, s'est encore accentuée pour atteindre 2,4 % en 2005.

Graphique 1 : La consommation d'énergie dans le monde en 2005



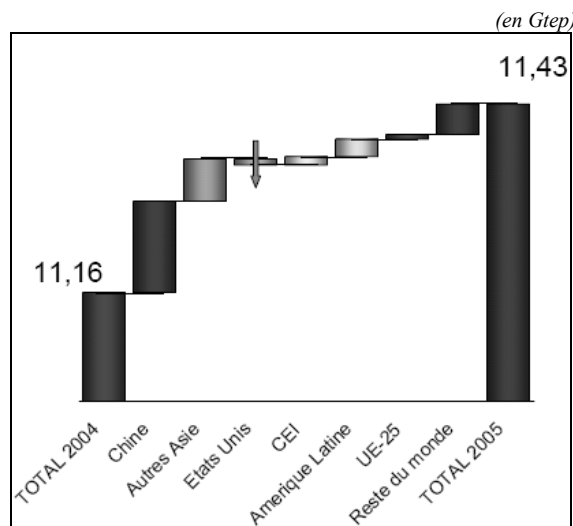
Source : Enerdata.

² L'unité couramment utilisée dans les statistiques énergétiques est la quantité d'énergie contenue dans une tonne de pétrole brut ou tep (soit 42 milliards de joules). 1 tep = 11 700 kWh et 1 tonne de pétrole équivaut à 7,33 barils (1 baril = 159 litres). La combustion complète de 0,697 tonne de pétrole dégage autant de chaleur que celle d'une tonne de charbon, et celle de 0,096 tonne de pétrole autant que la combustion complète d'une tonne de gaz naturel.

³ Sur ce thème, cf. notamment M. Jean-Marie Chevalier, *Les grandes batailles de l'énergie*, Folio actuel, 2004 et l'avis adopté par notre assemblée le 13 décembre 2006 sur *Recherches et technologies du futur : quelles orientations pour la production et la consommation d'énergie ?*, sur le rapport de Mme Marie-Odile Paulet.

Cette évolution est cependant très contrastée. Sur la période 1999-2004, 53,6 % de la hausse est imputable aux pays d'Asie dont 33,3 % pour la Chine dont la consommation s'est accrue de 37,7 %. L'Union européenne et les États-Unis ont quant à eux contribué à cette hausse à hauteur de 7,5 et 7,8 % avec des progressions respectives de 5,5 et 4,4 %. En 2005, cette tendance s'est confirmée avec une contribution à la hausse de 70 % pour l'Asie et près de 50 % pour la Chine alors que pour la première fois de leur histoire les États-Unis enregistraient une baisse de leur consommation d'énergie.

Graphique 2 : Accroissement de la consommation mondiale d'énergie, 2004-2005



Source : Enerdata.

En dépit du rattrapage de la zone Asie et tout spécialement de la Chine, la consommation d'énergie demeure très inégalitaire : si on rapporte ces consommations au nombre d'habitants, les États-Unis restaient les plus « dépensiers » en 2004 avec 7,8 tep par habitant, loin devant la Russie (4,7), le Japon (4,1) et l'Union européenne (3,8). À l'opposé se trouvent l'Inde (0,5), l'Afrique (0,6), l'Amérique latine et la Chine (1,2). Ainsi environ un tiers de la population mondiale n'a pas accès à des services de base nécessitant l'électricité ou n'est pas équipé pour la cuisine et le chauffage à partir des énergies fossiles. Ces plus de deux milliards de personnes sont essentiellement concentrées dans les zones périurbaines d'Afrique, d'Amérique centrale et du Sud et d'Asie.

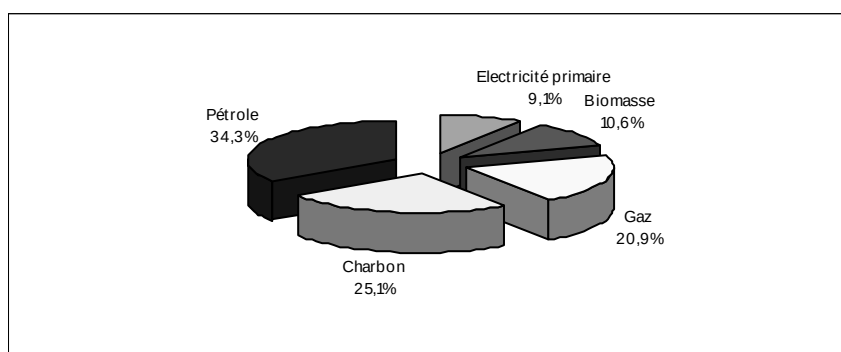
Une simple règle de trois donne l'ampleur des défis à venir dans le domaine de l'énergie : si toute la planète avait la consommation moyenne actuelle des États-Unis, la consommation mondiale d'énergie primaire atteindrait 50 Gtep, plus de 4 fois la consommation actuelle ! Un chiffre qui n'a rien d'in vraisemblable, du moins à moyen terme puisque que certains des scénarii

disponibles s'accordent sur l'idée que la consommation d'énergie primaire dans le monde, qui a triplé depuis 60 ans, pourrait doubler d'ici à 2030 et tripler d'ici à 2050 pour dépasser 30 Gtep. Une chose est sûre, l'évolution prévisible ou possible de la demande exigera l'accroissement de la production d'énergie alors que les ressources fossiles assurant aujourd'hui l'essentiel de la production ne sont pas infinies. Surtout, de tels niveaux de consommation d'énergie de source fossile engendreraient une hausse des émissions de CO₂ totalement incompatible avec l'impérieuse nécessité de lutter contre le réchauffement climatique par une réduction des Gaz à effet de serre (GES)⁴.

2. Une prééminence des énergies fossiles qui ne s'atténue pas

Le bilan de la consommation d'énergie de 2005 dans le monde met en évidence notre extrême dépendance envers les sources fossiles⁵ en ce début de XXI^e siècle : plus de 80 % de l'énergie primaire⁶ consommée dans le monde a pour origine le pétrole, le gaz ou le charbon.

Graphique 3 : Les énergies consommées dans le monde en 2005



Source : Agence internationale de l'énergie, graphique Conseil économique et social.

⁴ Voir II : « Le Protocole de Kyoto et ses suites ».

⁵ Les énergies fossiles proviennent de la transformation de la biomasse (arbres, plantes, animaux, micro-organismes) enfouie depuis plusieurs milliers ou millions d'années. Lors de la combustion des énergies fossiles, l'énergie solaire qui a permis la croissance de la biomasse (à partir de l'eau, du gaz carbonique - CO₂ - et de l'azote de l'air) est restituée sous forme de chaleur, tandis que du CO₂ est libéré dans l'atmosphère.

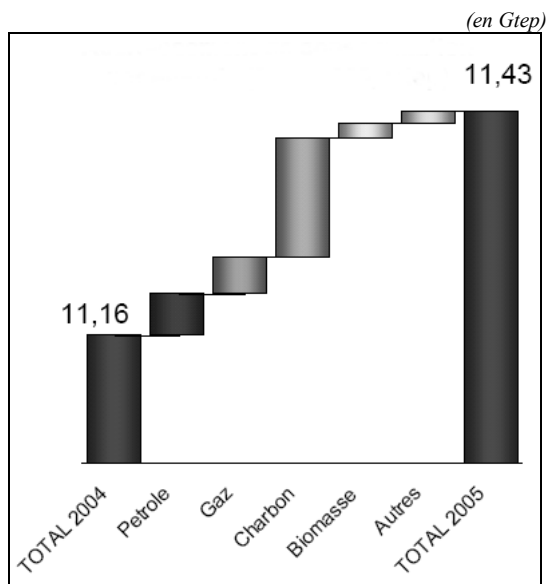
⁶ Ensemble des produits énergétiques non transformés, exploités directement ou importés. Ce sont principalement le pétrole brut, le gaz naturel, les combustibles minéraux, la biomasse et l'électricité primaire (rayonnement solaire, énergie hydraulique, énergie du vent, géothermie et énergie tirée de la fission de l'uranium). C'est l'énergie primaire qui est prise en compte pour évaluer la production d'énergie.

Entre 1999 et 2004, la consommation de pétrole a augmenté de 9 %, tirée sans surprise par l'Asie (+ 26 %), dont la Chine (+ 52 %), et la Russie (+ 19 %). Dans les pays de l'OCDE, elle est restée modérée (+ 2,5 %), le Japon voyant même sa consommation baisser de 5 %. En 2005, l'envolée des prix du brut a ralenti la croissance de la demande à 1 %, particulièrement en Asie et en Europe, celle des États-Unis régressant même légèrement.

S'agissant du gaz naturel, sa consommation a enregistré une hausse de 15 % sur la période 1999-2004, constatée dans la plupart des zones, à l'exception notable des États-Unis. Une tendance confirmée en 2005.

La consommation de charbon connaît la plus forte progression, + 19 % entre 1999 et 2004, et encore 5 % en 2005. Relativement modérée dans le reste du monde (+ 7 %), en baisse dans l'Union européenne et en Amérique latine en 2004, elle s'est littéralement envolée en Asie (+ 37 %). Cette tendance s'est poursuivie en 2005, l'Asie, qui consomme déjà près de la moitié du charbon, étant à l'origine de 89 % de la hausse mondiale. Il n'y a là pas grand mystère : la Chine détient les plus grands gisements de charbon du monde (297 milliards de tonnes).

Graphique 4 : L'accroissement de la consommation mondiale par type d'énergie en 2005



Source : Enerdata.

Le graphique ci-dessus montre que les autres énergies, biomasse⁷ et électricité primaire, ont une croissance faible (11 % de l'accroissement total) alors qu'elles représentent respectivement 10,6 et 9,1 % de la consommation mondiale totale. Ce qui signifie, si cette tendance se poursuivait, que leur poids diminuerait. C'est là un souci majeur pour l'avenir : il ne fait en effet guère de doute que l'électricité verra sa part relative croître dans le bilan énergétique mondial. Or, en 2005, les 2/3 de l'électricité consommée dans le monde était produite à partir de ressources fossiles.

L'énergie primaire doit, le plus souvent, être transformée pour obtenir des sources d'énergie directement utilisables (électricité, essence, fioul...). Ces transformations sont caractérisées par un rendement toujours inférieur à 1. La consommation réelle d'énergie par ses utilisateurs, particuliers et entreprises, est appelée consommation finale et est toujours inférieure à la consommation primaire d'énergie. En 2004, les consommations d'énergie primaire et finale s'établissaient comme suit.

Tableau 1 : De l'énergie primaire à la consommation finale

(en Gtep)

Gtep	Charbon	Pétrole brut	Produits raffinés	Gaz naturel	Électricité primaire (1)	Électricité	Biomasse	Total
Consommation d'énergie primaire	2,73	3,99	-0,07*	2,30	1,00	0,00	1,16	11,11
Consommation finale	0,75	0,01	3,35	1,15	0,00	1,23	1,03	7,76

(1) : nucléaire, hydraulique et autres énergies renouvelables.

* Chiffre négatif dû à une variation de stock entre 2003 et 2004.

Source : Observatoire de l'énergie.

3. Une croissance continue de la demande d'électricité

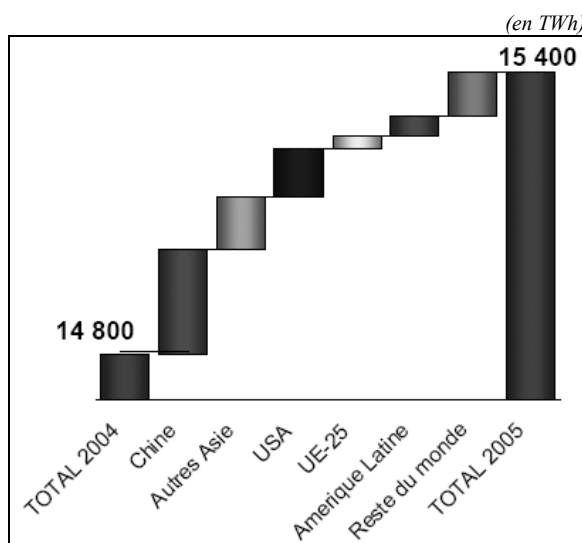
1,6 milliard d'individus sont aujourd'hui privés d'électricité. La consommation de l'ensemble du continent asiatique et de ses 3,4 milliards d'habitants est inférieure à celle de l'Amérique du Nord. On ne peut donc guère s'étonner d'une croissance soutenue de la demande : + 18 % entre 1999 et 2005 et + 4 % en 2005.

⁷ On regroupe sous le terme de biomasse l'ensemble des énergies provenant de la dégradation de la matière organique produite à partir de l'énergie solaire transformée par les plantes chlorophylliennes utilisées soit directement (bois énergie) soit après une méthanisation de la matière organique (biogaz) ou de nouvelles transformations chimiques (agrocarburant).

Entre 1999 et 2004, la Chine a vu sa consommation augmenter de 75 %. Dans des proportions moindres, on trouve également aux premières places le Moyen-Orient (+ 29 %), l'Afrique (+ 25 %) et l'Inde (+ 23 %). L'augmentation de la consommation du Japon (+ 5 %) et des États-Unis (+ 7 %) a été moindre que celle de l'Europe qui a progressé de 11 %. Toutefois, compte tenu des consommations initiales, outre la Chine avec une part de 35 %, ce sont les États-Unis et l'Europe qui ont le plus contribué à la croissance de la demande (+ 12 % pour les deux zones).

En 2005, les pays de l'OCDE ont représenté 36 % de l'accroissement de la demande dont 17 % pour les seuls États-Unis, presque autant que la Chine, 37 %, l'ensemble de l'Asie contribuant au total pour 52 %.

Graphique 5 : L'accroissement de la consommation d'électricité dans le monde en 2005

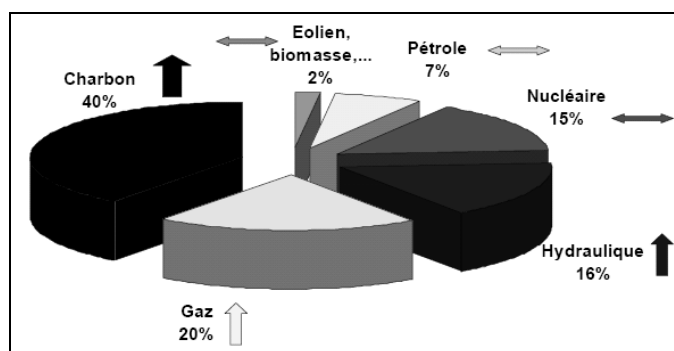


Source : Enerdata.

En 2005, pour une consommation totale de 15 400 TWh⁸, il a été produit 18 140 TWh d'électricité dont 67 % à partir des énergies fossiles.

⁸ 1 terawatt-heure (TWh) = 1 000 gigawatt-heure (GWh), soit 1 000 milliards de watts-heure (Wh), étant entendu qu'un Wh = 3 600 joules.

Graphique 6 : Les sources de la production électrique en 2005



Source : Enerdata.

B - LES PERSPECTIVES

Une chose est sûre, l'évolution prévisible ou possible de la demande exigera l'accroissement de la production d'énergie alors que les ressources assurant aujourd'hui l'essentiel de la production ne sont pas infinies. Dans la perspective d'un possible plafonnement de la production d'hydrocarbures à l'horizon 2020-2030, le marché de l'énergie est soumis à de fortes tensions qui provoquent à la fois une tendance à la hausse et une grande volatilité, amplifiées par des comportements spéculatifs. Dans le même temps, il faudrait fournir un accès durable à l'énergie aux 2,4 milliards de personnes qui n'y ont actuellement pas accès dans les pays en développement.

L'actualité récente illustre les tensions croissantes concernant la sécurisation de l'approvisionnement du pétrole brut (situation du Moyen-Orient, nationalisations engagées en Amérique latine) et du gaz naturel d'origine russe.

Enfin, et sans doute faut-il dire désormais surtout, il ne fait plus de doute après le consensus scientifique exprimé lors de la réunion du GIEC de janvier 2007 que les émissions de CO₂ liées aux activités humaines, principalement celles recourant aux énergies d'origine fossile constituent une menace réelle pour l'avenir de l'humanité à un terme rapproché.

1. Les ressources fossiles sont limitées

Le volume des ressources évolue sans cesse, au fil des découvertes mais aussi de la valeur marchande accordée à la matière produite ou extraite ce qui explique que la limite temporelle de l'exploitation soit régulièrement repoussée. Les « réserves » correspondent à ce que l'on peut espérer récupérer de ressources dans le futur, en l'état actuel des connaissances et sous certaines conditions techniques et économiques. Les produits en question ayant un caractère stratégique, leur présentation relève toujours d'un acte politique pour des États le plus souvent à la fois propriétaires et producteurs.

Le terme de « réserves prouvées » s'applique aux quantités de matières ayant une forte probabilité (au moins 90 %) d'être récupérées dans le futur, selon les informations géologiques et techniques disponibles à partir de gisements connus et dans les conditions technico-économiques existantes. De leur côté, les réserves « probables » désignent les quantités qui seront produites, avec une probabilité de 50 %, si le prix de vente augmente de façon à absorber des coûts d'extraction plus élevés. Enfin, les réserves « possibles » recensent les quantités très hypothétiquement produites, avec une probabilité pouvant aller jusqu'à seulement 5 %. Il existe, par ailleurs, des ressources dites « non conventionnelles » : il s'agit, par exemple, de pétrole dense, fortement visqueux et qu'il faut rendre plus fluide et plus léger pour le produire en quantités suffisantes et économiquement rentables ; il existe ainsi de grandes quantités de bruts extra-lourds au Venezuela et de sables asphaltiques au Canada représentant un potentiel pratiquement équivalent aux actuelles réserves de pétrole conventionnel du Moyen-Orient ; même si leur extraction n'est pas toujours très aisée, leur exploitation a déjà commencé sur certaines zones⁹.

Ces gisements sont inégalement répartis : le Moyen-orient renferme plus de 60 % des réserves pétrolières mondiales et 40 % de celles de gaz naturel¹⁰ ; la Russie contrôle plus du quart des réserves gazières mondiales¹¹ ; d'autres en sont dépourvues. Globalement, les combustibles fossiles resteront la principale source d'énergie utilisée dans le monde jusqu'en 2030 : le scénario de référence de l'AIE prévoit une augmentation de plus de moitié de la demande entre 2004 et 2030, dont 83 % serait satisfaite par les énergies d'origine fossile.

1.1. Pétrole : de l'ordre de 40 années de consommation

La dépendance de notre mode de vie à l'égard du pétrole et de ses dérivés est très grande. Les réserves prouvées étaient évaluées, à la fin 2005, à quelque 164 milliards de tonnes, soit 1 200 milliards de barils. Au rythme actuel, les réserves sont de l'ordre de 40 fois la consommation annuelle.

⁹ Ainsi, « le coût de production d'un baril de pétrole brut varie entre un dollar dans les zones les plus productives (au Moyen-Orient) et 12 à 15 dollars dans les zones les plus difficiles ou les plus anciennes (offshore du Grand Nord ou Sibérie orientale, champs marginaux du Texas). Malgré de telles différences de coûts ces pétroles alimentent un marché mondial unique. Lorsque le prix se situe aux alentours de 30 dollars par baril, ce prix couvre non seulement l'ensemble des rentes minières, mais encore une sorte de rente de monopole issue de l'influence de l'OPEP sur la détermination du prix ». (Jean-Marie Chevalier, *Les grandes batailles de l'énergie*, op. cit.).

¹⁰ Il assure seulement 30 % de la production mondiale de pétrole et 10 % de celle de gaz naturel. La consommation d'énergie y est encore faible (6 % du pétrole et 8 % du gaz consommé dans le monde) mais elle augmente rapidement.

¹¹ La Russie détient 30 % des réserves mondiales de gaz (48 trillions de mètres cubes), 6 % des réserves mondiales de pétrole (74,4 milliards de barils), 20 % des réserves mondiales de charbon et 14 % des réserves mondiales d'uranium. Premier exportateur mondial d'énergie (pétrole, gaz, électricité), la Russie est le troisième plus gros producteur de pétrole dans le monde, après l'Arabie Saoudite et les États-Unis, et le deuxième plus grand exportateur de pétrole et de produits pétroliers, ainsi que le plus gros producteur et exportateur de gaz naturel.

En vingt-cinq ans, ces réserves se sont enrichies de plus de 60 milliards de tonnes, soit 450 milliards de barils, à la faveur des progrès technologiques et de la découverte de nouveaux gisements, surtout durant la décennie 1980. Le recours aux technologies les plus avancées devrait permettre d'améliorer encore les rendements d'extraction, tandis qu'un apport croissant des huiles non conventionnelles, c'est-à-dire issues des sédiments bitumineux, de la biomasse, les sables et les schistes, les produits dérivés, le charbon liquéfié et les huiles basées sur le gaz liquéfié apporteront un répit. Il est toutefois certain qu'au-delà de 2030, et peut-être même avant, en l'état actuel des connaissances, la production ne pourra pas suivre une demande en aussi forte croissance.

Les fondamentaux du marché laissent présager une légère détente sur les prix par suite de la mise en service de nouvelles capacités et d'un ralentissement de la demande. L'AIE table sur un recul du prix moyen d'importation du pétrole brut dans sa zone à 47 dollars le baril en termes réels dans les premières années de la prochaine décennie, suivi d'une augmentation régulière jusqu'en 2030. Mais l'apparition de nouvelles tensions géopolitiques ou un bouleversement des approvisionnements risquent de perturber gravement ce scénario.

1.2. Gaz naturel : près de 70 ans

Les réserves prouvées de gaz naturel étaient de 180 milliards de m³ à la fin 2005, soit un doublement depuis 1980. Contrairement au pétrole, la dernière décennie a été riche en découvertes et en approfondissement des connaissances de la ressource. Au rythme actuel, les réserves mondiales sont estimées à 67 années de consommation. Elles donnent une apparence d'abondance mais certaines estimations laissent à penser que le plateau de production pourrait être atteint vers 2015/2025 et s'étaler sur une quarantaine d'années, sans exploration dans les couches profondes et sans évolutions technologiques permettant d'utiliser la ressource des hydrates.

1.3. Charbon : au moins un siècle et demi

Les réserves prouvées se montaient, début 2003, à environ 760 milliards de tonnes, dont plus des trois-quarts se situent en Amérique du Nord, en Extrême-Orient et dans les pays de l'ex-URSS, chacun pour une part sensiblement égale. Au rythme actuel, elles sont assurées au minimum pour un siècle et demi. Toutes les études prévoient un recours important et en croissance au charbon, tout au long du XXI^e siècle, les ressources étant abondantes. Près des quatre-cinquièmes de l'accroissement de la demande de charbon seraient imputables à la Chine et l'Inde. Il resterait le deuxième combustible primaire utilisé, sa part dans la demande mondiale s'accroissant quelque peu. Cela pose avec encore plus d'acuité la question de l'amélioration du rendement des centrales (un progrès de 30 à 50 % étant attendu d'ici 2015-2020), de la capture du carbone (permettant d'envisager la production d'hydrogène au même horizon) et de son stockage géologique (après 2015-2030) qui reste pour l'heure un défi technologique essentiel.

1.4. Uranium : 3/4 de siècle avec les technologies actuelles

Les réserves prouvées étaient estimées début 2006 à environ 2,6 millions de tonnes dites « raisonnablement assurées récupérables » pour un coût inférieur à 80 dollars par kilogramme. 55 % de celles-ci se situent dans trois pays : l'Australie, le Kazakhstan et le Canada. Les besoins annuels sont estimés à quelque 60 000 tonnes. Une amélioration des performances avec la génération III (type EPR) est espérée d'ici 2015-2030 et davantage de déchets à vie longue pourraient être traités et recyclés vers 2020. Un gain d'un facteur 50 sur l'utilisation de l'uranium est évoqué à l'horizon 2040 avec des réacteurs très avancés dits de génération 4.

2. Quelles perspectives géopolitiques ?

Les spécialistes prévoient une reconcentration de l'offre pétrolière sur le **Moyen-Orient** au cours des prochaines années, qui devrait porter sa part dans la production à plus de 48 % en 2020. Mais il n'est pas certain que les pays concernés, fragilisés par leur dépendance à la rente pétrolière et qui investissent peu dans le secteur pétrolier, soient en mesure d'augmenter leur production et leurs exportations à la hauteur de l'évolution de la demande mondiale. L'instabilité de la région accentue encore cette incertitude : la production irakienne ne pourra retrouver son niveau de 1989 avant que la sécurité du pays soit rétablie et la production iranienne va décliner si d'importants investissements ne sont pas réalisés, lesquels sont notamment menacés par le dossier nucléaire.

La part du Moyen-Orient dans les exportations de gaz naturel (5,6 %) est faible par rapport à ses réserves (40 %) et il est peu probable qu'elle augmente très significativement au cours de prochaines années. Plus encore que pour le pétrole, la région souffre d'un sous-investissement dans ce secteur, tandis que la croissance de la demande interne à chaque pays producteur réduit considérablement les volumes disponibles pour l'exportation. Les grands espoirs placés par les pays consommateurs dans des pays comme l'Iran (qui abrite 18 % des réserves mondiales) risquent, au moins à court terme, d'être déçus.

En 2030, les membres européens de l'OCDE importeront les deux-tiers de leur gaz de **Russie**, contre un tiers aujourd'hui. Pour l'Union européenne à 27, la dépendance vis-à-vis des importations de gaz passera de 50 à 80 %, ce qui la rend particulièrement vulnérable aux menaces de rupture d'approvisionnement (*cf.* les pressions récentes sur l'Ukraine et la Biélorussie). Cependant, la Russie a besoin de la communauté internationale pour valoriser son patrimoine énergétique, condition de sa stabilité intérieure. En effet, sans modernisation de ses infrastructures, le pays « *pourrait devenir importateur de produits pétroliers dès 2009* », selon le patron du pétrolier russe Loukoil, alors qu'il détient 13 % des réserves mondiales. D'après l'AIE, la Russie devrait consentir un minimum de 11 milliards de dollars par an d'investissements dans le seul secteur gazier pour satisfaire ses futurs engagements intérieurs et internationaux. Les pays

occidentaux ne disposent pas d'informations sur la réalisation effective de ces investissements. En d'autres termes, la Russie restera un producteur puissant si elle est un partenaire fiable, capable d'offrir les garanties suffisantes pour y investir, condition nécessaire, à terme, d'une mise en valeur responsable de son patrimoine énergétique.

Le processus de nationalisation des hydrocarbures engagé dans certains pays d'**Amérique latine** crée ici aussi les conditions d'une instrumentalisation politique des ressources énergétiques. Les conséquences en sont cependant potentiellement redoutables : en 2005, en Bolivie, l'investissement dans ce secteur a enregistré un repli de 400 % ; la chute atteint même 830 % pour les activités d'exploration ; d'ores et déjà, au Venezuela¹², la production pétrolière connaît une diminution sensible ces dernières années : 2,53 millions de barils/jour en 2005 contre 3,2 millions de barils/jour en 1998.

Une double riposte est à craindre de la part des pays développés : financière et commerciale, d'une part, limitant l'aide aux pays qui utilisent ce chantage énergétique ; industrielle, d'autre part, poussant les pays consommateurs du Nord à retrouver des marges de manœuvre en investissant massivement dans des sources d'énergie qui ne dépendront plus des pays producteurs du Sud.

La place prise par l'**Asie** constitue le principal changement observé au cours des vingt dernières années dans le paysage énergétique mondial. Elle est désormais la première zone consommatrice d'énergie, avec près d'un tiers de la consommation mondiale, contre moins d'un cinquième en 1985. La Chine (en incluant Hong Kong), le Japon et l'Inde représentent à eux trois 73 % de la consommation totale de l'Extrême-Orient, qui importe les deux-tiers de son pétrole, essentiellement en provenance du Moyen-Orient.

La Chine mène une politique très active pour s'assurer, partout dans le monde, un accès aux ressources énergétiques nécessaires à la poursuite de sa forte croissance. C'est sur ce plan que la concurrence chinoise est très sensible et ressentie comme menaçante. Les sociétés d'États chinoises n'hésitent pas à conclure des contrats là où les compagnies occidentales ne peuvent ou ne souhaitent le faire, y compris dans des pays en rupture de ban comme le Soudan. La Chine mise aussi désormais sur un vaste plan de diversification de ses importations d'hydrocarbures et de promotion du nucléaire, de l'hydroélectricité et des énergies renouvelables en général¹³. L'Inde et le Japon, dont la satisfaction des besoins énergétiques dépend fortement de l'étranger, appliquent une stratégie assez voisine, fondée sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, le nucléaire et sur la négociation d'accords avec les pays producteurs.

¹² Le pétrole représente 50 % du PIB de ce pays, engendre 85 % des recettes d'exportation et 50 % des recettes budgétaires.

¹³ Ce pays est récemment devenu leader dans le chauffage de l'eau par l'énergie solaire pour les immeubles d'habitation : avec 35 millions d'immeubles équipés, soit 10 % de l'eau chaude du pays, la Chine représente 75 % de la capacité mondiale dans ce domaine.

L'**Afrique** détient près de 10 % des réserves prouvées et produit plus de 11 % du pétrole mondial. Relativement proche de l'Amérique et facile d'accès, l'Afrique suscite l'intérêt des États-Unis qui en ont fait une « zone d'intérêt vital » depuis 2002. Ils portent une attention toute particulière au Golfe de Guinée (accord avec Sao Tomé et Príncipe pour la création d'un port capable d'accueillir les navires américains) qui représente aujourd'hui 15 % de leurs approvisionnements en pétrole. À un horizon proche, ils entendraient faire passer ce taux à 25 %. Les Américains doivent cependant compter avec la concurrence de la Chine, qui s'implante tous azimuts sur le continent.

Si la hausse des cours du pétrole a permis à de nombreux pays africains de bénéficier de rentrées financières inespérées, elle a conduit parallèlement à faire sombrer d'autres États non producteurs de pétrole ou de gaz (notamment en Afrique de l'Ouest), qui ne peuvent pratiquement compter que sur la biomasse pour faire fonctionner leur économie. La rente pétrolière s'accompagne également d'effets pervers : répartition inégale des revenus, secteur public disproportionné, absence de diversification économique... Enfin, des tensions se font jour entre certains pays avec des litiges frontaliers (Gabon et Guinée équatoriale ; Nigeria¹⁴ et Cameroun...).

Les **États-Unis** sont une puissance énergétique paradoxale : ils défendent un mode de consommation d'énergie extrêmement vorace, au détriment, notamment, des équilibres climatiques ; ils voient la crise énergétique actuelle avant tout comme un problème intérieur majeur, alors même qu'elle est globale et qu'ils consomment 25 % de l'énergie mondiale pour 19 % de la production ; ils ont, à l'évidence, une politique énergétique nationale dont les incidences sont mondiales même si quelques signes dans certains États peuvent laisser envisager une évolution (voir encadré 1, II.). L'approche y reste cependant essentiellement économique : les prix, étant les seuls « juges de paix », ce sont eux qui poussent ou non les États-Unis vers des sources d'énergie alternatives.

¹⁴ Sixième exportateur mondial de pétrole, numéro un sur le continent africain, le Nigéria est un cas d'école s'agissant des conséquences d'une captation unilatérale de la rente pétrolière : en quarante ans d'exploitation, plus de 320 milliards d'euros ont été volés ou gaspillés, soit « l'équivalent de six plans Marshall » estime l'Agence nigériane de lutte contre les crimes économiques et financiers (EFCC). Deux-tiers des 130 millions d'habitants de ce pays survivent avec moins de 1 dollar par jour.

Dans le même temps, artisans du marché pétrolier tel qu'il fonctionne actuellement, les États-Unis se présentent comme une puissance énergétique magnanime, garante de la fluidité des flux énergétiques internationaux. Il ne s'agit certes que de s'aider soi-même en aidant les autres, mais nul ne contestera le rôle essentiel des États-Unis pour assurer la sécurité physique des flux énergétiques, notamment au niveau des détroits. Au grand dam de la Chine par exemple, qui ne se satisfait pas de cet état de fait.

La dépendance énergétique de l'**Europe** va considérablement augmenter au cours des prochaines années. Elle devra donc limiter la croissance de sa demande tout en veillant à diversifier ses sources d'énergie et leur approvisionnement. Or l'Union européenne est un acteur fragmenté qui pèse peu sur les équilibres du marché énergétique mondial. Il semble pourtant exister un consensus européen sur les objectifs qui devraient être ceux d'une politique européenne de l'énergie : la sécurité d'approvisionnement, le développement durable et le renforcement de la compétitivité industrielle. Toutefois, la volonté de l'Union européenne de favoriser les négociations multilatérales se heurte au développement actuel des accords bilatéraux à l'initiative notamment des États-Unis.

3. La croissance des émissions de CO₂

L'observation des phénomènes climatiques et en particulier de l'élévation de la température du globe a conduit les scientifiques à affirmer que le phénomène naturel qu'est l'effet de serre, sans lequel la température du globe serait inférieure de 30°C à ce qu'elle est aujourd'hui, s'était renforcé au cours des dernières années sous l'influence des émissions de gaz carbonique liées à l'activité humaine. Plus personne ou presque ne met en doute aujourd'hui que la combustion de matière carbonée fossile est à l'origine des dérèglements climatiques de ces dernières années et qu'ils iront en s'accroissant dans les décennies futures¹⁵.

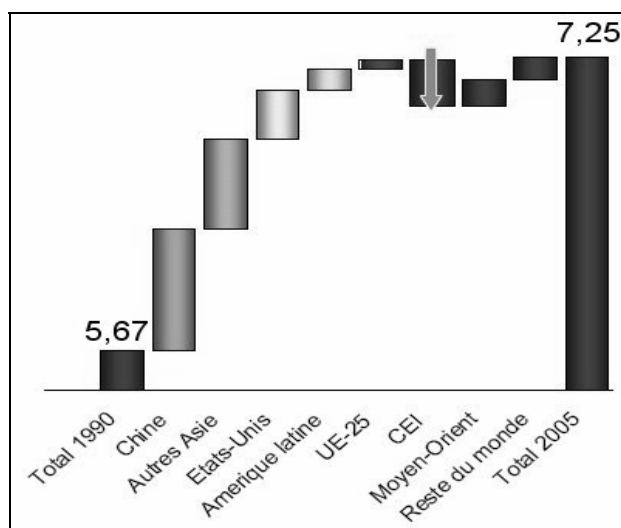
Les émissions de CO₂ font donc désormais l'objet d'un suivi attentif de la part des administrations traditionnellement concernées par les questions environnementales mais également par celles qui cantonnaient leurs mesures et leurs projections à l'approvisionnement énergétique. Cette prise de conscience que le bilan énergétique du monde ne pouvait plus se limiter aux seuls aspects économiques et géopolitiques mais devrait intégrer également les effets de la consommation d'énergie d'origine fossile sur l'environnement est salutaire.

¹⁵ Voir II « Le Protocole de Kyoto et ses suites ».

Entre 1990 et 2004, les émissions de CO₂ dues à l'énergie se sont accrues de 27,9 %, passant de 5,67 à 7,25 Gt C. À l'exception des pays de l'ex-Union soviétique, en baisse de 27 %, elles ont progressé partout dans le monde mais à des rythmes différents. La progression de celles de l'Union européenne à 15 s'est établie ainsi à 6,5 %¹⁶, trois fois inférieure à celles des États-Unis (+ 19,8 %).

Graphique 7 : L'accroissement des émissions de CO₂ dans le monde

(En milliards de tonnes de carbone)



Source : Enerdata.

¹⁶ Et à 1,6 % pour l'UE à 25.

Tableau 2 : Émissions de CO₂ dues aux seuls usages énergétiques

	Émissions		Par hab.		Selon le PIB (ppa)	
	En Mt	04/90 (%)	En t/hab	04/90 (%)	En g/\$	04/90 (%)
Amérique du Nord	1834	+ 21	4,27	+ 1	145	- 20
Canada	150	+ 28	4,70	+ 11	159	- 12
<i>États-Unis</i>	<i>1582</i>	<i>+ 20</i>	<i>5,38</i>	<i>+ 2</i>	<i>148</i>	<i>- 21</i>
Mexique	102	+ 28	0,98	- 0	107	- 15
Amérique latine	247	+ 51	0,56	+ 21	79	+ 2
Europe et ex-URSS	1827	- 13	2,09	- 16	128	- 29
<i>UE 25</i>	<i>1061</i>	<i>+ 6</i>	<i>2,31</i>	<i>- 3</i>	<i>96</i>	<i>- 20</i>
Allemagne	231	- 12	2,81	- 16	107	- 31
Espagne	90	+ 59	2,11	+ 45	94	+ 7
<i>France</i>	<i>106</i>	<i>+ 9</i>	<i>1,70</i>	<i>+ 2</i>	<i>63</i>	<i>- 17</i>
Italie	126	+ 16	2,17	+ 13	84	- 4
Pays-Bas	51	+ 17	3,11	+ 8	108	- 14
Pologne	81	- 15	2,11	- 15	181	- 47
Royaume-Uni	146	- 4	2,45	- 8	88	- 31
Autres hors UE	766	- 27	1,85	- 29	240	- 26
<i>Russie</i>	<i>417</i>	<i>- 25</i>	<i>2,90</i>	<i>- 23</i>	<i>318</i>	<i>- 14</i>
Afrique	222	+ 48	0,25	+ 7	111	- 0
Moyen-Orient	323	+ 97	1,78	+ 42	252	+ 12
Extrême-Orient	2439	+ 84	0,69	+ 52	133	- 13
<i>Chine</i>	<i>1301</i>	<i>+ 108</i>	<i>1,00</i>	<i>+ 82</i>	<i>180</i>	<i>- 44</i>
Corée du Sud	126	+ 105	2,62	+ 82	137	- 5
Inde	301	+ 87	0,28	+ 47	97	- 13
Japon	331	+ 15	2,60	+ 11	97	- 4
Océanie	106	+ 37	4,35	+ 16	153	- 15
Australie	97	+ 36	4,78	+ 16	162	- 16
Monde	7250	+28	1,14	+6	139	-19

* Mt C : million de tonnes de carbone. Équivaut à 3,66 millions de tonnes de CO₂.

Source : DGEMP.

Mais comme on pouvait s'y attendre, compte tenu de leur contribution à la hausse de la consommation mondiale d'énergie et de la part du charbon dans leur propre consommation, ce sont les pays asiatiques et particulièrement la Chine qui connaissent les plus fortes progressions d'émissions ; + 84,5 % pour l'Asie et 108,3 % pour la Chine. Pour la seule année 2004, ces hausses se sont établies respectivement à 11,1 % et 17,9 % pendant que celle des émissions du reste du monde n'était « que » de 2,1 %.

La contribution du continent asiatique à la hausse mondiale des émissions de CO₂ est évidemment très forte. Entre 1990 et 2004, elle s'élève à 71 % dont 43 % pour la Chine. Mais les États-Unis ne sont pas vraiment en reste, avec une contribution de 16,6 %, alors que celle de l'Union européenne s'établit à 3,5 %. En 2004, la Chine, provoquait à elle seule plus de la moitié de la hausse des émissions de carbone (+ 56 %), l'Union européenne 1,7 % et les États-Unis 6,7 %.

La hausse spectaculaire des émissions chinoises, liée à une croissance de plus de 10 % par an, ne doit pas occulter une autre réalité non moins inquiétante : la poursuite de la croissance des émissions dans les pays développés alors qu'ils ont des taux d'émissions par habitant déjà nettement plus élevés que l'Asie et la Chine. Sous cet angle, les États-Unis (5,3 tonnes de carbone par habitant) et l'Australie (4,8 t/hab) devancent nettement la Russie (2,9 t/hab), l'Union européenne (2,3 t/hab) et l'Asie (0,7 t/hab). Au sein de l'Union européenne, la France se situe à un niveau relativement bas, du fait du recours au nucléaire et, dans une moindre mesure, à l'hydraulique (1,7 t/hab), désormais dépassée par l'Espagne (2,1 t/hab et en progression de 45 % depuis 1990) et très en dessous de l'Allemagne (2,8 t/hab) ou du Royaume-Uni (2,5 t/hab) ou des Pays-Bas (3,1 t/hab).

Un dernier indicateur est également à prendre en considération, celui de l'intensité des émissions de CO₂ par rapport au PIB. En baisse de 19 % entre 1999 et 2004 pour l'ensemble du monde, y compris en Asie et en Chine (- 44 %), à l'exception de l'Amérique latine et du Moyen-Orient, il stagne en 2004, principalement sous l'effet du recours accru de l'économie chinoise au charbon (+ 7,4 %) alors que sa baisse se confirme dans les pays industrialisés.

*

* *

II - LE PROTOCOLE DE KYOTO ET SES SUITES

Au cours de la décennie 1990, la réalité du réchauffement climatique et de la responsabilité humaine dans ces dérèglements s'est de plus en plus affirmée. Les dirigeants politiques ont alors initié une réponse concertée au plan international. Le Protocole de Kyoto, qui est entré en vigueur en février 2005, est l'exemple le plus actuel d'une stratégie de réduction des Gaz à effet de serre (GES)¹⁷. Cette politique - dont l'ambition est encore loin d'être à la hauteur des enjeux - n'est toutefois pas sans diviser les pays industrialisés, peu enclins à remettre en cause leur modèle de croissance, et les pays du Sud, légitimement inquiets pour leurs projets de développement¹⁸.

1. Pourquoi Kyoto ?

Dès la fin des années 1970, la réflexion sur les problèmes environnementaux n'était déjà plus cantonnée aux seuls cercles écologistes. Mais ce n'est qu'en 1992, lors du sommet de la Terre à Rio (Brésil), qu'a été finalement reconnue la nécessité d'agir dans le cadre d'un « partenariat mondial » pour stimuler le développement durable. Elle privilégie désormais les aspects énergétiques et la lutte contre le réchauffement climatique. Il est vrai qu'à la différence de certains problèmes écologiques sévissant à l'échelle d'une région ou d'un pays, ce phénomène fait peser sur la planète une menace globale. Le bilan scientifique dressé par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)¹⁹, à l'occasion de ses rapports successifs depuis 1990 a, en effet, relevé une quantité croissante d'indices témoignant d'un réchauffement de la planète et d'autres modifications du système climatique.

Dans son dernier rapport, publié en février 2007, le GIEC considère désormais que le réchauffement du système climatique est « sans équivoque » et qu'il s'accélère. Il constate ainsi, pour s'en tenir aux chiffres les plus spectaculaires :

- que onze des douze dernières années écoulées ont été les plus chaudes depuis qu'on dispose d'enregistrements de la température de surface (de l'air au-dessus des terres et à la surface de la mer) ; l'augmentation totale de température entre la période 1850-1899 et 2001-2005 est de 0,76°C (à $\pm 0,19^{\circ}\text{C}$) ;

¹⁷ La chaleur du soleil se diffuse dans l'atmosphère qui contient des GES en très petites quantités (moins de 1 %). Ceux-ci interceptent la chaleur pour la conserver en retenant le rayonnement infrarouge, ce qui fait monter la température. La pollution de l'air augmente la quantité des GES, aggravant ainsi le phénomène. (voir également I, *supra*).

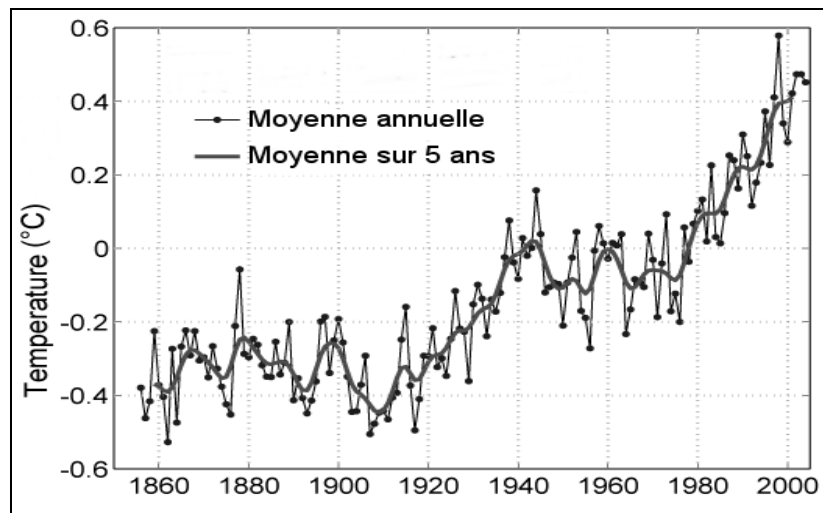
¹⁸ Sur ce thème, cf. notamment Mme Elyane Bressol, *Les enjeux de l'après Kyoto*, avis adopté le 26 avril 2006, JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 7 du 3 mai 2006.

¹⁹ Le GIEC est un organisme chargé du suivi scientifique des négociations internationales sur le changement climatique. Fondé en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations-unies pour l'environnement, il joue un rôle central dans les négociations. Sa mission est de rassembler des données scientifiques, techniques et socio-économiques pertinentes afin d'envisager les risques des changements climatiques liés aux activités humaines. Il doit également formuler et évaluer des stratégies possibles de prévention et d'adaptation.

- que la vitesse d'élévation du niveau de la mer, qui serait de 1,8 mm par an entre 1961 et 2003, aurait atteint 3,1 mm par an entre 1993 et 2003 témoignant d'une accélération de la décroissance généralisée des calottes glacières.

Les dernières analyses indiquent également que le réchauffement survenu dans l'hémisphère Nord au XX^e siècle a probablement été le plus important de tous les siècles du millénaire passé.

Graphique 8 : L'évolution des températures moyennes depuis 1850



Source : GIEC.

Ce réchauffement s'est notamment produit durant deux périodes, de 1910 à 1945 et depuis 1976 : la première est compatible avec des variations « naturelles » du climat (changement du volcanisme, variabilité de l'activité solaire...) ; en revanche, les scientifiques ne peuvent expliquer la seconde sans faire intervenir l'augmentation des GES due à l'activité humaine. Par le passé, la concentration en CO₂²⁰ a varié de 200 parties par million (ppm²¹) - ères glacières - à 280 ppm - ères interglacières -, soit à peu près la même amplitude que depuis le début de l'industrialisation. Elle atteint désormais 430 ppm. La teneur de l'air en méthane est plus faible : elle se mesure en parties par milliard (ppb²²). Mais elle progresse encore plus rapidement puisqu'elle a plus que doublé sur la même

²⁰ Gaz carbonique ou dioxyde de carbone provenant à raison des $\frac{3}{4}$ environ de la combustion des énergies fossiles (extraites du sol et du sous-sol). Également favorisé par la déforestation, il est le principal responsable de l'augmentation de la quantité de GES présente dans l'atmosphère. À noter que les secteurs de la fabrication de l'acier, du papier, du verre, du ciment, de l'énergie représentent à eux seuls 45 % de l'émission de CO₂ de l'ensemble de l'industrie européenne.

²¹ Nombre de molécules du gaz à effet de serre considéré par million de molécules d'air.

²² Nombre de molécules du gaz à effet de serre considéré par milliard (billion en anglais) de molécules d'air.

période : elle dépasse à présent 1770 ppb pour un niveau de base de 750. En deux cents ans, l'activité humaine (utilisation d'énergies fossiles, développement de l'agriculture²³, déforestation²⁴...) a ainsi provoqué autant de transformations que la nature... en plusieurs milliers d'années ! Plus inquiétant encore, alors que, pendant des millions d'années, les GES se sont contentés d'amplifier les variations naturelles du climat, ils semblent désormais jouer un rôle moteur dans le changement climatique :

- augmentation des précipitations dans les moyennes et hautes latitudes de l'hémisphère Nord et de la fréquence des fortes précipitations ;
- épisodes chauds du type « El Nino »²⁵ plus fréquents, plus durables et plus intenses depuis le milieu des années 1970 ;
- dans certaines régions, notamment dans certaines zones d'Asie et d'Afrique, augmentation de la fréquence et de l'intensité des sécheresses.

Les projections d'évolution du climat dépendent des scénarios de composition de l'atmosphère retenus, qui seront eux-mêmes dictés par les scénarios économiques et les énergies utilisées. Mais tous les résultats des modèles du GIEC, publiés dans son tout dernier rapport, conduisent à prévoir une augmentation de la température globale et du niveau de la mer :

- la température moyenne de surface devrait encore augmenter de 1,1 à 6,4°C entre 1990 et 2100, soit bien plus que les changements observés durant le XX^e siècle, phénomène sans précédent depuis au moins 10 000 ans et qui devrait s'intensifier notamment durant l'hiver dans les hautes latitudes de l'hémisphère Nord. Dans les régions

²³ Selon un récent rapport de l'Organisation des Nations-unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), l'élevage serait ainsi « *un des principaux responsables des problèmes d'environnement* » : mesurée en équivalent CO₂, sa contribution au réchauffement climatique serait plus élevée que celle des transports ; cette activité serait responsable de 65 % des émissions d'hémioxyde d'azote, un gaz essentiellement imputable au fumier au potentiel de réchauffement global 296 fois plus élevé que celui du CO₂ ; de plus, le bétail produit 37 % des émissions de méthane liées aux activités humaines (MM. Henning Steinfeld, Pierre Gerber, Ton Wassenaar, Vincent Castel, Mauricio Rosales et Cees de Haan, *Livestock's long shadow - Environmental issues and options*, FAO, 2006).

²⁴ Le carbone prend la forme de gaz dans l'atmosphère et l'océan, de molécules organiques vivantes ou mortes dans les plantes, les animaux et les microbes et de matières solides dans le calcaire et les charbons. Le cycle du carbone illustre les échanges entre ces différents milieux, matières et organismes vivants appelés « stocks ». Une fois le carbone émis dans l'atmosphère sous forme de gaz carbonique, il est en partie absorbé par des « puits de carbone », parmi lesquels l'océan et les forêts : plus la surface de ces dernières est importante, plus leur capacité d'absorption est grande, c'est l'effet multiplicateur. Le réchauffement de la planète diminue la capacité d'absorption de ces puits et la déforestation pèse directement sur leur volume.

²⁵ Déplacement de l'Ouest vers l'Est, au niveau de l'équateur, d'une énorme masse d'eau chaude (grande comme les États-Unis) qui réchauffe une partie des eaux de l'océan Pacifique et modifie notamment le régime des pluies tropicales. Après les cycles diurnes et saisonniers, c'est le plus important facteur de variabilité climatique au monde. « La Niña » est le phénomène inverse, provoqué par le déplacement d'une énorme masse d'eau chaude poussée par des alizés vers l'extrême Ouest du Pacifique, l'Asie du Sud-Est, l'Indonésie et l'Australie.

septentrionales de l'Amérique et de l'Asie, il pourrait excéder de 40 % la hausse moyenne pour l'ensemble de la planète ;

- la concentration moyenne de vapeur d'eau dans l'atmosphère²⁶ et les précipitations devraient augmenter au cours du XXI^e siècle. Le réchauffement climatique devrait accroître les phénomènes extrêmes (sécheresses/fortes précipitations-inondations) et entraîner un dérèglement de la mousson d'été en Asie. L'étendue de la couverture neigeuse²⁷, de la banquise de l'hémisphère Nord et des glaciers en général devrait continuer de diminuer. Au total, l'élévation du niveau moyen des océans est estimée entre 18 et 59 cm, selon les modèles, sur la période considérée.

Si l'on parvient à stabiliser la teneur en CO₂ autour de 450 à 500 ppm, la hausse de la température mondiale pourrait être limitée à environ 2°C. Mais ce scénario « bas » suppose que l'on divise par deux les émissions (1,14 tonne par habitant au niveau mondial en 2004) à l'horizon 2050, soit par quatre pour les pays industrialisés. Une telle réduction implique notamment un changement radical du mode de production et de consommation d'énergie²⁸. Au demeurant, une simple stabilisation du niveau de CO₂ ralentirait les évolutions mais, compte tenu de l'inertie du système climatique, la température continuerait d'augmenter pendant plusieurs siècles. Et plus on stabilisera haut et tard le niveau de CO₂, plus le réchauffement sera important. L'être humain devra donc s'adapter à un climat en constante évolution (fonte des glaces, hausse de la pluviométrie ou sécheresse, possible modification de la circulation océanique...), ce qui aura nécessairement un coût²⁹.

Un soutien significatif à la recherche-développement trouve ici sa pleine justification, d'autant que le résultat des investissements s'observe sur le long terme alors que le système des quotas s'applique dès maintenant.

²⁶ La vapeur d'eau est le premier des GES, qui permet à la température moyenne à la surface de la Terre de se situer à + 15°C et non - 18°C.

²⁷ Des données satellites montrent une diminution probable de 10 % de la couverture neigeuse depuis la fin des années 1960. Le niveau moyen de la mer a, en contrepartie, progressé de 10 à 20 centimètres au cours du XX^e siècle.

²⁸ Voir notamment les conclusions du groupe facteur 4 dans le point III (*L'énergie en France et la lutte contre le réchauffement climatique*).

²⁹ Voir *infra*.

2. Quel est le contenu du protocole ?

Au titre du Protocole de Kyoto, les pays industrialisés (dits « de l'annexe I »³⁰) se sont engagés à réduire de 5,2 % en deçà des niveaux de 1990 leurs émissions combinées des six principaux GES³¹ durant la période quinquennale 2008-2012. C'est évidemment très peu mais c'est déjà un premier pas. Car, à défaut, le réchauffement risque d'atteindre le haut de la fourchette du pire scénario du GIEC, 6,4°C, valeur supérieure à la différence de température entre la dernière glaciation et la période interglaciaire actuelle estimée à 5°C. Pour beaucoup de pays, atteindre les objectifs de Kyoto représenterait déjà, en tout état de cause, un grand défi, qui supposerait l'adoption résolue de nouvelles politiques et approches. Cet objectif global a été décliné par pays en fonction de leurs projections de croissance des émissions, de leur capacité financière mais aussi de leur engagement politique : certains ont des objectifs de baisse (- 8 % pour l'Union européenne, - 6 % pour le Japon), d'autres de stabilisation (la France et la Russie) voire de hausse (+ 15 % pour l'Espagne). Les États-Unis, qui ont décidé de ne pas ratifier le protocole, avaient un objectif de - 7 %. Si l'on considère l'ensemble des pays développés, l'objectif global fixé par le protocole représente en réalité une diminution d'environ 20 % par rapport au niveau d'émissions anticipé pour 2010 si aucune mesure de contrôle n'avait été adoptée.

Pour faciliter la réalisation des engagements souscrits par les pays développés, le protocole prévoit, pour ces pays, la possibilité de recourir à des mécanismes dits « de flexibilité » en complément des politiques et mesures mises en œuvre au plan national. Ceux-ci sont au nombre de trois :

- le mécanisme des permis négociables permet de vendre et d'acheter des droits à émettre du seul CO₂ entre pays industrialisés. Bien que les objectifs du protocole portent sur l'ensemble des GES, ce mécanisme ne concerne que le CO₂ qui représente un peu plus de la moitié de la contribution des activités humaines à l'effet de serre. Il vise à encourager le plus rapidement possible l'amélioration des systèmes de production les plus polluants et les moins efficaces. L'Union européenne a été la première à mettre en place ce système, au travers de la directive européenne ETS (2003/87/CE) concernant

³⁰ L'annexe I du protocole désigne les pays développés ayant pris un engagement de réduction des GES. Par opposition, l'annexe II regroupe les pays signataires qui n'ont pas pris d'engagement à ce jour (pays en développement, Chine en tête).

³¹ Dioxyde de carbone (CO₂ provenant de la combustion des énergies fossiles et des incendies de forêts), méthane (CH₄ lié à l'élevage des ruminants, à la culture du riz, aux décharges d'ordures, aux exploitations pétrolières, gazières et charbonnières), oxyde nitreux (N₂O émanant des engrais azotés et de divers procédés chimiques), hexafluorure de soufre (SF₆, détecteur de fuites utilisé aussi pour l'isolation électrique), hydrofluorocarbures (HFC des bombes aérosols, gaz réfrigérants et d'industries diverses), hydrocarbures perfluorés ou perfluorocarbures (PFC émis notamment lors de la fabrication de l'aluminium).

les activités des secteurs de l'énergie³², de la production et transformation des métaux ferreux, de l'industrie minière, de certaines autres installations industrielles³³. Il s'est traduit par l'allocation gratuite, après approbation par la commission d'un plan national d'allocation de quotas dit PNAQ1 pour la période 2005-2007, d'une quantité initiale de quotas aux entreprises concernées qui peuvent les échanger sur le marché européen : en vendre lorsqu'elles en ont trop, en acheter si elles n'en ont pas assez ;

- par ailleurs, la Mise en œuvre conjointe (MOC) est un mécanisme de financement de projets ayant pour objectif premier le stockage du carbone ou la réduction des émissions de GES. Il concerne les projets industriels ou forestiers visant à lutter contre l'effet de serre et lancés dans les pays dits « en transition », tout particulièrement par la Russie et les pays d'Europe centrale et orientale. Ces projets permettent de générer des crédits d'émission de gaz, dits ERU³⁴, utilisables par les investisseurs ;
- enfin, le Mécanisme de développement propre (MDP) est une réponse aux demandes des pays en développement concernant un mécanisme financier qui appuie le développement économique en adoptant des méthodes de production plus « propres ». Il procure des crédits d'émission sur la base de projets d'investissement effectués par un pays développé dans un pays en développement qui déterminent des réductions d'émissions de gaz par rapport à une situation de référence. Ces droits, dits CER³⁵, peuvent être stockés ou échangés et doivent faire l'objet d'un partage entre l'investisseur étranger et le pays partenaire.

3. Quel bilan depuis l'entrée en vigueur du protocole ?

Le succès de la négociation de Bonn (juillet 2001), finalisée à Marrakech en novembre 2001, a permis la ratification en 2002 du protocole par de nombreux pays dont l'Union européenne et ses 15 États membres le 31 mai et le Japon le 4 juin. Sa ratification par la Russie³⁶ le 22 octobre 2004 a ouvert la voie à son entrée en vigueur le 16 février 2005 : il devait, en effet, être ratifié par au moins 55 pays, ce qui fut acquis avec la ratification de l'Islande en mai 2002, mais devait également représenter 55 % des émissions de CO₂.

³² Installations de combustion d'une puissance calorifique de combustion supérieure à 20 MWth (sauf déchets dangereux ou municipaux), raffineries de pétrole, cokeries.

³³ Pâte à papier à partir du bois ou d'autres matières fibreuses, papier et carton dont la capacité de production est supérieure à 20 tonnes par jour.

³⁴ Pour *Emission Reduction Unit* (ERU).

³⁵ Pour *Certified Emission Reduction* (CER).

³⁶ Ce pays émet 17 % des GES, mais est autorisé à émettre 20 % du total puisque le protocole se base sur les émissions mesurées en 1990, c'est-à-dire avant le fort ralentissement de l'activité industrielle russe.

L'Australie et les États-Unis, quoiqu'ayant ratifié la Convention-cadre des Nations-unies sur le changement climatique (CCNUCC), ont indiqué qu'ils n'avaient pas l'intention de signer le protocole. Le Canada a annoncé en octobre 2006 qu'il renonçait implicitement aux objectifs de Kyoto de réduire ses émissions de GES alors qu'il s'était engagé à une baisse de 6 % de ses rejets d'ici 2012 par rapport au niveau de 1990.

Encadré 1 : L'ambivalence de la position américaine

L'administration américaine justifie son retrait par le fait que la République populaire de Chine, second émetteur mondial de GES, n'a pas ratifié le traité. Elle ajoute que l'industrie américaine est énergétiquement plus efficace que celle de la majorité des signataires. Les États-Unis préfèrent investir dans les nouvelles technologies et le développement de sources d'énergie non polluantes et refusent tout accord multilatéral contraignant dès lors qu'aucune obligation ne pèse sur les pays en développement³⁷. Depuis 1990, ils ont délocalisé, comme les autres nations industrielles, leur production la plus polluante vers des pays du Sud (notamment en Chine) où l'outil de production est nettement moins développé et encore plus polluant, et où l'investissement pour en réduire les effets néfastes est inexistant. Le bilan de cette action est globalement très nettement négatif, notamment pour les gaz les plus polluants comme l'hexafluorure de soufre et les perfluorures de carbone, dont la durée de vie et l'action catalytique à court et long terme sont plusieurs milliers de fois plus néfastes que celles du CO₂ ou du méthane d'origine agricole et des décharges.

Si l'administration Bush et l'État fédéral refusent de ratifier le Protocole de Kyoto, des décisions pour réduire les émissions d'équivalents de CO₂ sont toutefois prises au niveau régional et local : plus de 28 États américains ont ainsi développé des plans climat et se sont fixés des objectifs de réduction de leurs émissions ; en particulier, la Californie et le Nouveau-Mexique ont adopté des objectifs ambitieux puisqu'il s'agit de les diviser par quatre à l'horizon 2050 ; vingt-deux États, ainsi que le District de Columbia, ont mis en place des obligations pour les producteurs d'électricité de générer un certain volume à partir de sources renouvelables ; 255 maires représentant 46,6 millions d'Américains ont décidé de respecter les principes du Protocole de Kyoto en réduisant leurs émissions de GES de 7 % par rapport à 1990 d'ici à 2008-2012 ; la Californie s'est, de son côté, engagée à diminuer les émissions de GES de 11 % avant 2010 et de 87 % avant 2050 ; le 30 août 2006, son Gouverneur a signé un accord avec le Parlement de l'État pour diminuer la production de GES d'un quart d'ici 2020, en conformité avec le Protocole de Kyoto ; des sanctions financières seront prises contre les industries qui ne respectent pas cet engagement et un marché de permis d'émissions sera créé.

³⁷ M. André Fourçans, professeur à l'ESSEC, défend une thèse similaire en affirmant qu'*« il est absurde de fixer des objectifs de limitation immédiats trop stricts alors que les atteindre sera beaucoup moins coûteux dans quelques années »* (Le Monde, 28 novembre 2006). Le 28 juillet 2005, le gouvernement des États-Unis a toutefois signé un accord avec cinq pays d'Asie-Pacifique (Australie, Inde, Japon, Chine et Corée du Sud) visant à développer de nouvelles technologies pour lutter contre l'émission des GES.

Les pays en développement, y compris le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie, sont également parties prenantes du protocole mais n'ont pas d'objectifs de réduction d'émissions. Ils considèrent généralement que les pays développés doivent agir en priorité car ils ont une responsabilité historique dans l'augmentation des concentrations de GES. De plus, ils estiment que la hausse de leurs émissions par tête (aujourd'hui très faibles) est une conséquence inéluctable de leur développement. Pourtant, un pays comme l'Inde risque aussi de subir un fort impact suite au changement climatique, en particulier dans le domaine agricole à cause de possibles variations de la mousson. Plus des trois-quarts de l'augmentation des émissions mondiales de CO₂ seraient imputables aux pays du Sud entre 2004 et 2030 dans le scénario de référence de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), dont 39 % pour la seule Chine qui deviendrait le premier émetteur mondial, supplantant les États-Unis avant 2010.

La Conférence de Montréal sur le climat, de novembre-décembre 2005 a permis de pérenniser le Protocole de Kyoto, avec la décision de négocier son prolongement au-delà de 2012. Les délégués ont notamment adopté une feuille de route accordant sept ans aux pays signataires pour établir et ratifier de nouveaux accords de limitation de leurs émissions. Le bilan dressé à l'occasion de la douzième conférence sur le changement climatique, qui s'est tenue en novembre 2006 à Nairobi (Kenya), ne laisse toutefois pas d'inquiéter sur l'efficacité de la démarche engagée : *« les émissions globales des pays industrialisés ont chuté de 3,3 pour cent au cours de la période 1990-2004, mais cette baisse était surtout attribuable à une diminution de 36,8 pour cent des émissions dans les pays d'Europe centrale et orientale en transition sur le plan économique. Les rejets ont augmenté de 11,0 pour cent dans les autres pays industrialisés³⁸ »*. La reprise de la croissance russe et des pays de l'ex-Union soviétique couplée à l'incapacité des pays riches à réduire leurs émissions de GES paraissent rendre caducs les objectifs de court terme du protocole qui ne couvre que 29 % de l'ensemble des émissions. L'effondrement des économies de l'ex-bloc soviétique, véritables gouffres énergétiques, est en effet à l'origine des fortes baisses d'émissions des pays qui le composaient ce qui leur permet pour l'instant de respecter très largement leurs objectifs avec des écarts de - 32 % pour la Russie et de - 55 % pour l'Ukraine. En conséquence, ces pays détiennent une masse considérable de quotas d'émission non utilisés (950 millions de tonnes pour la Russie, 510 pour l'Ukraine...).

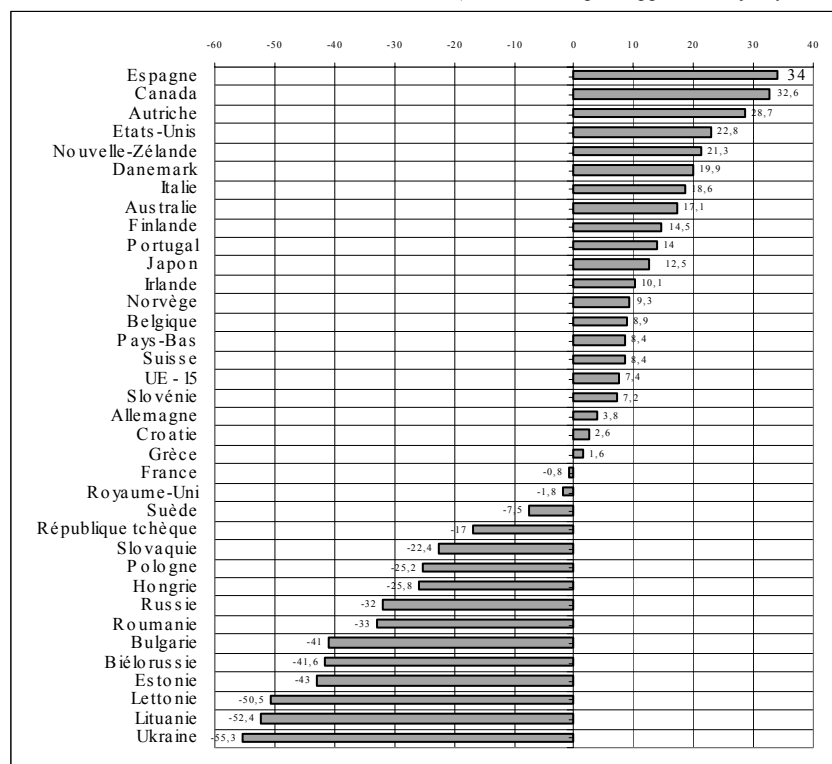
Dans l'Union européenne, une allocation de quotas jugée *a posteriori* beaucoup trop généreuse a ainsi provoqué fin 2006 et début 2007 l'écroulement du cours du CO₂ coté le 21 février à 0,89 euro alors qu'il fluctuait entre 20 et 25 euros au premier semestre 2006. Ce faisant, l'achat de permis d'émissions est devenu d'un coût dérisoire pour les entreprises en excès d'émissions et l'incitation à investir dans les économies d'énergie et dans des énergies propres s'en trouve quasiment annulée. La Commission européenne semble déterminée à

³⁸ Communiqué de presse du secrétariat de la CCNUCC du 30 octobre 2006.

imposer aux États des plafonds de quotas inférieurs pour la période 2008-2012 concernée par les futurs Plans nationaux d'allocation de quotas (PNAQ2). Elle a d'ailleurs contraint la France³⁹ à plafonner les émissions des 1 500 sites concernés sur le territoire à 132,8 millions de tonnes de CO₂ jugeant les propositions initiales du gouvernement trop laxistes. Mais il n'est pas certain que la fermeté de la Commission soit suffisante : ainsi la cession gratuite de permis d'émission est-elle de plus en plus souvent déplorée et son remplacement par un système de mise aux enchères souhaité.

Graphique 9 : La situation des différents pays au regard des objectifs de Kyoto

(écart en 2004 par rapport à l'objectif, en %)



Source : CCNUCC et Commission européenne.

³⁹ La Commission a demandé, en novembre 2006, à 10 États membres de revoir leurs plans. La France a dû retirer le sien (150 millions de tonnes par an contre 132 au cours de la période précédente) pour éviter un refus. Le plan français a été en définitive accepté par la Commission le 25 mars dernier.

Faut-il y voir un lien de cause à effet ? Les pays de l'Union européenne, ne tiennent pas leurs promesses : leurs émissions totales⁴⁰ n'ont baissé que de 0,6 % depuis 1990 et devraient, en 2010, dépasser de 3,5 % leur niveau de 1990, alors que l'Union s'était engagée sur une réduction de 8 %. Selon la Commission, seuls deux États de l'Union à 15 tiendraient leurs objectifs, la Suède et le Royaume-Uni - en raison de l'adoption de politiques volontaristes mais aussi du basculement du charbon au gaz de la mer du Nord pour la production d'électricité -, tandis que la France, qui respecte pour l'instant son objectif de stabilisation (- 0,8 %), dépasserait le sien de 6,4 points. On notera toutefois que ce n'est pas l'avis du ministère français concerné. Mais plusieurs pays de l'ex-Union européenne à 15 présentent en 2004 des écarts très importants par rapport à leurs objectifs et sont mal partis pour satisfaire à leurs obligations : l'Espagne (+ 34 % avec des émissions en hausse de 49 % depuis 1990), l'Autriche (+ 29 % et des émissions en hausse de 16 %) ou encore l'Italie (+ 19 % en hausse de 12 %) et le Portugal (+ 14 % en hausse de 41 %).

Il faut de plus considérer que le champ du marché des permis d'émissions de CO₂ ne concerne qu'environ 70 % des émetteurs. Le trafic aérien, entre autres, y échappe en partie (seuls les vols intérieurs étant intégrés aux quotas maxima). Responsable d'environ 3 % des émissions, il est en constante augmentation certains craignant même que celle-ci n'annule les efforts accomplis dans les domaines de la production énergétique et de l'industrie⁴¹. La Commission européenne a présenté en décembre dernier un projet de directive, qui doit encore être approuvé par les États-membres et le Parlement européen, prévoyant pour l'essentiel d'intégrer le secteur du transport aérien dans le mécanisme d'échange des quotas d'émission de CO₂. Enfin, se posera inévitablement la question de la régulation des émissions des autres gaz à effet de serre et en particulier du méthane (CH₄) et du protoxyde d'azote (N₂O)⁴².

⁴⁰ Les objectifs de Kyoto concernent les émissions nettes totales de GES mesurées en équivalent CO₂ et non celles dues seulement à la consommation d'énergie. Elles tiennent compte des puits naturels de carbone. L'extension des forêts agit négativement sur les émissions nettes (ce qui a été le cas en France dans la période récente). Les évolutions indiquées ci-après présentent donc quelques différences avec celles du I.

⁴¹ Un couple de Français partant en vacances au Caire émet quasiment autant de CO₂ qu'un Egyptien pendant un an ; pour chaque kilomètre parcouru, un passager émet 40 % de plus de ce gaz que s'il se déplaçait en voiture ; les rejets de vapeur d'eau et d'oxyde d'azote sont, par ailleurs, susceptibles de former de l'ozone, un puissant GES ; surtout, les avions rejettent ces gaz essentiellement en altitude, une zone particulièrement sensible de l'atmosphère.

⁴² En France, ces deux gaz, dont les trois-quarts proviennent de l'agriculture, représentent à eux deux près d'un tiers des émissions totales des gaz à effet de serre.

C'est parce que, sous l'impulsion de la Commission, l'Union européenne se préoccupe dès à présent de ce que sera l'après-Kyoto et qu'elle assume la nécessité de passer, après 2012, à une vitesse supérieure en matière de lutte contre le changement climatique qu'elle estime aujourd'hui que les pays développés « *devraient réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 30 % d'ici 2020 par rapport à 1990* » ainsi que le recommandent les scientifiques pour limiter le réchauffement de la planète à 2°C d'ici la fin du siècle par rapport au début de l'ère industrielle. Mais, face à ce qu'on peut qualifier de concurrence déloyale des entreprises des pays n'intégrant pas dans leurs coûts cette contrainte de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'UE27 n'adoptera définitivement cet objectif de 30 % qu'à la condition que « *les autres pays industrialisés s'engagent à des réductions d'émissions comparables et que les pays en voie de développement les plus avancés y contribuent selon leurs responsabilités et possibilités respectives* ». Faute d'accord, l'Union s'engage néanmoins d'ores et déjà à réduire ses propres émissions « *d'au moins 20 %* »⁴³, chacun des États-membres demeurant libre, par ailleurs, de décider s'il aura ou non recours à l'énergie nucléaire. C'est sur ce même pourcentage de 20 % et à cette même échéance de 2020 que les 27 viennent de s'accorder, en mars 2007, pour fixer le quota minimum d'utilisation des énergies renouvelables (éolien, géothermie, hydraulique, solaire et biomasse). Reste toutefois à négocier la répartition des charges entre les pays membres en prenant en considération les caractéristiques propres de chacun d'entre eux. Par ailleurs, la question est posée de l'instauration d'une taxe à l'importation des produits issus de pays refusant de s'inscrire dans le processus initié à Kyoto.

Les États industrialisés parties prenantes du Protocole de Kyoto se sont accordés à Nairobi sur la nécessité de réduire de 50 % les émissions de GES, ce qui devrait permettre de rester sous le seuil de réchauffement maximal de + 2°C défendu par l'Union européenne. Mais sa révision ne s'ouvrira finalement qu'en 2008. La conférence a, par ailleurs, défini les critères de gouvernance d'un fonds d'adaptation destiné à soutenir les pays en développement face aux défis du changement climatique, qui pourrait être opérationnel dès 2007. Elle a retenu le constat selon lequel l'ensemble des rejets liés au transport (pour lequel la demande continue de croître) représente 14 % des émissions mondiales de CO₂ alors que la déforestation en représente 20 à 25 %. Elle s'est aussi accordée sur la nécessité d'attribuer un prix à chaque arbre sauvé, un atelier spécial étant organisé en 2007 pour envisager les moyens de rémunérer les efforts des pays protégeant leurs forêts. Elle a enfin reconnu la nécessité d'une meilleure répartition des projets MDP dans les pays les plus démunis, en insistant sur la nécessité de renforcer les capacités et les infrastructures de ces pays.

⁴³ Réunion des ministres européens de l'environnement du 20 février 2007 à Bruxelles.

Le débat politique et technique sur la capture et le stockage de CO₂ (technologie CCS⁴⁴) a été renvoyé à la conférence de 2007 : il a opposé les gros émetteurs de CO₂, les pays industrialisés et producteurs de pétrole, mais aussi la Chine et l'Inde - dont les économies sont fondées sur le charbon⁴⁵ -, aux pays en développement (dont le Brésil) qui font valoir les incertitudes technologiques et leurs craintes que ces projets ne divertissent l'aide aux projets de développement durable. Quoi qu'il en soit, pour beaucoup d'observateurs, il ne sera pas possible de réduire de moitié les émissions de GES dans le monde sans en passer par cette technologie.

Encadré 2 : Des enjeux essentiels pour l'Afrique

L'Afrique est certainement le continent qui a le plus à perdre du changement climatique⁴⁶ : son climat devrait, en effet, devenir plus variable et connaître des événements météorologiques plus fréquents et plus graves. Ce n'est certes pas un ensemble uniforme : l'Est du continent présente un régime pluvial stable, tandis que le Sahel a connu de grandes variations dans les dernières décennies. Au Nord de cette zone, on observe d'ailleurs depuis quelques années une meilleure pluviométrie. La tendance dominante est cependant au réchauffement et à une baisse des précipitations déjà observée au XX^e siècle, qui devraient aggraver l'accès à l'eau : en 2025, quelque 480 millions d'Africains risquent ainsi de connaître de réelles difficultés parce qu'ils vivront dans des régions aux ressources en eau insuffisantes ; 70 millions d'autres, vivant dans les zones côtières, devront sans doute les quitter, en 2080, du fait de la montée du niveau de la mer.

Par ailleurs, la superficie des terres souffrant de graves limitations environnementales devrait progresser au Sud du Sahara, passant de 80 000 à 600 000 km². Ainsi, les impacts du changement climatique pourraient largement bloquer les efforts de développement dans des secteurs-clé : l'agriculture, déjà fragile, devrait en pâtir tout particulièrement alors qu'elle constitue l'activité de 70 % des Africains. Une dégradation de la sécurité alimentaire est donc à craindre alors même que la demande dans ce domaine va doubler dans les trente prochaines années du fait de l'augmentation de la population, qui risque d'être confrontée à l'expansion de certaines maladies - choléra, paludisme - favorisées par le changement climatique. Les effets négatifs de ce dernier se combinent ainsi avec les autres faiblesses structurelles de l'Afrique : densité des populations, mauvaise organisation de l'accès au marché, dégradation des ressources naturelles.

Paradoxalement, les pays en développement les plus pauvres doivent s'adapter alors qu'ils ne contribuent pratiquement pas au changement climatique, puisque leurs économies n'émettent que de faibles quantités de GES. Pour l'instant, les instruments mis en place par le Protocole de Kyoto ne semblent pas d'un grand secours pour l'Afrique : sur plus de mille projets en cours de MDP, 9 seulement concernent des pays africains ; quant au fonds d'adaptation, que les discussions de Nairobi ont permis de définir, il ne dispose pas d'un financement à la hauteur des enjeux. Reste la voie prometteuse des technologies douces et à bas coûts, tel que la « récolte » des eaux de pluie, dont l'application pourrait soulager le « stress hydrique » de l'Afrique mais qui suppose des moyens et des structures de diffusion encore en devenir.

⁴⁴ *Carbon Capture and Storage (CCS)*

⁴⁵ En 2003, le charbon a dépassé le pétrole au premier rang des sources d'émission de CO₂ liées à l'énergie à l'échelle planétaire, position qui se confirmerait, au fil des ans, jusqu'en 2030 selon l'AIE.

⁴⁶ Cf. *Report on the african regional workshop on adaptation*, UNFCCC, 2006 et *Mapping climate vulnerability and poverty in Africa ; where are the hot spots of climate change and household vulnerability ?*, ILRI, 2006.

4. Quels enjeux économiques ?

Après la diffusion du documentaire de l'ex-vice-président américain Al Gore sur le réchauffement climatique (*Une vérité qui dérange*), la publication du rapport de M. Nicholas Stern, ancien chef économiste et vice-président de la Banque mondiale, sur l'économie du changement climatique a apporté une pierre supplémentaire à la construction souhaitable d'une réponse plus adaptée aux enjeux environnementaux⁴⁷.

Commandé par le chancelier de l'échiquier britannique, M. Gordon Brown, au lendemain du sommet du G8 de Gleneagles (Écosse, juillet 2005), ce rapport⁴⁸ sur les conséquences économiques du réchauffement pour le Royaume-Uni et le monde d'ici 2100 a été remis au Premier ministre, M. Tony Blair, le 30 octobre dernier. Ses conclusions sont sans équivoque : l'analyse des impacts du changement climatique et de leurs coûts dans le scénario du laisser-faire indique qu'ils pourraient représenter une perte de PIB mondial comprise entre 5 et 20 % à l'horizon 2050 (soit jusqu'à 850 euros par personne⁴⁹), entraînant une crise d'une ampleur comparable à celle de 1929, avec son cortège de chômage de masse, de dictatures et de guerres ; à l'inverse, un scénario de maîtrise des émissions et de stabilisation rapide des concentrations de GES à un niveau faible, ne représenterait, si les meilleures technologies étaient partout utilisées, qu'un coût de l'ordre de 1 % du PIB mondial (270 millions d'euros, soit 25 dollars par an et par tonne de CO₂ évitée). Le débat économique à propos des politiques climatiques s'en trouve donc profondément renouvelé, en particulier vis-à-vis d'une administration américaine qui continue de clamer que les politiques prônées par l'Europe dans ce domaine mettent gravement en danger la santé des économies.

Pour l'évaluation des coûts, le rapport Stern se distingue des évaluations antérieures sur deux points essentiels : tout d'abord, la « *fonction d'utilité sociale* » retenue prend en compte les aspects de solidarité intra et intergénérationnelles qui sont au cœur de la problématique du développement durable. Cela conduit à attribuer un poids plus important aux dommages économiques lorsqu'ils surviennent dans les régions pauvres du monde et ne pas minorer la valeur des dommages futurs, comme cela se produit lorsqu'on utilise un taux d'actualisation constant. Par ailleurs, l'exploration des dommages est plus complète que de coutume puisque l'évaluation est menée à trois niveaux : en calculant les seuls effets marchands, puis en ajoutant les risques d'évolution climatique « catastrophique », enfin en estimant les conséquences non-marchandes liés à la santé humaine ou à la destruction des écosystèmes. C'est cette évaluation étendue des dommages qui conduit à la révision à la hausse des

⁴⁷ Cf. également les rapports pour le Conseil d'analyse économique de MM. Dominique Bureau et Michel Mougeot intitulé *Politiques environnementales et compétitivité* (2004), M. Roger Guesnerie, *Kyoto et l'économie de l'effet de serre*, MM. Alain Lipietz, Dominique Bureau, Jean-Charles Hourcade, Olivier Godard et Claude Henry, *Fiscalité de l'environnement* (1998).

⁴⁸ *The economics of climate change*, octobre 2006.

⁴⁹ Chaque tonne de CO₂ supplémentaire émise entraîne des coûts de l'ordre de 85 dollars par an.

coûts du changement climatique et constitue la contribution originale essentielle du rapport⁵⁰.

Pour faire face à cet enjeu, M. Nicholas Stern propose, en premier lieu, de « mettre un prix sur le carbone », sans choisir entre la taxe et les quotas ou entre les normes et les signaux-prix. En revanche, il permet d'imaginer l'architecture d'un système international hybride et évolutif pour la limitation des émissions dans différents secteurs et différents pays. Le système européen des quotas échangeables est fort justement présenté comme la base de départ d'un futur grand marché international du carbone, voué à s'agrandir quand de nouvelles industries, de nouveaux pays, voire des États fédérés américains décideront de s'y associer⁵¹. Pour les secteurs d'émissions dispersées, les États doivent être libres de choisir, en fonction des préférences nationales, la solution la plus adaptée pour réduire les émissions ; il leur faudra alors trouver le bon équilibre entre le recours aux normes et le choix du niveau de la taxe CO₂ sur les énergies fossiles.

*
* *

⁵⁰ Il faut cependant noter que l'évaluation de Nicolas Stern ne prend pas en compte les éventuels effets positifs du réchauffement

⁵¹ Créé le 1^{er} janvier 2005, le *European Climate Exchange* (ECE) est la bourse européenne du CO₂ au sein de laquelle s'échangent les permis à polluer dans la zone. Il s'agit d'un marché de gré à gré sur lequel les ventes et les achats de droits des entreprises se font au comptant. L'ECE a pour objectif de répartir de manière efficace les quotas de pollution mais ceux attribués en 2005 ont excédé les besoins (1,785 milliards de tonnes pour 1,829 autorisés), ce qui a provoqué une baisse des prix du droit à polluer. *Powernext Carbon*, née en juin 2005, est la version française de la bourse européenne. La mise en place d'un marché international est prévue en 2008, date à laquelle les pays signataires du Protocole de Kyoto se sont engagés à réduire leurs émissions.

III - L'ÉNERGIE EN FRANCE ET LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Dans le contexte d'une consommation d'énergie qui ne cesse de croître, en Europe comme ailleurs, la prééminence des sources fossiles (pétrole, gaz et charbon principalement, c'est-à-dire celles dont la combustion libère notamment du gaz carbonique dans l'atmosphère contribuant ainsi au réchauffement de la planète) ne s'atténue pas⁵². Pour la France, en particulier, le scénario « tendanciel » le plus récent⁵³ considère que la consommation d'énergie primaire de notre pays augmenterait de 26 % entre 2000 et 2030. Plus grave, la consommation d'énergies fossiles croîtrait encore plus rapidement, de 36 % sur la même période, conduisant mécaniquement à une progression de leur part dans la consommation totale et à une accélération des émissions de CO₂.

La spécificité nucléaire de la France ne l'exonère donc en rien de tout faire pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Mais, si des efforts supplémentaires pourraient être faits dans la production d'électricité en favorisant la substitution d'énergies propres aux énergies fossiles et en développant les énergies renouvelables, les experts considèrent généralement que c'est la maîtrise de la consommation d'énergie, en particulier dans les transports et l'habitat, qui concourra le plus à la réduction de ces émissions. En exploitant ces trois pistes, le groupe de travail dit « du facteur 4 »⁵⁴ estime possible de diviser par quatre les émissions de CO₂ d'ici à 2050.

⁵² Voir I : « La consommation d'énergie : état des lieux ».

⁵³ C'est-à-dire ce qui se passerait si aucune politique ou mesure supplémentaire n'était prise par rapport à celles en vigueur. Le scénario décrit ici a été établi en 2004 par la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

⁵⁴ Ce groupe présidé par M. Christian de Boissieu était composé de 31 personnalités choisies pour leurs compétences dans des milieux divers (élus professionnels, associations, syndicats, académiques, universitaires). Il visait à explorer la faisabilité de la « Division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050 », objectif inscrit dans le Plan climat et dans la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique. Il a publié son rapport en août 2006.

Tableau 3 : Comparaison des structures de consommation d'énergie primaire dans le monde, dans l'Union européenne et en France

(en % du total de la consommation d'énergie primaire, données 2005)

	Monde	UE 25	France
Charbon	25,1	17,7	5,1
Produits pétroliers	34,3	37,3	33,5
Gaz	20,9	23,8	14,6
<i>Sous-total sources fossiles</i>	<i>80,3</i>	<i>78,8</i>	<i>53,2</i>
Nucléaire	6,4	14,6	40,5
Hydraulique	2,2	1,5	1,9
Géothermie, solaire, éolien	0,5	0,7	0,1
Biomasse et déchets	10,6	4,4	4,3
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Source : Agence internationale de l'énergie, calculs Conseil économique et social.

1. Électricité nucléaire : une spécificité française en Europe

La France a pris la décision, au début des années 1970, de développer de manière volontariste sa production d'énergie nucléaire. L'objectif était initialement de parvenir à une moindre dépendance vis-à-vis d'hydrocarbures en quasi-totalité importés, soumis à de violentes secousses sur les prix - les « chocs pétroliers » - et, les deux aspects étant d'ailleurs liés, en provenance de régions où s'accumulent de fortes tensions géopolitiques. Cet objectif a été en bonne partie atteint puisque le taux de dépendance énergétique de notre pays (c'est-à-dire le rapport entre l'énergie produite - importations déduites - et l'énergie consommée nationalement) a doublé, passant de 25 % en 1973 à 50 % aujourd'hui⁵⁵.

Avec la prise de conscience des menaces qui pèsent sur la planète en raison du réchauffement climatique, le choix de ce mode de production trouve aujourd'hui une légitimité supplémentaire puisque les centrales nucléaires n'émettent pas de gaz à effet de serre et notamment pas de CO₂. En revanche, le développement de l'énergie nucléaire présente des risques spécifiques qui nécessitent d'importantes mesures de précautions et un suivi à très long terme : risque de prolifération (c'est-à-dire de détournement des combustibles nucléaires à des fins militaires), possibilités d'accidents voire d'attentats (avec les émissions de radiations qui peuvent en découler), démantèlement des centrales

⁵⁵ Bien que l'uranium soit importé, l'électricité nucléaire est considérée comme étant d'origine nationale dans la mesure où - contrairement à l'électricité produite par des combustibles fossiles - le coût de cette matière première est minime par rapport à la valeur ajoutée de l'ensemble de la chaîne de production (environ 5 % du total). Par ailleurs, l'offre et la demande mondiales d'uranium sont telles qu'il n'y a pas lieu de craindre, en principe, de tension sur les approvisionnements ou sur les coûts (le principal producteur mondial est le Canada).

arrivées en fin de vie et gestion des déchets radioactifs⁵⁶. Le consentement des Français au nucléaire n'exclut pas de forts questionnements comme en témoignent les débats et les doutes persistants des populations concernées relatifs à l'enfouissement de ces derniers.

Tableau 4 : La production d'électricité dans le monde, dans l'Union européenne et en France par source d'énergie

(en % du total de la production d'électricité, données 2004)

	Monde	UE 25	France
Thermique	67,4	56,6	10,2
Hydraulique	16,3	10,6	11,8
Nucléaire	15,9	31,1	77,9
Éolien et solaire	0,4	1,7	0,1
Total production d'électricité	100,0	100,0	100,0

Source : DGEMP, Enerdata, calculs Conseil économique et social.

Cette orientation se traduit par une grande originalité dans le profil énergétique de la France : notre pays est aujourd'hui le deuxième producteur mondial d'électricité nucléaire (avec 16 % du total mondial) derrière les États-Unis (30 %) et devant le Japon (10 %), l'Allemagne (6 %), la Russie et la Corée du Sud (5 % chacun). Il est celui dont la part du nucléaire dans la production totale d'électricité est la plus élevée (78 %), loin devant la Suède (50 %) et l'Ukraine (48 %)⁵⁷. Notre pays assure également à lui seul plus de 44 % de la production d'énergie nucléaire au sein de l'Union européenne à 27 (voir graphique ci-dessous), c'est-à-dire plus à lui seul que ses cinq suivants immédiats dans ce domaine (Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Espagne et Belgique).

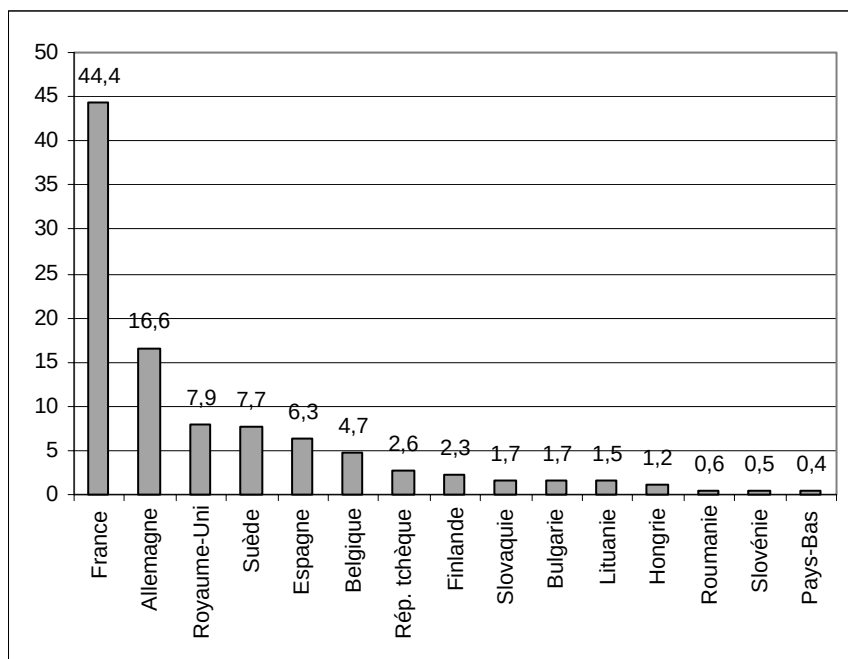
Tout ceci explique naturellement que l'électricité n'est produite dans notre pays que pour 10 % (contre plus des 2/3 sur l'ensemble de la planète) à partir de centrales thermiques classiques utilisant du charbon, du gaz ou du pétrole.

⁵⁶ Ces derniers sont relativement peu volumineux (environ 1 kg par habitant et par an) par rapport aux autres déchets industriels mais une petite partie d'entre eux est particulièrement toxique et d'une très longue durée de vie (des milliers d'années). Voir aussi l'avis du Conseil économique et social rendu au gouvernement le 15 mars 2006 sur le *Projet de loi sur la gestion des matières et déchets radioactifs* (Rapporteuse : Mme Anne Duthilleul, JO, avis et rapport du Conseil économique et social n° 2006-03 publié le 20 mars 2006).

⁵⁷ La part du nucléaire dans la production totale d'électricité est de 37 % pour la Corée du Sud, 28 % pour l'Allemagne, 26 % pour le Japon, 20 % pour les États-Unis et le Royaume-Uni et de 16 % pour la Russie. Tous les autres pays de la planète se situent sous la moyenne mondiale (16 %).

Graphique 10 : La part de chaque pays dans la production totale d'énergie nucléaire dans l'Union européenne à 27

(en % du total, données 2004)



Les 12 pays de l'UE 27 ne figurant pas sur ce graphique n'ont pas actuellement de centrale nucléaire en fonctionnement.

Source : Eurostat, calculs et graphiques Conseil économique et social.

Il semble bien, par ailleurs, que la priorité désormais accordée au réchauffement climatique se traduise, en Europe, par une nouvelle approche qui pose la question du nucléaire à usage civil en des termes nouveaux. En effet, au cours des dernières décennies, les risques non négligeables rappelés plus haut avaient conduit de nombreux États, sous la pression des opinions publiques, à ne pas s'engager dans cette voie et même, pour certains d'entre eux, à envisager de « sortir du nucléaire ». C'est ainsi que la Suède, après le référendum de 1980, a prévu son abandon à long terme tandis que, depuis cette date, des moratoires ont été décidés en Espagne, en Belgique ou en Italie⁵⁸. En Allemagne, le gouvernement de M. Schröder (issu d'une coalition SPD-Verts) a décidé le principe d'une fermeture progressive mais totale des centrales nucléaires du pays à l'horizon 2020.

⁵⁸ L'élargissement récent de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale a également conduit à la fermeture de certains réacteurs nucléaires aux normes de sécurité jugées insuffisantes, en particulier en Lituanie, en Slovaquie et, dernièrement, en Bulgarie.

Va-t-on assister à un retournement de tendance ? La Finlande a ainsi décidé en 2002 de se doter d'un nouveau réacteur qui devrait être le premier d'une nouvelle génération dans le monde (de type EPR comme, en France, le projet Flamanville 3 dont la construction doit démarrer à la fin 2007 pour une mise en service en 2012). Le problème ressurgit dans plusieurs pays comme, par exemple, au Royaume-Uni où les gisements de pétrole et de gaz de la mer du Nord avaient permis de surseoir au débat ces dernières années. Le choix de l'Allemagne, en particulier, pourrait bien être déterminant : le programme de la nouvelle coalition gouvernementale (CDU-CSU / SPD), issue des élections de septembre 2005 et dirigée par Mme Angela Merkel, a en principe confirmé l'orientation du gouvernement précédent. Mais les récentes inquiétudes concernant les livraisons de pétrole et de gaz russe ont fourni l'occasion de réouvrir le dossier.

Enfin, la Commission européenne elle-même pousse, de fait, à sa relance. Ainsi, tout en admettant qu'il appartient à chaque État-membre de recourir ou non à l'énergie nucléaire, elle considère, notamment dans son « paquet énergie » publié le 10 janvier 2007, que *« l'énergie nucléaire est l'une des ressources d'énergie à faible émission de carbone les moins chères actuellement produites dans l'UE et qui présente des coûts de production relativement stables »*.

2. Un bilan français contrasté dans le domaine des énergies renouvelables

Au regard de l'importance prise par l'énergie nucléaire dans le bilan énergétique de la France, la place occupée par les énergies renouvelables peut sembler au premier abord, très réduite. Pour s'en tenir à l'électricité d'origine renouvelable, selon Eurostat, la France se situait en 2005 au 14^{ème} rang de l'Union européenne à 27, avec seulement 11,3 % de sa consommation produite à partir d'énergies renouvelables. Ce résultat situait notre pays sous la moyenne de l'Union (14,2 %) et très loin de la meilleure performance européenne, celle de l'Autriche (57,7 %).

Il est aussi encore largement en deçà de l'objectif indicatif de 21 % fixé pour notre pays à l'horizon 2010 figurant en annexe de la directive du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001, et dont on voit mal désormais comment il pourrait être atteint à l'échéance prévue.

Toutefois, au delà de cette approche globale, les données détaillées par type d'énergie (disponibles dans le tableau ci-dessous pour l'UE à 15 et pour l'année 2004) autorisent une analyse plus nuancée.

Tableau 5 : L'électricité produite à partir des différents types d'énergies renouvelables dans l'Union européenne à 15

(Production d'électricité en TWh, données 2004)

	Hydraulique (1)	Eolien	Biomasse (2)	Géothermie, solaire	Total
Allemagne	21,1	25,5	9,3	0,6	56,4
Autriche	36,4	0,9	1,9	0,0	39,3
Belgique	0,3	0,1	1,0	0,0	1,5
Danemark	0,0	6,6	3,2	0,0	9,8
Espagne	31,6	15,6	6,3	0,1	53,5
Finlande	15,1	0,1	10,4	0,0	25,6
France	60,2	0,6	3,5	0,0	64,3
Grèce	4,7	1,1	0,1	0,0	5,9
Irlande	0,6	0,7	0,1	0,0	1,4
Italie	39,6	1,8	2,7	5,5	49,6
Luxembourg	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2
Pays-Bas	0,1	1,9	3,3	0,0	5,3
Portugal	9,9	0,8	1,5	0,1	12,3
Royaume-Uni	4,9	1,9	7,3	0,0	14,1
Suède	60,1	0,9	7,2	0,0	68,1
Total UE 15	284,7	58,6	57,9	6,2	407,4

(1) : Hors pompes, y compris l'usine marémotrice de la Rance (France). (2) : Bois-énergie + déchets renouvelables + biogaz.

Source : Agence internationale de l'énergie.

La France apparaît ainsi comme le principal producteur européen d'**énergie hydraulique** avec la Suède, devant l'Italie et l'Autriche. Cette source fournit à notre pays l'essentiel (**94 %**) de sa production d'électricité à partir des énergies renouvelables (cette proportion est de 93 % pour l'Autriche, 88 % pour la Suède et 80 % pour l'Italie, pour une moyenne de 70 % dans l'ensemble de l'UE 15). La production hydraulique est toutefois en forte diminution, tendance qui s'est confirmée en 2005 en raison d'un manque de pluviosité se traduisant par un faible remplissage des barrages.

L'**énergie éolienne**, quant à elle, ne participe que pour moins de **1 %** à ce bilan dans notre pays (contre 14 % en moyenne pour les Quinze). L'effort est sans commune mesure avec celui l'Allemagne, champion européen dans ce domaine qui en tire 45 % de son électricité réalisée à partir d'énergies renouvelables, ni même avec celui de l'Espagne ou du Danemark. La France apparaît cependant en forte progression et a franchi le seuil symbolique des 1 000 mégawatts (1 TWh) dans le courant de l'année 2006. Mais le développement plus significatif de ce type de production (en particulier *via* la filiale « Énergies nouvelles » d'EDF dont l'objectif est d'atteindre 20 % du

marché de l'éolien en France) doit faire face à certaines oppositions en raison de son impact sur les paysages et de ses nuisances sonores.

L'Union tire également de la **biomasse** 14 % de son électricité produite à partir d'énergies renouvelables. Les meilleurs résultats dans ce domaine sont réalisés par la Finlande (40 % de son électricité d'origine renouvelable provient de cette source) et l'Allemagne tandis que notre pays, pourtant également bien doté en forêts, n'en tire que **5 %** et figure au 6^{ème} rang européen. Cette électricité d'origine thermique a cependant connu plusieurs années de sensible croissance en liaison avec la mise en service de nouvelles unités de traitement (et notamment de valorisation électrique) des déchets urbains.

Enfin, la production française en matière de **géothermie** et de **solaire photovoltaïque** est pratiquement négligeable dans ce bilan (2 % en moyenne pour l'ensemble des Quinze). L'Italie est ici le pays le plus déterminé en Europe (11 % de son électricité produite à partir de sources renouvelables), très loin devant l'Allemagne et les autres pays du Sud que sont le Portugal et l'Espagne. Les perspectives dans ce domaine demeurent encore incertaines dans notre pays, du moins en métropole : après deux années de forte croissance, la puissance totale des capteurs reliés au réseau installés en 2005 auraient même diminué selon les premières estimations.

On notera qu'en valeur absolue, notre pays arrivait tout de même au total, avec une production de 64,3 TWh, en seconde position derrière la Suède (68,1 TWh) et devant l'Allemagne (56,4 TWh), l'Espagne (53,5 TWh) et l'Italie (49,6 TWh). Parmi les principales économies européennes, on observera aussi la très médiocre performance du Royaume-Uni (14,1 TWh).

À côté de la production d'électricité d'origine renouvelable, il faut également signaler la production thermique d'origine renouvelable, c'est-à-dire la production d'énergie sous forme de chaleur ou de force motrice qui constitue en métropole les 2/3 de la production d'énergie à partir de sources renouvelables (4,9 Mtep sous forme électrique pour 10,2 Mtep sous forme thermique en 2005).

Cette énergie thermique est essentiellement assurée aujourd'hui par la filière bois-énergie (85 %) puis par les agrocarburants (5 %, en hausse significative tant dans la filière éthanol que dans celle des biodiésels), les pompes à chaleur (4 %) et les déchets urbains renouvelables (3 %), le solaire thermique (en nette progression également), la géothermie, le biogaz et les résidus de récolte occupant le reste.

3. L'intensité énergétique des économies et le gisement des économies d'énergie

Parallèlement au développement des énergies renouvelables, le « Plan climat » mis en place par la France pour la période 2004-2012 et la loi-programme des orientations de la politique énergétique (loi POPE du 13 juillet 2005) mettent l'accent sur la nécessité de réduire l'intensité énergétique (de 2 % par an d'ici 2015 et de 2,5 % par an en 2030) et sur la diminution des émissions de gaz à effet de serre (3 % par an dans la perspective de les diviser par quatre à l'horizon 2050)⁵⁹.

3.1. Réduire la consommation d'énergie à production égale

La comparaison des degrés « d'intensité énergétique » des économies nationales revient à comparer la quantité d'énergie nécessaire pour produire la même quantité de biens et de services (consommation intérieure brute d'énergie divisée par le PIB). Les dernières données disponibles (année 2004, *cf.* le graphique ci-dessous) montrent une performance plutôt honorable de notre pays, ici classé à la cinquième place des 27 pays de l'Union européenne, entre l'Allemagne et l'Italie, les économies les plus efficaces sur ce plan étant le Danemark (qui apparaît au même niveau que le Japon), l'Autriche et l'Irlande

L'ensemble de l'Union (à 25) présente un résultat un peu supérieur à celui des trois principales économies de la zone euro mais, pour une même valeur de production, les États-Unis consomment 50 % d'énergie en plus (écart qui atteint même 67 % avec l'économie française). Cette moyenne européenne augmentera toutefois lorsque les calculs prendront en compte les deux plus récents adhérents, la Bulgarie et la Roumanie, dont les appareils de production présentent, à l'heure de leur intégration, une efficacité énergétique 6 à 8 fois moindre que l'ensemble de l'UE à 25. Les dix nouveaux États-membres de l'UE situés en Europe centrale figurent d'ailleurs aujourd'hui aux dix dernières places selon ce critère.

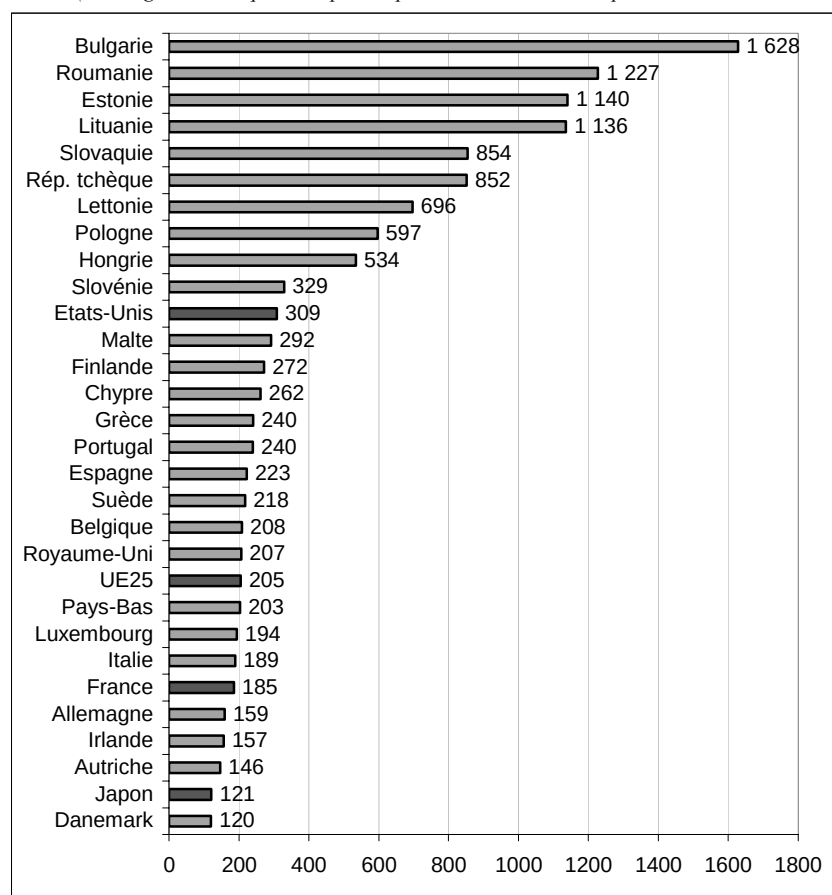
Il n'y a là toutefois rien d'irréversible puisque l'on peut constater que, sur la période 1993-2004, ces pays sont aussi ceux qui - avec l'Irlande et le Luxembourg - ont le plus progressé dans ce domaine, probablement en raison des importantes restructurations qu'ont connu leurs industries lourdes (seule la Slovaquie fait à peine mieux que la moyenne de l'UE à 25 mais ce pays était déjà la plus proche des standards européens). Ainsi, en une dizaine d'années et à niveau de production identique, la Pologne a-t-elle réduit de 63 % sa consommation énergétique contre 15 % en moyenne au sein de l'Union. Les performances des autres anciens « pays de l'Est » s'étagent de - 43 % (la Lettonie) à - 25 % (la République tchèque). On notera, à l'inverse, que la situation de deux pays européens s'est dégradée au cours de cette même période, celle de

⁵⁹ Voir aussi *Les enjeux de l'après-Kyoto*, avis du Conseil économique et social adopté le 26 avril 2006 (rapporteuse : Mme Elyane Bressol, JO avis et rapports du Conseil économique et social, n° 2006-07, publié le 3 mai 2006).

l'Espagne (+ 3 %) et du Portugal (+ 5 %). C'est également le cas, à l'extérieur de l'Europe, du Japon avec + 3 %. Quant à la France, son ratio consommation d'énergie / PIB a reculé de 11 % et celui des États-Unis de 18 %.

Graphique 11 : L'intensité énergétique de l'économie des États-membres de l'Union européenne à 27 pays, des États-Unis et du Japon en 2004

(En kilogramme d'équivalent pétrole pour 1000 euros de PIB, prix constants 1995 = 100)

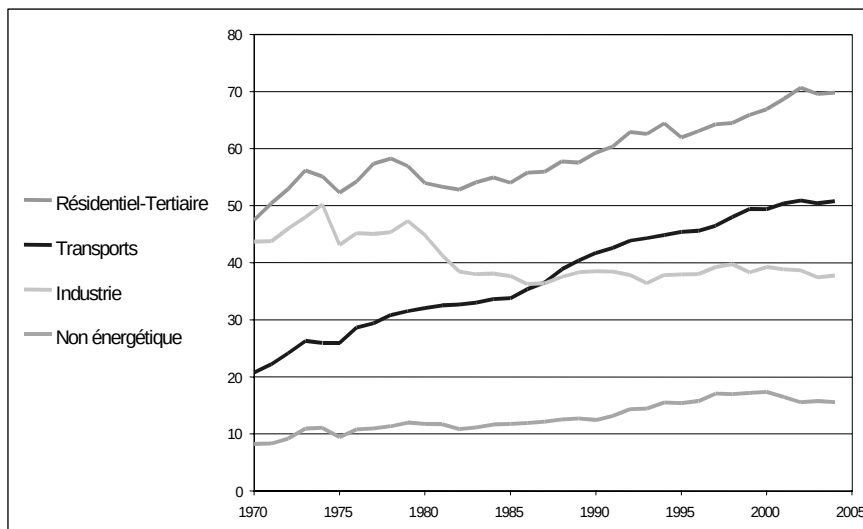


Source : Eurostat, graphique Conseil économique et social.

3.2. Économies d'énergie : priorité aux bâtiments et aux transports

Six grands secteurs se partagent actuellement la responsabilité des émissions de gaz à effet de serre en France : l'industrie hors énergie (25 % du total des émissions) est celui dans lequel les progrès les plus significatifs ont déjà été menés ; les émissions dues à l'agriculture (21 %), à l'industrie de l'énergie (14 %) et aux déchets (4 %) sont également en recul aujourd'hui par rapport aux niveaux atteints en 1990 ; restent les transports (21 %) et le résidentiel-tertiaire (16 %) dont les émissions continuent à augmenter et sur lesquels doivent désormais porter principalement les efforts.

Graphique 12 : Les dynamiques de consommation d'énergie



Source : ADEME.

S'agissant d'abord du **logement** et plus largement des bâtiments tertiaires, la consommation moyenne annuelle d'énergie est proche de 400 kWh d'énergie primaire par m² chauffé. La contrainte de réduction des émissions de CO₂ mais également la hausse inéluctable du coût de l'énergie nécessiteront de parvenir à une consommation de l'ordre d'une centaine de kWh en 2050 pour l'ensemble des bâtiments en service dont environ 50 kWh pour les usages de chauffage des locaux et de l'eau chaude sanitaire. Cette amélioration des performances énergétiques (architecture, isolation, matériaux...) devra composer avec des progrès dans les autres aspects de l'habitat (confort, santé, environnement...), notamment les ambiances lumineuse et sonore ou encore les exigences liées au vieillissement de la population (accessibilité, sécurisation, ergonomie). Plus généralement, comme l'affirmait notre assemblée dans son avis sur *Les enjeux de*

l'après Kyoto (rapporteuse Mme Élyane Bressol)⁶⁰, « La mobilisation des politiques d'aménagement du territoire est indispensable. La répartition spatiale des activités (emplois, logements, services, commerces) a profité depuis un demi-siècle d'un coût décroissant du transport. Il en est résulté un allongement des distances. Une optimisation d'ensemble du secteur transport conduira à une maîtrise de la mobilité contrainte quotidienne (déplacements domicile-travail, courses) par une plus grande mixité des fonctions urbaines ». Cette même préoccupation était déjà présente dans l'avis sur Le logement de demain. Pour une meilleure qualité de vie (rapporteuse : Mme Cécile Felzine⁶¹), « souhaitant que les aides publiques ne soient pas accordées dans les opérations de construction favorisant l'étalement urbain » et que soit « privilégiée la réflexion par îlot et par quartier afin de redensifier l'existant tout en favorisant les maisons de ville groupées, le petit habitat collectif et la rénovation ».

Les acteurs concernés sont mobilisés dans le cadre du PREBAT (programme national de recherche sur l'énergie dans les bâtiments) mis en place en 2005⁶² et visant à inscrire durablement le secteur dans une logique d'amélioration avec trois grands objectifs : la modernisation des bâtiments existants ; la conception des bâtiments neufs ; la préfiguration des bâtiments de demain dits « à énergie positive » (c'est-à-dire pouvant fournir plus d'énergie qu'ils n'en consomment). La recherche-développement dans ce domaine est également encouragée via la Fondation Bâtiment Énergie⁶³.

Enfin, parmi les mesures récentes et s'appliquant de fait plutôt au parc de logement existant, l'accent peut être mis sur les crédits d'impôts (pour les matériels de chauffage plus efficaces, les dispositifs d'économie d'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables), les diagnostics et les certificats de performance énergétique des logements (étiquettes énergie indiquant la classe du logement comme cela existait déjà pour les appareils électro-ménagers) ou encore la transformation des Codevi en livrets développement durable (épargne défiscalisée) ouvrant droit à des prêts aux particuliers pour des travaux d'économie d'énergie. Il s'agit non seulement de consommer moins, mais de consommer mieux, en orientant les usages vers des énergies moins productrices de gaz à effet de serre.

⁶⁰ JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 7 du 3 mai 2006.

⁶¹ JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 2005-26 du 21 décembre 2005.

⁶² Ce programme réunit l'ANR (Agence nationale de la recherche), l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), le PUCA (Plan urbanisme construction et architecture), l'ANAH (Agence nationale d'amélioration de l'habitat), l'ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine) et les ministères concernés, il est doté de 15 millions d'euros à partir de 2007.

⁶³ Organisme constitué et dotée par Arcelor, EDF, Gaz de France et Lafarge à hauteur de 4 millions d'euros, abondés par le ministère de la Recherche à hauteur de 4 millions d'euros également.

Dans le domaine des **transports**, la stratégie de recherche s'articule autour des axes suivants :

- une meilleure organisation des transports visant à infléchir la croissance des trafics routiers (incitations à la diminution du nombre et de la longueur des déplacements) ou un report vers des modes moins polluants tels que le ferroviaire, le fluvial ou les transports collectifs de voyageurs ce qui suppose de les rendre plus attractifs en termes de fiabilité, de productivité ou même de confort ;
- l'émergence des technologies les mieux adaptées à chaque usage des transports avec notamment le développement de véhicules alternatifs à ceux utilisant des moteurs à essence ou diesel (hybride, hybride rechargeable, électrique, piles à combustible...) mais aussi les nouvelles techniques de combustion permettant une amélioration des véhicules thermiques classiques. Il faut toutefois constater le relatif échec ces dernières années des tentatives de commercialisation de véhicules électriques, en raison principalement des problèmes d'autonomie, de coût et de fiabilité des batteries, non encore résolus aujourd'hui. D'autre part, compte-tenu de la lenteur du renouvellement du parc de voitures particulières, l'ADEME estime que la pénétration d'une nouvelle technologie se traduit par un équipement de 50 % du parc en 13 ans et de la quasi-totalité (95 %) en 24 ans.

Dans ce domaine, le Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT) rassemble les acteurs de la recherche tant industriels que laboratoires publics ainsi que les financeurs (ministères concernés et agences spécialisées) afin de définir les orientations de recherche en cohérence avec les stratégies des groupes industriels et de labelliser les projets de R&D, en liaison avec les programmes européens de recherche. Parallèlement, l'Agence de l'innovation industrielle (AII) est susceptible de s'impliquer fortement. Le Conseil de surveillance de l'AII (mise en place en août 2005) a ainsi approuvé en avril 2006, parmi ses premiers « Programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle » (PMII), les projets HOMES (présenté par Schneider Electric) pour les économies d'énergie dans le bâtiment et Neo Val (présenté par Siemens France) visant à développer une nouvelle génération de métro automatique beaucoup plus économe, elle aussi, en énergie. En juillet 2006, le programme de Véhicule Hybride HDi (proposé par PSA Peugeot Citroën et dont les émissions de CO₂ devraient être réduites d'environ 30 %) a également été retenu. Enfin, le 15 février 2007, le programme LO_wCO₂MOTION (proposé par l'équipementier automobile Valéo) a été approuvé et vise à franchir une nouvelle étape dans la réduction de la pollution engendrée par les automobiles. La Commission européenne a autorisé, le 22 février 2007, l'apport public de 26,5 millions d'euros apportée au projet Neo Val qui lui avait été notifié en octobre 2006. Il s'agissait de sa première décision concernant le régime d'aide de l'AII : si

celui-ci avait été globalement accepté par la Commission en juillet 2006, les dossiers dépassant certains seuils font tout de même l'objet d'un examen individuel approfondi.

Les perspectives apparaissent moins nettes cependant dans d'autres secteurs des transports particulièrement gourmands en énergies fossiles tel que le transport aérien.

Encadré 3 : Les évolutions technologiques dans le domaine de l'énergie⁶⁴

Cet inventaire, réalisé par un des groupes de travail de la commission « Énergie » du Centre d'analyse stratégique (CAS) placé auprès du premier ministre, est présenté, pour chaque énergie, selon trois stades de maturité : « quasi sûr » (horizon à court terme), « *probable* » (horizon à moyen terme, pas avant 2020) ou « possible » (horizon de long ou de très long terme, pas avant 2040-2050).

Le CAS précise qu'« *il reste entendu que cette présentation se fonde autant sur la perspective de progrès continus dans tous les domaines que sur celle de sauts technologiques qui impliquent naturellement des stades intermédiaires avant la mise en service industrielle en vraie grandeur (mise en place de prototypes industriels). Il s'agit donc seulement, à ce stade, d'un pronostic sur la possibilité de disposer de ces technologies à un stade industriel. Leur viabilité économique sera évaluée dans la suite des travaux. Par ailleurs, les délais nécessaires pour la prise des décisions administratives et politiques - en particulier les délais attachés aux procédures d'autorisation - ne sont pas pris en compte ; ils peuvent être parfois considérables, supérieurs à 10 ans dans le cas par exemple des procédures d'autorisation de création ou d'extension de stockages de gaz souterrains* ».

Charbon

Quasi sûr (2015-2020) : amélioration du rendement des centrales (de 30 à 50 %) ; captage du CO₂ par oxy-réduction ou post-combustion ; combustion supercritique, hyper critique. Probable (2015-2020) : captage du CO₂ par oxy-réduction permettant la production d'hydrogène. Possible (après 2015-2030) : stockage géologique du CO₂ après captage.

Pétrole et gaz

Quasi sûr (d'ici 2025) : améliorations des performances de prospection géologique et des rendements d'exploitation des gisements (en cours) ; amélioration du rendement des centrales à gaz jusqu'à 60 % (2010-2015). Possible (après 2020) : récupération assistée des hydrocarbures par sources à haute température.

Éolien

Quasi sûr (d'ici 2015) : amélioration légère des coûts à terre par effet de masse ; amélioration des rendements et des coûts pour la production off-shore.

Solaire photovoltaïque

Quasi sûr : amélioration des coûts et des rendements en technologie actuelle (silicium cristallin). Probable : amélioration des coûts et des rendements par technologie silicium couches minces. Possible : utilisation des matériaux organiques comme semi-conducteurs à la place du silicium.

⁶⁴ Voir aussi : *Recherches et technologies du futur : quelles orientations pour la production et la consommation d'énergie*, avis du Conseil économique et social adopté le 13 décembre 2006 (Rapporteur : Mme Marie-Odile Paulet, JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 2006-25 publié le 21 décembre 2006).

Solaire thermique

Progrès continus sur fabrication industrielle.

Nucléaire

Quasi sûr (2015-2030) : amélioration des performances de la génération III (type EPR) de l'ordre de 15 %. Probable (2020) : traitement et recyclage de davantage de déchets nucléaires à vie longue. Possible (2040) : réacteurs très avancés dits de génération 4 (gain d'un facteur 50 sur l'utilisation de l'uranium).

Biomasse

Quasi sûr (2010-2015) : développement des agrocarburants de première génération (incorporation jusqu'à 7 % dans les carburants traditionnels). Probable (2015-2030) : agrocarburants de deuxième génération (valorisation de l'ensemble de la plante).

Hydrogène

Probable (2010-2030 ?) : hydrogène comme moyen de stockage de l'énergie électrique ; stockage industriel sous pression (370-700 bars) ; moteurs thermiques à hydrogène ; piles à combustibles de petite taille pour applications portables. Possible (2025-2040) : production massive (thermochimie, nucléaire, électrolyse haute température, solaire haute température) ; réseaux de distribution grand public ; véhicules légers à pile à combustible ; technologie SOFC.

Véhicules automobiles

Quasi sûr (2010-2015) : développement du véhicule hybride ; réduction de la consommation et des émissions de CO₂ de 30 % par rapport aux performances actuelles (technologie hybride diesel HDI). Probable (2015-2020) : développement du véhicule à pile à combustible.

Urbanisme/habitat

Quasi sûr : bâtiments neufs de performances proches de celles liées à l'objectif « facteur 4 » (50 kWh/m² pour un surcoût de l'ordre de 10 %). Probable : rénovation thermique du parc de bâtiments anciens (200 euros/m²) ; structuration des métiers (offre globale, formation des artisans). Possible : nouvelle conception énergétique de la ville.

Source : Centre d'analyse stratégique, rapport d'étape de la commission « *Énergie* », novembre 2006.

4. Articuler les prix, les incitations et la réglementation : la stratégie française du « facteur 4 »

Est-il possible de diviser par quatre, d'ici à 2050, les émissions françaises de gaz à effet de serre ? « *La réponse est oui. Est-ce que c'est facile ? La réponse est clairement non* ». Telle est, en résumé, l'opinion du groupe d'experts chargé par le gouvernement d'une étude sur ce thème. Ce rapport supervisé par M. Christian de Boissieu, président du Conseil d'analyse économique, découle de l'engagement annoncé en 2003 par le Premier ministre et confirmé par le Président de la République en 2005, de diviser par quatre les émissions polluantes en moins d'un demi-siècle⁶⁵. Si l'on veut, en effet, limiter le réchauffement de la planète à 2°C, il faudra limiter la concentration atmosphérique de CO₂ à 450 ppm. Pour y parvenir, l'humanité doit plafonner ses émissions annuelles de carbone à 4 milliards de tonnes (7,25 en 2005), soit 0,6 tonne pour chacun des 6 milliards d'habitants de la planète. Comme les pays les moins riches vont, en se développant, atteindre progressivement ce niveau, les pays industrialisés doivent réduire substantiellement leurs rejets : la France devrait ainsi passer de 140 millions de tonnes à 38 millions.

Peut-on attendre 2040 pour s'engager en espérant que des technologies seront alors disponibles pour opérer cette réduction, à l'instar de la position américaine ? Certainement pas, selon ce rapport, dans la mesure où l'accroissement de l'effet de serre est un phénomène cumulatif : « *plus nous agissons tard, plus il sera difficile de revenir à un niveau d'émissions absorbable par la biosphère, plus les concentrations atmosphériques seront élevées et plus les effets perturbateurs seront importants* ». S'il est indispensable d'accentuer les recherches dans de nombreux secteurs technologiques pour réduire l'effet de serre, les experts préviennent que l'on ne peut se reposer sur elles seules.

De même, si la biomasse, notamment la filière bois, semble présenter un potentiel très important, elle ne constitue, avec le nucléaire, le solaire et l'éolien, qu'une des composantes du bouquet énergétique qui doit être complété par des efforts sur les usages de l'énergie : « *L'énergie nucléaire en Europe représente 6 % de l'énergie finale, 2 % dans le monde, 17 % en France. Au vu de ces pourcentages, il n'apparaît pas justifié, pour bâtir une stratégie climat, de centrer le débat sur l'énergie nucléaire. Les thèmes sur lesquels il importe de se mobiliser rapidement sont pour la France dans le bâtiment existant, les transports et dans la croissance de la cogénération dans l'industrie* » ; quant aux

⁶⁵ Le « Facteur 4 » est un concept introduit par M. Ernst Ulrich von Weizsäcker, fondateur de l'Institut Wuppertal pour le climat, l'environnement et l'énergie (Allemagne), MM. Amory B. Hunter et L. Hunter Lovins, de l'Institut Rocky Mountain (Colorado, Etats-Unis) dans un rapport au Club de Rome, publié en 1997 (*Factor 4 : Doubling wealth - halving resource use, A report to the Club of Rome*, Earthscan Publications Ltd). Il préconise de multiplier par deux le bien-être en divisant par deux l'utilisation des ressources naturelles. À l'origine, il s'agit donc d'un concept s'appliquant à un champ plus large que les émissions de gaz à effet de serre et qui concerne un objectif relatif (contenu du PIB en ressources naturelles).

« énergies renouvelables (soleil, éoliennes) si souvent mises en avant, elles ne constitueront pas la panacée et la solution à tous les problèmes ».

Enfin, on ne peut se reposer sur les seules forces du marché. L'accent doit donc être mis sur *« la maîtrise de la demande d'énergie »*, en trouvant le bon dosage entre les signaux-prix (finance-carbone⁶⁶, en pratique les prix du CO₂ sur les marchés d'émissions), les incitations nées de la fiscalité écologique et la réglementation. C'est là que les actions à mener sont *« à la fois très nombreuses, souvent peu onéreuses, et disponibles relativement rapidement »*. Aussi faut-il agir prioritairement sur le bâtiment et le transport qui sont responsables de près de la moitié des émissions françaises de CO₂ : l'adaptation de l'habitat à ces nouvelles conditions représente un *« marché de plusieurs centaines de milliards d'euros d'ici à 2050 »* ; quant au transport, il faut agir sur la motorisation des voitures, en instaurant une vignette écologique et en lançant un marché du carbone entre constructeurs. L'enjeu est énorme, insistent les rapporteurs, puisque *« la lutte contre les changements climatiques implique une transformation de l'économie et de la société mondiales »*.

Reste à convaincre les citoyens de la pertinence de cette politique⁶⁷, leur comportement étant sans aucun doute « la question la plus délicate à traiter dans les scénarios de demande d'énergie ». Encore faut-il disposer des outils économiques qui permettent de les éclairer. Un groupe de travail présidé par M. Jean-Pierre Landau, mis en place en mai 2005 à l'initiative du ministre de l'Écologie et du développement durable et du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, mène précisément une réflexion sur l'évolution des outils économiques au service du développement durable.

La convergence entre le rapport Stern et les travaux français plaide en faveur d'une initiative franco-britannique en vue de promouvoir une politique européenne centrée sur la liaison entre énergie et environnement. Elle devrait porter sur le développement de technologies plus économes en GES, sur les questions de formation et d'information ainsi que sur l'extension des marchés du CO₂ notamment pour leur assurer une visibilité au-delà de 2012⁶⁸.

*
* *

⁶⁶ Cf. le numéro 83 de la *Revue d'économie financière*, consacré à *La finance carbone*, mars 2006.

⁶⁷ À cet égard, l'initiative de M. Nicolas Hulot en faveur de l'adoption d'un *Pacte écologique*, à l'occasion de la campagne présidentielle française, s'inscrirait assez clairement dans la perspective de cette prise de conscience nécessaire.

⁶⁸ Cf. M. Christian de Boissieu, *Énergie et environnement, avançons !*, *Le Monde* du 30 novembre 2006.

IV - LES PRÉVISIONS DE CROISSANCE 2006-2007

Depuis plusieurs années, la vigueur de la croissance mondiale ne se dément pas malgré les nombreux sujets d'inquiétude que les chocs ou l'accumulation des déséquilibres font naître régulièrement. Les ralentissements, à l'image de celui de 2005, apparaissent toujours plus brefs et plus modérés qu'escompté et ne remettent pas en cause la trajectoire de croissance de ces dernières années. Le ralentissement de l'économie américaine, impulsé par le retournement du marché immobilier outre-Atlantique, constitue la principale source d'inquiétude à l'horizon 2007. Mais la plupart des conjoncturistes s'attendent à ce que ce choc, comme les précédents, n'ait qu'un effet limité sur la croissance mondiale qui bénéficierait d'un rééquilibrage de l'expansion des États-Unis vers le Japon, la Chine et la zone euro (en relativement meilleure posture en 2006 et en 2007 après plusieurs années de langueur).

1. Analyse globale

Dans le sillage de l'économie américaine et sous l'effet des resserrements monétaires survenus un peu partout dans le monde depuis plus d'un an, l'activité mondiale ralentirait graduellement début 2007 selon le consensus des prévisions⁶⁹ : + 3,3 % après + 3,9 % en 2006. Le mouvement serait toutefois contenu, notamment parce que la croissance n'enregistrerait pas d'à-coup marqué aux États-Unis : un processus de normalisation de la situation sur le marché immobilier s'enclencherait et, surtout, son impact sur la consommation resterait limité et celle-ci demeurerait, au final, relativement résistante.

L'effritement de l'activité outre-Atlantique se ressentirait sur l'évolution du commerce mondial, qui ralentirait progressivement (de l'ordre de + 7 % en 2007 contre plus de 9 % en 2006). Les pays d'Asie émergente (dont la croissance avoisinerait 8 % en 2006 et 2007) continueraient de modérer leurs investissements, sachant que la Chine, sous l'effet d'une politique volontariste, verrait son activité industrielle progresser un peu moins vite (les autorités évoquent néanmoins un taux de 9,3 % en 2007 après plus de 10 % en 2006)⁷⁰. Les risques de surchauffe de l'économie chinoise sont toujours patents mais inquiètent moins que l'apparition d'excédents commerciaux colossaux : aucune économie de cette taille n'a jamais été aussi dépendante de la demande globale ; le commerce extérieur représente 70 % du PIB chinois en 2006 et les

⁶⁹ Prévisions issues de *Consensus forecasts*, publication qui rassemble chaque mois les opinions de 240 experts économiques et financiers du monde entier.

⁷⁰ Plusieurs pays de la zone ont rééquilibré leur croissance à la faveur du dynamisme retrouvé de leur demande interne. C'est, en particulier, le cas de la Corée du Sud dont les premiers signes de reprise de la consommation s'étaient fait jour en 2005 et qui a poursuivi dans cette voie, mais aussi de la Malaisie et de Singapour, où l'investissement soutient, à nouveau, la demande depuis le début 2006.

exportations près de 40 %⁷¹. Que la Chine soit devenue cette année exportatrice nette d'acier pour la première fois en vingt ans est significatif : le niveau très élevé de l'investissement des entreprises, les dépenses gigantesques de l'État en infrastructures et l'excès de liquidités dans l'économie entraînent des surcapacités, alors même que la consommation intérieure reste bien en-deçà des espoirs suscités par le plus grand marché du monde. C'est également l'Inde qui alimente les craintes des économistes mais pour des raisons inverses : la croissance, alimentée par une consommation intérieure soutenue, va trop vite par rapport aux capacités de production du pays, générant de l'inflation et des déficits. Les goulets d'étranglement dans les infrastructures et sur le marché du travail restent non résolus.

Ces déséquilibres sont la source de distorsions sociales très fortes : en Inde, le secteur des technologies de l'information emploie directement un million de personnes et deux millions indirectement, ce qui peut apparaître important en comparaison des autres pays mais demeure insuffisant en raison de l'importance de la main-d'œuvre disponible, de la nécessité d'améliorer la consommation intérieure et donc de développer l'industrie manufacturière ; en Chine, les dizaines de millions de travailleurs migrants issus des campagnes, garants de la compétitivité de l'atelier du monde en raison de leurs bas revenus et de la faiblesse de leurs droits, forment une poudrière sociale ; les classes urbaines sont de plus en plus préoccupées par l'absence de filet de sécurité et le scandale des fonds de pension de Shanghai a cristallisé la colère. Dans les économies plus riches telles que le Japon, la Corée et Taïwan, c'est aussi l'aggravation des inégalités qui occupe les débats de société et fait craindre une précarisation de certaines catégories de la population.

Les principaux pays d'Amérique latine ont fait preuve d'une certaine résilience face au cycle de hausse des taux américains qui est d'autant plus notable que la période était marquée par des échéances électorales majeures dans certains d'entre eux. Partout, la croissance est restée comprise entre 10,2 % (Venezuela) et 6 % (Colombie et Mexique) en glissement annuel au deuxième trimestre. Un atterrissage en douceur se profilerait cependant, en phase avec la conjoncture américaine. La croissance semble, par ailleurs, s'installer en Afrique, dont le PIB a progressé de plus de 5 % pour la troisième année consécutive, soit une performance équivalente à celle des pétroliers du Moyen-Orient, mieux que les dragons asiatiques et surtout que les Amériques ou l'Europe. Cela n'est pas sans lien avec la hausse des prix des matières premières mais ne suffira pas pour réduire de façon significative l'extrême pauvreté du continent : le nombre des mal nourris est passé au Sud du Sahara, de 169 millions de personnes en 1996 à 206 en 2006. La croissance du PIB réel par habitant n'a d'ailleurs été, selon le FMI, que de + 3,2 % en 2006 contre + 6,1 %

⁷¹ À titre de comparaison, pour la France, le commerce extérieur représente 53 % du PIB et les exportations 26 %. Selon le FMI, le solde des transactions courantes a représenté, en 2006, + 7,2 % du PIB de la Chine mais - 1,7 % du PIB pour la France et - 6,6 % pour les États-Unis.

pour l'ensemble des pays émergents et en développement (+ 7,6 % pour les pays en développement d'Asie).

Il ne faut pas sous-estimer l'impact sur le budget des ménages de la hausse des cours pétroliers (66 dollars le baril à fin mars 2007). Cependant, dans un contexte un peu moins porteur, la demande pourrait s'infléchir sur les marchés des matières premières, ce qui, selon l'Insee, permettrait notamment aux cours pétroliers de se stabiliser aux alentours de 55 dollars, prix moyen constaté depuis l'automne 2006, retrouvant ainsi son niveau de 2005. Il en résulterait une poursuite du reflux de l'inflation dans la plupart des zones, qui favoriserait ainsi, toutes choses égales par ailleurs, la progression des dépenses des ménages. Néanmoins, dans la zone euro, l'année 2007 sera marquée par le relèvement du taux de TVA en Allemagne : son effet se fera sentir, mécaniquement, sur les prix à la consommation, donc vraisemblablement sur les dépenses des ménages et, plus généralement, sur la dynamique intra-zone.

Tableau 6 : Ensemble des pays industrialisés : équilibre ressources-emplois

(en volume)

	Variations trimestrielles						Variations annuelles		
	2006				2007		2005	2006	2007 acquis
	1 ^e T.	2 ^e T.	3 ^e T.	4 ^e T.	1 ^e T.	2 ^e T.			
PIB	1,0	0,7	0,5	0,8	0,5	0,5	2,4	2,9	1,9
Consommation privée	0,7	0,5	0,4	0,9	0,6	0,6	2,4	2,3	2,0
Consommation publique	1,0	0,2	0,5	0,6	0,3	0,4	1,3	1,9	1,4
Investissement	1,6	0,6	0,2	0,0	- 0,3	0,3	4,9	3,6	0,2
Exportations	3,6	1,2	1,0	2,4	1,4	1,5	6,1	8,8	5,1
Importations	2,7	0,9	0,5	0,3	0,9	1,1	5,9	6,5	2,4
<i>Contributions à la croissance</i>									
Demande intérieure hors stocks	1,0	0,5	0,4	0,7	0,5	0,5	2,7	2,6	1,7
Stocks	- 0,1	0,2	0,0	- 0,3	0,0	0,0	- 0,2	0,1	- 0,2
Extérieur	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	- 0,2	0,2	0,4

Le grisé : prévisions.

Sources : Données nationales, Banque mondiale, calculs Insee (*Note de conjoncture*, mars 2007).

2. La situation aux États-Unis, au Japon et au Royaume-Uni

Par rapport à l'hiver 2005-2006, les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni verraient leur activité ralentir à l'horizon de la mi-2007. S'agissant des premiers, l'origine de ce mouvement, déjà entamé, serait liée à une dégradation de la situation sur le marché immobilier. Le tassement de la croissance attendu outre-Manche serait de son côté dû aux premiers effets des resserrements monétaires opérés par la Banque d'Angleterre depuis le mois d'août dernier. Quant à la modération du rythme d'activité nipponne, elle tiendrait surtout à un retour de l'investissement des entreprises sur des évolutions plus en ligne avec la croissance des débouchés.

Pénalisés par un environnement international moins porteur qu'en début d'année, les trois pays verraient leurs échanges extérieurs faiblir. L'infléchissement de leurs rythmes d'activité serait toutefois amorti par la résistance de la consommation des ménages, cette dernière bénéficiant de la dynamique assez favorable des marchés du travail.

Dans ce contexte, les acquis de croissance⁷² à l'issue du deuxième trimestre de 2007 s'afficheraient, selon l'Insee, à + 1,7 % aux États-Unis (+ 3,3 % en moyenne annuelle sur 2006), + 2,3 % au Royaume-Uni (+ 2,7 % de croissance l'an passé) et + 1,9 % au Japon (+ 2,2 % en 2006). Le consensus des prévisions pour 2007 s'établissait respectivement à 2,4 %, 2,6 % et 2,1 % en décembre 2006.

Ces projections sont comme à l'accoutumée entourées d'aléas, le principal ayant sans doute trait à l'économie américaine. Il n'est en effet pas exclu que le scénario de sortie de crise envisagé sur le marché immobilier, bien que fondé sur les indicateurs récents, s'avère *a posteriori* trop optimiste. Un tel phénomène serait d'autant plus dommageable qu'il pourrait pénaliser la progression de la consommation des ménages. En effet, la baisse de la valeur des actifs immobiliers a, du fait des dispositifs d'hypothèque rechargeables largement répandus outre-Atlantique, une conséquence négative sur la distribution des crédits. Inversement, le ralentissement attendu de l'investissement des entreprises pourrait s'avérer moins prononcé qu'anticipé, notamment si les perspectives de débouchés extérieurs étaient meilleures que prévu.

Tableau 7 : La croissance des principaux pays industrialisés

	Variations trimestrielles						Variations annuelles			
	2006				2007		2005	2006	2007 acquis (1)	2007 (2)
	1 ^e T.	2 ^e T.	3 ^e T.	4 ^e T.	1 ^e T.	2 ^e T.				
Ensemble	1,0	0,7	0,5	0,8	0,5	0,5	2,4	2,9	1,9	
États-Unis	1,4	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	3,2	3,3	1,7	2,4
Japon	0,7	0,3	0,1	1,3	0,4	0,4	1,9	2,2	1,9	2,1
Royaume-Uni	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	1,9	2,7	2,3	2,6
Zone euro, dont :	0,8	1,0	0,6	0,9	0,4	0,6	1,5	2,8	2,0	2,3
Allemagne	0,8	1,2	0,8	0,9	0,2	0,5	1,1	2,9	1,9	2,0
Italie	0,8	0,6	0,3	1,1	0,5	0,5	0,1	2,0	2,0	1,7

Le grisé : prévisions. ⁽¹⁾ prévisions Insee. ⁽²⁾ prévisions *Consensus forecasts*.

Sources : Note de conjoncture de l'Insee, mars 2007 et *Consensus forecasts*, 12 mars 2007.

⁷² C'est-à-dire le taux de croissance qui serait obtenu sur l'année entière si la croissance était ensuite nulle jusqu'au terme de l'année.

3. La conjoncture dans la zone euro

L'année 2006 s'est terminée dans la zone euro par un rebond (+ 0,9 % au quatrième trimestre après + 0,6 % au troisième trimestre) qui lui a permis d'atteindre une progression du PIB de 2,8 % en moyenne sur l'ensemble de l'année 2006 après + 1,5 % seulement l'année précédente. La croissance n'avait pas été aussi forte dans la zone depuis 2000. Cette progression de 1,3 point de PIB d'une année sur l'autre a notamment résulté des performances de la principale économie de la zone, l'Allemagne, qui est passée, selon l'Insee, d'une croissance de + 1,1 % en 2005 à + 2,9 % en 2006 (+ 1,8 point de PIB) mais aussi de celles de l'Italie (de + 0,2 % seulement en 2005 à + 1,9 % l'année dernière, soit + 1,7 point de PIB). Dans sa *Note de conjoncture* de mars 2007, l'institut indique ainsi qu'« *après avoir été essentiellement soutenue par la consommation privée l'année précédente, la croissance s'est rééquilibrée au profit des autres composantes de la demande intérieure, l'investissement confirmant notamment sa reprise. Les échanges extérieurs y ont contribué positivement, principalement en raison des bons résultats à l'exportation de l'Allemagne* ». On constate, en effet, que l'investissement (formation brute de capital fixe totale) qui n'avait progressé que de 2,7 % en 2005 a connu une croissance de + 4,2 % l'année dernière dans l'ensemble de la zone (elle est même passée de + 1,0 % à + 6,4 % en Allemagne). Quant au commerce extérieur, il a contribué à hauteur de 0,4 point sur les 2,8 de la croissance (et de 1,2 point sur les 2,9 de la croissance allemande).

L'activité ralentirait toutefois depuis le début de l'année 2007 dans l'ensemble de la zone (respectivement + 0,4 % et + 0,6 % aux premier et deuxième trimestres, selon l'Insee) et tout particulièrement en Allemagne (respectivement + 0,2 % et + 0,5 %). Dans un environnement international lui-même en décélération, l'économie de la zone euro serait de plus affectée par l'effet négatif sur la demande allemande de la hausse de la TVA, effective depuis le 1^{er} janvier (*cf.* XIV, *infra*) mais aussi de la fin des mesures de soutien au secteur de la construction dans ce pays qui devrait peser sur le niveau global de l'investissement. Cependant, l'impact des négociations salariales actuellement en cours outre-Rhin reste à mesurer. Il pourrait ainsi compenser cette hausse de la TVA et avoir un effet bénéfique sur le pouvoir d'achat des ménages et donc sur l'activité. À ce stade, les prévisionnistes comptent désormais sur une croissance du PIB de 2,3 % en moyenne cette année avec cependant une fourchette assez large (de + 1,8 % seulement pour Natixis à + 2,8 % pour BNP-Paribas). L'Allemagne serait en bonne partie responsable de ce ralentissement puisque les experts n'attendent, en moyenne pour 2007, qu'une croissance de 2,0 % (avec une fourchette de prévisions encore plus ample allant de + 1,2 % pour la Deutsche Bank à + 2,8 % pour Ifw Kiel Institute).

Les dernières estimations publiées par la Commission européenne le 16 février 2007 nuancent ce diagnostic sans pour autant le contredire : l'ensemble de la zone euro ralentirait bien cette année (+ 2,4 % en 2007 contre + 2,7 % en 2006). Ce serait notamment le cas de l'Allemagne (+ 1,8 % en 2007 contre + 2,7 % en 2006).

Tableau 8 : PIB de la zone euro et des principaux pays de la zone euro

(en %)

	Variations trimestrielles				Moyennes annuelles				
	2006		2007		2005	2006 ⁽¹⁾	2006 ⁽²⁾	2007 acquis ⁽¹⁾	2007 ⁽²⁾
	3 ^e T.	4 ^e T.	1 ^e T.	2 ^e T.					
ALLEMAGNE (29,4%)^(a)									
PIB	0,8	0,9	0,2	0,5	1,1	2,9	2,7	1,9	2,0
Consommation des ménages	0,7	0,3	- 0,5	0,3	0,3	0,9	0,8	0,3	0,7
FBCF totale	1,1	1,0	1,2	1,1	1,0	6,4	7,3 ⁽³⁾	4,5	5,4 ⁽³⁾
Consommation publique	0,7	- 0,1	0,0	0,0	0,6	1,8		0,0	
Exportations	4,5	6,0	1,0	1,8	7,1	12,9		9,4	
Importations	4,0	1,6	1,0	1,8	6,7	11,5		5,7	
Contributions :									
<i>Demande intérieure hors stocks</i>	0,8	0,4	- 0,1	0,4	0,5	2,0		1,0	
<i>Variations de stocks</i>	- 0,4	- 1,6	0,2	0,0	0,2	- 0,3		- 1,1	
<i>Commerce extérieur</i>	0,4	2,1	0,1	0,1	0,5	1,2		2,0	
FRANCE (21,3 %) ^(a)									
PIB	0,0	0,6	0,5	0,6	1,2	2,0	2,0	1,7	1,9
Consommation des ménages	0,6	0,4	0,7	0,9	2,2	2,7	2,7	2,2	2,3
FBCF totale	0,6	1,1	0,8	0,6	3,7	3,5	3,8 ⁽⁴⁾	2,7	3,6 ⁽⁴⁾
Consommation publique	0,4	0,5	0,5	0,5	0,9	1,6		1,6	
Exportations	- 1,3	1,2	0,3	0,6	3,2	6,2		1,4	
Importations	- 0,6	0,3	0,8	1,1	6,4	7,1		2,4	
Contributions :									
<i>Demande intérieure hors stocks</i>	0,6	0,6	0,7	0,8	2,2	2,7		2,2	
<i>Variations de stocks</i>	- 0,3	- 0,2	0,0	0,0	0,0	- 0,3		- 0,1	
<i>Commerce extérieur</i>	- 0,2	0,3	- 0,2	- 0,2	- 0,9	- 0,4		- 0,3	
ITALIE (17,9%)^(a)									
PIB	0,3	1,1	0,5	0,5	0,2	1,9	1,9	2,0	1,7
Consommation des ménages	0,6	0,2	0,5	0,5	0,6	1,5	1,5	1,4	1,6
FBCF totale	- 0,3	1,8	1,0	1,0	- 0,2	2,5	2,4	3,1	2,5
Consommation publique	0,2	0,0	0,1	0,1	1,5	- 0,3		0,2	
Exportations	- 1,8	4,5	1,0	1,0	0,0	5,4		4,5	
Importations	2,2	2,0	1,2	1,2	1,0	4,4		4,8	
Contributions :									
<i>Demande intérieure hors stocks</i>	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	1,3		1,5	
<i>Variations de stocks</i>	1,1	0,0	0,0	0,0	- 0,1	0,4		0,6	
<i>Commerce extérieur</i>	- 1,1	0,7	- 0,1	- 0,1	- 0,3	0,3		- 0,1	
ZONE EURO (100,0 %) ^(a)									
PIB	0,6	0,9	0,4	0,6	1,5	2,8	2,8	2,0	2,3
Consommation des ménages	0,7	0,5	0,3	0,6	1,5	1,8	1,8	1,6	1,8
FBCF totale	0,6	1,2	1,0	0,9	2,7	4,2	4,3	3,4	3,8
Consommation publique	0,6	0,5	0,3	0,3	1,4	2,3		1,2	
Exportations	1,8	3,7	0,9	1,3	4,5	7,9		5,8	
Importations	2,2	1,9	1,1	1,5	5,4	7,3		4,9	
Contributions :									
<i>Demande intérieure hors stocks</i>	0,6	0,7	0,4	0,6	1,7	2,4		1,9	
<i>Variations de stocks</i>	0,0	- 0,5	0,0	0,1	0,0	0,0		- 0,2	
<i>Commerce extérieur</i>	- 0,1	0,7	- 0,1	- 0,1	- 0,2	0,4		0,4	

Le grisé : prévisions. ⁽¹⁾ prévisions Insee. ⁽²⁾ prévisions *Consensus forecasts*. ⁽³⁾ investissement en machines et équipements. ⁽⁴⁾ : Investissement des entreprises. ^(a) Part dans le PIB de la zone euro.

Sources : Insee, *Note de conjoncture*, mars 2007 et *Consensus forecasts*, 12 mars 2007.

4. La conjoncture française

Après avoir été, dans la période récente, sinon un véritable « moteur » pour l'économie de la zone euro, du moins l'un des pays dont la croissance était supérieure à la moyenne des Douze, la France est passée depuis un an et demi en dessous de cette moyenne et connaît une tendance annuelle de l'ordre de 2 % qui devrait se poursuivre cette année. Certes notre pays a rebondi au quatrième trimestre 2006 (+ 0,6 %) après une croissance nulle au trimestre précédent mais cela ne lui aura permis que d'atteindre en moyenne + 2,0 % sur l'ensemble de l'année (après un modeste + 1,2 % en 2005, performance déjà inférieure à celle de nos voisins). L'Insee envisage une progression de + 0,5 % au premier trimestre et de + 0,6 % au deuxième trimestre de 2007. Au total, pour cette année, les conjoncturistes s'attendent aujourd'hui en moyenne à une croissance de + 1,9 % pour l'économie française (avec, ici, une amplitude des prévisions relativement réduite allant de + 1,5 % pour le BIPE ou HSBC France à + 2,3 % pour l'OFCE).

Le point de vue relativement optimiste de ce dernier organisme a d'ailleurs été confirmé par M. Xavier Timbeau lors de son audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture et il s'appuie sur ce qu'il considère comme de « *bons sous jacents* » : pas de problème d'offre (bonne rentabilité des entreprises, endettement maîtrisé, taux d'intérêt bas, marchés financiers liquides) et des ressorts de la demande qui sont armés (croissance mondiale encore forte, taux assez élevé d'utilisation des capacités de production pouvant inciter à investir, baisse du chômage se transmettant probablement aux salaires, consommation toujours soutenue par le crédit et taux d'épargne encore élevés). Un tel contexte pourrait effectivement donner le départ d'un nouveau « boom » pour les pays européens. Il a cependant admis que des facteurs externes pourraient venir les compromettre en mettant l'accent sur les deux risques principaux pesant, selon l'OFCE, sur la conjoncture française : une appréciation excessive de l'euro venant obérer davantage encore notre capacité à exporter ; un « retour de flamme » sur les marchés immobiliers pouvant aller jusqu'à une crise financière mondiale entraînant, en particulier, une forte remontée des taux d'intérêt. À ceci s'ajoutent les incertitudes relatives aux cours pétroliers.

Notre pays se distingue également de la moyenne de la zone euro à la fois par une demande intérieure plus forte que celle de ses partenaires et, à l'inverse, par des performances plus mauvaises en matière de commerce extérieur. Ainsi, la consommation des ménages a-t-elle progressé de + 2,2 % en 2005 (contre + 1,5 % pour l'ensemble de la zone euro et + 0,3 % seulement pour l'Allemagne) et de + 2,7 % en 2006 (+ 1,8 % pour la zone et + 0,9 % pour l'Allemagne). Pour 2007, les conjoncturistes prévoient une croissance de + 2,3 % de la consommation des ménages en France contre + 1,8 % dans l'ensemble de la zone euro et + 0,7 % en Allemagne. Quant à la contribution du commerce extérieur à la croissance, si elle a été un peu moins négative dans notre pays en 2006 (- 0,4 point de PIB contre - 0,9 en 2005), elle était devenue positive pour

l'ensemble de la zone (+ 0,4 point en 2006 après - 0,2 en 2005) et a atteint un nouveau sommet pour l'Allemagne (+ 1,2 point en 2006 après + 0,5 en 2005).

L'investissement des entreprises non financières a progressé de + 3,8 % en 2006 tout comme en 2005 mais cette stabilité correspond en réalité à des évolutions sensiblement différentes selon les secteurs. Ainsi, l'accélération des investissements en bâtiment et travaux publics (+ 5,5 % en 2006 après + 0,3 % en 2005) a compensé le ralentissement constaté tant pour les investissements en produits manufacturés (+ 3,9 % en 2006 après + 5,0 % en 2005) que pour les investissements en services (+ 2,1 % en 2006 après + 4,6 % en 2005). Basé sur les intentions affichées par les industriels dans les enquêtes d'opinion, l'Insee estime que les commandes de biens d'équipement, de matériel informatique et de construction non résidentielle devraient rester soutenues au début de l'année 2007 et prévoit que le taux d'investissement des entreprises devrait rester stable à 18,4 % du PIB à la fin du premier semestre.

Après deux années d'effritement continu, le taux de marge (excédent brut d'exploitation/valeur ajoutée)⁷³ des sociétés non financières s'est stabilisé autour de 30 % en 2006. Selon l'Insee, (*Note de conjoncture* de mars 2007), « *le regain de dynamisme de l'économie aura permis aux entreprises de bénéficier d'une accélération cyclique des gains de productivité. Au premier semestre de l'année 2007, le taux de marge se redresserait légèrement. Les gains de productivité ralentiraient et redeviendraient inférieurs à la hausse des salaires, mais la baisse des prix de l'énergie entraînerait une amélioration des termes de l'échange faisant plus que compenser le ralentissement des gains de productivité* ».

Il apparaît en effet que le salaire réel par tête a progressé en raison d'une hausse des salaires et d'un ralentissement des prix à la consommation. Cependant, la grande prudence des entreprises en matière d'embauche dans cette phase de reprise (la valeur ajoutée a, en effet, connu une croissance soutenue : + 2,9 % en 2006 après + 1,2 % en 2005) s'est traduite par de forts gains de productivité qui ont globalement compensé cette progression des salaires réels.

Pour le début de l'année 2007, une activité moins dynamique devrait se traduire par un ralentissement des gains de productivité. Simultanément, les entreprises ne répercuteraient pas immédiatement la baisse des prix énergétiques sur leur prix de vente ce qui contribuera positivement à l'évolution du taux de marge qui pourrait atteindre 30,4 % à la fin du premier semestre 2007, réduisant d'autant la part des rémunérations dans le PIB.

⁷³ Comme le rappelle l'Insee dans sa note de conjoncture de mars 2007 (page 105), le taux de marge mesure la part de la valeur ajoutée qui rémunère le capital. Sa variation se décompose, de façon comptable, entre les éléments qui jouent positivement (évolution de la productivité et du ratio prix de la valeur ajoutée/prix de la consommation) et ceux qui jouent négativement (évolution du salaire moyen par tête et du taux de cotisation employeur).

Tableau 9 : La décomposition du taux de marge des sociétés non financières

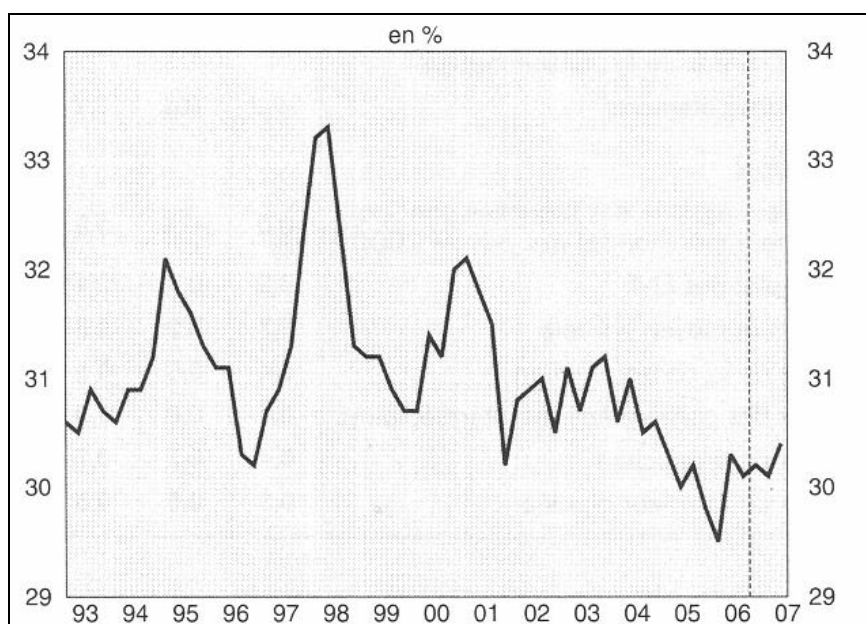
(en %)

	Variations trimestrielles				Variations annuelles	
	2006		2007		2005	2006
	3 ^e T.	4 ^e T.	1 ^{er} T.	2 ^e T.		
Taux de marge (en niveau)	30,1	30,2	30,1	30,4	30,1	30,0
Contributions à la variation du taux de marge						
<i>des gains de productivité</i>	- 0,3	0,4	0,2	0,2	0,4	1,2
<i>du salaire par tête réel</i>	- 0,1	- 0,9	- 0,7	- 0,1	- 0,6	- 1,3
<i>du taux de cotisation employeur</i>	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0
<i>du ratio du prix de la valeur ajoutée et du prix de la consommation</i>	0,3	0,5	0,3	0,2	- 0,3	- 0,2
<i>Autres éléments</i>	- 0,1	0,0	0,1	0,0	- 0,3	0,2

Grisé : prévision.

Source : Insee (*Note de conjoncture* - mars 2007).

Graphique 13 : Évolution du taux de marge des sociétés non financières



Au delà du pointillé : prévisions.

Source : Insee (*Note de conjoncture* - mars 2007).

*

Au-delà de l'impact de l'environnement international et, en particulier, de la conjoncture américaine, la situation économique et sociale dans la zone euro est largement dépendante de l'évolution du taux de change de sa devise vis-à-vis du dollar, ce qui pose la question de l'autorité responsable en la matière⁷⁴. Plus largement, c'est l'absence d'un véritable gouvernement économique de la zone qui interroge sur sa capacité de rebond autonome, sauf à ce qu'un nouvel esprit de coopération souffle sur les 13, les poussant à renforcer leur intégration pour mieux justifier l'existence de l'euro. Une perspective qui est cependant loin d'être la plus probable.

*
* *

⁷⁴ Voir XII *infra*.

V - L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE

L'emploi est certes d'abord une source de revenus mais c'est aussi, plus largement, un facteur déterminant d'intégration sociale et d'identité. Il joue donc un rôle central dans nos vies individuelles et collectives⁷⁵. Le sort des millions de personnes qui en sont privées dans notre pays prouve abondamment le caractère structurant de la lutte pour l'emploi et contre le chômage, dont le lien avec la pauvreté n'est guère contestable.

1. La croissance de l'emploi

Entre 1993 et 2005, le nombre d'emplois, en France, a progressé de 2,6 millions (+ 2,9 millions d'emplois salariés, - 0,4 million d'emplois non salariés). Le rythme de croissance de l'emploi (+ 0,9 % l'an) s'est situé dans la moyenne européenne mais loin des résultats affichés par des pays comme l'Irlande, l'Espagne, les Pays-Bas, la Finlande et le Royaume-Uni. Cette croissance s'est concentrée, pour plus des trois-quarts, sur la période 1997-2001, avec 1,9 million d'emplois supplémentaires. D'autres pays européens ont connu parallèlement une augmentation encore plus forte, grâce à un rythme de croissance économique plus élevé (Espagne, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Finlande, Suède).

Cette hausse de l'emploi n'a pas été liée au développement des emplois aidés : si la formule des « emplois-jeunes » a été très développée, d'autres types de contrats ont été, au contraire, réduits ; au total, leur nombre (secteurs marchand et non marchand) est resté de l'ordre de 2,1 millions en stock annuel moyen⁷⁶. Elle s'explique pour partie par les créations d'emplois dans les administrations publiques : 120 000 personnes entre 1997 et 2001, 85 000 entre 1993 et 1997 et 159 000 depuis 2001.

Du point de vue des métiers, trois grandes évolutions sont notables :

- d'abord, la baisse spectaculaire des effectifs des emplois considérés comme faiblement qualifiés dans l'industrie et, dans une moindre mesure, le bâtiment et les travaux publics (BTP), en lien avec la mondialisation (textile, cuir, électronique...) mais aussi avec les mutations technologiques (travail des métaux, mécanique...) ;
- ensuite, le développement des emplois tertiaires qualifiés liés à l'organisation, la gestion et l'administration des entreprises (informaticiens, comptables, professionnels de la communication, etc.) ;

⁷⁵ M. Bernard Vivier, *La place du travail*, JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 17 du 16 juillet 2003.

⁷⁶ Ou 2,4 millions en y incluant les stages de formation professionnelle.

- enfin, l'accroissement des emplois de services à tous les niveaux de qualification, des agents d'entretien et de sécurité aux aides soignantes et infirmières, en passant par les assistantes maternelles et autres personnels d'aide à domicile.

En réalité, il n'existe plus vraiment, dans nos sociétés, d'emplois non qualifiés : aujourd'hui, tout ouvrier doit pouvoir mettre en œuvre des consignes souvent complexes, remplir des formulaires de qualité, interagir avec des ordinateurs ou des machines qui impliquent de sa part une certaine capacité d'initiative ; de même, la plupart des activités de services supposent un savoir-faire et un savoir-être complexes dans la gestion des relations avec les clients ou les collègues. L'idée que les emplois de services aux personnes⁷⁷ pourraient constituer un réservoir d'emplois peu qualifiés n'a, dans ces conditions, guère de sens : il y a, en effet, peu de métiers aussi exigeants en termes de compétence que de s'occuper d'une personne âgée dépendante en respectant sa dignité.

⁷⁷ 130 000 emplois ont été créés en 2006 par ce secteur, soit 11,30 % de plus qu'en 2005. 1,516 million de salariés travaillent dans ce secteur dont une majorité (1,269 million) pour les particuliers (cf. l'avis adopté par notre assemblée le 24 janvier 2007 sur *Le développement des services à la personne*, sur le rapport de M. Yves Vérollet).

Tableau 10 : Évolution de l'emploi par secteur institutionnel

(en milliers de personnes)

Effectifs	1990	1993	2001	2005
Sociétés non financières (SNF)	11 745,0	11 391,2	13 600,6	13 816,6
Sociétés financières	695,5	671,1	686,1	707,2
Administrations publiques (APU)	5 042,1	5 274,4	5 479,5	5 638,9
Ménages	4 787,2	4 455,5	4 133,0	4 122,0
<i>Dont ménages hors entreprises individuels</i>	377,0	444,3	748,8	823,0
ISBLsm ^(a)	593,1	669,3	865,2	708,2
Total des secteurs résidents	22 862,9	22 461,5	24 764,3	25 028,1
Variation annuelle moyenne	1990-1993	1993-1997	1997-2001	2001-2004
Sociétés non financières (SNF)	- 117,9	120,2	432,2	54,1
Sociétés financières	- 8,1	- 1,4	5,1	7,0
Administrations publiques (APU)	77,5	21,2	30,1	51,3
Ménages	- 110,6	- 60,8	- 19,8	- 3,7
<i>Dont ménages hors entreprises individuels</i>	22,4	52,3	23,8	19,3
ISBLsm (a)	25,4	25,3	23,7	- 42,5
Total des secteurs résidents	- 133,8	104,4	471,3	66,2

^(a) Institutions sans but lucratif au service des ménages : ces institutions, et donc ces emplois, sont souvent subventionnées par les administrations publiques ; en particulier une partie des contrats aidés non marchands y sont gérés (exemple les anciens CES). Pour l'emploi des ménages et celui des sociétés financières, les chiffres concernent 2004 et non 2005. Les données de ce tableau couvrent la France métropolitaine et les DOM.

Source : Insee, comptes nationaux in CERC, *La France en mutation. 1993-2005, op. cit.*

Une partie de la croissance de l'emploi est passée par le développement de l'emploi à temps partiel : selon l'enquête emploi annuelle, en 1993, 13,7 % des emplois étaient à temps partiel et 26,3 % pour les femmes, les chiffres pour 2002 étant respectivement 16,2 % et 29,7 % ; selon l'enquête emploi en continu, le taux d'emploi à temps partiel est passé de 16,5 % en 2002 à 17,2 % en 2005 et, pour les femmes, de 30,1 % à 30,8 %. Parmi les personnes travaillant à temps partiel, près de 29 % déclaraient, en 2005, souhaiter travailler davantage (27,5 % pour les femmes). Plus généralement, le chômage de masse a eu pour effet de rendre plus instable une proportion croissante de la population active : en 2005, sur 24,9 millions d'actifs occupés, 548 000 étaient en intérim, 1,7 million avaient un CDD, 335 000 étaient apprentis, 434 000 effectuaient un stage ou étaient sous contrat aidé (contrats d'avenir, d'accompagnement dans l'emploi, initiative emploi, etc.) ; soit, au total, plus de 3 millions d'actifs, dont la plupart connaîtront le chômage au cours de l'année pour des périodes plus ou moins longues, et qui forment ce qu'il est convenu d'appeler « le halo du chômage ».

Encadré 4 : La persistance des divisions sexuelles du travail

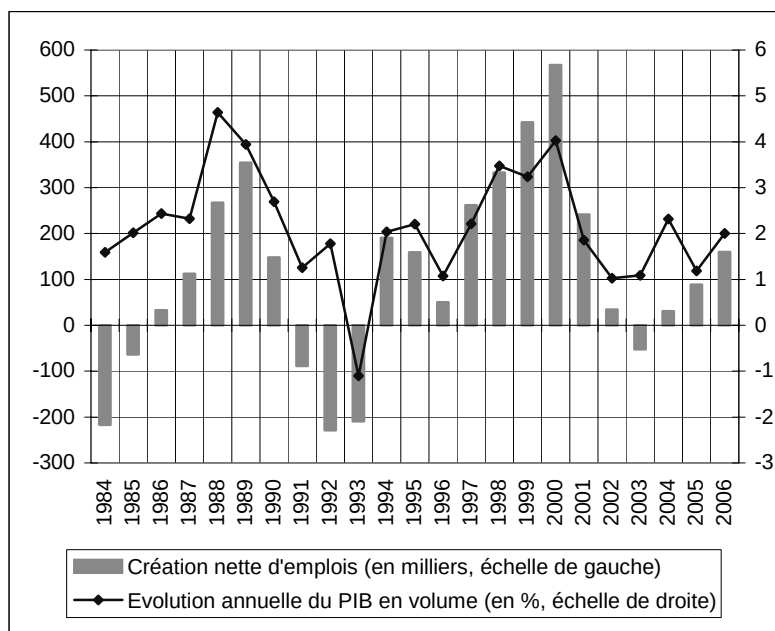
La sociologie a décidément la vie dure : les six professions les plus féminisées en France en 2002 sont les mêmes qu'en 1962. Les femmes occupent ainsi massivement des métiers reproduisant les tâches qu'elles assurent encore traditionnellement au sein de la famille : logistique et soins, secrétariat, aides-soignantes et infirmières, assistance maternelle et employés de maison ; les postes féminisés sont souvent occupés par des personnes peu diplômées, en reprise d'activité, dits « peu qualifiés » et surtout peu valorisés socialement ; leurs horaires sont fréquemment fragmentés et décalés ce qui rend problématique l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle ; dans l'industrie, les femmes sont très présentes dans les secteurs affectés par les délocalisations et les réductions d'effectifs (textile, habillement, etc.) et accomplissent des tâches souvent plus parcellaires, plus répétitives et moins rémunérées que les hommes.

Cette segmentation professionnelle trouve sa traduction en termes de salaires : parmi le dixième des salariés les moins bien rémunérés, tous temps de travail confondus, 80 % sont des femmes ; la pauvreté laborieuse est donc d'abord féminine, le temps partiel, qui concerne à 80 % des femmes (dont 30 % subi), jouant, en la matière, un rôle central. Elles se heurtent toujours systématiquement à un « plafond de verre » qui limite leur ascension et leur accès aux responsabilités les plus importantes dans l'entreprise (et à un moindre degré la fonction publique)⁷⁸.

Si une partie de ces inégalités peut s'expliquer par le niveau de formation des générations de femmes les plus anciennes, tel n'est plus le cas des plus récentes (qui sont même plus diplômées que les hommes). Il est vrai que les filles sont encore trop souvent orientées vers les filières littéraires ou sociales qui sont moins valorisées que les filières sélectives majoritairement choisies par les garçons. Mais cela tient aussi aux attitudes discriminatoires de certains employeurs et à la persistance de modèles d'organisation du travail valorisant la concurrence effrénée et le surinvestissement professionnel, peu compatibles avec la vie familiale. En venir à bout suppose de mettre en œuvre une politique globale comprenant, outre la création d'un véritable service public de la petite enfance, la promotion d'autres modes de négociation traitant conjointement la question du temps de travail tout au long de la vie active, l'organisation du travail, la pénibilité du travail et l'âge de fin d'activité, sans négliger de remettre en cause une régulation du temps de travail faisant une trop large place au temps partiel subi.

⁷⁸ Cette question a fait notamment l'objet d'une communication de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes au sein de notre assemblée, sur le rapport de Mme Monique Bourven (*La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*).

Graphique 14 : Évolution du PIB et création nette d'emplois dans le secteur marchand



Champ : ensemble des secteurs hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale. Ce champ couvre 15,7 millions de salariés sur un effectif salarié total d'environ 25 millions.

Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement (Dares), Insee, calculs et graphique Conseil économique et social.

Après une année de reprise en 2005, environ 252 000 emplois auraient été créés, en 2006, selon l'Insee, dans l'ensemble de l'économie française. Cette progression de l'emploi, largement soutenue par la croissance dans les secteurs marchands non agricoles (SMNA, + 160 000 après + 88 000 en 2005), aurait également été portée par une forte hausse dans les secteurs tertiaires non marchands (+ 84 000), à laquelle a contribué une certaine reprise de l'emploi aidé (+ 20 000). Ainsi, avec une activité économique plus robuste, les SMNA verraient, toujours selon l'Insee, la création de 85 000 postes au premier semestre 2007⁷⁹ : l'industrie détruirait moins d'emplois, tandis que l'embauche dans la construction resterait dynamique et que l'emploi dans le tertiaire marchand croîtrait régulièrement. En revanche, l'emploi aidé serait en légère diminution.

⁷⁹ À noter que, de la fin juin 2005 à la fin juin 2006, l'emploi salarié marchand aurait progressé de 135 400 personnes selon la source Insee, de 157 600 personnes selon l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et de 167 400 personnes selon l'Unedic.

Tableau 11 : Évolution de l'emploi

(Données corrigées des variations saisonnières)

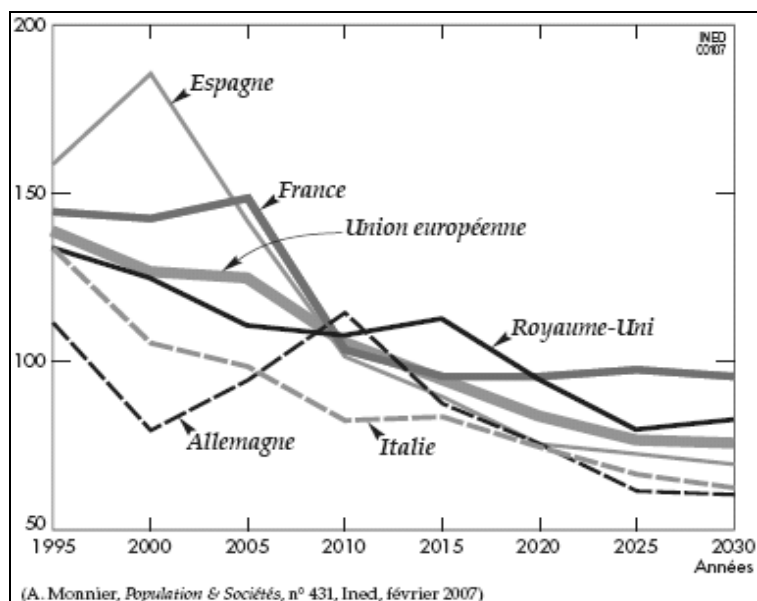
	Glissements trimestriels taux d'évolution en %						Glissements annuels taux d'évolution en %		Niveau de fin d'année en milliers -	
	2006				2007		2005	2006	2005	2006
	1 ^e T.	2 ^e T.	3 ^e T.	4 ^e T.	1 ^e T.	2 ^e T.				
Salariés des secteurs concurrentiels (1+2)	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,7	1,1	17526	17718
1. Salariés des secteurs principalement marchands	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,6	1,0	15531	15691
Industrie	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-2,2	-1,7	3782	3716
Industries agro-alimentaires	-0,1	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-1,2	-1,0	565	559
Énergie	0,2	-0,3	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2	-1,1	-0,8	235	233
Industrie manufacturière	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,5	-2,5	-1,9	2982	2924
Construction	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9	0,9	3,6	4,1	1351	1406
Tertiaire essentiellement marchand	0,3	0,6	0,4	0,3	0,4	0,5	1,2	1,6	10398	10569
Commerces	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,4	0,7	3026	3047
Transports	0,3	0,1	0,3	0,0	-0,1	0,2	-0,2	0,7	1066	1074
Services marchands (y compris intérim)	0,3	1,1	0,6	0,4	0,6	0,7	2,1	2,4	5581	5714
Activités financières	0,0	0,0	0,3	0,9	0,5	0,5	0,7	1,2	725	734
2. Salariés des établissements privés des secteurs principalement non marchands	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	1,5	1,6	1996	2027
	Glissements semestriels taux d'évolution en %						Glissements annuels taux d'évolution en % (brut)		Niveau de fin d'année en milliers (brut)	
	2006			2007			2005	2006	2005	2006
	S 1	S 2		S 1						
Tertiaire principalement non marchand (y compris établissements privés)	0,6	0,6		0,3			0,8	1,2	6863	6947
EMPLOI TOTAL	0,5	0,5		0,4			0,6	1,0	24871	25123

Le grisé : estimations et prévisions.

Source : Insee, *Note de conjoncture*, mars 2007.

Selon des travaux réalisés conjointement par la Dares et le Commissariat général du Plan, même avec un rythme de croissance du PIB modéré (2 % en moyenne par an), et un taux de chômage fixé à 7,5 % à terme, le nombre de postes à pourvoir atteindrait, d'ici 2015, des niveaux proches de ceux des années 1998 à 2001 quand le PIB augmentait de 3 % par an. En effet, les flux de sortie de carrière passeraient de 410 000 par an dans les années 1990 à 630 000 à l'horizon 2015⁸⁰. Une évolution confirmée par les statistiques démographiques : alors que le nombre de personnes atteignant l'âge de 60 ans était de moins de 600 000 en 2005, il sera supérieur à 800 000 en 2007⁸¹. Cet impact du départ en retraite des générations du baby boom explique en partie l'évolution de l'emploi et du chômage dans notre pays : le nombre de créations d'emploi annuelles nécessaires pour stabiliser le chômage était de l'ordre de 250 000 au début des années 2000 ; il ne serait plus que de 20 000 dans les prochaines années.

Graphique 15 : Effectif des générations atteignant 20-24 ans pour 100 personnes atteignant 60-64 ans



Source : INED.

⁸⁰ MM. Olivier Chardon, Marc-Antoine Estrade et Fabien Toulemonde, *Les métiers en 2015 : l'impact du départ des générations du baby boom*, Dares, *Premières informations, premières synthèses*, n° 50.1, décembre 2005.

⁸¹ *Repères statistiques sur les dimensions économique, sociale et environnementale de la société française*, n° 2, adopté par le Bureau du Conseil économique et social le 14 novembre 2006 (rapporteur M. Denis Durand).

Dans le prolongement des grandes tendances observées ces dernières années, ce phénomène devrait toutefois s'accompagner d'une évolution profonde de l'activité avec la poursuite de la tertiarisation de l'économie, conjuguant développement des services aux particuliers, notamment dans les secteurs de la santé et de l'action sociale, croissance des métiers liés à la logistique (manutentionnaires et chauffeurs) et des fonctions à forte technicité. On assisterait de ce fait à une polarisation des qualifications, les familles professionnelles créant le plus d'emplois étant les cadres et les employés peu qualifiés. La question de la mixité des emplois, généralement posée en termes de retard des femmes par rapport aux hommes pourrait alors se poser à l'inverse pour certains emplois traditionnellement occupés par des femmes.

2. Le chômage

Un niveau élevé de chômage caractérise depuis longtemps notre pays : depuis 1984, son taux (mesuré dans les enquêtes *Forces de travail* de l'Union européenne), n'est jamais descendu en deçà de 8 % pour l'ensemble de la population⁸². Si quelques pays européens ont subi un accroissement du chômage sur cette période (Allemagne, Autriche, Grèce, Portugal), d'autres ont, en revanche, connu une diminution importante, notamment le Royaume-Uni, l'Irlande, la Finlande, le Danemark et l'Espagne. Cependant, les statistiques sur le chômage sont très sensibles, d'un pays à l'autre, aux pratiques administratives en matière d'indemnisation, de retrait d'activité, de classement en invalidité, etc., facteurs qui influent sur les comportements des individus et leurs déclarations dans les enquêtes sur leur attitude par rapport à la recherche d'emploi. Ces pratiques administratives perturbent donc la mesure des taux de chômage, même dans les statistiques dites « harmonisées ». C'est pourquoi, au demeurant, l'analyse comparative est centrée sur le taux d'emploi plus que le taux de chômage. En France même, en dépit de la qualité reconnue de la statistique publique, des difficultés importantes sont apparues récemment.

⁸² Pour les personnes de 25 ans ou plus, il n'est pas descendu en deçà de 7 % depuis 1986.

Encadré 5 : Les difficultés de la mesure du chômage

Le taux de chômage officiel de la France pour l'année 2006, dit « au sens du BIT » et qui sert en particulier aux comparaisons internationales, ne sera connu qu'en septembre 2007. L'Insee a, en effet, préféré retarder sa publication après avoir constaté un écart important entre les taux fournis par l'enquête Emploi qu'elle réalise (9,8 % comme en 2005) et par l'ANPE (9,1 %). Le 1^{er} février 2007, lors de son audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture, M. Stéfan Lollivier, directeur des statistiques démographiques et sociales de l'Insee, avait ainsi fait état de la « perplexité » de ses services, indiquant que les « remontées de l'enquête Emploi suggéraient de graves divergences par rapport à tout ce que l'on sait par ailleurs sur le marché du travail ».

Selon la définition du BIT, il faut, pour être considéré comme chômeur, n'avoir exercé aucun travail rémunéré - ne serait-ce qu'une heure - au cours d'une semaine de référence, être immédiatement disponible pour travailler et être activement à la recherche d'un emploi. Le dénombrement des chômeurs est effectué au travers de l'enquête Emploi qui consiste à interroger chaque trimestre un échantillon de 70 000 personnes. Au cours du trimestre, chaque semaine, une fraction des ménages de l'échantillon est interrogée et le sera ensuite cinq fois à intervalle de trois mois. Les ménages interrogés six fois sont alors remplacés. Une fois par an, au mois de mars, l'Insee détermine ainsi le taux de chômage officiel.

Entre deux mois de mars, le nombre de chômeurs au sens du BIT est évalué provisoirement à partir du décompte des inscrits en fin de mois à l'ANPE des trois premières catégories de demandeurs d'emploi correspondant aux personnes sans emploi et n'ayant pas exercé d'activité pendant plus de 78 heures dans le mois, immédiatement disponibles, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée, à temps plein ou à temps partiel, ou à durée déterminée. Il est « recalé » tous les ans grâce aux chiffres de l'enquête Emploi qui servent de référence pour l'année suivante. Cependant le chiffre le plus médiatisé concerne la première catégorie se rapportant aux demandeurs d'emploi à la recherche d'un emploi à durée indéterminée et à temps plein (DEFM de catégorie 1).

Le 8 mars 2007, lors de la tenue de la formation emploi-revenus du Conseil national de l'information statistique (CNIS), l'Insee a avancé deux hypothèses pour expliquer les écarts observés en 2006 :

- la faiblesse structurelle de l'enquête Emploi. Ainsi, pour un même trimestre, selon que les personnes sont interrogées la première ou la cinquième fois leur réponse diffère quant à l'appréciation de leur situation (phénomène de « rotation »);
- le taux de non réponses à l'enquête en forte augmentation en Île-de-France.

L'Insee s'interroge également sur l'importance des écarts entre l'enquête Emploi et les données fournies par d'autres sources administratives : les Urssaf s'agissant de l'emploi et l'Unedic concernant le chômage.

La plupart des membres du CNIS auxquels l'Insee a fourni ces explications n'ont pas été convaincus. Le biais de « rotation » est connu et commun à toutes les enquêtes de ce type et, s'il est exact que le taux de non réponses s'est fortement accru en Ile de France au cours des trois premiers trimestres de l'année 2006 par rapport à l'année 2005 (mais a baissé au quatrième), on ne constate pas de dégradation pour la France entière.

Du seul point de vue scientifique, lorsque deux sources fournissent des résultats différents, il est légitime de s'interroger sur chacune d'elles. On ne peut ainsi écarter l'hypothèse de l'impact d'une évolution des modes de gestion de l'ANPE et de l'intensification du suivi individualisé des demandeurs d'emploi qui se seraient traduits par des glissements d'une catégorie à l'autre et des radiations diminuant ainsi le nombre des demandeurs d'emploi des trois premières catégories sans que les chiffres fournis par l'enquête Emploi en soient très affectés.

On ne peut cependant ignorer qu'environ 200 000 emplois ont été créés au cours de l'année 2006 dans une période où le nombre d'entrées sur le marché du travail n'a été que légèrement supérieur aux sorties (environ 20 000). Ce qui, en toute logique, a contribué à faire baisser le nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories confondues.

Au cours de cette même réunion, l'Insee a annoncé la mise en place d'une enquête postale qui devrait permettre de mieux connaître la population des non-répondants. L'exploitation de l'enquête annuelle de recensement de janvier 2007 devrait parallèlement fournir une source supplémentaire de l'évolution du nombre de chômeurs entre janvier 2006 et janvier 2007. Enfin, l'Insee s'est engagé à présenter, d'ici la fin de l'année 2007, un plan d'action visant à sécuriser et stabiliser le dispositif de mesure du chômage au sens du BIT incluant notamment des améliorations de la collecte et des traitements de l'enquête emploi.

Le bureau du CNIS réuni le 21 mars 2007, tout en réaffirmant sa confiance dans le système statistique public, a demandé à l'Insee de poursuivre ses efforts pour améliorer la robustesse des résultats de l'enquête Emploi et recommandé l'approfondissement des travaux de la Dares en vue d'apprécier l'influence des modifications de gestion des demandeurs d'emploi sur l'évolution des statistiques de DEFM et leur impact sur l'estimation mensuelle du chômage au sens du BIT. Il a également demandé que des avertissements renforcés sur l'incertitude affectant les données actuellement publiées accompagnent les publications faites sur l'emploi et le chômage par le système statistique public et que les fichiers détails de l'enquête 2006 soient rendus disponibles à ceux qui en feraient la demande.

Le taux de chômage a traversé en France une période de réduction très sensible entre le premier semestre de 1997 et le premier semestre de 2001 liée à l'évolution très favorable de l'emploi : il est ainsi passé de 12,2 % au premier semestre 1997 à 8,6 % au premier trimestre 2001, soit une réduction du nombre de chômeurs de 820 000. Le ralentissement de la croissance, les fluctuations de la politique de l'emploi et la fin des créations d'emplois liées à la réduction du temps de travail l'ont relevé à 10,0 % au dernier semestre 2003, avant une nouvelle décrue dont l'ampleur reste toutefois à confirmer (Cf. encadré ci-dessus). On notera que sa durée a sensiblement augmenté : fin 2004, l'ancienneté moyenne des demandeurs d'emploi indemnisés par l'Unedic était de 395 jours et, alors qu'avant 1975, un chômeur avait 72 % de chance de retrouver un emploi au terme de sa première année de chômage, il en a moins de 50 % aujourd'hui.

Encadré 6 : Les inégalités face au chômage

Les chômeurs de longue durée (depuis un an au moins) représentaient 42,5 % des demandeurs d'emploi en 2005, souvent les travailleurs les moins bien armés pour résister à la concurrence de main-d'œuvre provoquée par la pénurie d'offres d'emploi. Dans un contexte de chômage de masse, l'embauche des candidats les plus qualifiés même pour un emploi ne requérant aucun diplôme particulier provoque un effet de déclassement en cascade qui relègue au bout de la file d'attente les plus démunis, qui sont alors condamnés au chômage et aux *minima* sociaux. La probabilité de retrouver un emploi diminue, en effet, rapidement lorsque la durée du chômage s'allonge.

C'est ainsi que 15 % des travailleurs sans diplôme étaient au chômage en 2005 contre 9,2 % des actifs ayant un niveau bac et 6,6 % des bac + 2. Les plus âgés sont certes moins souvent concernés (6,7 % des plus de 50 ans contre 8,3 % des 30-49 ans et 17,3 % des 15-29 ans⁸³) mais ils restent au chômage plus longtemps (l'ancienneté moyenne des demandeurs indemnisés de 55 à 59 ans était de 770 jours en 2004 contre 264 pour les 25-29 ans).

Le taux de chômage des femmes dépasse de près de 2 points celui des hommes (10,8 % contre 9 %) et cette inégalité se cumule avec d'autres facteurs : la catégorie socio-professionnelle, puisque 12,5 % des ouvriers étaient au chômage contre 4,9 % des cadres en 2005 ; le territoire de résidence (19,3 % des hommes en zone urbaine sensible contre 6,9 % dans les villes) ; les origines (18 % des immigrés soit le double du taux des non immigrés), à niveau de qualification équivalent.

Le recalage à venir cet automne avec l'enquête Emploi de l'Insee conduit à examiner avec réserves les chiffres provisoires publiés par la Dares et l'ANPE, aussi bien en ce qui concerne leur niveau que leur évolution. Selon les dernières données publiées, à la fin février 2007, le nombre de chômeurs au sens du BIT se serait établi à 2,315 millions de personnes, soit 8,4 % de la population active. La baisse du nombre de chômeurs entamée au printemps 2005 se serait prolongée en 2006 et au début 2007, ce qui se serait traduit par 286 000 chômeurs de moins sur les douze derniers mois. Si l'on s'en tient aux demandes d'emploi de catégorie 1, cette décrue du chômage aurait été marquée tant pour les chômeurs âgés de moins de 25 ans (- 10,4 % sur un an) que pour ceux de 25 à 49 ans (- 10,8 %), ceux de 50 ans et plus en ayant un peu moins bénéficié (- 9,6 % en un an). Avec une hausse des composantes marchande et non marchande de l'emploi total en 2006 et celle anticipée pour le premier semestre 2007, en particulier dans le secteur marchand, et dans un contexte de décélération de la population active, le taux de chômage continuerait de baisser, selon l'Insee, pour s'établir à 8,2 % fin juin 2007.

⁸³ Taux calculé sur la partie des jeunes qui se sont portés sur le marché du travail, les autres étant scolarisés.

Encadré 7 : Le bouclage de la population active en 2006

La croissance de la population active tendancielle serait en tassement selon l'Insee : + 29 000 en 2006 et + 13 000 en 2007 (dont + 8 000 au premier semestre), après + 67 000 en 2005. Après avoir été négatifs de 2002 à 2004, les « effets de flexion »⁸⁴ seraient redevenus positifs en 2005 et en 2006 (+ 41 000) et le seraient encore au premier semestre 2007 (+ 15 000), sous l'effet de la baisse du chômage. À l'inverse, le nombre de bénéficiaires de dispositifs de retrait d'activité (stages, préretraites et surtout retraites anticipées) serait toujours en augmentation, contribuant à diminuer la population active⁸⁵. Néanmoins, l'impact de ces dispositifs diminuerait en 2006 et au premier semestre 2007, et ce malgré un nombre croissant de bénéficiaires de stages, en particulier grâce à la création de l'Action préparatoire au recrutement (APR).

(Correction des variations saisonnières, en milliers)

	Glissements annuels		Glissements semestriels				
	2005	2006	2005		2006		2007
			1 ^{er} S.	2 nd S.	1 ^{er} S.	2 nd S.	1 ^{er} S.
(1) Population active tendancielle	67	29	39	28	17	13	8
(2) Effets de flexion du chômage	19	41	1	17	23	18	15
(3a) Effet de retraites anticipées	- 60	- 40	- 28	- 32	- 30	- 10	- 13
(3b) Effet stages et préretraites	24	0	17	7	9	- 9	- 2
(4) Offre de travail potentielle = (1) + (2) + (3a) + (3b)	50	30	29	20	19	11	8
(5) Emploi total	159	252	53	105	133	119	112
dont : <i>Emploi salarié marchand</i>	88	160	29	59	87	73	85
<i>Emploi non marchand aidé (public et privé)</i>	- 22	20	- 24	1	5	15	- 11
<i>Emploi non marchand privé</i>	29	32	13	15	15	17	18
(6) Chômeurs BIT	- 123	- 272	- 7	- 116	- 152	- 121	- 103
(7) Population active observée	35	- 20	46	- 11	- 19	- 1	9
(8) Déficit de bouclage = (7) - (4)	- 14	- 50	17	- 31	- 38	- 13	0

Le grisé : prévisions. Source : Insee, *Note de conjoncture*, mars 2007.

C'est surtout la possibilité de départ anticipé en retraite qui a un impact sensible sur la population active depuis 2004. En 2005, 60 000 personnes de plus que l'année précédente bénéficiaient de cette mesure, diminuant d'autant la population active. En 2006, ce nombre aurait baissé à 40 000 et n'atteindrait que 13 000 au premier semestre 2007. En effet, les personnes entrées dans ce dispositif les années passées commenceraient à en sortir, ayant atteint l'âge légal de la retraite. Au total, ces trois dispositifs de retrait d'activité (stage, préretraites et retraites anticipées) auraient diminué l'accroissement de la population active de 36 000 personnes en 2005, 40 000 en 2006 et 15 000 au premier semestre 2007. Ainsi, l'accroissement de l'offre de travail en 2006 aurait été sensiblement inférieur à celui observé en 2005 (+ 50 000) : il atteindrait 30 000 personnes et 8 000 personnes au premier semestre 2007.

⁸⁴ Lorsque la conjoncture est mal orientée, notamment lorsque le chômage est élevé, une partie de la population renonce à entrer sur le marché du travail ou préfère en sortir. À l'opposé, lorsque la conjoncture devient favorable, un plus grand nombre d'individus choisit de chercher un emploi. Cet effet du taux de chômage sur la décision d'entrer ou de sortir du marché du travail est appelé « effet de flexion ».

⁸⁵ Si le stock de bénéficiaires des dispositifs de retrait d'activité augmente, la population active tendancielle en est diminuée d'autant.

La baisse du chômage indemnisé⁸⁶ (allocation d'assurance et allocation de solidarité) enregistrée en 2005 et début 2006 tient, en partie, aux départs plus nombreux en retraite de demandeurs d'emplois ou de dispensés de recherche d'emploi. Mais le jeu de vases communicants entre les prestations chômage et les retraites tend, en fait, à accroître le poids total des prestations relatives aux deux risques. La question demeure de l'effet à moyen-long terme de l'augmentation du poids des revenus de remplacement, sur la croissance et donc l'emploi ; ceci dépend à la fois des conditions de son financement et du degré d'acceptation par les salariés d'un partage de la rémunération salariale totale (y compris les cotisations salariales des employeurs) entre salaire direct et salaire différé.

L'adaptation des qualifications ou des compétences de la population en âge de travailler à la nature des emplois potentiels dans une économie ouverte à la concurrence tend à réduire l'espérance d'emploi pour les moins qualifiés. Cette possibilité ne dépend pas uniquement du niveau de formation initiale même si le nombre de jeunes sortant de formation initiale sans diplôme ou avec un niveau faible de formation reste encore trop élevé. Devrait aussi intervenir fortement l'effet de la formation continue, qu'elle soit suivie en situation d'emploi ou de chômage. Mais la formation continue tend, en France, à bénéficier à ceux disposant d'une meilleure formation initiale. Ceci est préoccupant dans la compétition en Europe et au regard de ses conséquences en matière de différentiel de chômage. S'interroger sur les liens existant entre formation initiale et chômage reste, de ce fait, encore plus légitime, bien au-delà de la seule question (au demeurant essentielle pour l'avenir) du chômage des jeunes.

*

⁸⁶ À ne pas confondre avec la baisse du chômage enregistrée dans la période.

Face aux départs massifs qui sont à prévoir dans certains secteurs, c'est d'abord aux entreprises d'anticiper le vieillissement de leur main-d'œuvre, de gérer leur pyramide des âges et de préparer la relève par une politique de formation et de promotion interne efficace. Si cette transition est correctement réalisée, les offres d'emploi non satisfaites seront limitées et les tensions salariales contenues, tandis que la décrue du chômage offrira de nouvelles opportunités d'emploi pour les jeunes, les seniors et les femmes. Ce qui passe également par la création de conditions favorables au travail de ces catégories d'actifs en rendant notamment l'emploi davantage compatible avec les études et la vie familiale.

La conférence sur l'emploi et les revenus organisée par le Premier ministre en décembre 2006 a été l'occasion d'un certain nombre d'annonces en la matière (augmentation des places en alternance dans les secteurs ayant des difficultés à recruter, création d'une bourse des stages centralisée à l'ANPE, accès prioritaire à la validation des acquis de l'expérience des personnes employées à temps partiel) qui restent à confirmer. Il ne peut s'agir en tout état de cause que d'un premier pas. C'est, en effet, l'ensemble de la politique économique et sociale qui devrait être mobilisée au service de la croissance et de l'emploi.

*

* *

VI - LE RETOUR À L'EMPLOI

Notre pays possède plus d'une centaine de dispositifs publics destinés à faciliter le retour à l'emploi des chômeurs et à faire en sorte que les employeurs maintiennent les emplois existants ou en créent de nouveaux. On recense des dizaines de formules de contrats de travail, adaptées à telle ou telle catégorie de main-d'œuvre ou d'employeurs, de types de subventions destinées aux uns ou aux autres, de multiples possibilités d'accès à la formation et de nombreux dispositifs d'accompagnement ciblés sur certains profils de publics. La politique de l'emploi est ainsi devenue, de toutes les politiques publiques, celle qui agrège le plus grand nombre et la plus grande variété de moyens d'action et qui connaît la plus grande fréquence de réforme. Signe d'un activisme prolongé qui n'est pourtant pas synonyme d'efficacité, à en juger par les performances françaises dans ce domaine.

La priorité donnée à présent aux incitations monétaires sur la règle et le contrôle témoigne, en tout état de cause, d'un renouvellement des représentations des origines de la montée du chômage et de sa persistance : alors qu'auparavant l'analyse dominante privilégiait l'insuffisance de la demande globale, on semble considérer aujourd'hui que la théorie des prix s'applique aussi au marché du travail, c'est-à-dire que les comportements d'offre et de demande de travail sont sensibles au niveau des salaires et au coût du travail. L'expérience montre toutefois que cette approche ne saurait se substituer totalement aux modalités traditionnelles d'intervention mais bien plutôt les compléter, sans perdre de vue la nécessaire cohérence d'ensemble et le souci de lisibilité.

1. Les prestations associées au non emploi en Europe et en France

C'est dans le domaine des conséquences économiques et sociales du chômage qu'ont été prioritairement engagées, en France comme dans nombre de pays étrangers, les transformations des interventions publiques pour faire jouer un rôle plus actif à la protection sociale. Rappelons tout d'abord que chômage et prestations chômage ne se juxtaposent pas parfaitement : en France, par exemple, certaines personnes bénéficiant d'une indemnisation du chômage peuvent ne pas être recensées (au sens de la définition de l'Organisation internationale du travail, OIT) comme chômeurs ; ils peuvent être en emploi (cas des personnes au chômage exerçant une activité réduite) ou inactifs (cas des chômeurs âgés indemnisés mais dispensés de recherche d'emploi) ; en sens inverse, certaines personnes au chômage n'ont pas le droit à cette indemnisation, que ce soit au titre des allocations d'assurance ou de solidarité ; elles peuvent éventuellement percevoir, sous conditions d'âge et de ressources, un Revenu minimum (RMI). C'est dire que les liens entre la situation économique, l'évolution du chômage et le montant des prestations chômage sont complexes, d'autant plus que les règles d'indemnisation évoluent également au cours du temps.

Entre 1993 et 2005, 9 des pays de l'Union européenne à 15 ont connu une diminution du nombre de leurs chômeurs, en particulier l'Irlande, le Danemark, la Finlande ou le Royaume-Uni où elle a dépassé 40 %. Six d'entre eux ont accompagné cette réduction d'un accroissement du montant moyen des prestations (en euros constants) mais dans des proportions très variables : la France se situe dans ce groupe, avec une progression des prestations moyennes analogue à celle du PIB par habitant durant la même période ; l'Espagne, l'Italie et la Suède ont, au contraire, réduit le montant moyen des prestations, en même temps qu'ils connaissaient une réduction du nombre de leurs chômeurs ; en Allemagne, où le chômage a progressé, les prestations moyennes se sont réduites presque à due concurrence ; enfin, en Belgique, en Autriche et au Portugal, le nombre de chômeurs a progressé comme les prestations moyennes, dans des proportions voisines de la hausse du PIB par habitant.

Les frontières entre emploi et chômage sont devenues progressivement assez floues, notamment du point de vue de la protection sociale. Il est, en effet, admis, depuis 1984, qu'un demandeur d'emploi indemnisé peut exercer une activité sans que soit suspendue son indemnisation (elle est partiellement diminuée) : c'est le régime des « activités réduites ». De même, un Allocataire du RMI (et désormais de l'allocation de parent isolé, API) peut cumuler partiellement celui-ci avec un revenu de reprise d'activité : c'est le régime de « l'intéressement ». Le développement des emplois de très courte durée (en CDD ou intérim) et souvent à temps partiel conduit à accroître sensiblement le nombre de personnes en sous-emploi, car la définition du chômage de l'OIT retient un critère très restrictif d'activité pour classer une personne comme chômeur. Il en résulte une grande différence entre les chômeurs au sens de l'OIT et au sens administratif (demandeur d'emploi inscrit à l'ANPE ou indemnisé par l'assurance chômage). Un problème de mesure qui renvoie aussi aux vécus individuels et aux perceptions de l'opinion.

Trois types d'allocations fournissent des revenus de remplacement aux personnes au chômage :

- une allocation d'assurance (l'ARE depuis 2001) ;
- l'Allocation de solidarité spécifique (l'ASS) sous conditions de ressources, dont le montant est équivalent à celui du RMI pour une personne seule, pour des chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance et ayant une ancienneté d'emploi importante ;

- des minima sociaux, dont le principal est le RMI (mais il faut aussi mentionner l'API et l'allocation d'insertion, AI). Ceux-ci ne présupposent pas une activité salariée antérieure (ce sont les seules allocations accessibles à des indépendants ayant dû cesser leur activité). On notera que 12 % environ des demandeurs d'emploi sont allocataires du RMI.

Ces allocations ne couvrent pas toutes les personnes à la recherche d'un emploi. Au regard de l'ensemble des demandeurs d'emploi et des dispensés de recherche d'emploi, le nombre des personnes recevant une allocation est d'environ 60 % selon les données de l'Unedic, chiffre auquel il faudrait ajouter les allocataires du RMI inscrits comme demandeurs d'emploi (environ 10 %)⁸⁷. Cette proportion évolue nettement en fonction de la conjoncture mais aussi des règles d'éligibilité aux diverses prestations.

En tout état de cause, disposer de ressources suffisantes apparaît comme une condition indispensable pour qu'une personne puisse avoir une démarche active de recherche d'emploi. Ceci n'implique pas nécessairement le versement d'une allocation à tout demandeur d'emploi (les prestations de solidarité sont versées sous conditions de ressources du ménage) mais soulève notamment la question de l'exclusion du RMI des moins de 25 ans. Par ailleurs, les décisions relatives à l'assurance chômage (règles d'éligibilité et durée d'indemnisation) prises par l'Unedic, souvent en considération de l'équilibre financier du régime, ont un impact sur les autres régimes d'allocation (ASS et RMI) et donc sur les finances de l'État ou des départements. Or, il n'existe pas d'instance de concertation rassemblant ces différents acteurs pour définir une politique cohérente⁸⁸.

⁸⁷ Au 30 novembre 2006, 2 309 300 demandeurs d'emploi étaient indemnisés par les Assedic dont 1 850 500 au titre de l'assurance chômage et 458 800 au titre de la solidarité (ASS, prise en charge par l'État).

⁸⁸ Cf. *Aider au retour à l'emploi*, rapport n° 6 du CERC, 2005.

Tableau 12 : Nombre de chômeurs inscrits à l'ANPE
selon leur catégorie, à la fin février 2007

(Données brutes)

Situation des demandeurs d'emploi				
Type d'emploi recherché	Pas d'activité ou activité réduite de 78 h ou moins dans le mois qui précède	Dont activité réduite de 78 h ou moins dans le mois qui précède	Activité réduite de plus de 78 h dans le mois qui précède	Ensemble (*)
CDI à temps complet	2 139 907 (catégorie 1)	316 910 (catégorie 1)	420 530 (catégorie 6)	2 560 437
CDI à temps partiel	386 265 (catégorie 2)	103 579 (catégorie 2)	69 755 (catégorie 7)	456 020
CDD, intérim, travail saisonnier	271 271 (catégorie 3)	81 374 (catégorie 3)	91 453 (catégorie 8)	362 724
TOTAL	2 797 443	501 863	581 738	3 379 181

(*) : non compris les catégories 4 (210 787 personnes) et 5 (208 485). En les incluant, le nombre total de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE était de 3 798 453 personnes.

Catégories de demandeurs d'emploi :

Catégorie 1 : personnes sans emploi *immédiatement disponibles*⁸⁹, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un **CDI à temps plein**.

Catégorie 2 : personnes sans emploi *immédiatement disponibles*, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un **CDI à temps partiel**.

Catégorie 3 : personnes sans emploi *immédiatement disponibles*, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un **CDD, temporaire ou saisonnier**.

Catégorie 4 : personnes sans emploi *non immédiatement disponibles*, non tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi.

Catégorie 5 : personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi.

À ces cinq catégories, sont venues s'ajouter trois autres en mai 1994, suite à une décision du Conseil d'État. Ce sont en fait les trois premières qui sont éclatées.

Catégorie 6 : personnes sans emploi *non immédiatement disponibles*, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un **CDI à temps plein**.

Catégorie 7 : personnes sans emploi *non immédiatement disponibles*, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un **CDI à temps partiel**.

Catégorie 8 : personnes sans emploi *non immédiatement disponibles*, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un **CDD, temporaire ou saisonnier**.

Source : Dares.

⁸⁹ Sont réputées *immédiatement disponibles* les personnes qui :

1. exercent ou ont exercé au cours du mois précédent une activité occasionnelle ou réduite n'excédant pas 78 heures par mois ;
2. suivent une action de formation n'excédant pas au total 40 heures ou dont les modalités d'organisation, notamment sous la forme de cours du soir ou par correspondance, leur permettent d'occuper simultanément un emploi ;
3. s'absentent de leur domicile habituel, après en avoir avisé l'ANPE, dans la limite de 35 jours dans l'année ;
4. sont en congé de maladie ou en incapacité temporaire de travail, pour une durée n'excédant pas 15 jours ;
5. sont incarcérés pour une durée n'excédant pas 15 jours.

2. Les grands axes de la politique d'aide au retour à l'emploi

L'évolution la plus significative qu'a connue la protection sociale face au chômage a concerné l'établissement d'un lien plus étroit entre indemnisation et aide au retour à l'emploi, en ajoutant un rôle « curatif » à sa fonction de compensation financière des conséquences de la survenue d'un risque. Ce glissement s'est engagé dès la mise en place du cumul partiel des revenus d'activité et des allocations de chômage (activités réduites). Il est érigé en principe de base lors de la création du RMI, avec le volet de l'insertion, dont la mise en œuvre a été loin d'être systématique. La réforme de l'assurance chômage en 1992, avec la mise en place d'une allocation dégressive, visait aussi à inciter les chômeurs indemnisés à rechercher plus rapidement un emploi. Ses évaluations ont mis en évidence qu'elle n'avait un impact que sur les salariés les mieux rémunérés et risquait de pénaliser les chômeurs ayant le plus de difficultés à retrouver un emploi. Cette disposition a donc été supprimée en 2001.

La réforme majeure est celle créant l'ARE et généralisant l'accompagnement des chômeurs par l'ANPE (dispositif projet d'action personnalisé, PAP). Elle a conduit les organismes gestionnaires de l'assurance chômage (Unedic et Assedic) à jouer un rôle accru dans les dispositifs d'aide au retour à l'emploi pour les chômeurs indemnisés, en matière de moyens humains⁹⁰, de financement de la formation et d'aide à l'embauche. L'Unedic a pris l'initiative d'expérimentations de sous-traitance de l'accompagnement de groupes de chômeurs indemnisés auprès d'entreprises privées de placement⁹¹. La loi de programmation pour la cohésion sociale (2005)⁹² a prolongé cette évolution, en définissant le « service public de l'emploi » et le rôle qu'y jouent les différents acteurs, en créant le dispositif des « maisons de l'emploi » pour fédérer l'action des divers partenaires au niveau local. Une nouvelle convention a depuis été signée entre l'État, l'ANPE et l'Unedic (2006).

Ces réformes ont conduit à une dynamisation certaine du système, notamment de l'intervention de l'ANPE. Mais il convient de noter l'extrême complexité du dispositif administratif, que le transfert de la gestion du RMI aux seuls départements et de la formation des chômeurs aux régions a encore accrue, à l'inverse des tendances observées chez nos partenaires : cela nuit certainement à l'efficacité des actions et risque d'affaiblir la réalisation de l'objectif de rétablir autant que possible l'égalité des chances pour les personnes confrontées au chômage, traduction du principe de l'égalité devant le service public.

⁹⁰ L'Unedic finance une partie des accroissements d'effectifs de l'ANPE et des prestations définies par celle-ci au bénéfice des chômeurs indemnisés.

⁹¹ Les taux de sortie et d'absence à 3, 6 et 9 mois sont, en réalité, assez comparables quel que soit le type d'accompagnement (cf. Didier Klein, Eric Renard et Thara Traversier, *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi*, *L'essentiel* n° 7, novembre 2006).

⁹² Cf. M. Jean Bastide, Mme Danielle Bourdeaux, MM. Hubert Brun et Christian Larose, *Avant-projet de loi de programmation relative à la cohésion sociale*, JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 25 du 6 septembre 2004.

Pour améliorer les chances de retour à l'emploi des personnes au chômage, trois types d'interventions sont développés : celle de l'ANPE - dont les moyens ont été renforcés depuis 2001 - dans sa fonction d'intermédiation ou de placement des demandeurs d'emploi, la formation des chômeurs et, enfin, les aides à l'emploi qui visent, d'une part, à renforcer l'offre d'emploi (la demande de travail) par les employeurs et d'autre part, à inciter à la demande d'emploi (l'offre de travail).

Les premières consistent principalement en un dispositif de près de quarante mesures d'exonérations de cotisations sociales dont le coût total est estimé à 25,6 milliards d'euros pour 2007⁹³, la principale étant la réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale, dite Fillon (20,1 milliards d'euros). Les autres consistent en des allègements ciblés selon la catégorie de bénéficiaires ou la zone géographique⁹⁴. Ces exonérations concernent désormais deux salariés sur trois. À ces dispositifs s'ajoutent des aides sectorielles : réduction d'impôt sur le revenu égale à 50 % du coût des emplois à domicile⁹⁵, baisse de la TVA de 19,6 % à 5,5 % sur les travaux de rénovation d'immeubles anciens, aides spécifiques dans le secteur de l'hôtellerie, cafés, restauration (depuis juillet 2004) pour un montant de 516 millions en 2007.

Tableau 13 : Les exonérations de cotisations sociales en 2007

Mesures compensées	23 042
Allègements généraux	20 163
<i>Dont réduction Fillon</i>	20 136
Allègements ciblés selon la catégorie de bénéficiaires	1 426
<i>Dont contrat d'apprentissage</i>	704
<i>Dont contrat de professionnalisation</i>	392
Allègements ciblés selon la zone géographique	1 453
<i>Dont entreprises implantées dans les DOM</i>	797
<i>Dont zones franches urbaines</i>	333
Mesures non compensées	2 568
<i>Dont emplois familiaux</i>	960
<i>Dont aides à domicile auprès de personnes fragiles</i>	614
<i>Dont contrats d'accompagnement dans l'emploi</i>	404
<i>Dont contrats d'avenir</i>	309
Total	25 610

Source : Projet de loi de finances pour 2007.

⁹³ Loi de financement de la Sécurité sociale 2007.

⁹⁴ La France n'est pas le seul pays européen à pratiquer ces politiques générales de réduction du coût du travail pour les bas salaires : la Belgique avec les aides « Mirabel » ; les Pays-Bas avec les dispositifs « SPAK » ; la Grèce ; le Royaume-Uni avec le mécanisme de *Lower Earning Limit* (LEL) qui exempte l'employeur et l'employé de cotisations sociales en dessous d'un seuil de revenus hebdomadaires, mais n'assure alors pas de droits sociaux correspondants pour le chômage et les retraites ; l'Allemagne avec des dispositifs similaires à ceux du Royaume-Uni. De même, notre pays n'est pas le seul à pratiquer des aides au développement d'emplois domestiques. Enfin, d'autres pays pratiquent des mécanismes temporaires ou permanents de compléments de salaires analogues à l'intéressement ou à la prime pour l'emploi.

⁹⁵ Cette mesure était, initialement, le pendant de l'allègement des cotisations sociales patronales pour les entreprises, elle visait également à réduire le travail au noir. En 2007, cette réduction devient crédit d'impôt, dans des conditions particulières, pour le soutien scolaire et la garde d'enfant.

Encadré 8 : Le maquis des aides publiques aux entreprises

Les aides publiques accordées aux entreprises sont l'objet de controverses liées à leur complexité et surtout à l'évaluation de leur montant.

La Cour des comptes pointait en 2005 cinq problèmes majeurs les concernant. Tout d'abord, l'empilement de mécanismes voisins, aux objectifs quasi-identiques, qui met en concurrence certains dispositifs. Ainsi, selon le rapport, « *il existe au moins 6 000 dispositifs, dont 120 d'aide à la création d'entreprise* ». Ensuite, l'absence de mutualisation de ces aides au niveau interministériel et sur les territoires (pas moins de « *650 aides pour l'ensemble des collectivités de la région Ile-de-France* »), ce qui entraîne de nombreux doublons et un saupoudrage inefficace, sans parler de l'incohérence entre certains de ses dispositifs. Enfin, l'absence d'études d'impact préalables et la quasi-absence d'évaluation des différentes mesures étaient également soulignées.

Le montant des aides est également sujet à débat. Tout en rejoignant la Cour des comptes en considérant qu'on peut « *s'interroger sérieusement sur leur efficacité* », le constat dressé dans un rapport commun de l'Inspection générale des finances (IGF), de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA), remis au Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) et rendu public le 24 janvier 2007, estime que les aides publiques atteindraient 65 milliards d'euros (dont 90 % à la charge de l'État), ce qui représente environ 4 % du PIB, soit « *un peu plus que le total du budget de l'Éducation nationale, près de deux fois le budget de la Défense, plus de trois fois le budget de l'Enseignement supérieur et de la Recherche* ». La mission a toutefois retenu une conception très large de l'aide publique qu'elle définit comme un transfert de richesse d'un financeur public (ou privé recevant des fonds publics) vers un bénéficiaire du secteur marchand et concurrentiel, motivé par un objectif premier de politique publique et soumis au respect de conditions explicites. Est ainsi contesté le fait que soient incluses dans cette évaluation les subventions d'équilibres versées par l'État aux régimes de retraite de certaines entreprises publiques ou les dépenses d'aménagement urbain et routier issues d'actions visant à mieux garantir la localisation de telle ou telle activité économique.

La Commission européenne retient quant à elle, une définition beaucoup plus restrictive guidée par le souci d'assurer au sein de l'Union une concurrence libre et non faussée. Selon elle « *une aide d'État est une forme d'intervention étatique utilisée pour promouvoir une activité économique déterminée. L'octroi d'une aide d'État a pour conséquence que certains secteurs ou activités économiques bénéficient d'un traitement plus favorable que d'autres, et fausse donc le jeu de la concurrence en opérant une discrimination entre les sociétés qui bénéficient de l'aide et les autres. Afin de déterminer si une mesure constitue une aide d'État, il convient donc de distinguer le cas dans lequel l'aide vise certaines entreprises ou certaines productions, comme le prévoit l'article 87 paragraphe 1 du traité, de la situation dans laquelle les mesures en cause sont uniformément applicables sur l'ensemble du territoire de l'État-membre et visent à favoriser l'économie toute entière. Dans le second cas, la mesure ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87 paragraphe 1* » (Commission des communautés européennes, Tableau de bord des aides d'État, COM (2005) 147, 20 avril 2005). Ainsi défini, la Commission européenne estime à 64 milliards d'euros le montant total des aides d'État accordées en 2005 par les 25 États-membres de l'UE. En termes absolus, c'est l'Allemagne qui a accordé le plus d'aides (20 milliards d'euros) suivie de la France (9,7 milliards d'euros).

Les secondes concernent l'offre de travail avec des mesures telles que l'intéressement, dans le cadre du RMI ou de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), permettant de cumuler temporairement une partie du revenu d'un travail et un complément à la charge de la collectivité. Il a été largement développé en France avec la création de la Prime pour l'emploi (PPE) dont on peut cependant douter, avec la Cour des comptes, qu'elle remplisse le rôle qui lui est dévolu. Dans un rapport de 2004, avant les fortes revalorisations intervenues en 2006 et

2007, la Cour considérait que le nombre de bénéficiaires (plus de 9 millions en 2006) et le décalage de son versement dans le temps en faisaient essentiellement une mesure d'amélioration du pouvoir d'achat (ce qu'a d'ailleurs reconnu le gouvernement en exprimant qu'elle correspondait à un treizième mois au niveau du SMIC)⁹⁶.

S'il n'existe pas de source permettant, au niveau européen, de recenser et de comparer, de manière homogène, l'ensemble des dispositifs de subvention à l'emploi, leur volume est particulièrement massif en France (les exonérations de cotisations sociales représentent 11 % des cotisations effectives). Cela traduit la recherche de solutions à apporter à deux problèmes : l'importance du chômage des personnes peu formées (peu qualifiées) et la mauvaise articulation entre la formation initiale et l'entrée sur le marché du travail conduisant, au-delà des seuls jeunes de très faible niveau de formation, à un processus difficile d'insertion dans l'emploi en début de carrière.

Encadré 9 : Les effets sur l'emploi des dispositifs ciblés d'aide à l'emploi marchand et non marchand en 2006

De janvier à octobre 2006, les **contrats d'aides à l'emploi marchand** ont continué d'avoir un effet positif sur l'emploi : + 6 000 emplois créés, après + 10 000 au total en 2005 (dont + 6 000 également de janvier à octobre). En effet, les entrées dans un des dispositifs (ancien, ou mis en place par le plan de cohésion sociale, hors Contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) sont toujours dynamiques (les données sur le CI-RMA sont indisponibles pour 2006). L'effet global sur l'emploi tient compte d'un nombre de CI-RMA issu d'un modèle de prévision) : 417 000 entrées cumulées depuis le début de l'année en octobre 2006 (411 000 en octobre 2005). A noter que ces effets sur l'emploi sont calculés à partir de la variation du nombre de bénéficiaires avec prise en compte d'éventuels effets de substitution et d'aubaine, qui peuvent être différents d'une mesure à l'autre. Les effets réels sur l'emploi sont toujours plus faibles que la variation du nombre de bénéficiaires, du fait de ces effets de substitution.

Le nouveau Contrat initiative emploi (CIE) a été souscrit au même rythme qu'en 2005, soit 69 000 entrées cumulées en octobre 2006. En 2005, 88 000 embauches avaient au total été réalisées, dont près de 62 000 de janvier à octobre. Le nombre de salariés ouvrant droit à l'exonération de charges en Zone de revitalisation rurale (ZRR) et en Zone de revitalisation urbaine (ZRU) a été globalement stable (12 000 salariés en stock en octobre 2006, 10 000 un an auparavant). En revanche, les bénéficiaires d'un contrat jeune en entreprise ont été légèrement moins nombreux en 2006 : 114 000 personnes en bénéficiaient en octobre dernier, contre 119 000 un an auparavant. Ce sont surtout les contrats en alternance qui contribuent au dynamisme des contrats aidés : les sorties des anciens dispositifs (adaptation, orientation, qualification) diminuent, alors que le contrat de professionnalisation voit son nombre de bénéficiaires augmenter : après une montée en charge timide, ce contrat a accueilli plus de 100 000 personnes en octobre 2006, contre moins de 60 000 en octobre 2005. Le recours à un contrat d'apprentissage reste de plus à un niveau haut.

Contrairement à ce qui était observé depuis 2001, **l'emploi aidé non marchand** a contribué positivement à la création d'emplois en 2006. En effet, les entrées dans les contrats mis en place à la mi-2005 par le Plan de cohésion sociale (Contrat d'avenir (CAV), Contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE)) sont désormais nettement supérieures aux sorties globales (y compris CES, CEC et contrats jeunes). De janvier à octobre 2006, 272 000 entrées en CAE et en CAV ont été réalisées, dont 200 000 en CAE, ce qui est supérieur aux 120 000 annoncés par le projet de loi de

⁹⁶ Voir aussi le point VII : *Le pouvoir d'achat en France*.

finances pour 2006. Le contrat d'avenir a gagné à son tour en dynamisme en septembre et octobre, via la création de 25 000 contrats dans l'Éducation nationale et le médico-social à la fin de l'été. Ainsi, alors que 5 000 entrées en moyenne étaient réalisées par mois, 21 000 entrées ont eu lieu en septembre (dont près de la moitié dans l'éducation nationale) et près de 9 000 en octobre. Toutefois, l'objectif des 200 000 entrées sur l'année 2006 ne sera certainement pas atteint.

Parallèlement, les sorties des anciens dispositifs continuent, mais à un rythme moins soutenu, les stocks des anciens contrats étant maintenant faibles. Ainsi, alors que le nombre de bénéficiaires dans le secteur non marchand diminuait en 2005 (- 22 000 sur l'ensemble de l'année, dont - 44 000 de janvier à octobre), ils étaient, en octobre 2006, 25 000 de plus que début janvier 2006. Pour le premier semestre de 2007, 150 000 entrées sont prévues, dont près des trois quarts en CAE.

Les dispositifs d'aide à l'emploi

(en milliers)

	Flux d'entrées (y compris reconduction de contrats)		Variation du nombre de bénéficiaires		Nombre de bénéficiaires (stocks)**	
	2005	Oct. 06	2005	Oct. 06	Déc; 05	Oct. 06
Emploi aidé dans le secteur marchand * (1)	569	417	- 61	- 56	906	850
Abaissement des coûts salariaux⁽¹⁾	201	132	- 46	- 90	385	296
Exonérations de charges sociales (ZRR et ZRU)	11	11	0	1	11	12
Contrat jeune en entreprise	62	52	0	- 2	116	114
Abattement temps partiel	0	0	- 89	- 63	63	0
Contrat initiative emploi (ancienne formule)	39	0	- 30	- 47	123	76
Contrat initiative emploi (nouvelle formule)	88	69	73	21	73	94
CI-RMA (ancienne et nouvelle formule)	5	Nd	5	Nd	6	Nd
Formation en alternance	369	285	- 16	34	521	554
Emploi aidé dans le secteur non marchand	251	272	- 22	25	269	293
Contrat d'accompagnement dans l'emploi	137	201	121	48	121	169
Contrat d'avenir	16	71	15	51	15	66
Contrats emploi solidarité	97	0	- 89	- 21	21	0
Contrats emploi consolidé	0	0	- 35	- 29	56	28
Emplois jeunes	0	0	- 32	- 25	55	30
CI-RMA	0	0	- 1	0	0	0
Civis	0	0	- 1	0	0	0

(1) Hors CI-RMA (données indisponibles pour 2006). * hors mesures générales comme les allègements généraux de cotisations sociales et réduction du temps de travail. ** Le nombre de bénéficiaires annuel d'une mesure s'obtient à partir des flux d'entrées observés ou prévus sur la période et des taux de ruptures de contrat usuels. Il ne doit pas être lu comme un effet direct sur l'emploi ; l'effet sur l'emploi se mesure à partir de la variation du nombre de bénéficiaires avec prise en compte d'éventuels effets de substitution et d'aubaine.

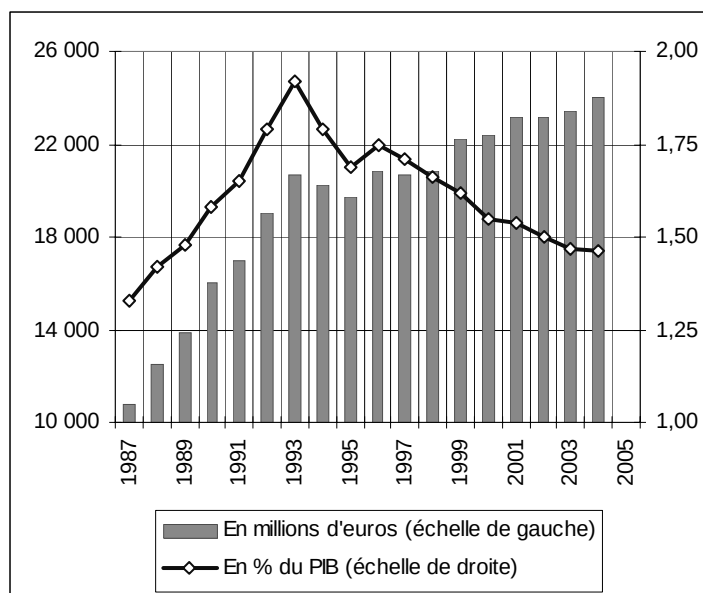
Source : Dares, Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

3. Éducation initiale et formation continue : des synergies à exploiter contre le chômage

L'acquisition par tous d'un niveau de formation suffisant est un des mécanismes d'insertion professionnelle et de protection sociale les plus efficaces lorsqu'on analyse les risques de chômage. Les pays réussissant le mieux en matière de niveau de chômage, de réduction des inégalités de revenu et, notamment, de niveau de pauvreté monétaire, sont souvent ceux ayant de bons résultats en matière de niveau moyen de formation. À cet égard, la prise en considération de l'objectif de préparer les jeunes, au travers de leurs études, à l'entrée dans la vie professionnelle, a sans doute progressé dans l'éducation nationale, mais la lutte contre l'échec scolaire beaucoup moins.

Deux points doivent être particulièrement soulignés : l'importance du nombre de jeunes sortant de la formation initiale sans aucun diplôme ou avec un niveau de formation faible, l'importance des modes d'orientation vers l'enseignement post-obligatoire qui concentrent dans les filières les plus générales et les moins dotées en terme de moyens et d'encadrement, les bacheliers des bacs professionnels et technologiques, renforçant le risque d'échec.

Graphique 16 : La dépense globale pour la formation professionnelle et l'apprentissage continue de reculer en % du PIB



Source : ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement (Dares), graphique Conseil économique et social.

Quant à l'organisation de la formation continue (à laquelle les entreprises et les pouvoirs publics ont consacré 24 milliards d'euros en 2004, apprentissage inclus, soit 20 % de la dépense intérieure d'éducation), sa segmentation selon que l'on est chômeur ou salarié, comme selon les financeurs⁹⁷, contribue peu à réduire, une fois passé dans le monde du travail, les difficultés et les échecs de la formation initiale. De fait, la formation continue - pour laquelle, rapporté au PIB, l'effort national a continué à se replier pour atteindre 1,46 % en 2004, dernières données publiées par la Dares en janvier 2007) - bénéficie surtout aux salariés déjà les mieux formés, les plus qualifiés, les plus diplômés, les plus anciens dans l'entreprise alors même que son public prioritaire devrait être les salariés les plus modestes. Il est vrai que ces derniers sont beaucoup moins bien informés sur les possibilités existantes et sur les bénéfices qu'ils pourraient en retirer. En particulier, les travailleurs précaires ont, à la fois, moins de chance d'accéder à une formation financée par leur employeur que leurs homologues stables et peu d'opportunités de suivre une formation qualifiante financée par l'État⁹⁸.

La loi du 4 mai 2004 confie aux branches professionnelles un véritable rôle pilote en la matière puisqu'elle leur fixe l'obligation de « *se réunir au moins tous les trois ans pour négocier sur les objectifs, les priorités et les moyens de la formation professionnelle et en particulier sur la réduction des inégalités d'accès* ». Elle crée également un Droit individuel à la formation (DIF) ouvrant à tout salarié (en CDI ou CDD) la possibilité de suivre 20 heures de formation par an, sur le thème de son choix, sous réserve de l'accord de son employeur (avec lequel un entretien annuel spécifique est prévu au moins tous les deux ans). Des mesures qui vont évidemment dans le bon sens (à condition qu'elles soient effectivement appliquées) et qui trouvent leur prolongement avec la Validation des acquis de l'expérience (VAE) qui peut devenir un moyen de reconnaissance des compétences professionnelles pour les moins qualifiés, les précaires et les chômeurs⁹⁹.

*
* *

⁹⁷ La loi impose aux entreprises d'affecter un minimum de 1,6 % (entreprises de plus de 10 salariés) ou de 0,55 % (les autres) de la masse salariale à la formation continue (soit 41 % des sommes collectées). L'État finance la formation de ses propres agents (13 %) et consacre des crédits (20 %) aux jeunes (apprentissage), aux demandeurs d'emploi et aux salariés du secteur privé. Les autres financeurs sont les régions (9 %), l'Unedic et les autres administrations publiques (5 %) et les bénéficiaires des formations (3 %).

⁹⁸ Cf. Mmes Camille Bonaïti, Aurore Fleuret, MM. Patrick Pommier et Philippe Zamora, *Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins ?*, Document d'études n° 116 de la Dares, juillet 2006.

⁹⁹ Créée par une loi de janvier 2002, la VAE permet à toute personne ayant au moins trois ans d'expérience professionnelle de valider un diplôme ou un titre correspondant sans avoir à suivre une formation. En 2004, plus de 36 000 personnes sont passées devant un jury de VAE et la moitié d'entre elles a obtenu la totalité du diplôme visé (la plupart des autres n'ayant obtenu qu'une partie du diplôme). Un tiers des candidats étaient demandeurs d'emploi et deux-tiers postulaient à des diplômes de niveau CAP-BEP ou bac professionnel (cf. Mme Chantal Labryère, *La VAE, quels candidats pour quels diplômes ?*, Bref n° 230, CEREP, mai 2006).

VII - LE POUVOIR D'ACHAT EN FRANCE

Selon la *Note de conjoncture* de l'Insee de mars 2007, « l'amélioration du marché du travail, qui pousse à la hausse les revenus salariaux, les baisses d'impôt décidées pour 2007 et le reflux de l'inflation soutiennent (...) le pouvoir d'achat des revenus. (...) La décélération des prix de consommation aurait permis une accélération du pouvoir d'achat des revenus des ménages, à + 2,7 % en 2006 (après + 1,3 % en 2005) (...). La consommation des ménages a augmenté de 2,7 % en 2006, ce qui constitue sa plus forte progression depuis six ans. Sa croissance a ainsi pleinement suivi celle du pouvoir d'achat du revenu (+ 2,7 %) ».

La chose paraît entendue : la politique de désinflation compétitive menée, en France comme ailleurs en Europe, depuis les années 1980 a permis de venir à bout des fortes hausses de prix, dont le niveau demeure très faible en dépit des évolutions erratiques du cours du pétrole. Le taux de change de l'euro vis-à-vis du dollar et la concurrence des pays émergents entretiendraient un mouvement de désinflation importée accentuant encore la tendance. Dans ce contexte, les ménages enregistreraient des gains de pouvoir d'achat substantiels qui contribueraient à la bonne tenue de la consommation, principal socle de la croissance.

Telle n'est pourtant pas l'impression qui prévaut dans l'opinion publique qui perçoit, de manière persistante selon les enquêtes, à la fois une hausse des prix plus forte que ne l'indique l'indice officiel et une baisse du niveau de vie. Au point que le thème du pouvoir d'achat a fait irruption dans la campagne électorale française à travers la lutte contre la « vie chère » ou des propositions destinées à « gagner plus » qui visent à répondre à cette préoccupation croissante des ménages. Le Premier ministre a lui-même organisé à la mi-décembre une « Conférence sur l'emploi et les revenus » dont les conclusions n'ont cependant pas répondu aux attentes des partenaires sociaux.

On rappellera ci-après les évolutions globales du revenu des ménages, telles qu'elles sont retracées dans les comptes de la nation, avant d'examiner les facteurs pouvant rendre compte des divergences entre ces résultats et l'expression des consommateurs dans les enquêtes d'opinion sur l'évolution du pouvoir d'achat. On s'appuiera, en particulier, sur les éléments d'analyse figurant dans le dernier rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)¹⁰⁰, ainsi que sur les réflexions menées au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS)¹⁰¹.

¹⁰⁰ *La France en transition – 1993-2005*, rapport n° 7 du CERC, 2006.

¹⁰¹ *De la perception à la mesure du pouvoir d'achat*, *Chroniques* n° 4, mars 2006.

1. Les revenus des ménages

1.1. Le revenu primaire

Sur la période 1993-2005, le revenu primaire des ménages¹⁰² a crû, en euros constants, de 2,1 % en moyenne annuelle, soit au même rythme que le PIB. Ce parallélisme résulte toutefois de deux évolutions contrastées chez les salariés et les non salariés. Celle des effectifs est positive pour les premiers (+ 14,8 %, soit + 1,1 % par an en moyenne) et négative chez les seconds (- 14,3 %, soit - 1,2 % par an). À l'inverse le pouvoir d'achat par tête a moins progressé chez les salariés (+ 1,1 % par an) que chez les non salariés (+ 2,3 %). Au total, sur la période, la rémunération des salariés a vu son poids s'accroître de seulement 1,4 point, tandis que la part du revenu mixte des non salariés se réduisait de 1,2 point. De leur côté, les revenus du patrimoine immobilier ont connu une croissance de 3,5 % par an, essentiellement due à une croissance des loyers plus rapide que l'inflation. Ceux du patrimoine financier ont, en revanche, connu une croissance plus faible (+ 0,8 % l'an) : ils représentaient 12,4 % du revenu primaire en 1993 et 10,6 % en 2005.

Tableau 14 : Structure et évolution du revenu primaire des ménages

(en %)

	Structure 1993	Structure 2005	Variation de la structure	Évolution en euros constants moyenne annuelle	
	En %	En %		En masse	Par tête
Rémunération des salariés	68,3	69,6	1,4	2,3	1,1
Revenu mixte des non-salariés	9,9	8,7	- 1,2	1,0	2,3
Revenu du patrimoine immobilier ^(a)	9,4	11,0	1,7	3,5	
Revenu du patrimoine financier	12,4	10,6	- 1,8	0,8	
Total	100,0	100,0		2,1	

^(a) On assimile le revenu du patrimoine immobilier à l'excédent d'exploitation des ménages dont il est la composante essentielle.

Source : Insee, comptes nationaux.

¹⁰² Le revenu primaire des ménages se décompose en quatre parties :

- la rémunération des salariés, somme des salaires et traitements bruts et des cotisations patronales, soit, de manière équivalente, le salaire direct et l'ensemble des prélèvements sociaux : cotisations salariales et patronales, Contribution sociale généralisée (CSG) et Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ;
- le revenu des non-salariés, dit « mixte », car il comprend à la fois la rémunération de leur travail et de leur capital professionnel ;
- les revenus du patrimoine financier ;
- les revenus du patrimoine immobilier (loyers effectifs et loyers « imputés » pour les propriétaires de leur propre logement).

En 2006, les revenus d'activité auraient, selon l'Insee, sensiblement accéléré (+ 3,9 % en valeur après + 2,6 % en 2005). La masse salariale reçue par les ménages aurait notamment progressé de 3,8 % (après 3,0 % en 2005), portée par l'amélioration de l'emploi et du Salaire moyen par tête (SMPT) dans les Secteurs marchands non agricoles (SMNA). Celle versée par les Administrations publiques (APU) aurait également participé à ce mouvement (+ 2,9 %) même si le point d'indice accuse une perte de pouvoir d'achat conséquente depuis six ans (- 7 % entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2007)¹⁰³. Après avoir accusé une baisse début 2005, l'Excédent brut d'exploitation (EBE) des entrepreneurs individuels aurait progressé de 5,0 % (après + 0,3 % en 2005) sous les effets conjugués du redressement des prix agricoles et de l'accélération de la valeur ajoutée de la construction.

Toujours selon l'Insee, les revenus d'activité poursuivraient leur progression début 2007, avec une croissance moyenne de 2,0 % au premier semestre. La reprise de l'emploi se confirmerait tout comme la bonne tenue du SMPT dans le secteur marchand. La masse salariale versée par les APU décélèrerait légèrement. Enfin, la croissance de l'EBE des entrepreneurs individuels se maintiendrait à un niveau élevé, stimulée notamment par le dynamisme de la construction. De leur côté, les loyers perçus par les ménages auraient augmenté de plus de 6 % en 2006, après + 6,9 % en 2005. Par ailleurs, les intérêts et dividendes auraient stimulé la croissance des revenus de la propriété (+ 5,3 % après + 5,4 % en 2005) : l'acquis de croissance de l'EBE des « ménages purs »¹⁰⁴ serait de 4,0 % à la mi-2007 et celui des revenus de la propriété de 3,2 %.

1.2. Le prélèvement fiscal et social

Le prélèvement social et fiscal direct¹⁰⁵ représente environ 46 % du revenu primaire et a fluctué autour de cette valeur entre 1993 et 2005, tandis que les prestations sociales, qui équivalaient à environ 27 % des revenus primaires en 1993, pesaient 27,6 % en 2005¹⁰⁶.

¹⁰³ Cette baisse a toutefois été atténuée pour les bas traitements par l'attribution de points d'indice.

¹⁰⁴ Ce que l'on appelle en comptabilité nationale l'« EBE des ménages purs » comprend les loyers que les particuliers propriétaires de logement perçoivent ou pourraient percevoir s'ils mettaient leur bien en location, corrigés de la taxe foncière.

¹⁰⁵ Comprend la part patronale des cotisations sociales. Les prélèvements indirects, notamment la TVA et les accises, n'interviennent pas dans le calcul du revenu disponible mais sur le pouvoir d'achat de celui-ci.

¹⁰⁶ Sur ces questions, cf. notamment l'avis adopté par notre assemblée le 23 novembre 2005 intitulé *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, sur le rapport de M. Philippe Le Clézio (JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 22 du 30 novembre 2005).

a) Le prélèvement fiscal

La distinction entre cotisations sociales et impôts conduit à ce que la part de l'impôt sur les revenus¹⁰⁷ dans l'ensemble du prélèvement social et fiscal apparaisse faible en France au regard de ses voisins européens, même si l'on tient compte de la CSG. Le prélèvement sur les revenus des ménages a été sensiblement modifié au cours de la période : à l'impôt sur le revenu (IR, progressif pour la part perçue par voie de rôles ou à taux fixe par prélèvement libératoire) et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ont été ajoutées la CSG et la CRDS, contributions proportionnelles au revenu qui portent sur la majeure partie des revenus, qu'ils soient d'activité, de remplacement ou de patrimoine. Au total, la fiscalité directe sur les ménages représentait, en 2005, 10,8 % de leur revenu primaire, en baisse de 0,6 point par rapport à 2000 du fait des baisses successives de l'impôt sur le revenu et de l'introduction d'un mécanisme d'impôt négatif au travers de la PPE.

En 2006, les impôts versés par les ménages auraient augmenté de 5,6 %, après 6,8 % en 2005¹⁰⁸. La progression des impôts sur les revenus aurait été de 5,2 % (après 6,6 % en 2005), ce dynamisme reflétant celui des revenus, la suppression de l'avoir fiscal, ainsi que l'impact de la fiscalisation des produits de plans d'épargne-logement (PEL) de plus de 10 ans. Enfin, les autres impôts courants¹⁰⁹ auraient à nouveau augmenté fortement (+ 9,4 % après + 8,6 % en 2005). Les recettes d'ISF auraient été très dynamiques, en lien notamment avec la hausse des prix immobiliers, tout comme celles de taxe d'habitation, soutenues par l'évolution des assiettes et des taux.

Au premier semestre de 2007, les impôts versés par les ménages connaîtraient, selon l'Insee, un net ralentissement : leur acquis à fin juin serait de + 2,5 %. Ce ralentissement s'expliquerait par la baisse de l'IR en lien avec la mise en œuvre de la réforme du barème en 2007¹¹⁰. Le contrecoup de la fiscalisation des PEL de plus de 10 ans contribuerait également à ce repli.

¹⁰⁷ L'ensemble des impôts sur le revenu des ménages comprend l'impôt progressif perçu par voie de rôles, l'impôt sur les revenus du patrimoine soumis à prélèvements libératoire, la CSG, la CRDS et la Prime pour l'emploi (PPE) qui est, jusqu'à présent, partiellement traitée en réduction d'impôt lorsque le montant du est supérieur à celui de la PPE (qui est traitée en prestation sociale lorsqu'elle donne lieu à un versement du Trésor public).

¹⁰⁸ Les évolutions concernant les impôts et les revenus de la propriété sont présentées « hors retraitement comptable de l'avoir fiscal ». En effet, en comptabilité nationale, au lieu d'enregistrer l'avoir fiscal comme un crédit d'impôt venant minorer l'IR, on considérerait qu'il majorait les dividendes reçus par les ménages et on rectifierait l'IR payé à due concurrence. Ce traitement augmentait donc d'un même montant les impôts et les revenus de la propriété. Sa suppression en 2006 induit donc un choc à la baisse sur ces deux postes qui n'a pas de signification économique.

¹⁰⁹ Il s'agit principalement d'impôts locaux (taxe d'habitation, une partie de la taxe foncière sur les propriétés non bâties), d'une partie de la carte grise, d'une partie de la vignette et de l'ISF.

¹¹⁰ Passage de 7 à 5 tranches de revenus, échelonnées de 0 à 40 %, assorti de la suppression de l'abattement de 20 %.

- L'imposition directe du revenu

L'impôt progressif sur le revenu - qui n'est plus acquitté que par 43 % des foyers fiscaux - est très concentré : le dixième des foyers fiscaux les plus aisés en paie presque les trois quarts alors que leur revenu fiscal ne représente qu'un quart du total. Après avoir été fortement transformé en 1993 avec le passage de 12 à 6 tranches, le barème de l'IR a évolué en 1996, 2000, 2001, 2002, 2003 et 2006 : le taux marginal de la tranche supérieure est ainsi progressivement passé de 56,8 % en 1993 à 48,09 % en 2005 et 40 % en 2007. Le taux moyen d'imposition a été, au total, d'autant plus réduit que le revenu du foyer fiscal par part est important.

Certains revenus du patrimoine comme les dividendes sont soumis à l'impôt perçu par voie de rôles, d'autres sont soumis à un taux libératoire, par exemple les revenus d'obligations. Il en est même qui sont exonérés de toute fiscalité directe (hors, dans la plupart des cas, la CSG et la CRDS) comme les intérêts des comptes sur livret, les plus-values sur valeurs mobilières et droits sociaux lorsque les cessions ne dépassent pas 15 000 euros par an ou encore les plus-values réalisées dans le cadre d'un Plan d'épargne en actions (PEA)¹¹¹. La structure de détention du patrimoine, y compris des produits d'épargne réglementée (« épargne populaire »), exonérés de fiscalité directe et parfois de fiscalité sociale, comme des revenus soumis à prélèvement libératoire, conduit à faire échapper à l'imposition progressive une part significative des revenus perçus par les foyers du haut de la distribution des revenus. Le rapport du Conseil des impôts de 1999 consacré à *La fiscalité des revenus de l'épargne* estimait que moins de 30 % des revenus de capitaux mobiliers entraient dans le champ de l'imposition sur le revenu (prélèvement libératoire et impôt progressif) et seulement 13 % étaient effectivement soumis à l'impôt progressif. Ce constat mériterait d'être actualisé compte tenu des mesures de défiscalisation prises dans la dernière période.

¹¹¹ À compter du 1^{er} janvier 2006, les plus-values réalisées lors de cessions de titres de sociétés soumises à l'IS bénéficient d'un abattement d'un tiers par année de détention au-delà de la 5^{ème} année et d'une exonération totale à partir de 8 années pleines de détention.

Par ailleurs, la multiplication de mesures dérogatoires ou « niches fiscales » et leur utilisation privilégiée par un nombre restreint de foyers, conduisent à déformer encore plus l'imposition effective, sans pour autant avoir une efficacité économique assurée. Il en résulte que la progressivité apparente du barème de l'IR ne fournit pas une information précise sur le taux marginal réel ou sur le taux moyen d'imposition supporté en haut de la distribution des revenus. Il faut enfin mentionner l'importance, du point de vue de la progressivité effective de l'IR, de diverses mesures de soutien aux emplois de services, par le biais de réductions d'impôt : le rapport du Conseil des impôts de 2003¹¹² estimait que 70 % des dépenses fiscales pour l'emploi d'un salarié à domicile profitaient au décile le plus élevé des revenus fiscaux ; il est probable que les relèvements du plafond aient encore accru cette proportion.

- La prime pour l'emploi

La Prime pour l'emploi (PPE), instituée par la loi du 30 mai 2001, est un crédit d'impôt dont l'objectif initial visait l'incitation au retour à l'emploi. Malgré un budget important (2,7 milliards d'euros en 2005, 4,2 en 2007), le montant perçu par bénéficiaire est modéré (en moyenne 295 euros en 2005), contrepartie de la diffusion très large de la mesure (9,1 millions de ménages). Celle-ci profite à moins de 40 % des ménages les plus pauvres (le décile inférieur), à environ 65 % de ceux des trois déciles supérieurs et à une proportion encore notable de ménages situés plus haut dans la distribution (par exemple 20 % du huitième décile). En termes de répartition du coût budgétaire par décile de niveau de vie, l'essentiel du coût (70 %) se concentre entre le second et le 6^{ème} déciles mais un tiers concerne les ménages de la moitié haute des niveaux de vie (du 6^{ème} au dernier décile).

b) Les prélèvements sociaux

Les prélèvements sociaux portant sur les salaires (comme sur les autres revenus des ménages) ont été modifiés par l'introduction de la CSG et de la CRDS et par leur relèvement progressif, tandis que les cotisations sociales étaient réduites. Cette réduction provient, à la fois, de la substitution partielle de la CSG à des cotisations salariales et du développement des allègements de cotisations sociales patronales (dont le coût dépasse désormais 20 milliards d'euros). Du fait du prélèvement social (cotisations sociales et CSG-CRDS) - qui aurait augmenté, au total, de 4,3 % en 2006 après + 3,5 % en 2005 -, la tendance à la réduction de la part du salaire direct dans la rémunération des salariés était très forte durant les années 1980. Elle s'est stabilisée dans la période 1993-2005.

¹¹² Conseil des impôts, *La fiscalité dérogatoire*, 2003.

1.3. Les transferts

Lorsqu'un ménage engage des dépenses de santé, une partie lui est remboursée par les régimes de base de sécurité sociale ou complémentaires. Ces versements ne sont pas inclus dans le revenu des ménages (en contrepartie, seule la dépense restant à charge est comptabilisée dans la dépense de consommation individuelle). Le montant socialisé est traité comme une consommation des APU. Pour tenir compte de ceci, un « revenu disponible ajusté » incorpore ces remboursements, comme aussi les dépenses des hôpitaux. En parallèle, ces dépenses sont ajoutées à la dépense de consommation individuelle pour définir la consommation effective des ménages¹¹³.

Le fait le plus remarquable de la période est une relative stabilisation de la part des prestations sociales dans le revenu disponible ajusté qui fait suite à une longue période de croissance : s'établissant à 27,2 % en 1978, elle est passée à 32,9 % en 1993 et 34,8 % en 2005, le fléchissement, à la fin des années 1990 provenant de l'effet combiné d'une progression plus rapide des revenus d'activité du fait de l'évolution de l'emploi et de la réduction des dépenses d'indemnisation du chômage.

En 2006, les prestations sociales en espèces auraient augmenté de 3,6 % (après 3,9 % en 2005). Ce mouvement aurait été dicté par les prestations de Sécurité sociale, qui auraient progressé de façon plus modérée qu'en 2005 (+ 3,5 % après + 4,8 % l'année précédente) : l'évolution des prestations vieillesse (avec les départs en retraites anticipées) et famille (avec la montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant) aurait été soutenue mais celle des prestations maladie aurait été plus faible, en raison notamment de la baisse des indemnités journalières versées pour les arrêts de maladie. En outre, l'amélioration relative de la situation du marché du travail aurait conduit à un tassement des allocations chômage.

Au premier semestre de 2007, selon l'Insee, la croissance des prestations sociales évoluerait sur un rythme proche de celui de la fin 2006. Les prestations vieillesse afficheraient à nouveau une hausse soutenue, sous l'effet de plus en plus marqué de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « baby boom ». Les prestations familiales ralentiraient, tandis que la baisse graduelle des prestations chômage se prolongerait. Au final, l'acquis de croissance des prestations sociales serait de 2,6 % à la mi-2007.

¹¹³ Le même traitement est appliqué aux dépenses d'éducation. Les comptes de la protection sociale publiés par la DREES, articulés avec les comptes nationaux, fournissent une lecture plus appropriée de ces domaines (cf. MM. Julien Bechtel, Alexandre Bourgeois et Michel Buée, *Les comptes de la protection sociale en 2005, Études et résultats* n° 526, octobre 2006).

Tableau 15 : Les transferts sociaux reçus et versés par les ménages

	(évolution en %)				
	Moyennes semestrielles			Moyennes annuelles	
	2006		2007	2005	2006
	1 ^{er} S.	2 nd S.	1 ^{er} S.		
Prestations sociales en espèces reçues par les ménages (100 %)	2,1	1,4	1,8	3,9	3,6
Prestations de Sécurité sociale (70 %)	2,1	1,4	1,8	4,8	3,5
Prestations de régimes privés (7 %)	1,2	1,3	1,8	3,4	2,4
Prestations directes d'employeur (14 %)	2,7	2,7	2,2	- 0,4	5,3
Prestations d'assistance sociale (9 %)	1,6	-0,2	1,2	3,4	2,7
Total des prélèvements sociaux	2,4	1,9	2,1	3,5	4,4
Cotisations sociales effectives versées par les ménages (100 %)	2,4	1,8	2,1	4,1	4,3
dont : Cotisations des employeurs ⁽¹⁾ (64 %)	2,3	1,7	2,2	3,8	4,2
Cotisations des salariés (29 %)	2,6	2,1	1,9	4,5	4,6
Cotisations des non-salariés (7 %)	1,8	0,8	2,1	5,9	3,7

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

NB : Les chiffres entre parenthèses donnent la structure de l'année 2002. Le grisé : prévision.

Source : Insee, *Note de conjoncture*, mars 2007.

1.4. Le revenu disponible

Au total, le Revenu disponible brut (RDB) des ménages a progressé, en euros constants, d'environ 30 % entre 1993 et 2005, soit un taux annuel moyen de 2,2 % (et de + 1,7 % par habitant). Cette évolution n'a pas été régulière : la croissance a été de 1,4 % entre 1993 et 1997, de 3,4 % entre 1997 et 2002 et de 1,4 % entre 2002 et 2005, en phase avec le cycle économique. Le revenu disponible ajusté croît en valeur, légèrement plus vite que le revenu disponible *stricto sensu*, en raison de la part croissante des dépenses collectives de santé et d'éducation. En euros constants, sa croissance est légèrement moins rapide (+ 2,1 % en moyenne et + 1,6 % par habitant), en raison d'une croissance plus rapide des prix des biens et services publics pris en compte dans cet ajustement.

Au total, sur l'ensemble de l'année 2006, le RDB nominal aurait crû plus rapidement qu'en 2005 (+ 3,9 % après + 3,0 % en 2005). Dans le même temps, les prix à la consommation ont sensiblement fléchi (+ 1,2 % après + 1,8 % en 2005). Ainsi, le pouvoir d'achat du RDB aurait accéléré en 2006 (+ 2,7 % après + 1,3 % en 2005).

Sur la première moitié de l'année 2007, le RDB nominal des ménages croîtrait, selon l'Insee, de 1,9 %. Il bénéficierait à la fois d'une bonne tenue des revenus d'activité et d'une progression plus limitée des impôts qu'en première partie d'année 2006 (notamment de l'impôt sur le revenu). La hausse des prix restant très faible par rapport à la fin de l'année, la croissance du pouvoir d'achat du RDB s'établirait à 1,8 %, pratiquement comme au semestre précédent.

Tableau 16 : Revenu disponible brut des ménages

(évolution en %)

	Moyennes semestrielles			Moyennes annuelles	
	2006		2007	2005	2006
	1 ^{er} S.	2 nd S.	1 ^{er} S.		
Revenu disponible brut (100 %)	1,8	2,3	1,9	3,0	3,9
dont :					
Revenus d'activité (70 %)	2,3	1,6	2,0	2,6	3,9
<i>Salaires bruts (60 %)</i>	2,1	1,5	1,9	3,0	3,8
<i>EBE des entrepreneurs individuels (10 %)</i>	3,3	2,4	2,3	0,3	5,0
Prestations sociales en espèces (29 %)	2,1	1,4	1,8	3,9	3,6
EBE des ménages purs (12 %)	3,2	2,4	2,2	6,9	6,0
Revenus de la propriété (10 %)	4,6	- 8,4 (*)	7,9	5,1	- 0,5 (*)
Prélèvements sociaux et fiscaux (- 23 %)	5,8	- 5,1 (*)	4,7	5,8	2,6 (*)
<i>Cotisations des salariés (- 8 %)</i>	2,6	2,1	1,9	4,5	4,6
<i>Cotisations des non-salariés (- 2 %)</i>	1,8	0,8	2,1	5,9	3,7
<i>Impôts sur le revenu et le patrimoine (y compris CSG et CRDS) (- 13 %)</i>	8,2	- 10 (*)	6,9	6,5	1,3 (*)
Revenus hors impôts	2,5	0,7	2,4	3,4	3,6
Prix de la consommation des ménages (comptes nationaux trimestriels)	0,7	0,2	0,0	1,8	1,2
Pouvoir d'achat du RDB	1,1	2,0	1,8	1,3	2,7
Pour information					
Revenus de la propriété (hors retraitement comptable de l'avoir fiscal)	2,7	2,3	2,0	5,4	5,3
Impôts sur le revenu et le patrimoine (hors retraitement comptable de l'avoir fiscal)	6,9	-2,4	2,5	6,8	5,6

(*) La lecture des chiffres indiqués doit être faite avec prudence. En effet, ils reflètent les conséquences comptables de la suppression de l'avoir fiscal. Cette suppression et son remplacement par un nouveau dispositif ont peu d'effet sur le revenu réel des ménages, mais du fait du traitement par la comptabilité nationale de l'avoir fiscal, ils perturbent fortement les évolutions constatées des contributions aux revenus. NB : Les chiffres entre parenthèses donnent la structure de l'année 2002. Le grisé : prévision.

Source : Insee, *Note de conjoncture*, mars 2007.

2. Mesure et perception de l'évolution du pouvoir d'achat

Alors que le revenu disponible a continué à progresser, certes à un rythme modéré, d'où vient le sentiment des ménages - dont rendent compte avec régularité les enquêtes d'opinion - que leur situation financière s'est sensiblement dégradée ? D'où vient la polémique sur ce sujet qui s'est développée ces dernières années pour occuper désormais le devant de l'actualité ?

2.1. Quelle évolution du revenu retracer ?

a) L'influence de la composition des ménages

La population s'accroît actuellement d'environ 0,6 point par an. Il y a donc un décalage sensible entre la croissance en masse et la croissance par tête : ainsi, la croissance annuelle moyenne du revenu disponible en masse a-t-elle été de 1,9 % sur la période 1993-2005 mais de 1,4 % par habitant. Par ailleurs, lorsqu'on interroge une personne sur sa situation financière ou sur l'évolution de son revenu, sa réponse tient probablement compte de sa situation familiale. En effet, un certain nombre de besoins ne sont pas proportionnels à la taille de la famille, par exemple en matière de logement.

Tableau 17 : Évolution du revenu

	(évolution en %)							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006p
Revenu disponible brut	+ 3,2	+ 3,4	+ 3,4	+ 3,6	+ 0,9	+ 2,2	+ 1,1	+ 2,7
Revenu par tête	+ 2,7	+ 2,8	+ 2,7	+ 2,9	+ 0,3	+ 1,6	+ 0,5	+ 2,1
Revenu par UC	+ 2,5	+ 2,5	+ 2,5	+ 2,7	+ 0,1	+ 1,5	+ 0,5	+ 2,1
Revenu par ménage	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,2	- 0,4	+ 1,0	+ 0,0	+ 1,6

p : prévisions.

Source : Insee.

Pour tenir compte de cet élément, on définit le « niveau de vie monétaire » ou « revenu équivalent » de chaque membre d'un ménage en divisant son revenu global par sa taille mesurée en « Unités de consommation » (UC)¹¹⁴. Celle-ci diminue précisément sous l'effet de plusieurs facteurs¹¹⁵ : décohabitation, croissance de la proportion d'actifs isolés, instabilité des structures familiales, nombre croissant de famille monoparentales, mais aussi vieillissement de la population et accroissement du nombre des ménages retraités. Le revenu équivalent, qui est probablement plus proche du ressenti des personnes, croît alors un peu moins vite que le revenu par habitant.

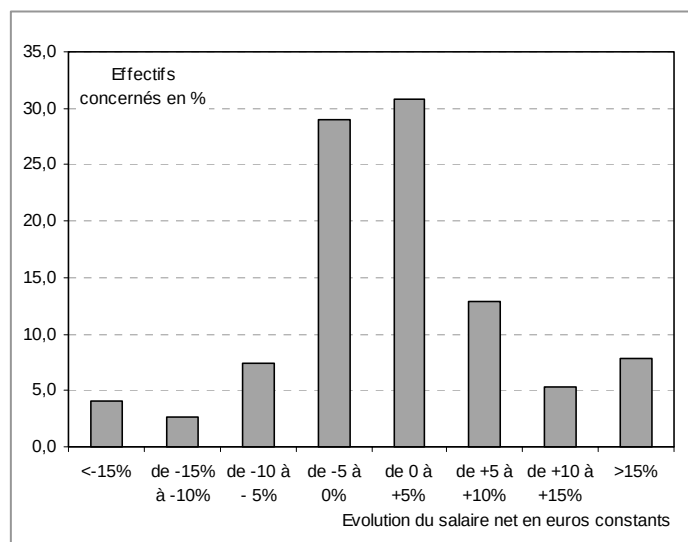
¹¹⁴ La mesure porte sur le revenu des ménages qui comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Quatre impôts directs sont généralement pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les Contributions sociales généralisées (CSG) et Contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS). Le niveau de vie est obtenu en divisant celui-ci par le nombre d'unités de consommation :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

¹¹⁵ En France métropolitaine, le nombre des ménages croît d'environ 1,3 % par an, mais le nombre d'UC de 0,7 % par an.

En outre, il n'y a pas de contradiction entre le fait de mesurer une évolution positive du pouvoir d'achat en moyenne des ménages et le constat d'une proportion importante des personnes déclarant une dégradation de leur situation financière ou de leur revenu. En effet, il faut prendre en compte la très grande variabilité, d'une année à l'autre, du revenu pour un nombre important de personnes : ainsi, chaque année, environ 40 % des salariés voient leur salaire individuel baisser principalement en raison de la variation de leur durée d'emploi ou de leur durée de travail ; chaque année aussi, une génération part en retraite et la plupart de ces nouveaux retraités connaissent une baisse de revenu ; de plus, si le revenu moyen des retraités s'accroît, ceci tient au renouvellement des générations entrant en retraite qui disposent d'un revenu supérieur à celui des générations qui les ont précédées, mais chaque retraité pris individuellement a plutôt vu son niveau de pension stagner ou régresser en pouvoir d'achat dans la période récente ; de même, l'arrivée d'un enfant fait, en général, baisser le revenu par tête ou le revenu équivalent du ménage, malgré les allocations ou les réductions d'impôt ; en sens inverse, le départ d'un jeune quittant sa famille pour s'établir à son compte entraîne une amélioration du niveau de vie de ses parents, etc.

Graphique 17 : Les évolutions moyennes de salaire
cachent de fortes disparités en 2003



Source : Insee.

b) L'influence du prélèvement fiscal et social

L'un des moyens d'accroître le revenu disponible des ménages a consisté depuis quelques années en de nombreuses et importantes réductions du barème de l'impôt sur le revenu qui ont bénéficié à ceux qui l'acquittaient, c'est-à-dire moins de la moitié des ménages. L'autre moitié n'a donc nullement profité de ces mesures, sans nécessairement percevoir la PPE, mais a par contre souvent subi des augmentations conséquentes de la fiscalité locale.

Cependant, tous ces facteurs ne peuvent rendre compte du décrochage, depuis 2001-2002, entre les enquêtes d'opinion et les résultats des mesures statistiques portant sur les évolutions de pouvoir d'achat. Il faut alors se tourner vers la question de la mesure des prix et la perception qu'en ont les agents.

2.2. Le passage à l'euro

Dans les enquêtes de conjoncture auprès des ménages, des questions leur sont posées sur l'évolution des prix. A partir de ces réponses, l'Insee avait étalonné un indicateur assez bien ajusté, au moins jusqu'en 2001, à l'évolution des prix mesurée par l'Indice des prix à la consommation (IPC). Un décrochage important s'est produit, avant même le passage à l'euro fiduciaire en janvier 2002, entre inflation ressentie et inflation mesurée par l'IPC. En 2001 et début 2002, les hausses de prix les plus marquées se sont concentrées sur certains produits alimentaires ou de grande consommation. Ce surcroît d'inflation a coïncidé avec l'étiquetage des prix en euros, engagé dès le printemps 2001 pour l'alimentation dans la grande distribution. En particulier, certains prix dans le secteur des services, comme les débits de boissons et les restaurants, ont fortement augmenté en 2002, au moment du passage à la monnaie unique. D'autres facteurs d'inflation ont affecté cette période, tels l'accélération de l'indice du coût de la construction, la fin en 2002 du gel des loyers HLM, l'augmentation des tarifs des assurances et la revalorisation des tarifs des médecins généralistes.

Il reste que, cinq ans après, l'opinion reste persuadée d'une inflation plus rapide que celle qui est mesurée, sans pour autant que cela traduise une moindre adaptation à l'euro.

2.3. Des critiques récurrentes envers l'indice officiel des prix

C'est dans ce contexte particulier que se sont réveillées des critiques portant sur la méthodologie de l'indice des prix qui conduirait à minorer l'inflation.

a) Des hausses accentuées sur les dépenses contraintes

L'Indice des prix à la consommation (IPC) est l'instrument entre deux périodes données de la variation du niveau général des prix sur le territoire. Il repose sur un échantillon de plus de mille biens et services dont la liste et le poids dans l'indice sont révisés chaque année pour les adapter à la structure moyenne de la consommation des ménages. 27 000 points de vente, répartis sur l'ensemble du territoire, sont enquêtés chaque mois où sont relevés 160 000 prix.

La première caractéristique de cet indice est donc de décrire une réalité de consommation « moyenne » qui peut sensiblement différer d'une catégorie de la population à l'autre. De fait, un examen attentif de la composition de l'indice révèle de grandes disparités d'évolution des prix selon la nature des biens et produits. Et il s'avère que ce sont souvent les dépenses contraintes et les plus fréquentes qui ont subi les plus fortes hausses.

Alors que l'indice des prix s'établissait à 114,7 fin 2006 (100 en 1998), soit une augmentation de 14,7 %, on notait que le pain avait augmenté de 22 %, la viande de 21 %, le poisson frais de 31 % et les légumes frais de 28 %. Parmi les dépenses contraintes, les loyers effectifs ont augmenté de 20 %, la fourniture d'eau et les services liés au logement de 24 %. Les prix du gaz, du fioul et de l'essence se sont envolés avec des hausses respectives de 51 %, 41 % et 108 %. Or, pour beaucoup de ménages, la part de ces dépenses dans leur budget est très largement supérieure au poids qu'elles ont dans l'indice : ainsi, le loyer n'y représente que 6,1 %. Ajoutons que les prix du secteur restauration et cafés ont augmenté de 25 %, les tarifs de cinéma de 21 % et ceux du tabac de 78 % et que s'il ne s'agit pas de dépenses contraintes (encore qu'en l'absence de restauration collective à proximité de son lieu de travail, le « café du coin » reste souvent la seule alternative), les prix pratiqués contribuent sans aucun doute à accroître la perception d'une hausse des prix plus élevée.

b) L'effet qualité

Si, néanmoins, les prix n'ont augmenté en moyenne que de 14,5 % depuis 1998, c'est que d'autres prix ont baissé. C'est une réalité pour certains d'entre eux, dans l'habillement par exemple, pendant positif des délocalisations. Pour d'autres, et en particulier s'agissant des produits manufacturés, les chiffres retenus offrent matière à discussion du fait de la prise en compte de ce qu'on appelle l'effet qualité. L'indice mesure en effet l'évolution des prix à qualité constante. Or de nombreuses catégories de produit évoluent constamment sous l'effet de l'innovation. L'Insee en tient compte en excluant l'évolution du prix d'un produit due à l'amélioration de la qualité... ce qui n'empêche pas le consommateur de payer les deux évolutions, celle des prix, retenue dans l'indice, et celle de la qualité, ignorée. Dans l'indice des prix à la consommation, l'électroménager apparaît ainsi en baisse de 13 % par rapport à 1998, les services de télécommunications de 15 %. Le phénomène est d'autant plus net que l'innovation est rapide : les micro-ordinateurs apparaissent ainsi en baisse de 80 % sur la même période. Les automobiles neuves subissent quant à elles une moindre hausse (5 %) que la moyenne. Dans une étude de l'Insee, l'effet qualité a été estimé à 0,3 point entre décembre 2002 et décembre 2003¹¹⁶.

c) L'entrée dans l'ère numérique

Le décalage ressenti a sans doute une troisième cause qui tient à la mutation récente de la société vers ce qu'on appelle l'ère du numérique. Depuis moins d'une dizaine d'années, les ménages ont consacré une part croissante de leurs revenus à des dépenses nouvelles : téléphone mobile, abonnements télévisuel et internet, achat d'ordinateur, de consoles de jeux, de lecteurs mp3... qui ne se sont pas substituées à d'autres dépenses. Ces achats, fortement suggérés, s'ajoutent aux dépenses contraintes et accentuent le fait qu'une grande partie des ménages considèrent que leur pouvoir d'achat se réduit.

¹¹⁶ Cf. M. Dominique Guédès, *Impact des ajustements de qualité dans le calcul de l'indice des prix à la consommation*, document de travail n° F0404 de l'Insee, 2004.

Encadré 10 : Une inflation qui paraît maîtrisée

En moyenne sur l'année 2006, l'inflation d'ensemble mesurée officiellement par l'indice des prix à la consommation s'est établie à 1,6 % après 1,8 % en 2005 : le relèvement de l'inflation sous-jacente (1,2 % en 2006 contre 1 % en 2005) a été plus que compensé par l'infléchissement de l'inflation énergétique. D'octobre à décembre 2006, l'inflation a progressé de 1,1 % à 1,5 % sous l'effet conjugué d'une remontée de l'inflation énergétique et d'une évolution moins négative des prix des produits manufacturés. Dans le sillage des hausses inhabituelles des prix des télécommunications et des prix des automobiles, l'inflation sous-jacente s'est également redressée, passant de 1,2 % à 1,4 % sur la même période.

D'ici juin 2007, le profil de l'inflation devrait, selon l'Insee, de nouveau être dicté par celui des prix énergétiques. Sous l'hypothèse d'un prix du baril de Brent à 55 dollars et d'un taux de change de 1,30 dollar pour un euro en moyenne sur le premier semestre 2007, le glissement annuel des prix de l'énergie baisserait de plus de 4 % et l'inflation passerait de 1,5 % en décembre 2006 à 0,9 % en juin 2007. De son côté, l'inflation sous-jacente se stabiliserait autour de 1,4 % jusqu'à la fin du premier semestre.

(évolution en %)

Regroupements IPC (pondérations 2007)	Glissements annuels			Moyennes annuelles	
	Juin 2006	Déc. 2006	Juin 2007	2005	2006
Alimentation (16,6 %)	1,4	1,7	0,6	0,1	1,5
Tabac (1,8 %)	0,5	0,2	0,0	0,5	0,4
Produits manufacturés (31,4 %)	- 0,3	- 0,1	0,0	- 0,5	- 0,4
Énergie (7,9 %)	10,1	1,7	- 4,2	10,1	6,5
dont : produits pétroliers (4,8 %)	11,6	- 0,4	- 7,3	15,3	6,9
Services (42,3 %)	2,4	2,7	2,8	2,6	2,4
dont : loyers-eau (7,4 %)	3,5	3,8	3,5	3,7	3,7
Services de santé (5,2 %)	2,7	3,5	1,5	1,0	2,4
Transports-communications (5,0 %)	- 2,1	- 0,3	1,8	1,0	- 2,0
Autres services (24,7 %)	2,9	2,7	3,1	3,0	3,0
Ensemble (100 %)	1,9	1,5	0,9	1,8	1,6
Ensemble hors énergie (92,1 %)	1,2	1,5	1,4	1,0	0,9
Ensemble hors tabac (98,2 %)	1,9	1,5	0,9	1,7	1,7
Inflation sous-jacente (60,9 %) ⁽¹⁾	1,1	1,4	1,4	1,0	1,1
Ensemble IPCH	2,2	1,7	1,1	1,9	1,9

Le grisé : prévisions. ⁽¹⁾ Indice hors tarifs publics et produits à prix volatils, corrigé des mesures fiscales.

Source : Insee, *Note de Conjoncture*, mars 2007.

2.4. Vers s'autres indices de prix ?

Les hausses de prix pèsent de manière différenciée sur les ménages selon la structure de leurs dépenses et l'accès ou non à divers circuits de distribution.

a) Les indices de l'Insee

L'Insee calcule d'ailleurs plusieurs indices (par décile de revenu, par âge, selon la composition des ménages...) en affectant de pondérations différentes les composants de l'indice.

Tableau 18 : Écarts à la moyenne de l'indice des prix à la consommation par catégories de ménages (maximum et minimum)

	Écart annuel moyen depuis 1996
Par catégorie de communes	
Communes rurales	+ 0,07
Agglomération parisienne	- 0,07
Par catégorie socio-professionnelle	
Ouvriers	+ 0,08
Cadres	- 0,08
Par décile de niveau de vie	
1 ^{er} décile	+ 0,11
10 ^{ème} décile	- 0,08
Par statut d'occupation du logement	
Locataire	+ 0,05
Propriétaire	- 0,03

Source : Insee.

En réalité, l'effet sur les évolutions de prix catégoriels entre 1995 et 2005 des différences de structure de consommation¹¹⁷ apparaît surtout marqué selon le niveau de vie (revenu par UC) : l'indice des prix qui serait applicable aux ménages du 1^{er} décile de niveau de vie a augmenté de 0,11 point par an plus rapidement que l'IPC ; l'écart annuel d'évolution des prix affectant les ménages classés en bas et ceux classés en haut de la distribution est de 0,19 point, ce qui n'est pas négligeable au regard d'un rythme moyen d'inflation de 1,5 %. Cet écart est cependant imputable en partie à l'évolution des prix des tabacs dont la consommation est nettement décroissante avec le niveau de revenus. Les indices de prix catégoriels selon les catégories socio-professionnelles confirment ces résultats, celui des ouvriers augmentant plus vite que celui des cadres¹¹⁸.

Une autre composante de différenciation des prix affectant les ménages concerne leur localisation. Parmi les points les plus sensibles figurent les loyers et les dépenses d'énergie, à la fois sous l'angle des carburants mais aussi et surtout des dépenses de chauffage. L'opposition principale étant alors celle entre logement dans l'espace rural ou périurbain et logement en ville : le prix du panier des ménages augmente de 0,14 % par an plus vite dans le premier cas que dans l'agglomération parisienne hors Paris.

¹¹⁷ Cf. Mme Céline Mareuge et M. Nicolas Ruiz, *Comment évolue le pouvoir d'achat en fonction de l'hétérogénéité des structures de consommation en France ?*, Note de veille du Centre d'analyse stratégique n° 32, 30 octobre 2006.

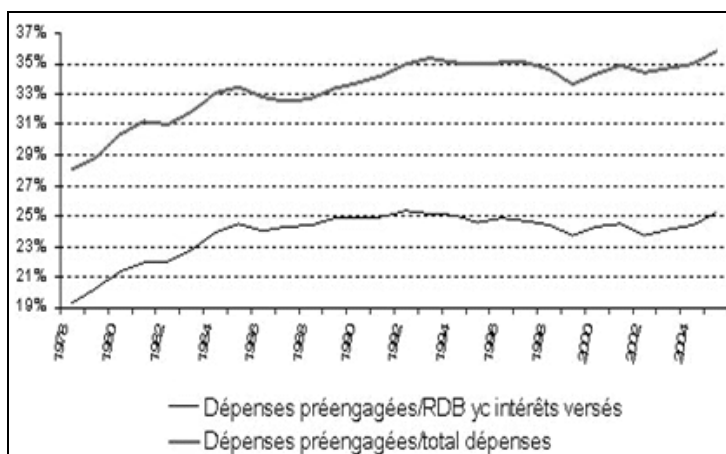
¹¹⁸ L'Insee (« *France portrait social 2005-2006* ») souligne au total que « les écarts entre IPC catégoriels sont faibles, mais leur sens ne semble pas faire de doute : le prix du panier des catégories modestes augmente un peu plus vite que le prix des catégories aisées sur la période considérée ».

Allant jusqu'au bout de la logique selon laquelle « *le consommateur moyen n'existe pas* », l'Insee a mis en ligne à partir du 27 février 2007 un simulateur d'indice de prix personnalisé permettant à chacun de calculer sa propre « inflation » en fonction de sa propre structure de consommation qui peut différer de manière importante de la structure générale sur des postes comme, par exemple, le loyer, la santé ou encore le tabac. Toutefois, l'Insee précise bien que les résultats obtenus sont donnés à titre purement indicatif et qu'ils ne se substituent pas aux indices de prix déjà publiés, lesquels demeurent la référence officielle qui continuera en particulier à servir de base aux revalorisations des salaires, des retraites et de la plupart des allocations.

b) La prise en compte des dépenses contraintes

Dans les dépenses des ménages, celles résultant d'engagements contractuels (logement¹¹⁹, énergie, services de téléphonie, assurances, services financiers, etc.) prennent un poids croissant : elles atteignaient, en 2006, 36 % des dépenses de consommation des ménages. En tenant compte de dépenses non reprises dans la consommation (comme, par exemple, le remboursement des emprunts), près de la moitié des dépenses des ménages seraient « contraintes » au sens où elles sont préengagées. Leur part à nouveau croissante depuis 2000 pourrait nourrir le sentiment de dégradation de la situation financière des ménages ou de perte de « pouvoir d'achat ».

Graphique 18 : L'évolution des budgets contraints



Sont considérées comme des dépenses préengagées les postes de l'indice « logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles », les « services de télécommunications », les « assurances » et les « services financiers » auxquels sont ajoutés les remboursements des emprunts immobiliers tirés de l'enquête logement.

Source : Insee.

¹¹⁹ On dispose au Royaume-Uni de deux séries statistiques sur les revenus, avant et après prise en compte du coût du logement.

Dans cette ligne d'approche, un groupe commercial a mené une campagne de communication sur le thème de la baisse du pouvoir d'achat. Ce groupe a élaboré avec l'aide du BIPE un « *indice du pouvoir d'achat effectif du consommateur* » mesurant l'évolution du « revenu libre », c'est-à-dire « *cette partie du revenu sur laquelle les ménages gardent un pouvoir d'arbitrage* »¹²⁰. Cette approche rejoint celle de certains analystes du domaine social, notamment de la pauvreté, qui proposent de retenir une mesure du « reste à vivre ». Ce qui suppose de pouvoir définir de la manière la moins arbitraire possible la liste des dépenses « *contraintes* » (faut-il déduire du revenu les dépenses d'alimentation, une partie d'entre elles, etc. ?).

Il reste que la sophistication des indices ne saurait masquer le fait que la réponse à cette question du niveau de vie réside davantage dans la lutte contre les inégalités sociales et de revenus.

*

La Conférence organisée par le Premier ministre le 14 décembre 2006 sur l'emploi et les revenus a débouché sur l'annonce d'un certain nombre de mesures, parmi lesquelles :

- le remboursement de 50 % des dépenses liées à certains services à la personnes (garde d'enfants et soutien scolaire) pour les foyers non imposables (dans la limite de 12 000 euros par an plus 1 500 euros par enfant à charge ;
- la signature fin décembre d'un accord de modération des loyers en 2007 entre l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) et le gouvernement, conférence sur la maîtrise des charges locatives en janvier 2007, abaissement de 24 à 15 euros du seuil de non versement de l'Aide personnalisée au logement (APL), qui permettra à 117 000 ménages supplémentaires d'en bénéficier ;
- l'augmentation anticipée du SMIC dont les revalorisations devraient à l'avenir être fondées sur l'avis d'un « comité d'expert », aucun minimum de branche ne devant être au-dessous de ce niveau en mars 2007¹²¹ ;
- la création d'une bourse des stages qui devront faire l'objet d'une rémunération minimale ;
- l'extension de l'accès à une complémentaire santé aux salariés des PME ;

¹²⁰ Ce revenu est calculé en défalquant du RDB le remboursement des crédits à la consommation et au logement, les loyers et charges liées au logement (chauffage, eau et autres charges locatives), les assurances obligatoires et les transports collectifs. Il représente, selon le BIPE, 67 % du RDB.

¹²¹ Sur 158 branches, couvrant plus de 5 000 salariés du secteur général, 73 (46 % soit 4,8 millions de salariés) sont aujourd'hui dans ce cas.

- la création d'un nouvel indice des prix permettant de « mieux cerner l'évolution du coût de la vie », en prenant en compte les « dépenses contraintes » ;
- l'engagement d'une réflexion sur « le temps de travail et le coût des heures supplémentaires », sous l'égide du Conseil d'analyse économique et sur « l'articulation du SMIC, de la prime pour l'emploi et de la baisse des charges sur les bas salaires » au sein du Conseil d'orientation pour l'emploi.

*

*

*

VIII - LES INÉGALITÉS DE REVENUS ET DE PATRIMOINE

La fin de l'année 2006 a été marquée par trois événements qui peuvent être considérés comme significatifs d'un début de prise de conscience des enjeux d'une meilleure connaissance des inégalités sociales en France et, en particulier, de celles touchant les revenus et le patrimoine : le 14 décembre s'est tenue la première conférence sur l'emploi et les revenus s'appuyant sur un rapport remis quelques jours plus tôt par le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)¹²² ; au même moment, l'Insee publiait un ouvrage complet relatif aux revenus et au patrimoine¹²³ ; enfin, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) étudiait, le 18 décembre, un rapport portant sur *Les niveaux de vie et les inégalités sociales* dont une partie importante est précisément consacrée à la méthodologie de l'approche des revenus¹²⁴.

On en sait donc un peu plus sur cette question centrale pour la cohésion sociale et l'équilibre démocratique de notre pays mais on verra que des progrès sont encore possibles pour faire, dans la transparence, le point sur les disparités en termes de niveau de vie en France¹²⁵.

1. Les difficultés de la mesure des revenus

La meilleure source actuellement disponible pour les mesurer est, en France, les « Enquêtes revenus fiscaux » (ERF) réalisée chaque année depuis 1996. Elle repose sur le rapprochement des déclarations fiscales à l'impôt progressif sur le revenu et des enquêtes emploi de l'Insee¹²⁶. Si cette source est préférable à d'autres qui s'appuient sur les réponses directes des ménages, elle n'est cependant pas parfaite :

- d'abord, elle ne porte que sur la France métropolitaine ;
- ensuite, sont également exclus les ménages échappant aux enquêtes emploi (personnes vivant en institution, sans domicile ou habitant des logements précaires) ainsi que ceux dont la personne de référence est étudiante ou déclarant un revenu fiscal négatif ;

¹²² CERC, *La France en transition. 1993-2005*, 2006.

¹²³ Insee, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, collection *Références*, 2006.

¹²⁴ CNIS, *Les niveaux de vie et les inégalités sociales*, rapport du groupe de travail présidé par M. Jacques Freyssinet, 2006.

¹²⁵ *L'État des inégalités en France* publié en 2006 par L'Observatoire des inégalités (éditions Belin) qui effectue un travail pédagogique et de vulgarisation exemplaire et l'ouvrage de M. Jean Gadrey *En finir avec les inégalités* (En Clair Mango, 2006) ont apporté des éclairages novateurs sur cette question essentielle. L'Insee doit, en outre, publier au premier trimestre 2007 des données détaillées sur les revenus du patrimoine et développer les évaluations du supplément de niveau de vie dont disposent les propriétaires.

¹²⁶ Pour les années antérieures, les données fiscales étaient complétées par celles issues d'un échantillon tiré du recensement.

- par ailleurs, les transferts sociaux sont évalués en tenant compte de la composition du ménage et de ses revenus déclarés, ce qui peut engendrer des surestimations du revenu si ce ménage ne bénéficie pas effectivement des prestations auxquelles il a droit ;
- enfin, les revenus du patrimoine sont tout particulièrement mal cernés¹²⁷ : en ce qui concerne leur composante mobilière (+ 0,8 % l'an entre 1993 et 2006), la direction générale des impôts estime que la déclaration des revenus (la « 2042 ») ne recense qu'environ un quart des revenus soumis à prélèvement libératoire ; une part importante est d'ailleurs exonérée de toute fiscalité (hors CSG et CRDS), notamment les revenus de l'épargne sur livret, et ne figure donc pas dans les ERF ; en ce qui concerne les produits d'assurance-vie, les montants déclarés sont très faibles au regard notamment des revenus (primes) réinvestis dans le contrat d'assurance qui ne sont pas connus de la source fiscale ; quant aux revenus du patrimoine immobilier (qui ont augmenté de 3,5 % par an entre 1993 et 2006), ils ne figurent qu'en partie sur la déclaration fiscale, les revenus implicites que constituent, pour les propriétaires, le fait de disposer d'un logement et de ne pas avoir de loyer à payer pour celui-ci (« loyers imputés ») n'étant pas évalués.

Tous ces éléments conduisent à une sous-estimation des revenus dans la partie haute de la distribution (où se concentre une grande part du patrimoine) et du niveau de vie des propriétaires, proportionnellement plus nombreux dans les catégories âgées et/ou à revenu supérieur à la médiane, mais aussi à la non-prise en compte des revenus des populations sans résidence fixe, comprenant surtout les personnes parmi les plus pauvres. C'est pour répondre à ces insuffisances que le groupe de travail mis en place sur cette question au sein du CNIS a avancé des propositions qui mériteraient d'être prises en compte, parmi lesquelles l'élargissement du revenu monétaire à travers la notion de loyer imputé, la production domestique et la valorisation monétaire des consommations de services publics individualisables tels que l'éducation et la santé.

2. Les inégalités de revenus selon les enquêtes revenus fiscaux

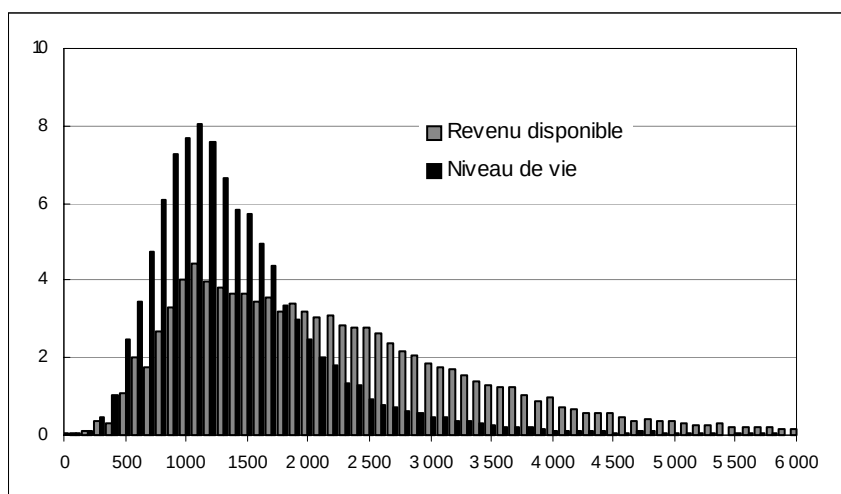
Les inégalités de revenu disponible résultent des inégalités de revenu d'activité, corrigées par des mécanismes de redistribution qui tendent à les réduire.

¹²⁷ L'Insee enregistre en tant que « variations de la valeur des actifs » et non des « flux de revenus » les plus values réalisées sur le marché financier ou dans l'immobilier. Cette pratique déforme de plus en plus la réalité des revenus, dans un contexte où la valeur des actifs patrimoniaux progresse beaucoup plus vite que les salaires.

2.1. L'évolution des inégalités de niveau de vie

Le niveau de vie ou revenu équivalent d'un individu est le revenu disponible du ménage, net des impôts directs, divisé par sa taille mesurée en unités de consommation¹²⁸. Une fois cette opération faite, tous les individus du ménage sont réputés avoir le même niveau de vie et la somme des niveaux de vie des membres d'un ménage n'est donc pas égale au revenu du ménage ; de ce fait, la masse des niveaux de vie d'un décile ou de l'ensemble n'est pas égale au revenu des ménages correspondants. Il ne faut donc pas confondre niveau de vie, notion individuelle, et revenu, qui s'applique au ménage tout entier, quel que soit le nombre de personnes qui le composent.

Graphique 19 : Distribution des niveaux de vie et du revenu disponible mensuel des ménages en 2004



Note : au-delà de 6 000 euros, les distributions ne sont pas représentées.

Lecture : le pas de l'histogramme est de 100 euros ; la hauteur de la barre de coordonnées n en abscisse est donc égale à la proportion de revenus ou niveau de vie compris entre n et $n + 100$ euros : ainsi 5,7 % des individus ont un niveau de vie mensuel compris entre 1 500 euros et 1 600 euros et 3,6 % des ménages ont un revenu disponible compris entre 1 500 euros et 1 600 euros.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 2004.

¹²⁸ La mesure porte sur le revenu des ménages qui comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Quatre impôts directs sont généralement pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les Contributions sociales généralisées (CSG) et Contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS). Le niveau de vie est obtenu en divisant celui-ci par le nombre d'unités de consommation :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

En 2004, le niveau de vie moyen s'établissait à 1 503 euros¹²⁹. La moitié des individus avait un niveau de vie inférieur au niveau de vie médian égal à 1 314 euros par mois (à titre de comparaison, le montant du SMIC s'établissait à 985 euros sur la base d'un temps plein). Les 10 % des individus les plus modestes (4 % de l'ensemble des niveaux de vie) avaient un niveau de vie inférieur à 753 euros par mois, c'est-à-dire 57 % du niveau de vie médian¹³⁰. La masse de leurs niveaux de vie pesait 5,6 fois moins que celle des 10 % bénéficiant des niveaux de vie les plus élevés qui avaient un niveau de vie au moins 1,8 fois plus élevé que le niveau de vie médian. Les 20 % des individus aux niveaux de vie les plus faibles détenaient 9,6 % de la masse des revenus par équivalent adulte, la moitié des plus modestes 32 % et les 20 % les plus aisés 37 %. Pour plus d'un tiers des individus, le niveau de vie était compris entre 1 000 et 1 500 euros par mois (dont 8 % entre 1 000 et 1 200 euros)¹³¹. Le rapport entre les 5 % aux revenus les plus élevés et le 1^{er} décile était de 3,9 et celui entre le dernier centile et le 1^{er} décile de 6,1.

Tableau 19 : Les revenus disponibles, selon le type de ménage, en euros par mois en 2004

	Tranches de population								
	10 % gagnent moins de	20 % gagnent moins de	30 % gagnent moins de	40 % gagnent moins de	50 % gagnent moins de	60 % gagnent moins de	70 % gagnent moins de	80 % gagnent moins de	90 % gagnent moins de
Personne seule	652,80	849,30	978,30	1 084,40	1 182,00	1 303,30	1 483,30	1 717,60	2 147,70
Couple sans enfant	1 304,80	1 654,20	1 783,20	1 994,30	2 234,70	2 485,30	2 785,30	3 238,00	4 029,80
Couple avec 2 enfants	1 815,90	2 180,40	2 503,10	2 784,30	3 040,30	3 392,10	3 787,00	4 307,80	5 392,30

Lecture : 652,80 euros représente le revenu en dessous duquel se trouve la tranche de 10 % de personnes seules les plus pauvres (le premier décile). 849,30 euros est le revenu tel que 20 % des personnes seules gagnent moins, etc. Et 2 147,70 euros est le revenu au-dessous duquel se situent 90 % des personnes seules (10 % des personnes seules gagnent donc plus). Il s'agit de revenus effectivement mesurés (après impôts et y compris prestations sociales) et non de calculs réalisés à partir des unités de consommation.

Source : *Alternatives économiques* n° 254, janvier 2007.

Comme le note le CERC, les inégalités de niveau de vie se sont peu modifiées entre 1996 et 2004 : les 10 % aux niveaux de vie les plus élevés ont vu leur part de la masse des niveaux de vie passer de 22,1 % à 22,6 % tandis que celle des 10 % les plus pauvres passait de 3,8 % à 4,0 % ; l'inégalité mesurée par le rapport entre les niveaux de vie moyens des deux déciles extrêmes a donc légèrement baissé, de 5,8 à 5,6. Cette relative stabilité contraste avec la baisse

¹²⁹ Ces données sont tirées de l'étude de M. Dominique Demailly et Mme Émilie Raynaud, *Revenus et pauvretés depuis 1996*, in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, op cit.

¹³⁰ Le niveau du RMI pour une personne seule était assez largement inférieur à ce seuil (418 euros). Le minimum vieillesse était de 588 euros mensuels pour une personne seule et de 1 054 euros pour un couple, soit un niveau de vie individuel de 702 euros.

¹³¹ La tranche de revenu disponible qui permet de regrouper un pourcentage équivalent des ménages est comprise entre 1 000 et 2 000 euros.

assez sensible enregistrée entre 1970 et le début des années 1990 : le *ratio* D9/D1 (3,1 en 2004) était, en effet, passé de 4,8 en 1970 à 3,9 en 1984, 3,4 en 1990 et 3,3 en 1997, en lien notamment avec l'augmentation des revenus des ménages retraités (sous l'effet de l'amélioration des droits à retraite) et au relèvement sensible du minimum vieillesse¹³².

Tableau 20 : Masse des niveaux de vie détenus par chaque décile

	(en %)										
	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Ensemble
1996	3,8	5,5	6,5	7,5	8,4	9,4	10,5	12,0	14,4	22,1	100,0
2004	4,0	5,6	6,6	7,5	8,3	9,2	10,4	11,8	14,0	22,6	100,0

Note de lecture : en 2004, les 10 % d'individus dont le niveau de vie se situe entre le 2^{ème} et le 3^{ème} décile ont reçu 6,6 % de la masse des niveaux de vie détenue par l'ensemble des individus.

Sources : enquête Revenus fiscaux, Insee-DGI.

2.2. Les disparités selon les catégories sociales

Parmi les ménages dont la personne de référence est active, ce sont les membres des ménages d'agriculteurs exploitants qui disposent du niveau de vie moyen le plus faible (14 126 euros en 2004). *A contrario*, les membres des ménages de cadres ou de professions intellectuelles supérieures (qui comprennent notamment les professions libérales) sont les mieux lotis (28 619 euros).

Les retraités ont enregistré la plus faible augmentation de niveau de vie de l'ensemble des catégories sociales : entre 1996 et 2004, leur niveau de vie moyen s'est accru de 11,3 % alors que celui des actifs progressait de 13,6 %. Il reste supérieur à celui des agriculteurs, des ouvriers, des employés et des chômeurs n'ayant jamais travaillé mais néanmoins inférieur à la moyenne. Il est vrai que près des trois-quarts des ménages retraités sont propriétaires de leur résidence principale contre un peu plus d'un ménage sur deux en moyenne. La prise en compte des loyers imputés conduirait à revoir à la hausse leur niveau de vie et son évolution depuis 1996 en raison d'une hausse des loyers supérieure à celle de l'indice des prix moyen. Les retraités non propriétaires possédant peu de patrimoine ont eu particulièrement à pâtir d'une faible réévaluation des pensions qui constituent près de 80 % du revenu avant impôt des ménages retraités (au sens de l'ERF).

Mais au sein de chaque catégorie sociale, les inégalités de niveau de vie sont substantielles : elles sont plus fortes pour les membres des ménages d'agriculteurs, d'artisans ou de commerçants qui se répartissent dans tous les déciles, du plus bas au plus élevé ; elles sont moins marquées à l'intérieur des autres groupes sociaux, les cadres et professions intellectuelles étant plutôt concentrés dans les déciles supérieurs, les ouvriers et employés fortement

¹³² Dans son rapport publié en janvier 2007, le COR note ainsi que le revenu fiscal moyen des retraités est passé de 62 % de celui d'un actif en 1970 à 91 % en 1996.

présents dans les déciles inférieurs, les professions intermédiaires se situant en majorité dans les déciles médians.

Tableau 21 : Niveau de vie moyen et évolution en pouvoir d'achat, selon la catégorie sociale de la personne de référence du ménage

	Niveau de vie ^(a) en 2004 (en euros)	Évolution en moyenne annuelle 1996-2004 (en %)
Agriculteurs exploitants	14 126	2,2
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	21 537	2,1
Cadres et professions intellectuelles supérieures	28 619	1,2
Professions intermédiaires	19 224	1,2
Employés	14 905	1,3
Ouvriers	14 183	1,6
Retraités	17 294	1,1
Chômeurs ^(b) n'ayant jamais travaillé et autres inactifs	13 237	2,2
Ensemble des individus	18 030	1,6

^(a) Le niveau de vie ou revenu équivalent d'un individu, d'un ménage est le revenu disponible du ménage divisé par sa taille mesurée en unités de consommation.

^(b) Les chômeurs sont classés comme actifs selon leur profession antérieure ; s'ils n'ont jamais travaillé, ils sont regroupés avec les autres inactifs.

Sources : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux, année 2004.

2.3. Les autres caractéristiques

Plus le **diplôme** est élevé, plus les chances de disposer d'un haut niveau de vie sont fortes. Les titulaires d'un diplôme du supérieur long ont cinq fois plus de probabilité que les titulaires d'un bac de faire partie des 5 % des niveaux de vie les plus élevés. En revanche, être peu ou pas diplômé accroît fortement le risque d'être dans le décile inférieur.

Tableau 22 : La structure des niveaux de vie selon les niveaux de diplôme de la personne de référence

	10 % les plus bas	Déciles médians ^(a)	10 % les plus hauts	5 % les plus hauts	Ensemble de la population
Supérieur long	3,3	5,0	45,2	55,1	11,4
Bac + 2	2,9	7,9	12,3	10,1	8,4
Baccalauréat	7,5	12,1	13,6	11,2	11,8
CAP-BEP	24,6	35,3	13,3	10,2	27,8
Peu diplômés	61,8	39,7	15,6	13,4	40,6

^(a) Déciles 5 et 6.

Lecture : dans le plus bas décile de niveau de vie, 7,5 % des personnes appartiennent à des ménages dont la personne de référence a le bac et n'a pas de diplôme supérieur.

Sources : enquête Revenus fiscaux, Insee-DGI.

La **composition du ménage**, combinée avec l'activité, différencie nettement moins les déciles de niveau de vie que les critères précédents. La fréquence des couples où la personne de référence est salariée et son conjoint également actif, est certes sensiblement plus élevée parmi les ménages médians que dans ceux du dernier décile. Toutefois, cette même fréquence fléchit vers le haut de la distribution : elle est plus faible dans le dernier décile que parmi les ménages des déciles médians. C'est surtout vrai pour les 5 % de ménages dont le niveau de vie est le plus élevé : parmi ceux-ci, la personne de référence dispose de revenus d'activité élevés, la participation ou non de l'autre conjoint au marché du travail n'est donc pas contrainte par la nécessité d'assurer un revenu suffisant au ménage. En revanche, pour arriver à un niveau de vie médian, dans des catégories moins favorisées, il est nécessaire que les deux conjoints aient un emploi. En outre, le raisonnement au niveau du ménage minimise l'infériorité dans laquelle les femmes sont maintenues sur le marché du travail et, notamment, la situation des femmes seules à temps partiel.

On observe peu de différences entre les déciles selon les **tranches d'âge**, hormis s'agissant des jeunes (moins de 30 ans) : les ménages dont la personne de référence est jeune sont davantage présents dans la moitié de la population aux plus faibles niveaux de vie du fait notamment des difficultés d'insertion dans l'emploi et d'un effet faible de l'ancienneté sur le niveau de revenu d'activité. La population des plus de 55 ans est particulièrement hétérogène : les plus jeunes d'entre eux, entre 55 et 64 ans, sont dans une phase de transition entre vie active et retraite et participent encore majoritairement au marché du travail ; ils bénéficient d'un niveau de vie supérieur à la fois à celui des plus jeunes et à celui de leurs aînés ; à l'autre extrémité, les personnes de plus de 75 ans sont relativement plus modestes que la moyenne de la population¹³³.

Tableau 23 : La structure des niveaux de vie selon la tranche d'âge de la personne de référence

(en %)

	10 % les plus bas	Déciles médians ^(a)	10 % les plus hauts	5 % les plus hauts	Population totale
Moins de 30 ans	10,0	9,0	2,9	2,3	8,2
De 30 à 59 ans	72,9	67,6	75,7	77,0	68,7
Plus de 60 ans	20,8	23,4	21,4	17,1	23,2

^(a) Déciles 5 et 6.

Sources : enquête Revenus fiscaux, Insee-DGI.

¹³³ Leur niveau de vie annuel moyen s'élevait à 18 120 euros (18 800 pour les hommes et 17 580 pour les femmes), leur niveau de vie médian était situé à 15 410 euros. Le rapport entre le 9^{ème} décile et le 1^{er} décile était de 3,1. Cf. M. Alexandre Baclet, *Les seniors : des revenus plus faibles pour les plus âgés, compensés par un patrimoine plus élevé*, in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, op cit.

La **localisation** est assez nettement corrélée au niveau de vie : les emplois à forte valeur ajoutée (et à haut niveau de revenu salarial ou non salarial) se concentrent dans les grandes agglomérations et notamment dans l'aire urbaine de Paris et, par ailleurs, le coût du logement repousse les ménages à faible revenu vers des localisations excentrées. Plus généralement, on sait que les inégalités économiques et sociales ont une dimension spatiale affirmée combinant, à un niveau fin, plusieurs modes de discrimination opposant quartiers favorisés et de relégation.

Tableau 24 : La structure des niveaux de vie selon la localisation du ménage

(en %)

	10 % les plus pauvres	Déciles médians ^(a)	10 % les plus élevés	5 % les plus élevés	Population totale
Taille d'aire urbaine					
Hors aire urbaine	29,5	25,6	12,7	10,8	24,1
Moins de 200 000 habitants	22,3	25,1	17,6	18,2	24,0
Moins de 2 millions d'habitants	33,9	33,2	33,0	31,9	32,9
Aire urbaine de Paris	14,4	16,1	36,7	39,1	19,0

^(a) Déciles 5 et 6.

Sources : enquête Revenus fiscaux, Insee-DGI.

2.4. Les « médians »

Qui sont les ménages au niveau de vie proche de la médiane, c'est-à-dire des 5^{ème} et 6^{ème} déciles¹³⁴ ? 20 % des Français métropolitains avaient un niveau de vie compris, en 2004, entre 14 184 et 17 796 euros, soit entre 1 182 et 1 483 euros par mois : pour une personne seule, son revenu disponible mensuel était compris entre ces deux bornes ; pour un couple sans enfants, entre 1 773 et 2 224 euros ; pour un couple avec deux enfants de moins de 15 ans, entre 2 436 et 3 114 euros.

Sur la base des données détaillées de l'année 2003, on constate que les médians ne se distinguent pas de l'ensemble de la population pour l'âge de la personne de référence ou pour la composition du ménage. Les couples sans enfants y ont un poids un peu inférieur à celui qu'ils occupent dans l'ensemble de la population (22 % contre 24 %) et ceux avec enfants un poids un peu plus élevé (54 % contre 52 %). Ces ménages résident moins souvent dans l'aire parisienne (16 % contre 19 %), davantage en dehors des aires urbaines ou dans des aires de petite taille. Surtout, la personne de référence est moins souvent diplômée de l'enseignement supérieur long (5 % contre 11 % dans l'ensemble) et plus souvent détentrice d'un diplôme de l'enseignement professionnel court, CAP ou BEP (35 % contre 27 %). Elle est plus souvent salariée (63 % contre 57 %), plutôt du privé (49 % contre 45 %) et occupe un emploi à temps plein (67 % contre 62 %).

¹³⁴ Ces développements s'appuient sur l'approche adoptée par le CERC dans son dernier rapport.

En présence d'enfants, les couples où les deux parents occupent un emploi sont plus fréquents (40 % contre 35 %) comme dans l'ensemble des couples (47 % contre 44 %). Ces ménages doivent donc concilier plus souvent que d'autres vie professionnelle et responsabilités familiales, ce qui n'est pas facilité par la localisation moins urbaine de leur habitat. Le conjoint est plus souvent salarié du privé (32 % contre 28 %).

Si les personnes de référence appartiennent à toutes les catégories socio-professionnelles, les professions intermédiaires (20 % contre 16 % dans l'ensemble), les employés qualifiés (10 % contre 8 %) et les ouvriers qualifiés (22 % contre 17 %) sont sur-représentés. En revanche, les cadres et les professions libérales sont plus rares (6 % contre 13 %). Lorsque c'est un cadre ou un professionnel libéral, elle est plus souvent seule à travailler (54 % contre 37 %). Les ménages où les deux adultes travaillent (dont l'un à temps partiel) sont en effet moins répandus parmi ceux dont la personne de référence est cadre que parmi l'ensemble (20 % contre 23 %). L'écart est encore plus grand pour les ménages où les deux adultes travaillent à temps complet (20 % contre 37 %). Ainsi, le fait, pour un ménage dont la personne de référence est cadre ou profession libérale d'être dans la médiane tient souvent à l'inactivité ou l'activité partielle du conjoint.

Dans les ménages dont la personne de référence est ouvrier ou employé qualifié, il est plus rare de n'avoir qu'un emploi à temps complet (35 % contre 39 %) et plus fréquent que les deux membres du couple travaillent à temps plein (40 % contre 34 %). Lorsque c'est un ouvrier ou un employé non qualifié, la configuration où les deux conjoints travaillent a un poids presque double de celui observé dans l'ensemble de la population (42 % contre 23 %).

2.5. Les revenus les plus élevés

En 2004, le niveau de vie des membres des ménages du dernier décile était supérieur à 25 772 euros, soit 2 147 euros par mois et 1,6 fois le niveau de vie le plus élevé des « médians » (deux fois le niveau de vie médian proprement dit) ; le niveau de vie pour les « 5 % aux revenus les plus élevés » était de 34 800 euros annuel, soit 2 990 euros par mois.

Sur la base des données détaillées de l'année 2003, on constate que les « revenus les plus élevés » et surtout les « 5 % aux revenus les plus élevés » sont concentrés dans la tranche d'âge des 30 à 59 ans pour la personne de référence : très peu de jeunes y figurent (3 % et 2 % contre 8 % dans l'ensemble de la population), un peu moins de plus de 60 ans (21 % et 17 % contre 23 %). On y trouve moins de personnes seules et de membres de familles monoparentales et les couples sans enfants y sont sur-représentés, notamment ceux dont un seul des membres est actif (8 % et 9 % contre 4 %) et plus encore pour ceux où les deux conjoints travaillent (19 % dans les deux cas contre 8 %). Ils habitent beaucoup plus fréquemment dans l'agglomération parisienne (32 % et 35 % contre 16 %), moins souvent en zone rurale (17 % et 14 % contre 26 %) et dans les aires urbaines de petite taille.

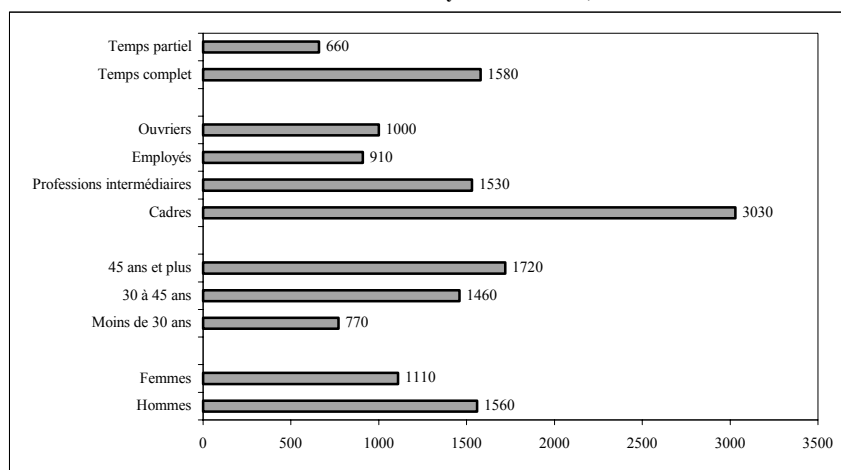
La personne de référence est beaucoup plus fréquemment diplômée de l'enseignement supérieur long (45 % et 55 % contre 11 %) et, parmi les ménages non retraités, presque toujours en emploi, avec une proportion forte d'indépendants (23 % et 32 % contre 9 %). Les couples sont plus fréquemment tous deux en emploi et à temps complet, y compris lorsque la personne de référence est cadre.

Encadré 11 : Les données en termes de revenu salarial

L'Insee a publié en 2006¹³⁵ des données sur le revenu salarial dans le secteur privé et les fonctions publiques hospitalière et territoriale permettant de tenir compte de la durée cumulée d'emploi dans l'année (en semaines), du nombre d'heures rémunérées par semaine travaillée et du salaire horaire. Il en ressort que le revenu salarial net moyen s'élevait, en 2004, à 16 989 euros par an (à comparer avec un salaire moyen de 22 000 euros hors emploi public). Celui des femmes était inférieur de 26 % à celui des hommes (dit autrement, celui des hommes était supérieur de 40 % à celui des femmes), cet écart résultant d'inégalités de temps d'emploi (temps partiel, chômage) de postes de travail (les hommes accédant à des niveaux de responsabilité plus élevés) et de taux de salaire (à qualification égale, les femmes sont moins payées). Sur l'ensemble de la période 1996-2004, il a augmenté de manière assez modérée en termes réels : + 3,1 % soit + 0,4 % en rythme annuel (contre + 0,6 % pour le salaire moyen). Celui des salariés à temps non complet (14 % du total) a même reculé de 2,2 %. On mesure ici le poids du chômage, du temps partiel et de l'instabilité de l'emploi dans la société française, qui sont les premiers responsables de la paupérisation de la fraction la plus fragile des salariés.

Le plus souvent, les catégories qui perçoivent les plus importants revenus salariaux sont celles qui cumulent un nombre élevé de semaines travaillées dans l'année, d'heures hebdomadaires rémunérées et un taux de salaire également élevé. Il en va ainsi, par exemple, des cadres par rapport aux ouvriers ou aux employés, des salariés les plus âgés par rapport aux plus jeunes ou encore des salariés à temps complet par rapport aux autres. De même, les salariés des activités financières (et, dans une moindre mesure, ceux de l'industrie) ont tendance à figurer en tête du palmarès pour les trois composantes du revenu salarial. À l'opposé, ceux dont l'emploi principal relève des services aux entreprises ou aux particuliers voient leur revenu salarial grevé par des durées d'emploi relativement faibles et une probabilité plus importante de travailler à temps partiel. C'est donc d'abord à travers un passage plus aisé du temps partiel subi au temps complet que l'on peut réduire le nombre de travailleurs à bas revenu salarial.

Revenu salarial mensuel moyen net en 2004, en euros



Source : Insee.

¹³⁵ Insee, *Les salaires en France*, collection *Références*, septembre 2006.

3. Patrimoine et revenus du patrimoine

Dans une acception large, le patrimoine peut être défini comme les avoirs accumulés (y compris les droits à la retraite et le « capital humain ») permettant à une personne ou à un ménage de disposer de ressources futures. Son volume et les revenus qu'il engendre sont des facteurs d'inégalités encore mal appréhendés par la statistique¹³⁶.

3.1. Montant et structure du patrimoine

Le patrimoine des ménages évalué par la comptabilité nationale (patrimoine net d'emprunts, notamment pour l'acquisition de logements, facteur essentiel d'accumulation) représentait, en 2005, 8 067 milliards d'euros soit 75 % du patrimoine national net. Sa valeur réelle a progressé de 8 % par an sur les dix années passées en moyenne (soit un doublement au total), à comparer à la hausse de seulement 2 % du pouvoir d'achat du revenu des ménages durant la même période, ce qui peut expliquer le sentiment d'une progression des inégalités sociales depuis dix ans. Cela tient d'abord à l'évolution des **actifs non financiers**, composés pour l'essentiel par la valeur des terrains et des logements. L'augmentation considérable du prix des terrains a, en effet, conduit à ce que ceux-ci, qui représentaient un peu plus du tiers de la valeur des seuls logements en 1995 pèsent maintenant 1,2 fois ce montant. Cette envolée du prix du foncier (+ 7 % par an entre 1995 et 2003) a contribué à l'insuffisance de la construction de logements neufs comme à sa localisation de plus en plus éloignée des centres urbains.

Tableau 25 : Le montant des actifs non financiers détenus par les ménages et sa part dans le total national

	Montants en milliards d'euros			Part détenue		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Actifs non financiers	2 323,0	3 020,9	5 906,0	49,7	50,7	55,8
Logements	1 482,8	1 804,7	2 500,6	81,4	81,7	82,3
Terrains	570,7	918,8	3 047,0	64,7	63,0	65,3

Se lit ainsi : en 2005, les ménages détenaient 55,8 % des actifs non financiers, 82,3 % des logements et 65,3 % des terrains.

Source : Insee, Comptes nationaux.

¹³⁶ Cf. Mme Marie Cordier, M. Cédric Houdré et Mme Catherine Rougerie, *Les inégalités de patrimoine des ménages entre 1992 et 2004*, in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, op. cit.

Fin 2005, près de 57 % des ménages étaient propriétaires ou accédants à la propriété de leur logement contre 54 % en 1992. Après un épisode de relative dépréciation de 1991 à 1997, la conjonction de fortes tensions sur la demande (maintien de la croissance démographique, réduction du nombre de personnes par ménage, agrandissement de la taille des logements, etc.) et de faibles taux d'intérêt ont contribué à une forte poussée des prix de l'immobilier : depuis 2003, leur croissance dépasse ainsi chaque année de dix points celle de l'indice des prix à la consommation. Le taux d'endettement des ménages (qui rapporte l'ensemble de leurs dettes à leur revenu disponible) dépassait 65 % en 2005 contre moins de 50 % au début des années 1990. L'encours des crédits à l'habitat des ménages représentait 45 % de leur revenu disponible brut et 31 % en 1996, au creux du cycle immobilier. Parallèlement, la durée moyenne des crédits s'est allongée de 13 à 17 ans.

Le **patrimoine financier** brut des ménages (plus de 40 % du total en 2004, plus de 50 % entre 1998 et 2000) se partage entre trois ensembles de taille comparable :

- le numéraire et les comptes courants (980 milliards d'euros soit environ 11 % de leurs actifs en 2005 contre 17 % en 1995). Les ménages conservent pour leurs transactions courantes un quart de leurs dépôts sous la forme la plus liquide, en comptes courants et numéraires, qui représentent 3,5 mois de consommation. Hormis les comptes courants, les dépôts sont essentiellement constitués d'épargne contractuelle (PEL, etc.) et placement à vue (livrets A, Codevi, etc.) ;
- la part des actions et titres d'OPCVM dans le portefeuille des ménages est relativement restreinte : après un maximum à 14 % en 1999, elle est revenue, avec l'éclatement de la bulle internet, à 10 % en 2005, proportion équivalente à celle observée en 1995. Les ménages détiennent peu d'actions et autres participations en direct, mais délèguent la diversification de leur patrimoine financier à des intermédiaires tels que les sociétés d'assurance et les OPCVM. Ils ne sont détenteurs que d'une très faible partie des titres à revenus fixes (obligations, bons du trésor) souscrits à 90 % par les entreprises ;
- les provisions techniques d'assurance-vie, c'est-à-dire la valeur des actifs mis de côté par les assureurs pour faire face à leurs obligations vis-à-vis des assurés, constituent le poste le plus élevé du patrimoine des ménages (fin 2005, elles représentaient 1 000 milliards). C'est aussi cette forme de placement qui a le plus progressé sur la période 1995-2005.

3.2. Concentration et inégalités de patrimoine

En 2004, le patrimoine brut des ménages vivant en France métropolitaine était, en moyenne, de 165 000 euros. La moitié des propriétaires avait un patrimoine supérieur à 177 000 euros en 2004 contre 5 400 pour les non propriétaires. Ces derniers représentant 42 % des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans contre 28 % dans la population totale, sont plus fréquemment des personnes seules ou des familles monoparentales et résident dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants ou en région parisienne. Les patrimoines sont très fortement concentrés, beaucoup plus que les revenus : en 2004, alors que les 10 % des ménages les plus riches possédaient un patrimoine moyen supérieur à 382 000 euros, les 10 % les moins riches ne disposaient que de moins de 900 euros ; les 1 % les plus riches possédaient 13 % du patrimoine, les 10 % les plus riches en possédaient près de la moitié (46 %) et les 50 % les moins riches 7 %¹³⁷. La concentration des patrimoines est plus forte chez ceux qui ne possèdent pas leur résidence que chez les propriétaires : ainsi, chez ces derniers, les 10 % les plus fortunés ont 37 % du patrimoine total de la catégorie alors que, chez les premiers, ils ont une part presque deux fois plus forte (72 %).

Tableau 26 : La répartition des masses de patrimoine

Pourcentage de ménages	Seuil inférieur du quantile en milliers d'euros	Masse totale du patrimoine des ménages en %
1	1 270	13
10	382	46
50	99	93

Lecture : 1 % des ménages dispose d'un patrimoine brut supérieur à 1,2 million d'euros. Leur patrimoine représente 13 % du patrimoine brut total des ménages.

Note : montant de patrimoine non redressé des sous-estimations de l'enquête.

Source : Insee, enquête Patrimoine 2004.

La catégorie sociale, le revenu et l'âge sont les facteurs déterminants des inégalités de patrimoine : les plus élevés, pour partie liés à l'activité professionnelle, appartenaient aux indépendants (dont le patrimoine médian s'élevait à 220 000 euros en 2004, soit trois fois celui des salariés)¹³⁸, aux professions libérales et aux cadres (dont le patrimoine était 20 fois supérieur à celui des ouvriers non qualifiés). Parmi le quart les plus aisés en termes de revenus déclarés, un sur deux détenait un patrimoine supérieur à 259 000 euros. Parmi le quart ayant les revenus les plus faibles, un sur deux avait un patrimoine

¹³⁷ 300 000 ménages, dont le patrimoine était au moins égal à 720 000 euros, étaient redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), soit 1,2 % des ménages. Parmi eux, le patrimoine des 10 % les plus riches était trois fois et demi supérieur à ce seuil, celui des 1 % les plus fortunés 11,5 fois.

¹³⁸ Le patrimoine des indépendants comporte une composante professionnelle qui représente 34 % de leur patrimoine total. Ils épargnent plus que les salariés pour leur patrimoine privé afin de compenser notamment des droits à la retraite et une couverture sociale plus faibles.

inférieur à 11 000 euros. Le rapport était donc de 1 à 25 et il s'est accru depuis 1992. Le patrimoine relatif des plus jeunes (personne de référence de moins de 30 ans) était plus faible en 2004 qu'en 1992. Cela traduit notamment des débuts plus difficiles dans la vie professionnelle mais aussi l'effet de l'allongement de la durée de vie retardant l'âge auquel la génération suivante reçoit un héritage¹³⁹. Les plus de 55 ans possèdent un patrimoine plus important, immobilier notamment. La prise en compte de la propriété du logement améliore sensiblement la situation relative des personnes les plus âgées et l'augmentation de leur niveau de vie est encore plus nette si l'on y intègre l'ensemble des revenus du patrimoine financier : les plus de 75 ans ont alors un niveau de vie supérieur aux moins de 55 ans.

Tableau 27 : Les inégalités de patrimoine par catégorie socio-professionnelle de la personne de référence du ménage

(patrimoine médian relatif par catégories sociales)

	1992	2004
Agriculteurs	155	172
Petits indépendants	210	168
Gros indépendants	636	491
Professions libérales	512	338
Cadres	226	205
Professions intermédiaires	145	126
Employés	32	28
Ouvriers qualifiés	66	75
Ouvriers non qualifiés	13	10
Ensemble	100	100

Note : les petits indépendants sont les indépendants et les chefs d'entreprise de moins de dix salariés, les gros indépendants, les autres indépendants et chefs d'entreprises. Le patrimoine médian relatif est le ratio du patrimoine médian de la catégorie sur le patrimoine médian de l'ensemble des ménages en %.

Lecture : en 2004, le patrimoine médian des agriculteurs est 1,72 fois supérieur au patrimoine médian de l'ensemble des ménages.

Sources : Insee, enquêtes Actifs financiers 1992 et Patrimoine 2004.

Neuf ménages sur dix, parmi les plus pauvres en termes de patrimoine possèdent un compte chèques et la moitié un livret d'épargne réglementée, mais ils sont très peu nombreux à posséder des valeurs mobilières, des actions ou de l'assurance-vie. En revanche, parmi le quart le plus fortuné, 30 % détiennent ces produits qui constituent souvent une épargne peu liquide et plus risquée et ont, de ce fait, des taux de rendement en moyenne plus élevés.

*

¹³⁹ En 2004, 20 % des ménages de moins de 30 ans ont reçu un héritage ou une donation, contre 40 % pour ceux qui ont entre 40 et 50 ans et 51 % pour les plus de 50 ans. On notera que l'impôt sur les successions, conçu pour reprendre aux ménages les plus riches une partie de leurs possessions accumulées et freiner la reproduction des inégalités d'une génération à l'autre, n'a cessé, depuis quelques années, de faire l'objet de mesures d'exception.

Entre 1996 et 2004, le revenu minimum des 5 % les plus riches est passé, selon l'Insee, de 56 264 euros à 62 095 euros. Au cours de la même période, le revenu maximum des 10 % les plus pauvres est passé de 10 327 euros à 11 477 euros. Les premiers ont touché 5 831 euros de plus, les seconds 1 150. L'écart s'est donc accru de 4 682 euros. Par ailleurs les revenus de certaines « stars », de sportifs ou de grands patrons atteignent des montants qui dépassent l'entendement, qui sont proprement irréalistes pour « l'homme de la rue » : 100 ans, 500 ans, jusqu'à 1 500 ans de SMIC en une année !

Au-delà de ce que de tels écarts de niveaux de vie sont porteurs en termes de valeurs, bien en contradiction avec l'idéal démocratique et les principes de la République, faire toute la clarté sur les inégalités de revenus et de patrimoine, en intégrant les revenus de ce dernier et le coût du logement, est un enjeu central pour le système statistique public. Mais cela suppose un choix politique fort de la part des gouvernements pour faire la lumière sur cette question, qui pourrait être relayé par un nouvel intérêt des chercheurs et des médias.

*

*

*

IX - LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE EN FRANCE

La pauvreté est un phénomène multidimensionnel. Si l'on voulait risquer une définition, on pourrait avancer qu'être pauvre, c'est ne pas disposer de revenu ou de ressources matérielles, culturelles ou sociales autorisant des conditions de vie considérées comme acceptables dans l'état de développement d'une société donnée. La pauvreté ainsi définie est donc d'ordre relatif, à la fois dans l'espace et dans le temps : dans notre société, être illettré, ne pas pouvoir partir en vacances ou y envoyer ses enfants, ne pas pouvoir accéder aux soins médicaux et à la prévention, vivre dans un logement insalubre ou un environnement dégradé et exposé à l'insécurité ou, *a fortiori*, ne disposer que d'un hébergement provisoire, voire être SDF, tout ceci participe de situations de pauvreté. Ces différentes composantes ne se cumulent certes pas toujours sur les mêmes personnes, notamment lorsque l'insuffisance de revenu n'est que transitoire, mais cette accumulation peut néanmoins exister.

On développera ici quelques constats et réflexions sur la pauvreté monétaire, en particulier sur les liens entre la pauvreté et l'emploi, ainsi que sur le rôle que peut et doit jouer la protection sociale dans la prévention et la réduction de ce fléau particulièrement inacceptable dans une société développée¹⁴⁰.

1. La pauvreté monétaire

La meilleure source actuellement disponible est l'ERF (*cf.* VIII). Elle exclut toutefois les personnes sans domicile, en hébergement précaire ou habitant en institution (personnes âgées, foyers de travailleurs) et les étudiants constituant des ménages isolés¹⁴¹. En n'évaluant pas correctement, jusqu'à présent, les revenus du patrimoine financier et le revenu implicite que constitue l'occupation de son logement par un propriétaire, elle conduit aussi à certains biais quant à la composition de la population pauvre¹⁴².

¹⁴⁰ On s'appuiera ici sur les éléments d'analyse contenus dans le dernier rapport du CERC et l'étude de M. Dominique Demailly et Mme Emilie Raynaud, *Revenus et pauvretés depuis 1996*, in Insee, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, *op cit.*

¹⁴¹ Les ressources des étudiants habitant en dehors de leurs familles peuvent être très sous-estimées puisque ne sont pas pris en compte les transferts reçus de leur famille.

¹⁴² Les autres sources disponibles (par exemple, les enquêtes sur les conditions de vie, le panel européen de ménages...) connaissent pratiquement les mêmes lacunes quant au champ couvert et mesurent moins bien les revenus, ce qui conduit à surestimer les taux de pauvreté.

En 2004 (dernière année connue), le niveau de vie monétaire médian¹⁴³ était de 1 320 euros par mois soit approximativement le revenu net d'un célibataire sans enfants, gagnant 1,5 fois le SMIC à temps plein ou d'un couple avec deux enfants de moins de 14 ans gagnant 2 835 euros. Le seuil de pauvreté à 50 % correspondait, pour une personne seule, à 657 euros par mois et celui à 60 % à 788 euros. L'écart entre les deux (131 euros) est modeste mais le nombre de personnes pauvres varie du simple (3,6 millions) au double (6,8 millions) selon l'une ou l'autre définition. En outre, entre les seuils à 40 % et à 50 %, se trouvent nettement plus de la moitié des 3,6 millions de personnes concernées. Cela signifie que les caractéristiques de celles dont le revenu se situe un peu en-dessous du seuil à 50 % ne diffèrent guère de celles se situant entre ce seuil et celui à 60 %, dont la situation d'emploi est cependant, en général, un peu moins défavorable. De faibles variations de revenu font donc franchir le seuil de pauvreté sans que les difficultés rencontrées soient nettement différentes en-deçà ou au-delà du seuil.

La tendance longue à la réduction du taux de pauvreté au seuil de 50 %, engagée depuis 1970 au moins, s'est interrompue dans le courant des années 1990 et depuis 2001. Le profil temporel du taux au seuil de 60 % est plus lisse au cours de ces années. Il convient, au demeurant, d'être prudent dans le commentaire des évolutions d'une année à l'autre, qui se situent actuellement dans la marge d'imprécision des enquêtes : ainsi, la faible baisse, en euros constants, du niveau de vie médian (- 0,2 %) entre 2003 et 2004 est-elle à la limite du seuil de précision¹⁴⁴.

¹⁴³ Deux définitions sont classiquement présentées : l'une fixe le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian et a été longtemps privilégiée par l'Insee ; la seconde, retenue comme définition centrale au niveau européen, correspond à 60 % du revenu médian. Il est utile de considérer les deux mesures, ne serait-ce que parce qu'elles renseignent sur l'importance de la population située entre les deux seuils et donc sur l'ampleur de la concentration des niveaux de vie dans cette zone.

¹⁴⁴ Le niveau de vie médian, avec un indice de confiance de 95 %, se situe dans un intervalle de + ou - 100 euros : une évolution d'une année sur l'autre de 200 euros du niveau de vie médian est donc à la limite de la significativité. De même, le taux de pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian est dans un intervalle de confiance de + ou - 0,5 point.

Tableau 28 : Les indicateurs de pauvreté de 1996 à 2004

	1996	1998	2000	2002	2002*	2003	2004
Seuil à 60 % de la médiane							
Taux (en %)	13,5	12,8	12,7	12,2	12,0	12,0	11,7
Seuil (en euros 2004)	707	720	750	784	790	790	788
Niveau de vie médian des pauvres (en euros 2004)	578	596	622	657	662	650	646
Niveau de vie moyen des pauvres (en euros 2004)	550	570	600	630	640	630	630
Écart niveau de vie médian/seuil de pauvreté (en %)	18,3	17,2	17,1	16,2	16,3	17,7	18,0
Seuil à 50 % de la médiane							
Taux (en %)	7,2	6,7	6,5	6,0	5,9	6,3	6,2
Seuil (en euros 2004)	589	600	625	654	659	659	657
Niveau de vie médian des pauvres (en euros 2004)	484	511	538	559	566	571	567
Niveau de vie moyen des pauvres (en euros 2004)	450	480	500	540	540	540	540
Écart niveau de vie médian/seuil de pauvreté (en %)	17,8	14,7	14,0	14,4	14,0	13,2	13,7

Champ : ensemble des individus dont le ménage a un revenu déclaré positif ou nul et n'a pas une personne de référence étudiante.

Source : Insee-DGI, enquêtes *Revenus fiscaux* de 1996 à 2002, *2002 : rupture de série.

Sous la réserve de l'hétérogénéité des sources¹⁴⁵, on peut qualifier la situation française d'intermédiaire entre des pays où le taux de pauvreté est nettement plus faible (pays scandinaves, Autriche, Pays-Bas) et ceux où il est plus élevé (Royaume-Uni et Irlande, Italie, Espagne, Portugal et Grèce). Les écarts varient selon que l'on retient l'un ou l'autre seuil, en raison notamment du niveau des *minima* sociaux comme des inégalités de salaires dans chaque pays.

2. Pauvreté et types de ménages

La pauvreté ne frappe pas uniformément l'ensemble des catégories de la population : certaines catégories sociales, d'âge et de famille sont - on le sait bien intuitivement - plus exposées que d'autres¹⁴⁶. En particulier, le taux de pauvreté des personnes seules d'âge actif est supérieur à la moyenne : pour les moins de 30 ans (non étudiants), ce risque, plus élevé que pour l'ensemble de la population, traduit avant tout leurs difficultés d'insertion sur le marché du travail ; il est particulièrement élevé quand la personne vit seule (un tiers des personnes pauvres au seuil de 60 %) ; il s'est cependant réduit depuis 1996, sans qu'on puisse distinguer l'effet d'une décohabitation moins fréquente pour les jeunes ayant des difficultés à s'insérer et celui de l'évolution de l'emploi ; pour les personnes seules de 30 à 59 ans, la surexposition au risque de pauvreté est forte et s'accroît depuis 1996.

¹⁴⁵ Eurostat prévient qu'en raison des différences entre les sources de base, les résultats ne peuvent être considérés comme entièrement comparables ni entre eux, ni avec les chiffres publiés au passé.

¹⁴⁶ On retrouve ces différences d'exposition à ce risque dans l'ensemble des pays européens mais avec des écarts considérables entre eux.

Tableau 29 : L'exposition relative au risque de pauvreté

	1996	2000	2002	2002 rétrapolée	2003
Moins de 18 ans	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3
De 18 à 29 ans	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
<i>Personne seule < 30 ans</i>	<i>2,0</i>	<i>1,6</i>	<i>1,7</i>		
<i>Personne seule de 30 à 59 ans</i>	<i>1,4</i>	<i>1,7</i>	<i>2,1</i>		
60 ans et plus	0,5	0,6	0,7	0,6	0,5
<i>Personne seule ≥ 60 ans</i>	<i>0,5</i>	<i>1,2</i>	<i>1,4</i>		
Famille monoparentale	1,9	2,1	1,9		
<i>Couple sans enfants</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>		
<i>Couple avec un enfant</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>		
<i>Couple avec deux enfants</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>		
<i>Couple avec trois enfants et plus</i>	<i>1,8</i>	<i>1,5</i>	<i>1,3</i>		
Ensemble de la population	1	1	1	1	1

Lecture : en 1996, les moins de 18 ans étaient 1,2 fois plus exposés au risque de pauvreté que l'ensemble de la population. Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux.

2.1. Les retraités

En France, comme dans la plupart des pays européens, la situation des retraités est meilleure que celles des ménages plus jeunes, notamment parce qu'ils disposent de revenus du patrimoine supérieurs¹⁴⁷. Dans les années 1970 et 1980, les personnes âgées ont vu leur situation s'améliorer en raison notamment de la revalorisation sensible du minimum vieillesse. L'amélioration de leur niveau de vie est également liée à l'arrivée à l'âge de la retraite de générations ayant pleinement cotisé dans des régimes dont les prestations s'élevaient et à la montée de l'emploi féminin qui a réduit la part des femmes âgées ne disposant que de pensions de réversion ou du minimum vieillesse.

Depuis les années 1990, certains de ces facteurs tendent à s'inverser : le minimum vieillesse, indexé sur les prix, progresse moins vite que le niveau de vie médian et l'indexation des pensions, depuis 1993, est effectuée également sur les prix et non plus sur le salaire moyen. Au total, le taux de pauvreté des personnes de plus de 60 ans ne se réduit plus et s'accroît même pour les personnes seules dont le taux de pauvreté (en particulier celui des retraités de droit dérivé) est très supérieur à celui des couples. Toutefois, une grande part des retraités les plus modestes sont propriétaires ou logés gratuitement (84 % de ceux appartenant au premier décile de revenus).

¹⁴⁷ Cf. VIII, *infra*.

La prise en compte de ce facteur par le biais de loyers imputés selon les standards internationaux réduit le taux de pauvreté des retraités. Au seuil de 60 %, il passe alors de 12 à 13,2 % pour l'ensemble de la population en incluant les loyers imputés des propriétaires et à 13,7 % en ajoutant les revenus du patrimoine. En revanche, pour les personnes de 55 ans ou plus, majoritairement propriétaires, ce taux diminue de 9,4 % à respectivement 7,7 % et 7,2 %. En prenant en compte les loyers fictifs, un senior propriétaire a une probabilité dix fois plus faible qu'un locataire d'avoir un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté à 50 % comme à 60 %.

2.2. Les familles monoparentales

Les familles monoparentales, composées en majorité de femmes, connaissent un risque de pauvreté¹⁴⁸ environ deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population en raison d'un moindre niveau de formation conduisant à un risque plus élevé de chômage ou d'emplois à bas salaires et d'une difficulté accrue à concilier emploi et responsabilités parentales. Elles représentaient 16 % des pauvres en 2004, soit un million de personnes (au seuil de 60 %). Ces deux facteurs jouent également dans les autres pays européens, mais avec une intensité variable, plus élevée en Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Espagne, nettement moindre dans les pays scandinaves, grâce notamment à l'existence de dispositifs permettant plus aisément d'exercer un emploi.

Dans nombre de pays européens dont la France, le taux de pauvreté des enfants est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population. Deux pays font exception : le Danemark et la Finlande. En France, 18 % des enfants vivaient en 1996 en dessous du seuil de pauvreté (à 60 %) contre 16 % de l'ensemble de la population¹⁴⁹. Les autres pays ont en général un taux de pauvreté infantile plus élevé. En sens inverse, l'intensité de la pauvreté (mesurée par l'écart entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté) est plus faible parmi les enfants que parmi l'ensemble de la population. Cette situation peut résulter de l'effet des transferts sociaux familiaux sous conditions de ressources. Le Danemark et la Finlande demeurent en tête du classement, avec à la fois les taux et les intensités les plus faibles. Le classement de la France est meilleur en termes d'intensité que de taux de pauvreté grâce aux *minima* sociaux qui améliorent les niveaux de vie près du seuil de pauvreté sans pour autant permettre à la plupart des bénéficiaires de le franchir.

¹⁴⁸ Le taux de pauvreté dépasse 50 % pour les mères de famille monoparentales inactives, 34 % chez celles qui sont au chômage et 14 % chez celles qui sont à temps partiel.

¹⁴⁹ Deux millions d'enfants vivent dans la pauvreté au seuil de 60 %, parmi lesquels un quart a moins de 5 ans. La moitié vivent dans des familles de trois enfants ou plus. Un quart des enfants pauvres vivent avec un seul de leurs parents contre 11 % en moyenne.

2.3. Les familles nombreuses

Les familles de trois enfants et plus sont les plus exposées à la pauvreté (22 % des pauvres contre 14 % dans la population totale) : leur taux de pauvreté s'élève à 18 %. Le taux de pauvreté infantile est trois fois plus élevé parmi les couples avec trois enfants que parmi ceux avec un enfant. Le Danemark et la Finlande se distinguent encore par un taux de pauvreté quasiment identique quel que soit le nombre d'enfants.

La vulnérabilité des familles nombreuses et monoparentales s'explique, en partie, par une plus grande difficulté à concilier vie familiale et vie professionnelle qui entrave l'accès à l'emploi.

Encadré 12 : L'approche de la pauvreté par les conditions de vie

Toutes choses égales par ailleurs, en 2004, la pauvreté en conditions de vie¹⁵⁰ est fortement liée au niveau de revenus du ménage : elle est d'autant plus fréquente que ce revenu est faible (1^{er} décile de revenu par unité de consommation). Elle concerne aussi davantage les personnes sans conjoint que les couples : appartenir à une famille monoparentale augmente le risque de pauvreté d'existence de près de 8 points. Les personnes originaires du Maghreb ou d'Afrique sont aussi plus touchées, toutes choses égales par ailleurs, par les difficultés matérielles, alors que, inversement, être propriétaire « protège » de cette forme de pauvreté.

Le fait d'être pauvre en conditions de vie est positivement mais faiblement corrélé au fait d'être pauvre au sens monétaire : près du quart de la population (22 %) appartient à l'une ou l'autre catégorie mais 5 % des individus seulement cumulent les deux formes de pauvreté ; ceux-ci sont relativement plus nombreux parmi les personnes seules et les familles monoparentales. Y sont également sur-représentés les étrangers (surtout originaires d'Afrique), les sans diplôme, les agriculteurs et les indépendants. Le chômage ou une faible insertion sur le marché du travail accroît aussi ce risque¹⁵¹.

3. Pauvreté et emploi

Compte tenu de l'existence de *minima* sociaux et du niveau du salaire minimum, c'est la situation face à l'emploi qui explique le plus la pauvreté : un ménage salarié, quel que soit le nombre d'enfants, bénéficiant d'allocations logement et des autres transferts sociaux (allocations familiales, etc.), avait, en 2003, un revenu supérieur (parfois de très peu) au seuil de pauvreté (à 50 %) dès lors qu'il disposait d'un salaire au SMIC à temps plein sur toute l'année ; en retenant le seuil de 60 % du revenu médian, ce n'était plus le cas avec un seul SMIC annuel pour les couples avec ou sans enfants ; en revanche, dès lors que dans un couple le revenu atteint 1,5 SMIC (par exemple avec un temps plein et un mi-temps), le revenu disponible devient supérieur au seuil de pauvreté à 60 %, quel que soit le nombre d'enfants.

¹⁵⁰ La mesure de la pauvreté en conditions de vie (parfois appelée pauvreté non monétaire) repose sur le repérage d'un certain nombre de privations d'éléments d'un bien-être matériel standard, c'est-à-dire largement diffusés dans la population, ou de difficultés de la vie quotidienne.

¹⁵¹ Cf. l'avis adopté par notre assemblée sur *La conjoncture économique et sociale en 2006*, sur le rapport de M. Michel Didier, J.O. avis et rapports du Conseil économique et social n° 9 du 26 mai 2006.

Le niveau de vie médian n'est pas très élevé, notamment au regard de la moyenne¹⁵² (17 654 euros en 2003), elle-même sous-estimée du fait de l'insuffisante recension des revenus du patrimoine, plus concentrés dans les ménages du haut de la distribution. Le chiffre de plus d'un million de travailleurs pauvres¹⁵³ résulte à la fois de l'existence de ménages de travailleurs indépendants (même si divers biais conduisent sans doute à majorer le phénomène¹⁵⁴), mais surtout du fait que nombre de salariés à bas salaires ne travaillent pas à temps plein sur toute l'année : un salarié sur cinq a une durée d'emploi inférieure à 40 semaines et la même proportion une durée du travail inférieure à 27 heures par semaine ; certes, les uns et les autres peuvent ne pas être pauvres s'ils appartiennent à un ménage où l'autre conjoint travaille suffisamment mais c'est dans leurs rangs que figure l'essentiel des « travailleurs pauvres ».

Les politiques de lutte contre la pauvreté doivent dès lors se préoccuper d'abord d'accroître l'emploi continu et à temps plein pour tous ceux qui le souhaitent. Ceci renvoie d'abord à l'amélioration des qualifications et à la lutte contre les discriminations à l'embauche, mais également à d'autres dimensions : la formation, les politiques d'intéressement, la localisation des emplois, la prise en charge des enfants et les aides au retour à l'emploi.

4. Protection sociale et pauvreté

Dans les présentations les plus courantes, on analyse de manière statique l'effet des transferts sociaux sur la pauvreté en évaluant un « taux de pauvreté avant transferts » et en le comparant au taux de pauvreté constaté. Or, la protection sociale peut d'abord contribuer à favoriser l'emploi et, pour les exclus de celui-ci, réduire les situations de pauvreté ou en limiter l'intensité.

¹⁵² Plus de 60 % des individus ont un niveau de vie inférieur au niveau de vie moyen.

¹⁵³ En 2001, 1,35 million d'individus pauvres avaient été actifs au moins six mois dans l'année, dont 0,2 million étaient des indépendants. Le changement de source de l'ERF ne permet pas de calculer un chiffre homogène en 2003. En 2001 également, l'Europe des Quinze comptait 7 % de travailleurs vivant dans un ménage pauvre, c'est-à-dire dont le revenu par unité de consommation était inférieur à 60 % du revenu équivalent médian national (pour un taux de pauvreté des ménages de 15 %).

¹⁵⁴ Le revenu d'activité pris en compte est le bénéfice net fiscal qui peut connaître de fortes variations d'une année à l'autre en raison de variation d'activité, mais aussi de règles comptables et fiscales. Au demeurant, c'est pour les non-salariés que les divergences entre pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie apparaissent les plus importantes dans les enquêtes mesurant simultanément les deux concepts. De plus, les enquêtes Revenus fiscaux n'imputent aucun revenu de patrimoine immobilier aux personnes propriétaires de leur logement. Ceci conduit à renforcer la proportion de propriétaires « pauvres » par rapport à celle des locataires ; or, les non-salariés sont plus fréquemment propriétaires de leur logement.

4.1. Le rôle de l'insertion

La protection sociale peut contribuer à réduire la pauvreté en soutenant l'emploi, un emploi qui devrait être exercé durablement et à temps plein. Elle le fait, en premier lieu, dans le cadre de l'aide au retour à l'emploi des chômeurs ou des allocataires de *minima* sociaux. La réforme de l'assurance chômage en 2001, renforçant les dispositifs d'aide au retour à l'emploi, est allée dans ce sens mais de manière encore insuffisante¹⁵⁵ :

- d'une part, compte tenu des règles d'accessibilité à l'assurance chômage et des règles d'attribution du RMI, de nombreux demandeurs d'emploi - surtout des jeunes de moins de 25 ans - sont pénalisés par des revenus insuffisants pour faire face aux dépenses induites par la recherche d'un emploi (transport, courrier, internet, etc.) ;
- d'autre part, les dispositifs de formation des chômeurs fonctionnent davantage pour les personnes les plus formées et les plus employables. En outre, la dimension « insertion » du RMI, est insuffisamment mise en œuvre ; c'est un élément que la loi de décentralisation du RMI de 2003 était censée développer mais aucune évaluation d'ensemble de ses conséquences n'est, à ce jour, disponible.

Deux autres aspects des politiques sociales sont essentiels pour permettre un emploi suffisant : il s'agit de la politique de localisation du logement social, un domicile éloigné des lieux où se développent les emplois pouvant s'avérer un obstacle dirimant à l'occupation d'un emploi à temps plein, surtout en présence d'enfants, du fait des durées et des coûts de transport ; l'aide à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est également essentielle pour lutter contre la pauvreté mais les efforts publics en cette matière ne sont pas spécifiquement orientés vers les populations pauvres qui, de fait, ont un accès proportionnellement faible aux modes de garde payants. Ce point est d'autant plus important que le retrait du marché du travail pour prendre en charge ses enfants pendant quelques années accroît les difficultés de retrouver ensuite un emploi, surtout pour les moins qualifiés¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Il faut aussi noter que, dans le cas de l'API, n'a pas été prévu un dispositif d'accompagnement qui permette d'accroître les chances des parents de retrouver un emploi, à l'instar de ce qui a été engagé au Royaume-Uni avec le *New deal for lone parents*.

¹⁵⁶ Cf. *Au possible nous sommes tenus*, rapport de la Commission familles, vulnérabilité/pauvreté présidée par M. Martin Hirsch, *La Documentation française*, 2005.

4.2. *Le montant des minima sociaux*

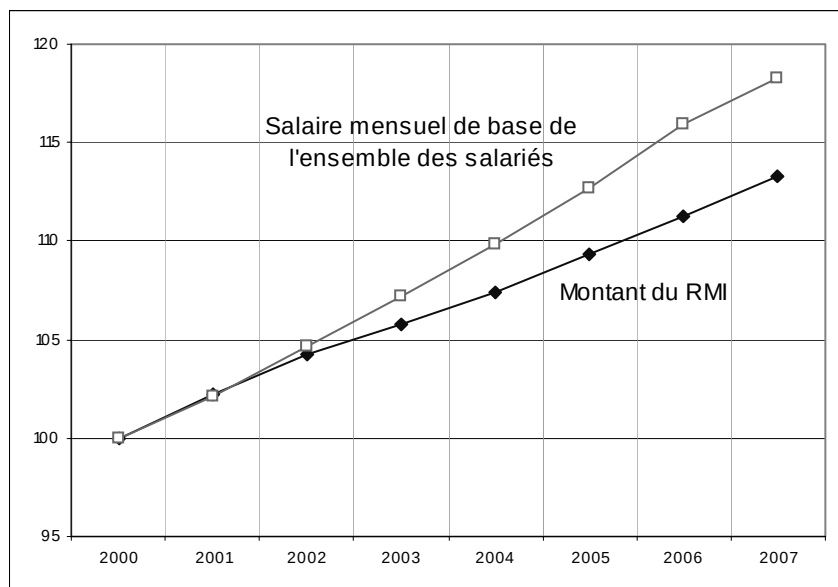
Si la protection sociale doit être organisée pour lutter contre la pauvreté en favorisant l'emploi, nombre de personnes restent exclues de l'emploi ou d'un emploi suffisant. Se pose, dès lors, la question du niveau des *minima* sociaux et des prestations familiales. En 2003, un allocataire du RMI, même bénéficiant d'une allocation logement, disposait d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté à 50 % quelle que soit la configuration familiale. Un bénéficiaire de l'Allocation de parent isolé (API) disposait d'un revenu supérieur à ce seuil mais inférieur à celui à 60 %. Le montant du RMI défini lors de sa création était largement inférieur au SMIC à temps plein. D'autres pays ont fait le choix d'un revenu plus élevé avec, en contrepartie, un effort plus important d'insertion et des exigences plus grandes vis-à-vis des allocataires : il en est ainsi aux Pays-Bas où le revenu minimum pour un couple est égal au salaire minimum à temps plein.

De fait, l'écart s'est considérablement accru de 1993 à 2005 (+ 1,5 % par an en moyenne pour le SMIC contre + 0,2 % pour le RMI). Au 1^{er} juillet 2006, l'allocation pour une personne seule représentait moins de 35 % du SMIC à temps plein et pour un couple moins de 52 %. La question du niveau des *minima* sociaux est d'autant plus importante en présence d'enfants car la pauvreté des enfants est la plus injuste et ses conséquences sont souvent irréversibles : dans son rapport sur les enfants pauvres¹⁵⁷, le CERC soulignait le besoin de relever les majorations pour enfants dès lors qu'un objectif de lutte contre leur pauvreté serait retenu. Le profil des transferts liés à la présence d'un enfant étant peu variable selon le niveau de revenu, la politique familiale prise dans son ensemble ne comporte pas d'objectif implicite de lutte contre la pauvreté des familles avec enfants.

¹⁵⁷ CERC, *Les enfants pauvres en France*, Rapport n° 4, 2004.

Graphique 20 : Évolution comparée du montant du RMI et du salaire de base de l'ensemble des salariés depuis 2000

(Base 100 en 2000)



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

La question se pose donc de savoir sur quelle méthode de revalorisation autre que la simple hausse des prix à la consommation pourrait être appliquée au montant du revenu minimum d'insertion.

4.3. Le logement

Il faut enfin évoquer les aides au logement et les conditions de logement des familles pauvres. Les tensions sur ce marché, liées notamment à l'insuffisance des mises en chantier de logements neufs pendant les années 1990 et jusqu'en 2004, ont induit une forte croissance des prix d'acquisition comme des loyers qui pèse particulièrement sur le budget des ménages à revenus bas ou modestes. Les ménages à bas revenus (niveau de vie monétaire déclaré, hors allocation logement, inférieur à la moitié du niveau de vie médian) sont plus souvent locataires, dans le secteur social ou le secteur privé, que par le passé.

Ceci résulte en partie de la baisse, parmi les « ménages pauvres », de la proportion des personnes âgées (plus souvent propriétaires) : ils sont actuellement plus souvent citadins et d'âge actif. Alors qu'en 1996 30 % des pauvres habitaient une commune rurale, il n'étaient plus que 27 % en 2004, alors que la proportion de population rurale est restée stable à 26 %. La proportion de pauvres vivant dans des villes ayant entre 20 000 et 200 000 habitants, deuxième zone de résidence en France, a diminué de plus de trois points sur la période

(contre 2 points seulement dans la population totale). Symétriquement, la proportion de pauvres vivant dans des unités urbaines de plus de 200 000 habitants a nettement augmenté, de plus de 4 points à la fois hors et au sein de l'agglomération parisienne, alors que, pour l'ensemble de la population, la part de ce type de zone de résidence est restée presque stable.

Tableau 30 : La structure des ménages selon le statut de logement

(en %)

	1988		2002	
	Bas revenus	Ensemble	Bas revenus	Ensemble
Propriétaires non accédants ^(a)	35,8	27,8	27,9	35,8
Accédants à la propriété	11,6	26,4	7,2	21,5
Locataires du secteur social	19,1	17,1	32,1	17,5
Locataires du secteur privé	19,5	20,0	24,3	19,8
Autres statuts (logés gratuitement sous-locataire)	14,0	8,7	8,5	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

^(a) Propriétaires de leur résidence principale, sans prêt immobilier en cours. Les accédants à la propriété sont aussi propriétaires de leur résidence principale, mais ont un ou plusieurs prêts en cours de remboursement pour cet achat.

Source : Insee, enquêtes Logements.

En 2002, le loyer représentait, à lui seul (sans les charges), une fraction importante du revenu des ménages à bas revenu (on parle de « taux d'effort brut ») mais les aides au logement ramenaient le taux d'effort (net) au niveau de celui de l'ensemble des ménages locataires. L'augmentation des loyers¹⁵⁸, plus rapide que celle des revenus, avait conduit à accroître sensiblement la part des loyers dans le budget avant allocation logement. L'accroissement de la couverture des allocations logement au début des années 1990 et la modification de leur mode de calcul en 2001 ont accru le rôle de ces allocations dans le budget des ménages à bas revenu. Ceci a cependant été insuffisant pour empêcher une hausse du taux d'effort net. La prolongation de la hausse rapide des loyers depuis 2002, que n'a pas suivie la revalorisation des allocations logement, a certainement aggravé la situation¹⁵⁹.

¹⁵⁸ L'augmentation du montant moyen des loyers résulte à la fois d'un effet de prix lors des révisions des baux mais aussi du changement dans le parc avec la réduction du nombre des logements à très bas loyers.

¹⁵⁹ Il faut d'ailleurs indiquer que, dans un marché du logement tendu (surtout dans certaines villes), l'existence de l'allocation logement peut contribuer à l'augmentation des loyers, pour les ménages à bas revenu, le produit de l'allocation étant ainsi partiellement « transféré » au propriétaire.

Tableau 31 : La part des loyers dans le revenu

	Taux d'effort brut		Taux d'effort net	
	1988	2002	1988	2002
Ménages à bas revenus	29,0	40,1	12,9	16,1
Secteur social	26,6	33,4	7,6	10,0
Secteur privé	31,7	50,8	19,0	25,7
Ensemble des ménages locataires	15,1	19,7	12,7	16,2

Source : Insee, enquêtes Logements.

Au-delà de la charge croissante du logement pour les ménages à bas revenus, la concentration accrue de ceux-ci dans le parc social qui se « paupérise », la localisation de ce parc souvent éloigné des centres villes où se développe l'emploi contribuent à dégrader leurs conditions de vie et à limiter leurs possibilités d'emploi. Ceci constitue un élément du problème des banlieues déshéritées. Les conditions d'accès au logement social (telles que le faible nombre de logements sociaux pour personnes seules) expliquent d'ailleurs davantage la situation des personnes sans domicile que leurs caractéristiques ou leur histoire personnelles.

*

La création du RMI avait constitué un progrès incontestable alors que ce qu'il était convenu d'appeler la « nouvelle pauvreté » faisait son apparition sur le devant de l'actualité. Force est de reconnaître que cet outil n'a pas suffi à éradiquer ce fléau qui continue de porter ombrage aux idéaux républicains. C'est que la lutte contre la pauvreté ne doit pas seulement concerner les ressources des intéressés mais englober les questions de logement, d'urbanisme et, bien entendu, d'emploi, en donnant la priorité à l'emploi à temps plein, pour redonner toute leur dignité à ces femmes et ces hommes dans la détresse. Les études montrent que l'emploi précaire est rarement un tremplin vers l'emploi stable. Une politique globale qui doit être appliquée sur la durée avec détermination et qui exige des moyens conséquents.

*

* *

X - LES NOUVELLES PROJECTIONS DÉMOGRAPHIQUES POUR LA FRANCE (2005-2050)

L'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a publié en juillet 2006 de nouvelles projections de population qui ne concernent que la France métropolitaine. Le précédent exercice de même nature avait été rendu public en mars 2001. Ces données actualisées se fondent sur une nouvelle estimation de la population actuelle et sur de nouvelles hypothèses concernant la fécondité, la mortalité et l'immigration. Elles ne remettent pas en cause le vieillissement attendu de la population mais l'atténuent quelque peu à l'horizon considéré.

1. De nouvelles hypothèses pour l'évolution de la population de la France à l'horizon 2050

Le nouveau « scénario central » (qui prolonge pour l'essentiel les tendances observées dans le passé) modifie les précédentes projections en fonction de l'évolution de plusieurs facteurs¹⁶⁰ :

- la population de départ (60,702 millions de personnes au 1er janvier 2005) est plus nombreuse que ce qui avait été envisagé dans les projections publiées en 2001 (59,983 millions), en raison notamment du changement de méthode pour les recensements qui a pour objectif de parvenir à une meilleure qualité de la collecte des informations (le recensement de 1999, qui était à la base des projections de 2001, a ainsi été le dernier des dispositifs généraux qui, tous les 8 ou 9 ans, cherchaient à couvrir l'ensemble de la population. Les nouvelles projections partent, quant à elles, des résultats pour 2004 et 2005 de la nouvelle enquête annuelle par échantillon qui est désormais utilisée) ;
- la descendance moyenne finale de chaque femme (« l'indicateur conjoncturel de fécondité ») devrait se maintenir au niveau de 1,9 enfant (c'est-à-dire celui qui a été constaté sur la période 2000-2005), supérieur à celui du scénario central de 2001 (1,8 enfant par femme, soit la moyenne enregistrée entre 1975 et 1999). Il est également à noter que l'âge moyen de la maternité progresserait encore avant de se stabiliser à 30 ans à partir de 2010 ;

¹⁶⁰ Voir Mme Isabelle Bobée, *Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050*, Insee première n° 1089 (juillet 2006).

- la durée moyenne de la vie devrait continuer à augmenter mais la prévision dans ce domaine est basée sur la tendance constatée pendant la période 1988-2002 (et non plus sur celle de la période 1967-1997 comme précédemment). En 2050, l'espérance de vie à la naissance atteindrait ainsi 89,0 ans pour les femmes et 83,8 ans pour les hommes soit un écart (5,2 ans) réduit tant vis-à-vis de la situation actuelle (7,1 ans) que de la précédente estimation de 2001 (6,7 ans) ;
- le solde migratoire a été en moyenne, pour 2004-2005, de + 100 000 personnes par an et c'est désormais le niveau qui est retenu comme hypothèse centrale (l'ancien scénario n'envisageait qu'une augmentation de + 50 000 personnes par an, c'est-à-dire l'accroissement moyen constaté au cours des années 1990).

2. Le vieillissement de la population est confirmé mais atténué par rapport aux précédentes projections

Au total, la population de la France métropolitaine continuerait de progresser tout au long de la période pour atteindre 70,0 millions d'habitants en 2050 (64,0 millions seulement dans les anciennes projections). Cette croissance de la population devrait toutefois ralentir en raison d'une hausse de la mortalité, tout particulièrement à partir de 2030 avec l'arrivée aux grands âges des générations nombreuses du baby-boom de l'après deuxième guerre mondiale (1946-1975). Le solde naturel deviendrait même négatif vers 2045 (- 26 000 pour la dernière année envisagée) : à cette échéance, le solde migratoire assurera seul la croissance de la population.

Tableau 32 : L'évolution de la structure par âge de la population

(en % de la population totale de la France métropolitaine)

	Population au 1 ^{er} janvier (en milliers)	0-19 ans	20-59 ans	60 ans et +	Dont 75 ans et +
1950	41 647	30,1 %	53,7 %	16,2 %	3,8 %
2005	60 702	24,9 %	54,3 %	20,8 %	8,0 %
2050 (projection 2006)	69 961	21,9 %	46,2 %	31,9 %	15,6 %
<i>2050 (projection 2001, pour mémoire)</i>	<i>64 032</i>	<i>20,1 %</i>	<i>44,8 %</i>	<i>35,1 %</i>	<i>18,1 %</i>

Source : Insee (projections de population, scénario central).

Ces nouvelles projections démographiques¹⁶¹ confirment bien le vieillissement de la population à l'horizon considéré : près d'une personne sur trois aurait 60 ans ou plus en 2050, leur nombre devant augmenter de près de 10 millions de personnes (22,3 millions contre 12,6 millions en 2005). Cette évolution apparaît toutefois un peu moins accentuée que précédemment. Ainsi, alors que le scénario central de 2001 prévoyait une baisse de près de 2 millions du nombre des jeunes de moins de 20 ans, les nouvelles hypothèses aboutissent désormais à une très légère progression (15,3 millions en 2050 contre 15,1 millions en 2005). L'augmentation de la population au cours de cette période conduit néanmoins à un recul de leur part dans le total.

Il en va à peu près de même pour la tranche de 20 à 59 ans, qui constitue l'essentiel des personnes en âge de travailler : leur nombre reculerait un peu avant de se stabiliser à partir de 2035 (32,3 millions en 2050 contre 33,1 millions en 2005).

3. Une diversité régionale très sensible

Cette mise à jour des tendances démographiques de la France métropolitaine permet également de souligner des évolutions assez nettement différenciées selon les régions¹⁶² (on ne dispose malheureusement pas de données concernant l'Outre-mer¹⁶³). Examinées à un horizon plus proche (2030 au lieu de 2050), les projections régionalisées distinguent « *des régions méridionales et occidentales en forte croissance de certaines régions du quart nord-est dont la population baisserait par rapport à la situation actuelle* ».

Ainsi les régions qui devraient connaître la plus forte croissance démographique au cours de cette période (Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes) sont-elles les quatre régions situées les plus au Sud, suivies par les régions Pays-de-la-Loire et Aquitaine. A l'inverse, à la même échéance, quatre régions devraient disposer d'une population inférieure à ce qu'elle est aujourd'hui (Auvergne, Bourgogne, Lorraine et Champagne-Ardenne). Mais quatre autres régions auraient également amorcé une phase de décroissance même si leur population serait

¹⁶¹ Outre ce « scénario central », l'Insee a également envisagé une variante « haute » et « basse » pour chacun des facteurs considérés : fécondité (hypothèses à 2,1 et à 1,7 enfants par femme), solde migratoire (+ 150 000 et + 50 000 par an) et espérance de vie (+ ou - 2,5 années).

¹⁶² Voir MM. Olivier Léon et Pascal Godefroy, *Projections régionales de population à l'horizon 2030*, Insee Première n° 1111, décembre 2006.

¹⁶³ Les précédentes estimations d'évolution de la population des DOM à l'horizon 2030 envisageaient que la Réunion atteigne 1 035 000 habitants (+ 319 000 par apport à 2000, soit + 45 %), la Guadeloupe 600 000 (+ 172 000 soit + 40 %), la Martinique 455 000 (+ 70 000 soit + 18 %) et la Guyane 590 000 (+ 427 000, soit + 262 %). Au total les 4 départements d'Outre-mer verraient passer leur population de 1 692 000 à 2 680 000 (+ 988 000 habitants, soit + 58 % en 30 ans).

encore supérieure en 2030 à ce qu'elle est aujourd'hui (Nord-Pas-de-Calais, Haute et Basse Normandie, Picardie)¹⁶⁴.

Ici encore, cette évolution est la résultante de l'écart entre les naissances et les décès de la population en place (solde naturel) et de la différence entre les entrées et les sorties sur le territoire concerné (solde migratoire). Les régions les plus jeunes et fécondes sont l'Île-de-France et le Nord-Pas-de-Calais qui seraient, hors migrations, celles dans lesquelles le nombre d'habitants progresserait le plus. En sens contraire, les deux régions les plus dynamiques dans le scénario central (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) le sont essentiellement en raison de leur attractivité car, en prenant uniquement en compte le solde naturel, elles verraient leur population baisser.

Tableau 33 : L'évolution des populations régionales à l'horizon 2030

	Population 2030 (milliers)	Evolution 2005-2030 (%)	Sans migrations (%)	Age moyen en 2005	Age moyen en 2030	Ecart 2030-2005
Languedoc-Roussillon	3 301	+ 32,2	- 0,1	40,7	43,6	+ 2,9
Midi-Pyrénées	3 327	+ 21,8	- 0,9	40,9	43,6	+ 2,7
PACA	5 611	+ 18,3	+ 1,7	40,5	43,6	+ 3,1
Rhône-Alpes	6 943	+ 16,8	+ 8,4	38,2	41,6	+ 3,4
Pays-de-la Loire	3 949	+ 16,6	+ 7,7	38,9	43,1	+ 4,2
Aquitaine	3 563	+ 16,0	- 1,9	41,1	44,8	+ 3,7
Alsace	2 065	+ 14,4	+ 5,7	38,0	42,3	+ 4,3
Bretagne	3 471	+ 14,1	+ 2,6	40,0	44,0	+ 4,0
Corse	313	+ 13,8	- 5,3	41,5	46,0	+ 4,5
Poitou-Charentes	1 868	+ 9,8	- 2,1	41,6	45,8	+ 4,2
Ile-de-France	12 409	+ 9,2	+ 15,3	36,6	39,2	+ 2,6
Centre	2 652	+ 6,5	+ 2,8	40,2	44,5	+ 4,3
Franche-Comté	1 189	+ 4,0	+ 5,8	39,0	43,4	+ 4,4
Picardie	1 930	+ 2,8	+ 8,7	37,6	42,3	+ 4,7
Haute-Normandie	1 852	+ 2,6	+ 7,4	38,0	43,0	+ 5,0
Basse-Normandie	1 480	+ 2,5	+ 3,6	39,8	44,9	+ 5,1
Limousin	738	+ 2,0	- 8,8	43,5	46,5	+ 3,0
Nord-Pas-de-Calais	4 063	+ 0,7	+ 10,7	36,7	40,9	+ 4,2
Auvergne	1 329	- 0,1	- 4,4	41,7	45,9	+ 4,2
Bourgogne	1 618	- 0,5	- 1,4	41,1	46,0	+ 4,9
Lorraine	2 272	- 2,6	+ 2,4	38,9	43,8	+ 4,9
Champagne-Ardenne	1 261	- 5,5	+ 4,2	38,9	44,1	+ 5,2

Source : Insee (nouvelles projections démographiques, scénario central).

¹⁶⁴ Bien qu'ayant la population la plus âgée, la région Limousin continue, quant à elle, de croître tout au long de la période.

Déjà région la plus jeune de France, l'Île-de-France (36,6 ans de moyenne d'âge aujourd'hui contre 39,0 ans pour l'ensemble de la Métropole) le resterait d'autant plus que son âge moyen ne progresserait que de 2,6 années (39,2 ans de moyenne d'âge en 2030) contre + 3,6 années pour l'ensemble de la Métropole (42,6 ans en moyenne en 2030). Le Nord-Pas-de-Calais resterait, lui aussi, dans une situation favorable (passant de 36,7 à 40,9 ans de moyenne d'âge). En revanche, les deux régions de Normandie et Champagne-Ardenne verraient leur population vieillir de 5 années ou plus pendant cette période. Le Limousin resterait cependant la région française la plus âgée en moyenne (46,5 ans en 2030 contre 43,5 ans aujourd'hui).

4. Une évolution démographique plus favorable que dans le reste de l'Union européenne

Dans une récente communication sur l'avenir démographique de l'Europe, la Commission présente un tableau plutôt préoccupant de l'évolution de la population de l'Union, toujours à l'horizon 2050¹⁶⁵ : celle-ci reculerait de près de 10 millions d'habitants, passant de 459,5 millions en 2005 à 449,8 millions à cette échéance (- 2,1 %). Cette évolution est notamment à replacer dans un contexte mondial qui verra la population de la planète s'accroître à un rythme ralenti mais tout de même progresser de 6,5 milliards de personnes aujourd'hui à 9,1 milliards en 2050.

La France figure toutefois parmi les pays les mieux positionnés au sein de l'UE25 : elle est le pays de cet ensemble dont la croissance du nombre d'habitants, en valeur absolue, devrait être la plus élevée (passant, selon cette étude, de 60,6 à 65,7 millions, soit + 5,1 millions et + 8,6 %) devant le Royaume-Uni (+ 4,3 millions, soit + 7,2 %) alors que, sur la même période, 16 États-membres devraient voir leur population stagner ou nettement reculer, notamment en Italie (- 5,8 millions d'habitants, soit - 9,9 %) et en Allemagne (- 7,9 millions, soit - 9,6 %).

¹⁶⁵ *L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité*, Communication de la Commission, COM (2006) 571 final, 12 octobre 2006. Les données de base et les hypothèses pour l'avenir fournies par Eurostat datent de 2004 et ne sont pas directement comparables avec les projections de l'Insee.

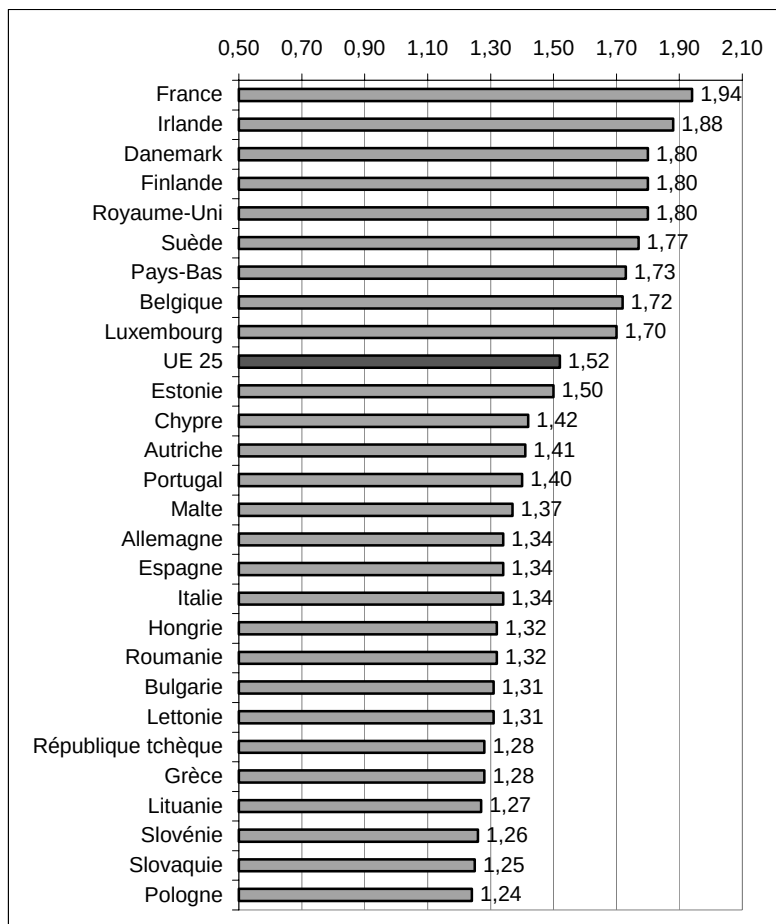
La moyenne européenne recèle en effet une grande dispersion des évolutions en pourcentage : à des pays comme l'Irlande (+ 34,1 %) ou la Suède (+ 13,3 %) s'opposent ainsi les nouveaux adhérents d'Europe centrale (la population de la Pologne, de la Hongrie et des républiques tchèque et slovaque devrait reculer de l'ordre de 12-13 %), les trois pays baltes (- 16 % en moyenne entre 2005 et 2050) et surtout la Roumanie (- 21 %) et la Bulgarie (- 34 %).

Outre l'avancée en âge des « baby boomers » qui va conduire à un accroissement de la part des personnes âgées dans la population et l'espérance de vie qui - dans le reste de l'Union comme en France - devrait s'accroître de l'ordre de 5 ans d'ici à 2050, ces projections s'expliquent par l'évolution des taux de fécondité : le nombre moyen d'enfants par femme est aujourd'hui assez faible dans l'UE25 (1,5, c'est-à-dire bien au dessous du taux de remplacement de 2,1, nécessaire pour renouveler la population en l'absence d'immigration). Et, là encore, cette moyenne de l'Union est la résultante de situations variées : selon les dernières données disponibles (Eurostat, 2005), la France (avec un taux de fécondité de 1,94) connaît la situation la plus favorable et devance désormais l'Irlande (1,88)¹⁶⁶ tandis qu'à l'autre extrémité, la Pologne n'enregistre qu'un taux de 1,24 enfant par femme. L'étude de la Commission estime toutefois que le taux de fécondité moyen pourrait un peu remonter d'ici 2030 (1,6) et qu'à l'horizon 2050, l'éventail de ces taux devrait se resserrer, entre 1,9 (France et Suède) et 1,4 (Espagne, Italie, Autriche)¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Cette tendance est confirmée par le *Bilan démographique 2006* publié le 16 janvier 2007 par l'Insee : l'indicateur conjoncturel de fécondité aurait atteint 2,0 enfants par femme l'année dernière dans notre pays, c'est-à-dire son niveau le plus haut depuis trente ans.

¹⁶⁷ A l'horizon 2050, l'ONU envisage que les taux de fécondité des grands pays convergent vers 1,85 mais en partant aujourd'hui (période 2000-2005) de situations très contrastées : si, en Inde, ce taux demeure élevé (3,07), il serait déjà tombé à 1,70 en Chine alors que les deux plus grands pays de la planète connaissent encore un taux de l'ordre de 6 % au début des années 1950. Le vieillissement s'accélère au Japon et en Russie (1,33 pour ces deux pays), tandis que les États-Unis ont une fécondité plus élevée que la moyenne européenne (2,04).

Graphique 21 : Les taux de fécondité dans les 27 pays de l'Union européenne

(Indicateur conjoncturel de fécondité, données 2005)

Source : Eurostat, graphique Conseil économique et social.

L'immigration permet, quant à elle, d'expliquer que la situation démographique de l'Union ne soit pas encore plus problématique à l'horizon considéré : sans elle, la population totale des 25 compterait près de 50 millions de personnes de moins en 2050. Sans l'apport des quelque 40 millions de nouveaux immigrés prévus sur l'ensemble de la période 2005-2050, seuls cinq États-membres verraient sans doute leur population continuer à progresser : la France, l'Irlande, la Suède, le Luxembourg et Chypre. L'Allemagne, quant à elle, perdrait plus de 17 millions d'habitants et l'Italie plus de 11 millions. Cet afflux permettrait ainsi à des pays dont le solde naturel est négatif de continuer à avoir

une population supérieure en 2050 à ce qu'elle était en 2005. C'est le cas notamment pour la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et Malte. Certains pays devraient cumuler un solde naturel positif et une immigration plus dynamique que la moyenne (Irlande, Suède). À l'opposé, les trois pays baltes mais aussi la Pologne et la République slovaque pourraient connaître à la fois une fécondité relativement réduite et une faible immigration.

Au total, sur la plan économique, la Commission européenne met en avant que « *le changement principal concerne la population en âge de travailler (âgée de 15 à 65 ans) qui diminuera de 48 millions d'ici 2050. Le taux de dépendance (le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus relativement à celles âgées de 15 à 65 ans) devrait doubler pour atteindre 51 % d'ici 2050, ce qui signifie que l'UE passera de quatre à seulement deux personnes en âge de travailler pour chaque citoyen âgé de 65 ans et plus* ». Elle en déduit que les régions les plus touchées par ce vieillissement auront à faire face à des difficultés en matière de santé, de logement ou encore d'aménagement urbain, transports compris. Elle en déduit également, en moyenne, une hausse des dépenses publiques de 10 % (3 ou 4 points de PIB) pour financer les retraites, la santé ainsi que les autres services aux personnes âgées, avec un risque élevé de creusement des déficits budgétaires et donc un endettement public accru.

Face à ces défis du vieillissement, la Commission en appelle à une stratégie globale basée sur cinq orientations politiques qui relèvent, pour l'essentiel, de l'action de chaque État-membre :

- favoriser le renouveau démographique (en améliorant notamment les services de garde des jeunes enfants) ;
- accroître le taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans (en supprimant toute incitation aux départs précoces du marché du travail et en encourageant l'emploi des seniors) ;
- améliorer la productivité des européens au travail ;
- s'organiser pour recevoir et intégrer les migrants (de préférence dans le cadre de partenariats avec les pays d'origine de ces personnes) ;
- viabiliser les finances publiques par un effort durable de consolidation budgétaire (la part croissante de l'épargne privée et de la capitalisation dans le financement de la protection sociale, retraite incluse, devant toutefois aller de pair avec une sécurisation de marchés financiers confrontés au rôle croissant des fonds de pension).

5. Des données à prendre en compte pour l'avenir des retraites et, plus largement, pour la politique économique et sociale en France

Concernant plus spécifiquement la France, les conséquences économiques et sociales des nouvelles données démographiques issues du « scénario central » de 2006 établi par l'Insee ont notamment été étudiées, d'une part, dans un rapport du Sénat s'appuyant sur les analyses de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)¹⁶⁸, d'autre part, par le Conseil d'orientation des retraites (COR)¹⁶⁹.

5.1. Les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR)

Ainsi, pour le COR, la nouvelle estimation de la population en âge de travailler¹⁷⁰ a été combinée avec la modification des taux d'activité par sexe et par classe d'âge qui vient également d'être calculée par l'Insee (les anciens taux avaient été établis avant la réforme des retraites de 2003 et l'impact de celle de 1993 a été réestimé). On aboutit alors à une révision à la hausse de la population active (population active occupée + demandeurs d'emploi) et de la population active occupée (avec, pour le COR, le maintien de l'hypothèse d'un retour au « plein emploi » à l'horizon 2015, c'est-à-dire d'un chômage revenu à 4,5 % de la population active), se traduisant *in fine* par une hausse de la croissance potentielle : + 2,5 % par an entre 2005 et 2015, + 1,8 % entre 2015 et 2050 (contre + 1,5 % précédemment), si l'on ne prend en compte que l'effet de la démographie, indépendamment des mesures qui pourraient être prises par ailleurs pour améliorer la croissance potentielle à l'instar des préconisations de notre assemblée¹⁷¹.

Dans son dernier rapport publié en janvier 2007 retient, dans le scénario qu'il considère comme le plus probable, et dans les conditions fixées par la loi Fillon de 2003, que l'impact des nouvelles projections de l'Insee est peu sensible à l'horizon 2020 sur les besoins de financement de l'ensemble du système de retraites (0,7 % du PIB au lieu de 0,8 %) et ne modifie donc pas l'arrière-plan du « rendez-vous » prévu en 2008 avec les partenaires sociaux. L'impact est plus

¹⁶⁸ Rapport d'information n°89 fait, au nom de la délégation du Sénat pour la planification, sur les perspectives macroéconomiques et les finances publiques à moyen terme (2007-2011) par M. Joël Bourdin (annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006). On consultera notamment le chapitre 6 (*Quelle démographie pour quelle croissance potentielle ?*) et l'annexe rédigée par l'OFCE sur « l'impact des révisions de population active ».

¹⁶⁹ Cf. notamment le document de travail n° 7 de la séance plénière du 25 octobre 2006 : *Les nouvelles projections de population totale et de population active de l'Insee : conséquences sur les projections financières du système de retraite*.

¹⁷⁰ En 2006, on compte environ 40 personnes de 60 ans et plus pour 100 personnes âgées de 20 à 59 ans. Selon les nouvelles données publiées par l'Insee, en 2050, ce « ratio de dépendance démographique » passerait à 70 (les précédentes estimations envisageaient un ratio plus défavorable de 81). En utilisant une notion plus large de la population en âge de travailler (20-64 ans), le diagnostic reste le même : le ratio passe de 28 à 52 (60 dans les précédentes projections).

¹⁷¹ Cf. M. Pierre Duhaucourt, *Croissance potentielle et développement*, op. cit.

net en 2050 : 1,7 % au lieu de 3,1 % Mais le COR attire l'attention sur l'incertitude qui caractérise des prévisions à un terme aussi éloigné, ce dont témoigne effectivement l'importance des écarts entre deux prévisions.

5.2. Les travaux de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Cette économie potentielle très significative à l'horizon considéré résulte aussi de l'étude réalisée par l'OFCE pour le compte du Sénat à partir de ces nouvelles perspectives démographiques et de taux d'activité établies par l'Insee. Cet organisme s'est d'ailleurs non seulement intéressé au financement des retraites mais à celui de l'ensemble de la protection sociale. Ainsi, l'impact positif sur le financement des retraites est-il accentué par celui sur les dépenses de santé en raison du vieillissement moins prononcé que prévu de la population (une personne de 85 ans ou plus consomme près de neuf fois plus de santé qu'une personne de 20 à 24 ans). À l'inverse, les dépenses en matière de famille diminueraient moins qu'initialement prévu (la politique économique et sociale devrait d'ailleurs également prendre en compte des besoins supérieurs en matière d'éducation et de formation). Enfin, les dépenses liées au chômage reculeraient de manière semblable (toutefois, une différence dans le rythme du retour au « plein emploi » entraînerait une légère progression de la dette dans la nouvelle projection).

Tableau 34 : Les dépenses de protection sociale à l'horizon 2050

(En pourcentage du PIB)

	2000 (valeur observée)	2050, anciennes projections (A)	2050, nouvelles projections (B)	Écart des projections (A-B)
Retraite	12,3	18,8 (6,5)	16,4 (4,1)	- 2,4
Santé	9,8	13,6 (3,8)	12,8 (3,0)	- 0,8
Famille	2,7	1,9 (- 0,8)	2,1 (- 0,6)	0,2
Chômage	1,9	0,8 (- 1,1)	0,8 (- 1,1)	0,0
Total	26,7	35,1 (8,4)	32,1 (5,4)	- 3,0

Se lit ainsi : les dépenses de protection sociale consacrées à la santé représentaient 9,8 % du PIB en 2000. Les anciennes projections de l'Insee prévoyaient qu'elles atteindraient 13,6 % du PIB (+ 3,8 points de PIB) en 2050, ramené à 12,8 % du PIB avec les nouvelles projections (+ 3,0 points de PIB).

Source : Insee, calculs OFCE.

Selon les calculs de l'OFCE, « au total, les révisions des projections démographiques et de taux d'activité permettraient, toutes choses égales par ailleurs, de diminuer en 2050 de 3 points de PIB la part des dépenses sociales par rapport aux anciennes projections ».

*
* *

XI - LE COMMERCE INTERNATIONAL

Les flux de commerce international ont connu des hausses rapides au début 2006, surtout dans les pays industrialisés, avant de ralentir dans la plupart des zones de l'économie mondiale¹⁷². En 2007, la croissance des importations mondiales s'inscrirait en léger ralentissement, le point marquant étant le découplage des courants d'importations entre pays développés, reflétant la désynchronisation des demandes intérieures : ainsi, le ralentissement serait particulièrement sensible aux États-Unis tandis que les achats du Japon seraient en nette accélération. La maintien du dynamisme des échanges avec les pays en développement soutiendrait toutefois la vigueur du commerce mondial.

Dans ce contexte, les positions compétitives devraient peu se modifier à l'horizon de la fin de l'année du fait de la faiblesse des fluctuations de change : celles des grands pays industriels serait associée à de légers gains de parts de marché aux États-Unis et en Allemagne ; à l'inverse, dans la zone euro, des opérateurs italiens et espagnols du fait d'un différentiel de prix défavorable. À l'échelle mondiale, les grands gagnants en la matière resteraient les exportateurs chinois.

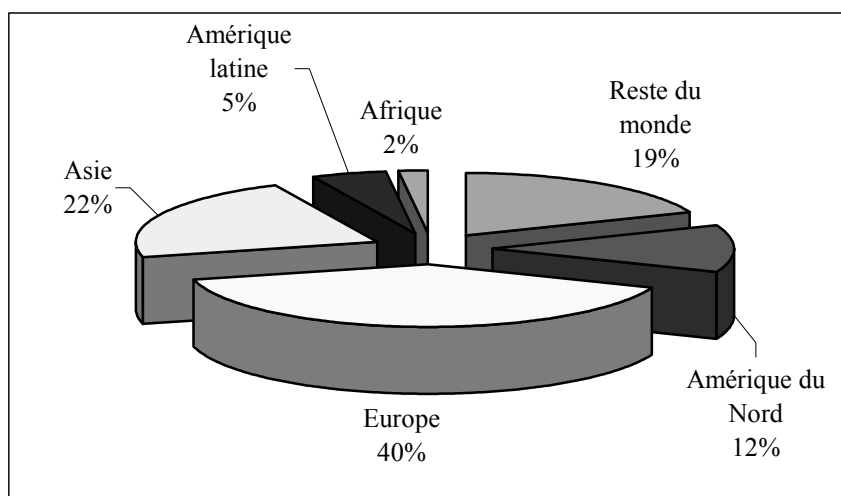
1. Un dynamisme confirmé

Les échanges internationaux de biens et services auraient progressé de 9 % en volume en 2006 (contre près de 8 % en 2005). Les échanges de matières premières (pétrole, métaux et minéraux) ont bénéficié du dynamisme de la zone asiatique et plus particulièrement de la Chine dont la croissance a encore dépassé 10 % selon les données officielles, soit sa plus forte croissance depuis 10 ans. La remontée du prix du fret maritime - qui a retrouvé en septembre dernier son niveau le plus élevé depuis avril 2005 - témoigne de ce dynamisme. Le renchérissement des prix des matières premières a un impact majeur à la fois sur l'évolution à la hausse des prix de nombreux produits de base et sur les flux : à la faveur de recettes supplémentaires, les régions et les pays exportateurs de combustibles, de minerais et de métaux ont augmenté leurs importations. À l'inverse, les prix des produits manufacturés qui représentent les trois-quarts du commerce de marchandises poursuivent leur décélération, sous l'effet d'une intensification de la concurrence internationale, des politiques de maîtrise des coûts du travail et des délocalisations.

¹⁷² Pour la matrice des échanges entre les grandes régions du monde, voir Conseil économique et social, *Repères statistiques sur les dimensions économique, sociale et environnementale de la société française* (rapporteur : M. Denis Durand), n° 2, novembre 2006, figure 7 (JO).

La réorientation géographique des dépenses d'investissement vers les nouveaux pays industrialisés a stimulé les exportations de biens d'équipement, notamment pour les pays producteurs comme l'Allemagne et le Japon, dont les exportations globales enregistrent une forte poussée en 2006 (+ 9 %). Globalement, les champions de l'exportation sont les pays asiatiques (hors Japon) avec une croissance en volume de + 18 %, deux fois plus élevée que celle du commerce mondial, ainsi que les pays d'Europe centrale et orientale. La Chine¹⁷³, en raison notamment de la faiblesse de son coût du travail et du pilotage monétaire de ses autorités, est devenue le deuxième exportateur mondial derrière l'Allemagne, devançant les États-Unis : en cinq ans, ses exportations (estimées à 900 milliards de dollars) ont quadruplé et représentent près du double des exportations françaises (540 milliards de dollars).

Graphique 22 : La répartition des exportations mondiales en 2005



Sources : Datastream, FMI.

La modération de la croissance mondiale en 2007 entraînerait un tassement de la croissance en volume des échanges de biens et services qui devrait tendre vers 7 %. Les importations des États-Unis devraient diminuer en relation avec l'affaiblissement de la demande interne. Le fléchissement attendu de la consommation en Allemagne dû à la hausse de la TVA devrait peser sur les échanges commerciaux intra-Union et en particulier sur la France dont l'Allemagne est le premier client. Face aux excédents commerciaux records dégagés par les pays asiatiques et principalement celui de la Chine (plus de

¹⁷³ Cf. *La conjoncture économique et sociale en 2005* (Rapporteur : M. Luc Guyau), pages 35 et suivantes, JO avis et rapports du Conseil économique et social du 1^{er} juin 2005.

100 milliards de dollars)¹⁷⁴, les pays industriels sont de plus en plus inquiets des effets désastreux d'un yuan sous-évalué sur la compétitivité de leurs industries et sur l'emploi. Les différends se multiplient avec les États-Unis et la Commission européenne qui considèrent que la Chine ne respecte pas, sur nombre de points, les engagements pris lors de son adhésion en 2001 à l'OMC¹⁷⁵. Enfin, l'échec l'été dernier des négociations commerciales du cycle de Doha fait ressortir les positions divergentes en matière de réforme des subventions agricoles, notamment entre les États-Unis et l'Union¹⁷⁶. Les conflits commerciaux risquent donc de se multiplier dans un contexte économique mondial moins favorable, et les accords bilatéraux devraient encore se multiplier, rendant le système international de plus en plus opaque et complexe¹⁷⁷.

2. Des matières premières toujours sous tension

2.1. Des métaux en pleine effervescence

Le mouvement baissier de mai 2006 n'a pas duré, les cours des métaux non ferreux (nickel, zinc, cuivre, etc.) sont repartis à la hausse dès le mois de juillet. Les marchés restent déséquilibrés avec une offre perturbée par des problèmes sociaux ou techniques et qui peine à satisfaire l'accroissement de la demande mondiale compte tenu de la consommation toujours vigoureuse de la Chine. Premier pays consommateur mondial de métaux, cette dernière poursuit sa politique d'investissement dans le secteur minier à l'étranger afin d'assurer ses approvisionnements. L'envolée des cours vers des records historiques (zinc + 178 %, nickel + 164 % en 2006) a ravivé l'intérêt des fonds d'investissement, dans un contexte d'effervescence des fusions-acquisitions-privatisations de groupes miniers mondiaux. Seul le cuivre, sous la barre des 7 000 dollars la tonne marque depuis peu un léger reflux après des difficultés d'approvisionnement l'été dernier, notamment au Chili. Quant à l'aluminium, il

¹⁷⁴ La part des produits chinois représente désormais 13 % des importations de l'Union, soit 5 points de plus qu'en 2001, et 16 % dans les importations des États-Unis (+ 6 points).

¹⁷⁵ En mars 2006, Washington, Bruxelles puis Ottawa ont porté plainte contre le régime d'importation des pièces détachées automobiles pratiqué par la Chine, devenue depuis 2003 quatrième constructeur mondial et l'année suivante troisième marché mondial, avec plus de 5 millions de véhicules vendus. Les constructeurs occidentaux contestent les droits de douane appliqués aux pièces détachées, arguant que leur niveau élevé impose de façon détournée aux entreprises étrangères implantées dans l'empire du Milieu un contenu de production locale supérieur à celui fixé en 2001. En 2004, les États-Unis étaient déjà montés au créneau pour dénoncer le régime fiscal appliqué aux circuits intégrés, mais un accord avait été trouvé au bout de quelques mois.

¹⁷⁶ Cf. MM. David Laborde et Lionel Fontagné, *Doha : pas de formule miracle, La lettre du CEPII* n° 257, juin-juillet 2006.

¹⁷⁷ Près de 40 % des échanges internationaux s'effectuent désormais dans le cadre d'accords préférentiels. Si la mode du régionalisme s'est développée au début des années 1990 pour répondre, déjà, aux difficultés rencontrées dans la conclusion de l'Uruguay Round (1986-1994), le bilatéralisme a pris depuis l'échec du sommet de l'OMC à Cancun en 2003 une ampleur sans précédent. Depuis 2004, 46 nouveaux accords ont été notifiés à l'OMC. Plus de 190 sont aujourd'hui en vigueur et ce chiffre devrait atteindre 300 d'ici à 2008.

se maintient à un niveau élevé, soutenu par une demande toujours vigoureuse au regard de la baisse continue de l'ensemble des stocks.

Un ralentissement des cours devrait toutefois intervenir en 2007¹⁷⁸ : avec l'augmentation des productions depuis trois ans, on s'oriente vers un rééquilibrage des marchés les plus tendus, d'autant qu'on ne peut exclure le risque de brusques ajustements liés au retournement de positions de certains fonds très engagés. Ainsi, l'organisme spécialisé Cyclope et l'institut COE-Rexecode prédisent-ils un recul des cours des métaux non ferreux (- 18 % pour le cuivre, - 15 % pour le plomb ou encore - 9 % pour le nickel).

2.2. Une situation contrastée des matières premières agricoles et agro-industrielles

Les matières premières agricoles et agro-industrielles, soumises en particulier aux aléas climatiques, affichent des évolutions toujours contrastées de leurs cours mondiaux ; certaines poursuivent une lente remontée qui devrait peu ou prou se stabiliser, comme la pâte à papier, ou se confirmer, notamment du fait de la limitation des déficits attendus de production comme pour les céréales et pour le cacao (tributaire des questions politiques en Côte d'Ivoire). D'autres pourraient s'orienter en baisse, comme la laine (le cheptel australien devrait progresser) et toutes celles dépendant du pétrole qui ont connu des envolées au-delà de tous les pronostics : le caoutchouc naturel, dont le produit de substitution, la gomme synthétique, est dérivé du pétrole, et le sucre, qui répond de plus en plus aux besoins énergétiques *via* l'éthanol.

2.3. Énergie : une détente provisoire ?

Le baril de Brent qui avait frôlé les 80 dollars au début du mois d'août 2006 est redescendu en fin d'année à 60 dollars, son niveau de février 2006. Après avoir chuté à 53 dollars en janvier 2007 (en lien avec l'atténuation des troubles géopolitiques et la douceur des températures de parts et d'autres de l'Atlantique). Il se situait à 66 dollars à la fin mars 2007, l'entrée en vigueur de la réduction de la production OPEP, la baisse des températures dans l'hémisphère Nord et l'incident irano-britannique ayant exercé une nouvelle pression haussière sur le prix du baril. Le risque de pénurie des approvisionnements s'est, en tout état de cause, éloigné à court terme avec la prise en compte par les marchés d'une moindre consommation de pétrole pour les trimestres à venir, d'où le dégonflement de la prime de risque. Pour autant, d'après l'Agence internationale de l'énergie, la déformation, ces derniers mois,

¹⁷⁸ Dès le début de l'année, la demande de métaux communs a reculé, faisant plier les prix (la baisse subie par le cours du cuivre étant particulièrement impressionnante) qui ont retrouvé leurs niveaux de septembre dernier sous l'effet probable du débouclage des positions prises par les fonds spéculatifs. Le vieillissement de la population conduit les fonds de pension à placer leurs énormes liquidités dans des placements autres que les actions, les obligations, les monnaies ou l'immobilier. Le montant placé sur des fonds de matières est ainsi estimé entre 90 milliards et 120 milliards de dollars. Sur des marchés étroits comme le zinc ou le plomb, les va-et-vient de ces sommes en fonction des anticipations provoque une forte volatilité des cours et des mini-krachs.

de la courbe des prix du marché spot et à terme ne permet pas de trancher clairement entre une explication réellement liée aux fondamentaux du marché et l'influence des fonds spéculatifs.

Les tendances sur le marché physique vont dans le sens d'une modération de la hausse de la demande de pétrole brut en 2007, en lien avec le ralentissement de la croissance mondiale. Même si les stocks sont à un bon niveau et les capacités excédentaires de production sont jugées suffisantes, le marché pétrolier resterait toutefois sous pression, selon l'Insee, et le prix du baril pourrait évoluer, à l'horizon de la mi-2007, autour du niveau de 55 dollars qu'il connaît en moyenne depuis l'automne dernier. Une situation plus tendue est possible en 2008 du fait d'une ré-accélération de la croissance mondiale.

3. Des échanges extérieurs français encore déficitaires

Le solde commercial s'est dégradé en 2006 pour la troisième année consécutive avec un déficit de 29 milliards d'euros, après 22,7 milliards en 2005 et 5 milliards en 2004. La flambée des cours du pétrole n'explique pas tout. Si le solde hors énergie s'est amélioré, passant de 15,5 milliards d'euros en 2005 à 17,7 milliards d'euros en 2006, c'est essentiellement grâce au poste des exportations agro-alimentaires qui, après cinq années d'atonie, sont reparties à la hausse (+ 6,7 %). Hors énergie et produits agro-alimentaires, la balance des échanges industriels est passée d'un excédent de 11 milliards d'euros à un déficit de 4 milliards d'euros entre la mi-2004 et la fin 2006. ce déficit traduit la vigueur de la demande intérieure, notamment de la consommation. Il reflète aussi le déficit de compétitivité de la production française à l'exportation. Nos ventes continuent en effet de progresser moins vite que celles des autres pays de la zone euro et moins vite que la demande mondiale adressée à la France. Ce constat d'ensemble ne doit pas masquer les performances de certains secteurs, tel celui de l'équipement mécanique qui, en 2006, a fait au moins jeu égal avec son concurrent allemand. Malgré leur rebond en février 2007, la tendance des exportations sur les trois derniers mois connus continue de se tasser, et le déficit de s'élargir. En 2006, l'excédent structurel des échanges de services a disparu, du fait d'un repli des exportations, qui fait suite à trois années de quasi-stagnation.

S'agissant de l'ensemble des échanges de biens et de services, au quatrième trimestre de 2006, les exportations ont progressé de 1,2 % après avoir reculé de 1,3 % au trimestre précédent. La hausse sur l'ensemble de l'année 2006 s'élève à 6,2 %, soit une accélération de 3 points par rapport à 2005 (+ 3,2 %). Les exportations ont notamment profité du dynamisme de la demande adressée à la France en 2006 (+ 9,2 %). La réduction de l'écart entre le niveau des exportations et celui de la demande adressée à la France semble témoigner d'une moindre difficulté à saisir les opportunités du commerce mondial. Selon l'Insee, les exportations de la France devraient croître sur un rythme modéré début 2007 ; leur fléchissement serait amplifié au premier trimestre par une correction affectant les exportations énergétiques (+ 0,3 %).

Tableau 35 : La structure géographique des échanges commerciaux de biens de la France pour l'année 2005

(Échanges CAF-FAB, en % et milliards d'euros courants)

	Part dans le total des flux (%)		Solde (en milliards d'euros)
	Exportations	Importations	
Union européenne à 25	65,3	61,7	-9,7
Zone euro	50,7	50,3	-17,2
<i>Allemagne</i>	<i>14,5</i>	<i>17,2</i>	<i>-15,6</i>
<i>Italie</i>	<i>9,2</i>	<i>8,8</i>	<i>-1,7</i>
<i>Belgique – Luxembourg</i>	<i>8,1</i>	<i>8,5</i>	<i>-4,7</i>
<i>Espagne</i>	<i>10,2</i>	<i>7,1</i>	<i>+8,3</i>
Royaume-Uni	8,9	5,9	+8,4
Nouveaux États membres de l'UE	3,6	3,2	+0,1
Autres pays industrialisés (1)	13,3	13,3	-4,6
États-Unis	7,1	5,8	+2,3
Japon	1,5	2,7	-5,0
Suisse	2,9	2,3	+1,4
Proche et Moyen Orient (2)	2,9	2,4	+0,9
CEI	1,4	2,9	-6,2
Afrique	5,7	4,6	+2,2
Asie émergente (3)	5,6	9,2	-16,2
Chine	1,6	5,4	-15,3
ASEAN	2,0	2,4	-2,2
Corée du Sud	0,7	0,9	-1,3
Hong-Kong	0,8	0,2	+2,1
Amérique latine	1,9	1,8	-0,3
Mexique	0,5	0,2	+1,0
Brésil	0,6	0,7	-0,6
Argentine	0,2	0,1	-0,2
Monde	100,0	100,0	-36,4

(1) : États-Unis, Canada, Japon, Australie, Suisse, Norvège.

(2) : Arabie Saoudite, Iran, Irak, Koweït, Bahrein, Qatar, Émirats arabes unis, Oman, Yémen, Liban, Syrie, Israël, Jordanie.

(3) : Chine, Corée du Sud, Taïwan, Hong-Kong, Brunéi, ASEAN (Thaïlande, Indonésie, Malaisie, Singapour, Philippines).

Source : Douanes, calculs DGTPE, in Rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2007.

Les importations de biens et services ont perdu de leur dynamisme en deuxième partie d'année 2006, avec un recul au troisième trimestre (- 0,6 %) largement lié à un retour à la normale des importations de téléphonie mobile, exceptionnellement fortes au premier semestre, mais aussi une quasi-stagnation au quatrième (+ 0,3 %). Sur l'ensemble de l'année 2006, les importations auront tout de même progressé de 7,1 %, après 6,4 % en 2005. La consommation des ménages, principal moteur de cette croissance, devrait, selon l'Insee, continuer de tirer la demande de la France en produits étrangers au cours des deux premiers trimestres de l'année 2007. Néanmoins, sans reprise marquée de l'investissement des entreprises, la croissance des importations resterait contenue au cours du premier semestre de 2007 : elle s'établirait à + 0,8 % au premier trimestre et à + 1,1 % au deuxième.

*

Dans le contexte de concurrence exacerbée associé à la mondialisation se pose notamment la question de l'adéquation des instruments de défense commerciale de l'Europe : mesures anti-dumping, anti-subsidies et de sauvegarde. La montée des pays émergents exige, en effet, que l'Union soit en mesure de faire face à des attitudes commerciales excessivement agressives susceptibles de bouleverser des secteurs entiers, avec des coûts sociaux importants. C'est à cette préoccupation que souhaite notamment répondre le livre vert présenté sur le sujet par la Commission le 6 décembre dernier¹⁷⁹.

Bien que la France occupe aujourd'hui le troisième rang mondial si l'on rapporte les exportations au nombre d'habitants¹⁸⁰, les difficultés actuelles ont provoqué l'ouverture d'un débat quant à l'impact des fluctuations de change sur l'équilibre des échanges extérieurs : si les exportateurs allemands et français (dans une moindre mesure) continuent à maîtriser leurs coûts et leurs marges à l'exportation, l'évolution de la compétitivité reste principalement dictée par les fluctuations de l'euro par rapport au dollar. En 2005, la baisse de l'euro (de 1,3 à 1,2 dollar) a permis une amélioration des positions compétitives françaises et allemandes, ramenant ces positions à un niveau proche de celui du début de l'année 2001. Cependant, ces gains auront été de courte durée puisque dès le début de l'année 2006, l'euro est reparti à la hausse pour flirter à nouveau avec un cours de 1,3 dollar pour 1 euro à partir de l'été¹⁸¹.

¹⁷⁹ *L'Europe dans le monde. Les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation*, COM (2006) 763 final, 6 décembre 2006.

¹⁸⁰ Un Français exporte 60 % de plus qu'un Américain, 40 % de plus qu'un Japonais et 35 % de plus qu'un Espagnol. Cf. M. François David, *Le bilan du commerce extérieur n'est pas si noir*, *La Tribune* du 23 janvier 2007.

¹⁸¹ Cf. XII, *infra*.

Il est assez logique que, dans une économie de plus en plus ouverte, les parts de marché des pays les plus avancés recule sous l'effet de la croissance des pays émergents : si la part de la France est passée, entre 1993 et 2005, de 5,9 % à 4,4 %, celle des États-Unis a baissé, dans le même temps, de 12,3 % à 8,7 %, celle du Japon de 9,6 % à 5,7 % et celle du Royaume-Uni de 4,8 % à 3,6 %. Toutefois, les résultats médiocres de la France par rapport à ses voisins de la zone euro légitiment les analyses qui considèrent que le retour des échanges extérieurs français dans le déficit et les reculs de parts de marché qui lui sont liés doivent être interprétés comme les signes d'une perte de compétitivité de notre industrie¹⁸². Notre assemblée, quant à elle, a estimé que « *La stratégie de compétitivité française ne peut pas reposer à titre principal sur la compétition par les coûts. Une maîtrise des coûts de production est évidemment indispensable mais l'effort doit être conduit pour orienter l'offre productive vers des produits innovants validés par le marché mondial et des emplois de qualité* »¹⁸³.

Il convient, à cet égard, de relever qu'à solde commercial comparable, le commerce extérieur français est spécialisé dans le matériel de transport et la chimie, alors que le commerce extérieur allemand est historiquement spécialisé dans les machines et équipements et le matériel de transport. Les exportations allemandes contiennent une plus grande part de produits de moyenne-haute technologie (machines et équipements électriques, matériel de transport, etc.) que les exportations françaises. En revanche, le contenu en produits de haute technologie (aéronautique, pharmacie, etc.) des exportations françaises est plus élevé¹⁸⁴. La très forte croissance des besoins d'équipement des pays émergents, et en particulier de la Chine et de l'Inde, explique en partie les performances allemandes à l'exportation.

*
* *

¹⁸² Cf. COE-Rexecode, *La compétitivité française en 2006*, Document de travail n° 1, décembre 2006.

¹⁸³ Cf. l'avis adopté par notre assemblée le 17 mai 2006 sur *La conjoncture économique et sociale en 2006*, sur le rapport de M. Michel Didier (JO, avis et rapports du Conseil économique et social n° 9 du 26 mai 2006). Voir aussi *Croissance potentielle et développement*, avis adopté le 24 janvier 2007 sur le rapport de M. Pierre Duhaucourt (JO, avis et rapports du Conseil économique et social n°3 du 31 janvier 2007).

¹⁸⁴ Cf. Mme Céline Thévenot, *L'industrie manufacturière en 2005, stagnation malgré la croissance mondiale*, Insee première n° 1097, août 2006.

XII - LES QUESTIONS MONÉTAIRES ET FINANCIÈRES

En 2006, les banques centrales des principaux pays industrialisés ont toutes resserré leurs politiques monétaires, y compris au Japon, pour la première fois depuis 2001. Dans le contexte du ralentissement américain, les banquiers centraux y sont moins enclins depuis le début 2007. De son côté, le taux de change de l'euro, qui s'était stabilisé autour de 1,27 dollar depuis mai 2006, a brusquement augmenté en novembre. Sur l'ensemble de l'année, ces hausses du taux de change et des taux d'intérêt ont impliqué un durcissement des conditions monétaires et financières dans la zone euro. Celles-ci demeurent toutefois favorables, du fait du bas niveau des taux d'intérêt au regard de leurs valeurs passées, et permettent une forte progression de la masse monétaire et des crédits : en particulier, les crédits au logement connaissent toujours une croissance exceptionnellement élevée, dans un contexte de forte hausse des prix de l'immobilier.

1. Des politiques monétaires plus restrictives

En 2006, les banques centrales ont notamment justifié leurs politiques monétaires plus restrictives par la forte hausse des prix des matières premières (étain + 81 % mais aussi nickel, cuivre, plomb et même les produits agricoles tels que le blé, le maïs et la canne à sucre, ces deux derniers étant portés par leur potentiel énergétique). De plus, les taux directeurs avaient atteint des niveaux historiquement bas au cours des années précédentes, ce qui s'est traduit dans la plupart des pays par une croissance élevée des agrégats monétaires et de crédit, considérée comme une menace pour la stabilité des prix à long terme. Cependant, avec des politiques monétaires désormais moins accommodantes et des inquiétudes croissantes sur les perspectives de croissance économique, en particulier aux États-Unis, les banquiers centraux se montrent aujourd'hui plus réservés qu'il y a quelques mois sur l'orientation future de leurs politiques monétaires et insistent fortement sur l'importance des données économiques à venir.

C'est aux **États-Unis** que cette prudence apparaît le plus clairement. En effet, le constat du ralentissement de l'activité économique et en particulier du marché de l'immobilier a amené la Réserve fédérale (Fed) à interrompre son cycle de relèvement des taux en août 2006 (après quatre hausses d'un quart de point au cours du premier semestre), en laissant le taux objectif des *Fed funds* stable à 5,25 %. Dans le courant de l'été toutefois, les inquiétudes des investisseurs ont radicalement changé, le ralentissement du marché de l'immobilier faisant redouter une récession susceptible de contraindre la Fed à abaisser ses taux. Durant tout le second semestre, les marchés ont donc navigué, au gré des statistiques, entre le scénario d'un atterrissage en douceur et celui d'une récession. Certes, la Fed évoque la persistance de risques inflationnistes et s'inquiète de la hausse de l'inflation sous-jacente mais elle souligne, par ailleurs,

que le repli des prix de l'énergie, la modération des anticipations inflationnistes et les effets passés du resserrement de la politique monétaire devraient réduire les tensions inflationnistes. Ainsi, une majorité d'économistes et d'opérateurs de marché, prenant en compte l'évolution du discours des autorités monétaires américaines, anticipe désormais une légère baisse du taux directeur au cours du premier semestre de 2007.

Au **Japon**, même si la reprise économique n'est pas remise en cause, la sortie de la déflation tarde à se confirmer. Toutefois, après avoir retiré du circuit monétaire, en mars 2006, les liquidités qui permettaient de maintenir les taux proches de zéro, la banque centrale a opéré un premier relèvement à 0,25 % de son principal taux directeur en juillet 2006 puis un second en février 2007, portant celui-ci à 0,50 %, c'est-à-dire à son plus haut niveau depuis septembre 1998. Si la hausse des prix reste encore très faible (+ 0,1 % en décembre 2006), cette décision de la Banque du Japon intervient après la publication de très bons chiffres de croissance au quatrième trimestre (+ 1,2 %) en lien avec les importations de ses voisins asiatiques, le dynamisme de l'investissement des entreprises et un redressement de la consommation des ménages.

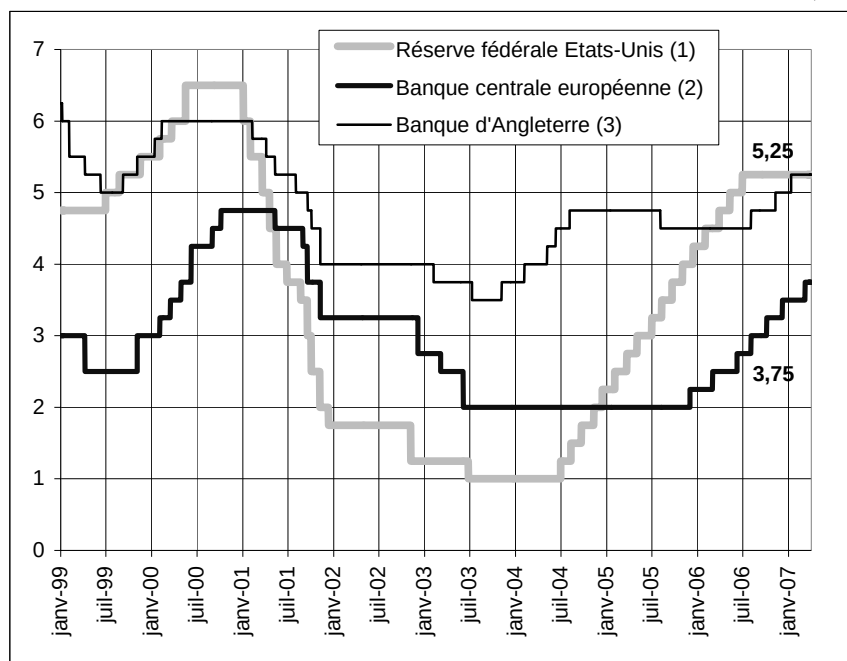
Au **Royaume-Uni**, après deux relèvements de 25 points de base en août et en novembre, la Banque d'Angleterre a, de nouveau, augmenté son taux directeur pour le porter à 5,25 % en janvier 2007. C'est la hausse des prix qui a amené la Banque centrale à agir : en effet, alors qu'elle s'est fixé un objectif de taux d'inflation à 2 %, ce taux a atteint 2,7 % en novembre, soit un niveau significativement au dessus du plafond ; l'indice des prix de détail a quant à lui grimpé, d'une année sur l'autre, de 3,9 % en novembre, une envolée record depuis 1998. Il semble aussi que les membres du conseil de la Banque centrale aient pris leur décision avec en tête le niveau très élevé des octrois de crédit et le fait que l'économie internationale continue de bien se porter. Autant d'éléments qui laissent à penser que l'inflation risque, selon eux, davantage d'augmenter plutôt que de baisser.

Dans la **zone euro**, la Banque centrale européenne (BCE) a poursuivi le cycle de hausse des taux débuté en décembre 2005, relevant son principal taux directeur à sept reprises d'un quart de point pour le porter à 3,75% le 8 mars 2007. Le Conseil des Gouverneurs a exprimé tout au long de l'année sa confiance dans la robustesse de la croissance économique de la zone euro et sa préoccupation concernant l'inflation. De plus, il a fait part d'inquiétudes quant à de possibles effets de « second tour » du choc pétrolier (qui semblent toutefois absents selon les statistiques les plus récentes) et d'éventuels relèvements de taxes indirectes et de prix administrés en 2007. Il estime, par ailleurs, que la croissance toujours très forte de la masse monétaire et des crédits représente une menace sur la stabilité des prix à long terme, dans un contexte de marchés immobiliers (et d'actifs en général) toujours dynamiques. Toutefois, avec une politique monétaire devenue moins accommodante et des incertitudes sur la croissance économique, liées notamment à la hausse de la TVA en Allemagne et

au ralentissement américain, la poursuite du resserrement monétaire devient désormais plus incertaine.

Graphique 23 : Les taux d'intérêt directeurs de la Réserve fédérale, de la BCE et de la Banque d'Angleterre depuis le lancement de l'euro

(en %)



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

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

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

Source : banques centrales, graphique Conseil économique et social.

2. Des taux longs toujours historiquement bas

Les taux d'intérêt à long terme avaient fortement progressé dans les principaux pays industrialisés au premier semestre 2006, du fait notamment de la hausse des anticipations d'inflation liées au choc pétrolier, de la hausse des taux directeurs et de la publication de données économiques meilleures qu'anticipé, notamment aux États-Unis. Par la suite, avec le reflux des prix de l'énergie, la pause dans le relèvement des taux opérée par la Fed et la confirmation du ralentissement américain, ils ont eu tendance à stagner, voire à baisser : aux États-Unis, le taux des emprunts d'État à 10 ans est passé de 4,39 % en janvier 2006 à 5,24 % en juin, puis est revenu à 4,70 % en décembre ; la courbe des taux était clairement inversée en novembre, avec un écart de 45 points de base environ entre les rendements des titres publics à 3 mois et à 10 ans ; dans la zone euro, le rendement à 10 ans a suivi une trajectoire parallèle à celle du taux à 10 ans américain au premier semestre, passant de 3,4 % en janvier à 4,1 % en juin, mais s'est moins replié par la suite, du fait de la poursuite du resserrement monétaire ; il s'est établi autour de 3,8 % en novembre (il est passé en France de 3,30 % à 3,98 % après un pic à 4,14 % en mai).

La baisse des taux longs ne s'explique qu'en partie par le reflux de l'inflation provoqué par le recul des prix du pétrole à la fin de l'été : certes, les liquidités mondiales sont abondantes et cherchent à s'employer ce qui profite aussi aux marchés d'action, d'autant que le marché immobilier a perdu de son attrait ; mais les marchés obligataires semblent également parier sur une inflexion plus marquée de la conjoncture mondiale¹⁸⁵. Au premier semestre de 2007, les taux longs européens et américains pourraient continuer de baisser si le ralentissement de l'activité aux États-Unis se confirme et si la Fed baisse ses taux directeurs.

¹⁸⁵ Beaucoup voient dans le gonflement des réserves mondiales (de l'ordre de 5 000 milliards de dollars, soit deux fois plus qu'il y a quatre ans), massivement investies en titres publics l'une des raisons de la faiblesse des taux d'intérêt à long terme. L'Asie au sens large détient 64 % du total contre 43 % il y a dix ans, conséquence des régimes de change et de stratégies de développement entretenant, dans cette région, la sous-évaluation des devises locales afin de favoriser les exportations.

3. Un excellent millésime 2006 pour les bourses mondiales, un coup de semonce au début de l'année 2007

L'année 2006 aura été un excellent millésime pour les bourses mondiales : à l'exception du Nikkei, qui a souffert du yen fort, les grands indices ont progressé entre 10 et 20 % ; c'est la quatrième année de hausse d'affilée pour les places occidentales depuis le point bas atteint par les marchés en mars 2003, à la veille du déclenchement de la guerre en Irak ; à Wall Street, le Dow Jones a battu son record historique le 27 décembre à 12 510,57 points, soit une hausse annuelle de 16,29 % ; à Paris, le CAC 40 a terminé l'année à 5 541,76 points, sur un gain de 17,53 % l'an, loin cependant de son pic du 4 septembre 2000 (6 900,33 points) atteint juste avant l'écroulement de la bulle internet ; la bourse de Madrid a affiché, de son côté, une hausse record dans la zone euro (+ 31,8 %).

L'année 2006 a, en particulier, consacré la montée des places financières asiatiques (qui ont totalisé 34 % des montants levés en 2006, derrière la zone Europe-Afrique-Moyen-Orient à 42 % mais devant l'Amérique du Nord à 20 %) et notamment chinoises : la bourse de Shanghai, dont les performances étaient jusqu'à présent déconnectées du dynamisme de la croissance chinoise, a bondi de 130,47 % grâce à l'adoption de réformes libéralisant ses échanges ; elle a terminé l'année sur le record historique de 2 567,59 points, portée par des informations concernant la mise en place d'une fiscalité moins désavantageuse pour les entreprises locales par rapport aux sociétés étrangères ; pour les mêmes raisons (auxquelles se sont ajoutées d'énormes introductions en bourse, notamment dans le secteur financier¹⁸⁶), à Hongkong, l'indice Hang Seng a lui aussi atteint des sommets (+ 34,2 %) ; l'indice vedette de la bourse de Bombay, le Sensex, qui avait décroché entre mai et juin comme les autres places émergentes, a finalement progressé de 46,7 %, à la faveur du dynamisme de l'économie indienne (+ 8 %). En parallèle, l'année a été beaucoup moins bonne pour les bourses du Moyen-Orient (Arabie saoudite, Amman, Koweït, etc.), victimes du dégonflement d'une bulle spéculative ayant démarré à la mi-2005. La bourse saoudienne, la plus grande du monde arabe, a vu sa capitalisation chuter de moitié depuis la fin 2005 et perdre plus de 500 milliards de dollars. La bourse de Dubaï a perdu 43,3 % et celle du Qatar 35,47 %.

Les analystes financiers qui sous-estimaient ce potentiel haussier début 2006 soulignent *a posteriori* que les conditions de marché étaient « idéales » : des hausses de taux d'intérêt modérées, voire l'arrêt de leur relèvement, et des liquidités abondantes, dans un contexte d'économie mondiale dynamique. Les actions américaines ont profité dès l'été de la fin du cycle de resserrement monétaire de la Fed, tandis qu'en Europe, les hausses de taux d'intérêt n'ont pas été jugées pénalisantes.

¹⁸⁶ En octobre, l'*Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC) levait ainsi 21,9 milliards de dollars (16,6 milliards d'euros) lors de son entrée en bourse simultanée à Hong-kong et Shanghai. Cette banque est devenue fin décembre la deuxième au monde en terme de capitalisation avec 251,1 milliards de dollars.

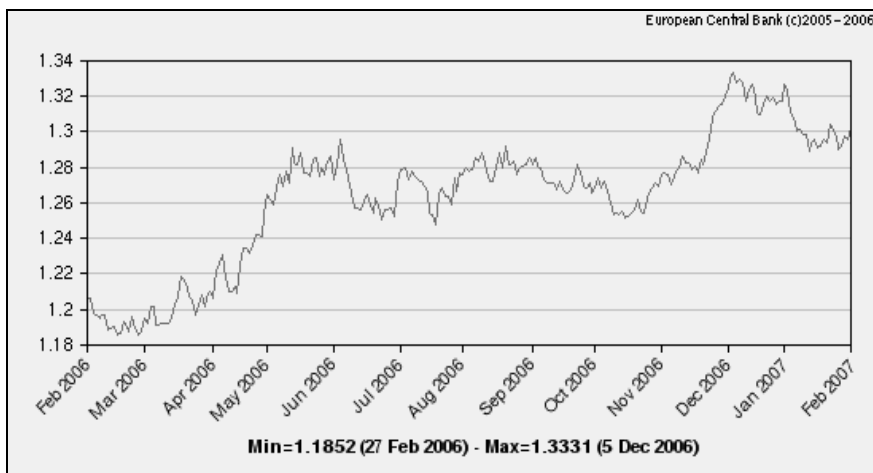
Les profits des entreprises, principale composante de la valorisation des actions, sont restés très élevés : au premier semestre 2006, les bénéfices cumulés des entreprises du CAC 40 ont atteint un record historique, à 50 milliards d'euros, les multinationales de l'indice profitant à plein de la croissance mondiale et de l'amélioration du climat conjoncturel en France : sur l'ensemble de l'année, les profits auraient progressé de 9 % en moyenne sur l'indice parisien, ceux des firmes cotées sur l'indice *Standard & Poor's 500* connaissant une hausse de 15,7 %. Les montants engagés dans les opérations de fusions-acquisitions ont largement contribué à ce dynamisme : ils ont représenté plus de 3 610 milliards de dollars en 2006 (2 736 milliards d'euros), en hausse de plus de 30 % par rapport à 2005. Le précédent record remontait à 2000, avec 3 400 milliards de dollars.

C'est dans cette atmosphère relativement euphorique qu'est intervenu le « mardi noir » du 27 février 2007 qui, parti d'un mouvement de panique à la Bourse de Shanghai, a provoqué aux États-Unis la plus forte baisse des marchés financiers depuis les attentats du 11 septembre 2001 et s'est étendu à la plupart des places boursières mondiales. Si cette alerte (- 5 % environ) ne s'est finalement pas traduite par un véritable krach, les investisseurs financiers se montrent aujourd'hui plus inquiets face aux risques de crise immobilière, et donc bancaire, outre-Atlantique. Un nouveau « coup de froid » sur les bourses a ainsi eu lieu de nouveau le 14 mars dernier, l'indice Dow Jones repassant sous la barre des 12 000 points. En France, l'indice CAC 40 est aujourd'hui repassé au dessus de la barre des 5 600 points après avoir glissé, de 5 750 (fin février) à 5 300 points (début mars). Toutefois, le niveau actuel de la rentabilité des entreprises (7,7 %) demeure élevé et ne laisse pas percevoir, à terme rapproché, de risque d'effondrement comparable à celui de 2001 date à laquelle la rentabilité du capital investi dans les entreprises n'était plus que de 3,5 %.

4. Un euro toujours sous pression

Le taux de change de l'euro, qui évoluait autour de 1,20 dollar au début de l'année 2006, s'est brusquement redressé en avril et en mai, lorsque la perspective d'une interruption du resserrement de la politique monétaire américaine s'est précisée. Il s'est stabilisé ensuite autour de 1,27 dollar avant de connaître une nouvelle remontée en novembre à la suite de la publication d'indicateurs défavorables aux États-Unis et favorables dans la zone euro, qui lui a fait franchir le seuil de 1,30 dollar. L'année s'est achevée sur un cours de 1 euro pour 1,3199 dollar, soit une appréciation de 11,11 %.

Graphique 24 : L'évolution de la parité euro-dollar au cours
des douze derniers mois



Source : BCE.

Le yen a aussi reculé face à l'euro (- 12,80 % à 157,1 yens pour 1 euro) mais aussi vis-à-vis du dollar (- 1,01 % à 119,07 yens). Alors que beaucoup d'investisseurs avaient anticipé que le yen progresserait en 2006 à la faveur du redressement économique du Japon, tel ne fut pas le cas notamment en raison d'une très forte spéculation financière, les opérateurs jouant l'écart entre les taux d'intérêt japonais et occidentaux, empruntant massivement en yens à des taux très faibles pour les replacer sur des marchés plus rémunérateurs.

Pour sa part, le franc suisse, qui a franchi 1,60 franc pour 1 euro pour la première fois depuis l'an 2000, a connu une baisse provoquée par des facteurs similaires.

Enfin, la livre sterling, victime de la baisse du billet vert, s'est fortement appréciée face au dollar (+ 13,90 % à 1,9589 dollar), approchant les niveaux atteints en septembre 1992 lorsque le sterling était sorti du SME. Cette appréciation est aussi la conséquence de la hausse des taux de la Banque d'Angleterre et de la diversification des réserves des banques centrales au détriment du dollar.

Encadré 13 : Le rôle international de l'euro depuis 1999

Depuis son lancement en 1999, la monnaie européenne a connu un développement graduel de son rôle international et elle est devenue la deuxième monnaie la plus utilisée dans le monde devant le yen, même si le dollar reste largement dominant dans la plupart des fonctions d'une monnaie internationale¹⁸⁷.

- **L'euro comme moyen de paiement international**

La monnaie européenne est tout d'abord utilisée dans certains pays extérieurs à la zone euro comme monnaie parallèle à la monnaie nationale, de façon partielle ou totale (« euroïsation »). Alors que le montant des billets des différentes monnaies nationales hors de la zone correspondait en 1998 à 39 milliards d'euros, on l'estimait à 55 milliards d'euros en juin 2005 (soit 10 % du montant total des billets en euros en circulation).

En matière de règlement des échanges commerciaux entre pays, l'utilisation de l'euro est cependant principalement liée au commerce bilatéral avec la zone euro et la monnaie européenne reste peu utilisée dans des transactions commerciales impliquant deux partenaires situés hors de la zone euro.

Concernant son emploi comme véhicule sur le marché des changes, sa part est désormais supérieure à celle du Deutsche mark avant 1999 qui était la monnaie nationale la plus traitée dans ce domaine (37 % en 2004 contre 30 % pour le DM en 1998). La part de l'euro représente néanmoins une diminution par rapport à la somme des parts de toutes les anciennes monnaies nationales et de l'écu (53 % en 1998) essentiellement en raison de la disparition mécanique des transactions entre ces anciennes monnaies nationales. La part du dollar est, quant à elle, restée largement dominante, passant de 87 à 89 %.

- **L'euro comme unité de compte internationale**

Dans le domaine de la facturation des échanges, la monnaie américaine demeure prépondérante au niveau mondial, notamment pour les matières premières (pétrole) et les gros contrats industriels (aéronautique).

Pour le libellé des actifs financiers, la part de l'euro est sensiblement supérieure à la somme des parts des anciennes monnaies nationales (31,5 % en 2005 contre 20 % avant 1999). En flux, sur la période récente, la part de l'euro a même dépassé celle du dollar (43 % contre 36 % entre la mi-2004 et la mi 2005).

En ce qui concerne l'utilisation comme monnaie d'ancrage, l'euro constitue la référence pour le taux de change de 50 pays ou territoires (75 pour le dollar). Trois banques centrales de grands pays émergents (Chine, Russie, Ukraine) ont ainsi décidé récemment d'ancrer leur monnaie sur un panier de devises incluant l'euro.

- **L'euro comme réserve de valeur internationale**

L'euro entre aujourd'hui dans la composition des portefeuilles d'actifs financiers à hauteur de 30 % environ (contre 28 % pour les anciennes monnaies nationales), la part du dollar restant stable aux alentours de 50 %, les statistiques étant toutefois non exhaustives dans ce domaine.

Plus fiables sont les données sur les actifs en devises étrangères détenus par des banques non résidentes : la part de l'euro est passée de 18 à 24 % entre 1999 et 2004 (56 % pour le dollar à cette date).

Enfin, concernant l'utilisation de la monnaie européenne comme monnaie de réserve officielle, sa part est sensiblement supérieure à la somme des parts des anciennes monnaies nationales et de l'écu : 25 % à la fin 2004 contre 18 % en 1998. La part du dollar est passée de 69 à 66 % au cours de la même période. Cette progression de l'euro doit cependant être relativisée en raison de la dépréciation du dollar de près de 60% par rapport à la monnaie européenne entre le début 2002 et la fin 2004.

¹⁸⁷ Cet encadré s'inspire largement de l'article de M. Cyril Pouvelle sur « Le rôle international de l'euro depuis 1999 : facteurs et enjeux », Bulletin de la Banque de France n° 147 (mars 2006).

Ce désordre sur le marché des changes se nourrit des déséquilibres des paiements extérieurs des principaux pays et zones et notamment du déficit extérieur américain qui ne fait que s'aggraver et approche les 900 milliards de dollars en rythme annualisé, soit 6,7 % du PIB. Si l'essentiel de son aggravation vient du renchérissement de la facture énergétique, le déficit chronique d'épargne domestique outre-Atlantique révélé par les comptes extérieurs est une menace permanente pesant sur le dollar, qui s'est à nouveau matérialisée récemment sur les marchés. La question est de savoir si la sanction va se prolonger, voire se durcir. De son côté, le yen ne paraît pas pouvoir continuer à faiblir alors que les excédents de la balance courante japonaise s'inscrivent à des niveaux record en dépit du renchérissement de la facture énergétique.

En termes de taux de change effectif réel, le dollar a baissé depuis quatre ans (entraînant avec lui le yuan, la monnaie chinoise ayant réussi - en dépit des pressions politiques - à maintenir son lien étroit avec les évolutions du dollar). Il est en-dessous de sa moyenne de longue période, comme d'ailleurs le yen dont le taux de change effectif réel a reculé sur les marchés depuis deux ans et est revenu à ses bas niveaux de 1990 et 1986. À l'inverse, celui de l'euro a rebondi depuis un an alors qu'il était déjà élevé au regard des observations historiques et rejoint quasiment ses plus hauts passés. Avec la grille de change de la fin de l'année 2006, le niveau des prix du PIB de la zone euro est supérieur d'environ 12 % au niveau des prix du PIB des États-Unis. Un écart éprouvant pour la compétitivité de la zone même s'il est vrai qu'il a, dans le passé, parfois atteint jusqu'à 20 %. Cela ne fait que renforcer le besoin d'une clarification des responsabilités en matière de change dans la zone euro afin que celle-ci dispose enfin des moyens de défendre ses intérêts sur le marché des changes¹⁸⁸ : il revient au Conseil (en l'occurrence à l'eurogroupe qui a désormais une existence institutionnelle) de définir, selon les termes de l'article 111 du traité actuel, les grandes orientations de la politique de change, à charge pour la BCE de les mettre en œuvre. Les conditions d'application de ces dispositions sont toutefois si lourdes - il faut une recommandation en ce sens de la BCE ou de la Commission (après consultation de la BCE) - qu'un accord officiel des ministres sur la valeur externe de l'euro apparaît très peu probable laissant, de fait, implicitement aujourd'hui le champ libre à la Banque centrale. La question demeure entière de la gestion politique du change et de la monnaie européenne qui, à défaut, fait figure de variable d'ajustement du système monétaire international.

*

¹⁸⁸ Cf. M. Michel Didier, *La conjoncture économique et sociale en 2006*, op. cit.

Dans ses *Perspectives de l'économie mondiale* publiées en septembre 2006, le Fonds monétaire international (FMI) résumait ainsi son appréciation de la situation conjoncturelle : *« la possibilité d'une correction désordonnée des déséquilibres mondiaux reste préoccupante. L'issue la plus probable est un dénouement sans heurt de ces déséquilibres sous l'effet des marchés, mais il faudrait pour cela que les investisseurs continuent pendant de nombreuses années à accroître la part des actifs américains dans leurs portefeuilles. La profondeur et le degré de perfectionnement des marchés financiers des États-Unis ont facilité le financement des gros déficits observés depuis quelque temps. Il subsiste cependant des risques que l'ajustement soit désordonné, ce qui pourrait imposer un lourd tribut à l'économie mondiale ».*

Cette analyse empreinte d'un certain pessimisme ne fait que renforcer la pertinence des appels lancés par cette institution en faveur d'une « *action concertée des principaux protagonistes sur la scène économique mondiale* », comprenant notamment des mesures pour stimuler l'épargne nationale aux États-Unis, doper la demande intérieure dans les pays émergents d'Asie et accroître les dépenses des pays producteurs de pétrole dans les domaines à haut rendement.

*
* *

XIII - LES FINANCES PUBLIQUES

Aux États-Unis comme dans la zone euro, l'impulsion budgétaire¹⁸⁹ devrait être négative en 2007 pour la troisième année consécutive. Dans la zone euro, les pays connaissant des déficits excessifs selon les critères de Maastricht (supérieurs à 3 % du PIB) devraient poursuivre leur effort. La rigueur s'atténuera certes à l'échelle de la zone mais restera forte en Allemagne et en Italie. L'ampleur de l'ajustement cumulé sur la période 2005-2007 sera, en tout état de cause, plus élevée aux États-Unis où les réactions de politique économique sont traditionnellement plus marquées que dans la zone euro.

1. Vers des politiques budgétaires un peu plus accommodantes ?

L'année 2005 était caractérisée par un climat global très restrictif en termes de politique budgétaire dans les grands pays de l'OCDE : les États-Unis cherchaient à réduire le déficit accumulé depuis l'explosion de la bulle Internet en 2001, le Japon profitait d'un regain de croissance pour s'orienter sur la voie d'un redressement jusqu'à l'équilibre du solde primaire en 2011 et les grands pays de la zone euro, contraints par le Pacte de stabilité et de croissance, tentaient de faire passer leur déficit sous la barre des 3 % du PIB.

Dans la **zone euro**, les bonnes nouvelles de 2006 sur le plan de la croissance ont été principalement affectées à la réduction des déficits ou de la dette et marginalement à l'assouplissement des politiques budgétaires. L'amélioration de la conjoncture se serait accompagnée d'un effort budgétaire moins important qu'en 2005 mais l'impulsion serait restée néanmoins légèrement négative selon l'OFCE : en 2007, elle serait stable à - 0,2 point de PIB, portant l'amélioration cumulée du solde public depuis 2004 à 1 point de PIB (de - 2,8 % à - 1,8 % du PIB).

Aux **États-Unis**, le gouvernement s'était fixé en 2004 l'objectif de diviser par deux le déficit, alors estimé à 4,5 % du PIB, à l'horizon 2009. En 2005 et 2006, des efforts budgétaires conséquents - l'impulsion cumulée s'élève à 1,4 point de PIB - ont permis de réduire le déficit à un rythme qui permettrait d'atteindre le but fixé dès 2008. En 2005, c'est principalement l'augmentation de 14,5 % des recettes fiscales qui a été à l'origine de la réduction du déficit. Selon les dernières estimations, le déficit se serait contracté de nouveau en 2006, grâce aux recettes record de la taxe professionnelle, le partage de la valeur ajoutée en faveur des profits ayant atteint un record historique. Mais le ralentissement attendu de la conjoncture américaine en 2007 dû au retournement du marché immobilier inverserait la tendance. Le solde se dégraderait, l'effort budgétaire passant essentiellement par la maîtrise des dépenses ne permettant pas de compenser le manque à gagner conjoncturel.

¹⁸⁹ Celle-ci est définie par l'OFCE comme l'opposée de la variation du solde structurel primaire. Elle indique le caractère plus ou moins expansionniste ou restrictif de la politique budgétaire.

Au **Japon**, la politique budgétaire, quoique toujours restrictive, s'est un peu assouplie en 2006, année électorale. Le dynamisme de l'économie avait permis de réduire de 0,5 point de PIB le déficit budgétaire, la variation de la composante conjoncturelle faisant plus que compenser la hausse des charges d'intérêt. En 2007, la baisse des dépenses publiques s'accentuerait, ce qui se traduirait par une impulsion négative de 0,9 point de PIB intégralement affectée à la réduction du déficit, l'économie croissant à son potentiel.

Tableau 36 : Positions budgétaires aux États-Unis, en Europe et au Japon

	2004	2005	2006	2007	Moyenne 2004-2007
Solde public en % du PIB					
Zone euro	- 2,8	- 2,3	- 2,1	- 1,8	- 2,3
États-Unis	- 4,6	- 3,7	- 3,2	- 3,5	- 3,7
Royaume-Uni	- 3,2	- 3,3	- 3,2	- 3,1	- 3,2
Japon	- 6,3	- 5,2	- 4,7	- 3,8	- 5,0
Impulsion budgétaire(*) en points de PIB					
Zone euro	- 0,3	- 0,5	- 0,2	- 0,2	- 0,3
États-Unis	0,2	- 0,9	- 0,5	- 0,3	- 0,4
Royaume-Uni	0,3	- 0,3	- 0,4	- 0,2	- 0,2
Japon	- 1,4	- 0,7	- 0,3	- 0,9	- 0,8

(*) Opposée de la variation du solde structurel primaire. Un chiffre positif indique une politique budgétaire expansionniste.

Sources : Comptes nationaux, Eurostat, calculs et prévision OFCE.

Au **Royaume-Uni**, le déficit budgétaire est légèrement supérieur à 3 % depuis 2003 et la Commission a ouvert une procédure pour déficit excessif en janvier 2006. Privilégiant toujours sa politique d'investissements publics, ce pays ne devrait pas voir son solde passer sous la barre des 3 % à l'horizon 2007. N'étant pas membre de la zone euro, il n'est cependant pas susceptible d'être soumis à sanctions s'il ne se conforme pas aux règles du Pacte de stabilité et de croissance (en l'occurrence en ne décidant pas une amélioration d'au moins 0,5 point de PIB de son solde structurel). L'impulsion budgétaire évaluée, par l'OFCE, à - 0,4 point de PIB en 2006, n'avait permis de réduire le déficit que de 0,1 point à 3,2 % du PIB, les recettes fiscales étant contraintes par la mauvaise conjoncture en 2005. La politique budgétaire serait un peu moins restrictive en 2007, le chancelier de l'Échiquier parvenant à respecter la « règle d'or » d'un solde public équilibré sur le cycle, hors dépenses d'investissement.

Tableau 37 : Contribution à la variation du solde public en 2006

	<i>(en % du PIB)</i>	
	États-Unis	Zone euro
Solde des APU 2006	- 3,2	- 2,1
Solde des APU 2005	- 3,7	- 2,3
Variation 2005-2006	0,5	0,2
Mesures exceptionnelles*	0,0	- 0,3
Impact de la conjoncture	0,0	0,3
Charges d'intérêts	0,0	0,0
Mesures discrétionnaires	0,5	0,2

Note : un impact négatif de la conjoncture prend le signe (-) car il détériore la composante cyclique du solde ; une hausse de la charge d'intérêts prend le signe (-) car elle dégrade le solde public ; une politique discrétionnaire expansionniste prend le signe (-) car elle détériore le solde structurel primaire.

* Il s'agit de mesures de nature temporaire, ayant pour effet une hausse de recettes, le plus souvent, ou une baisse de dépenses, plus rarement, et conduisant à une amélioration non structurelle du solde public (soutles, titrisations...).

Sources : Comptes nationaux, Eurostat, calculs et prévision OFCE.

2. Vers une réduction des disparités dans la zone euro ?

Les chiffres pour 2005 confirment la réduction du déficit public dans la zone euro à 2,3 % du PIB contre 2,8 % en 2004. Le solde se serait contracté à nouveau en 2006 de 0,2 point de PIB. Mais cette amélioration serait bien moindre que ce à quoi on pouvait s'attendre compte tenu du niveau de la croissance et l'impulsion budgétaire négative. La composante conjoncturelle de 0,3 point de PIB est en effet totalement compensée par des mesures exceptionnelles. La France et l'Allemagne ont eu moins recours aux recettes exceptionnelles pour réduire leur déficit, mais le déficit italien se creuse du fait de dépenses exceptionnelles à hauteur de 1,1 point de PIB¹⁹⁰. Au niveau de la zone euro, les charges d'intérêt n'ont que très légèrement diminué (- 0,03 point de PIB), la réduction de la dette publique d'un point de PIB (de 71 % à 70 % du PIB de la zone euro) étant partiellement compensée par la hausse des charges d'intérêt engendrée par l'augmentation des taux longs en 2006.

¹⁹⁰ Une décision de la Cour de justice européenne contraint le gouvernement italien à rembourser en 2006 aux contribuables un trop perçu de TVA sur les achats d'automobiles par les entreprises pour un montant de 17 milliards d'euros.

Sur les quatre pays qui avaient en 2005 un déficit supérieur au seuil inscrit dans le Pacte de stabilité et de croissance, seules l'Allemagne et la Grèce seraient parvenus à le ramener sous la barre des 3 % en 2006 (les deux autres étant le Portugal et l'Italie). La croissance du PIB allemand, meilleure que prévue sur les six premiers mois de l'année, aurait engendré plus de recettes fiscales et moins de dépenses que prévu (en particulier pour les allocations chômage). La composante conjoncturelle aurait permis d'améliorer le solde public de 0,5 point, auquel se serait ajouté 0,3 point de mesures discrétionnaires (suppression d'avantages fiscaux et durcissement des conditions d'octroi des allocations chômage). Le solde serait donc en nette amélioration, de 3,2 % à 2,5 % du PIB, malgré le moindre recours aux recettes exceptionnelles en recul de 0,2 point de PIB par rapport à 2005. L'Allemagne, sous la menace d'une nouvelle procédure de déficit excessif depuis mars 2006, aurait donc respecté en 2006 la limite prévue par le Pacte de stabilité et de croissance, pour la première fois depuis l'ouverture d'une première procédure en 2003.

Tableau 38 : Écart entre réalisations en 2006 et Programmes de stabilité de décembre 2005 dans la zone euro

Croissance du PIB prévue dans le Programme de stabilité de décembre 2005	2,0
Croissance du PIB réalisée en 2006	2,6
Solde des APU prévu dans le Programme de stabilité de décembre 2005	- 2,4
Solde des APU réalisé en 2006	- 2,1
Écart du solde des APU	0,3
Dû à :	
- effet de base (révision déficit 2005)	0,3
- impact de la conjoncture	0,2
- variation de la charge d'intérêts	0,0
- mesures discrétionnaires	0,1
- mesures exceptionnelles	- 0,3

Note : un impact négatif de la conjoncture prend le signe (-) car il détériore la composante cyclique du solde, une hausse de la charge d'intérêt prend le signe (-) car elle dégrade le solde public, une politique discrétionnaire expansive prend le signe (-) car elle réduit le solde structurel primaire.

Sources : Comptes nationaux, Programmes de stabilité, calculs OFCE.

Les perspectives des finances publiques pour la zone euro semblent s'améliorer progressivement : selon les prévisions d'automne de la Commission européenne, le ratio de déficit public moyen atteindrait 2 % du PIB en 2006 après 2,4 % en 2005 ; parmi les cinq pays actuellement en déficit excessif, les soldes publics seraient ramenés ou maintenus en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB en Allemagne, en Grèce et en France ; deux pays, l'Italie et le Portugal, continueraient d'afficher des déficits supérieurs à 3 % du PIB. Parmi les autres pays de la zone euro, des déséquilibres significatifs perdureraient au Luxembourg et en Autriche, tandis que des positions budgétaires plus équilibrées prévaudraient en Belgique, en Espagne, en Irlande, aux Pays-Bas et en Finlande.

Tableau 39 : Évolutions budgétaires dans la zone euro

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prévisions économiques de la Commission européenne, automne 2006						
a. Recettes totales (% du PIB)	45,1	45,1	44,8	45,1	45,2	45,2
b. Dépenses totales (% du PIB)	47,7	48,2	47,6	47,6	47,2	46,7
dont :						
c. Paiements d'intérêts	3,5	3,3	3,1	2,9	2,9	2,9
d. Dépenses primaires (b – c)	44,2	44,9	44,5	44,6	44,3	43,8
Solde budgétaire (a – b)	- 2,5	- 3,1	- 2,8	- 2,4	- 2,0	- 1,5
Solde primaire (a – d)	0,9	0,2	0,3	0,5	0,9	1,4
Solde budgétaire corrigé du cycle	- 2,8	- 2,7	- 2,5	- 1,9	- 1,7	- 1,2
Endettement brut	68,0	69,2	69,7	70,6	69,4	68,0
Pour mémoire : PIB en volume (variation annuelle en pourcentage)	0,9	0,8	2,0	1,4	2,6	2,1
Moyennes de la zone euro établies à partir des programmes de stabilité 2005-2006 actualisés⁽¹⁾						
Solde budgétaire			- 2,5	- 2,5	- 2,3	- 1,8
Solde primaire				0,6	0,7	1,2
Solde budgétaire corrigé du cycle			- 2,5	- 2,1	- 1,9	- 1,4
Endettement brut			70,1	71,0	70,8	69,6
Pour mémoire : PIB en volume (variation annuelle en pourcentage)				1,4	2,1	2,0

Note : Les données ne prennent pas en compte les produits des cessions de licences UMTS. La somme des composantes peut ne pas être égale à 100, en raison des écarts d'arrondis. Les données les plus récentes de la Commission européenne intègrent la Slovénie dans la zone euro pour toutes les années. Toute comparaison doit donc prendre en compte ce facteur.

⁽¹⁾ Données disponibles à mai 2006.

Sources : Commission européenne, programmes de stabilité actualisés 2005-2006 et calculs de la BCE.

Pour 2007, les prévisions de la Commission indiquent une diminution supplémentaire du déficit moyen de la zone euro à 1,5 % du PIB. Dès lors que le cycle devrait avoir un impact globalement neutre sur les soldes budgétaires et que les paiements d'intérêts devraient rester stables, la prévision d'une amélioration budgétaire nominale reflète entièrement une consolidation structurelle d'environ 0,5 point de pourcentage pour la moyenne de zone euro. Cette consolidation repose sur des restrictions de dépenses programmées et sur des hausses de recettes dans certains pays. Étant donné les baisses d'impôts dans d'autres pays et le resserrement des assiettes fiscales, le taux de prélèvements obligatoires total devrait rester stable. Le ratio de dette moyen se réduirait à 68 % du PIB.

La consolidation budgétaire agrégée dans la zone euro en moyenne reflète en grande partie les efforts d'ajustement de l'Allemagne (résultant des restrictions de dépenses continues et des hausses de la fiscalité indirecte) et de l'Italie (expliqués par l'ensemble des mesures de consolidation inscrites dans le budget pour 2007 ainsi que par la disparition progressive de l'impact temporaire de la décision de la Cour mentionnée précédemment). Parmi les pays en déficit excessif, seul le Portugal continuerait d'afficher un solde significativement supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB tandis que le déficit italien reviendrait juste en deçà de ce seuil.

3. Les finances publiques françaises

En 2005, le déficit public français notifié à la Commission européenne¹⁹¹ a été ramené à 3 % du PIB après avoir atteint 4,1 % en 2003 et 3,6 % du PIB en 2004. Le retour en 2005 au niveau du seuil des 3 % s'est fait grâce aux recettes exceptionnelles : la soulte issue des retraites des agents des Industries électriques et gazières (IEG) et la modification du calendrier de versement de l'impôt sur les sociétés ont rapporté près de 10,7 milliards d'euros, soit 0,6 point de PIB. En 2006, la soulte n'a plus eu d'impact sur le solde public mais d'autres recettes non fiscales exceptionnelles (privatisations), une réduction des dépenses publiques et des recettes fiscales plus dynamiques que prévues ont permis de réduire le déficit à 2,5 % du PIB (44,9 milliards d'euros). En 2007, les économies réalisées du côté de la dépense publique seraient grignotées par les allègements fiscaux prévus par la Loi de finances initiale (LFI) de 2006. Le déficit public de la France repartirait donc à la hausse pour atteindre jusqu'à 2,9 % du PIB cette année.

Tableau 40 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement par sous-secteur des administrations publiques

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
État	- 35,7	- 56,5	- 62,2	- 53,0	- 52,4	- 47,5
Organismes divers d'administration centrale	4,5	9,1	4,8	9,5	6,9	11,2
Administrations publiques locales	2,0	2,0	0,5	- 2,4	- 3,3	- 3,8
Administrations de Sécurité sociale	6,0	- 3,7	- 9,0	- 14,6	- 2,6	- 5,7
Besoin de financement total des APU	- 23,3	- 49,1	- 65,9	- 60,4	- 51,5	- 45,8

L'amélioration des comptes publics est principalement imputable à celle des administrations centrales (État et organismes divers d'administration centrale) dont le déficit se réduit respectivement de 5,0 et 4,3 milliards d'euros. Les comptes sociaux se dégradent (- 5,7 milliards d'euros après - 2,6 en 2005), mais cette augmentation du déficit provient du caractère exceptionnel de ces comptes en 2005. En effet, l'an passé, une recette de 8,4 milliards d'euros liée à la « soulte des IEG » avait été enregistrée. Les comptes des administrations publiques locales continuent de se dégrader : leur déficit atteint 3,8 milliards d'euros.

Source : Insee.

¹⁹¹ Cf. *Comptes nationaux des administrations publiques - Année 2006 (premiers résultats)*, Insee, *Informations rapides* n° 100 (30 mars 2007).

Tableau 41 : La dette des APU en fin d'année et sa répartition par sous-secteurs

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ensemble des administrations publiques dont	842,5	901,8	994,5	1 068,3	1 136,8	1 142,2
État	674,0	734,2	798,0	838,4	886,3	883,9
Organismes divers d'administration centrale	49,7	45,1	55,3	91,1	94,5	90,5
Administrations publiques locales	106,4	105,9	109,8	113,5	120,1	127,3
Administrations de Sécurité sociale	12,4	16,5	31,5	25,3	35,9	40,4

Source : Comptes nationaux base 2000 - Insee, DGCP, Banque de France.

L'objectif de réduction du déficit structurel (c'est-à-dire corrigé de l'impact de la conjoncture) de la France a été mis entre parenthèses ces dernières années. Alors que ce dernier s'établissait au même niveau que la moyenne de la zone euro en 2001 (2,6 % du PIB), il s'est depuis davantage dégradé en France que dans la zone euro. Malgré les améliorations intervenues depuis 2003, le déficit structurel français (hors recettes exceptionnelles), s'établissait à 3,1 % du PIB en 2005 contre 2,2 % pour la moyenne de la zone euro. Il se serait amélioré de 0,4 point de PIB en 2006 en raison du dynamisme des recettes fiscales et du ralentissement de la dépense publique. En 2007, le solde structurel prévu ne varierait pas : les baisses de prélèvements de 0,3 point de PIB seraient compensées par un ralentissement significatif de la dépense publique.

Alors que la procédure pour déficit excessif ouverte contre elle s'est achevée à la fin du mois de janvier, la France est cependant appelée à poursuivre et même accélérer ses efforts pour revenir à l'équilibre budgétaire : c'est le message que lui a adressé la Commission européenne à l'occasion de son évaluation annuelle des programmes de stabilité de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Slovaquie ; elle a adressé un satisfecit à Paris, mais en mettant cependant en garde le gouvernement sur l'évolution des finances publiques à partir de 2008. La Commission estime, en particulier, que la date de 2010, fixée pour le retour à l'équilibre, est trop optimiste et pourrait ne pas être respectée. Elle note, en effet, que le déficit structurel français, a seulement diminué de 0,3 % par an entre 2005 et 2007, cet ajustement annuel demeurant inférieur aux 0,5 % recommandés par Bruxelles en période de croissance. Elle attend donc un effort supplémentaire de la France pour arriver à l'équilibre en 2010, alors que sa dette ne diminue que lentement, puisqu'après être passée de 58,2 % en 2002 à 66,2 % en 2005, celle-ci a amorcé une courbe descendante pour revenir à 63,9 % en 2006 (et demeurerait supérieure à l'objectif européen du Pacte de stabilité et de croissance avec un taux de à nouveau de 63,9 % en 2007 et de 63,3 % en 2008).

Tableau 42 : Les soldes du régime général de la Sécurité sociale par branche

	2005 <i>(en milliards d'euros)</i>	2006 <i>(en milliards d'euros)</i>	Evolution 2005-2006 <i>(en %)</i>
CNAM (maladie)*			
Charges	130,3	135,3	3,8
Produits	122,3	129,4	5,8
Solde	- 8,0	- 5,9	
CNAM (accidents du travail et maladies professionnelles)			
Charges	9,8	10,3	4,9
Produits	9,3	10,2	9,1
Solde	- 0,4	- 0,1	
CNAV (retraite)			
Charges	81,4	85,6	5,2
Produits	79,5	83,8	5,3
Solde	- 1,9	- 1,9	
CNAF (famille)			
Charges	52,1	54,5	4,8
Produits	50,7	53,7	5,7
Solde	- 1,3	- 0,9	
Total régime général			
Charges	273,6	285,7	4,4
Produits	262,0	277,0	5,7
Solde	- 11,6	- 8,7	

* : à périmètre constant.

Le déficit du régime général a atteint 8,7 milliards d'euros en 2006, ce qui représente une amélioration de 2,9 milliards d'euros par rapport au résultat enregistré en 2005. Ce résultat confirme le redressement des comptes du régime général amorcé en 2005 après une période de dégradation ininterrompue entre 2001 et 2004. Il s'explique principalement par le ralentissement de la croissance des dépenses de l'assurance-maladie mais également par l'augmentation inattendue, fin 2006, de la masse salariale et donc des recettes (CSG et cotisations).

Néanmoins, s'agissant de l'assurance-maladie, le ralentissement des dépenses de soins de ville ainsi que du poste « établissements de santé privés » demeure insuffisant pour respecter l'Objectif national des dépenses de l'assurance-maladie (ONDAM) et le dépassement atteint globalement 1,2 milliard d'euros pour 141,8 milliards de dépenses (soit 0,85 % des dépenses alors que le seuil d'alerte est fixé à 0,75 % du total des dépenses).

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Quant aux prélèvements obligatoires, après être revenus à 42,9 % du PIB en 2003, ils sont également repartis à la hausse, atteignant 43,8 % du PIB en 2005 et 44,4 % en 2006.

*

* *

XIV - LA CONCURRENCE FISCALE EN EUROPE : LE CAS DE L'ALLEMAGNE EN 2007

S'il n'est pas le premier ni la plus ample, l'exemple allemand est symptomatique des risques que fait courir à l'Europe élargie le développement des tentations opportunistes des États membres¹⁹², substituant à l'arme de la dévaluation, désormais impossible, d'autres moyens d'améliorer les coûts relatifs de production¹⁹³. Il est aussi révélateur des progrès nécessaires de la coordination et du gouvernement économique au sein de la zone euro, dont les économies sont enfermées dans le « triangle d'incompatibilité » formé par le soutien au développement de « l'économie du savoir », le respect du pacte de stabilité et de croissance et la concurrence fiscale¹⁹⁴. Plus globalement, la pratique avérée d'une concurrence effrénée entre les États-membres démontre le décalage entre le principe historique d'établissement d'une concurrence libre et non faussée et la réalité.

Au 1^{er} janvier 2007 est entré en application un nouvel avatar de ce qu'il est convenu d'appeler « la concurrence fiscale en Europe ». L'Allemagne a, en effet, décidé une hausse du taux ordinaire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 16 % à 19 %, accompagnée d'une baisse d'un montant inférieur de cotisations sociales employeurs et salariés (avant d'alléger l'impôt sur les sociétés en 2008, de 38,7 % à environ 29 %¹⁹⁵). Concurrence fiscale puisque cette décision a été prise de manière unilatérale, sans souci de l'esprit de coopération qui devrait présider aux comportements des décideurs nationaux dans une Union économique et monétaire digne de ce nom. Son but est d'ailleurs clairement d'améliorer encore la compétitivité-prix des produits allemands (et de dégrader en parallèle celle des produits importés), alors même que le commerce extérieur enregistre des excédents records (plus de 92 milliards d'euros pour les paiements courants en 2005). On notera toutefois que le taux de TVA allemand restera inférieur à celui de la France (19,6 %).

Les mécanismes en jeu ne sont pas sans rappeler la logique de la désinflation compétitive, tout particulièrement à l'honneur dans les années 1980¹⁹⁶, une stratégie non-coopérative qui, faute d'institutions communes ou de mécanismes de coordination adéquates, a pesé sur les performances économiques

¹⁹² Cf. MM. Jérôme Creel et Jacques Le Cacheux, *La nouvelle désinflation en Europe*, Revue de l'OFCE n° 98, juillet 2006.

¹⁹³ La politique de modération salariale, les allègements de cotisations sociales et le dumping fiscal, par exemple, s'inscrivent dans la même logique (sur ce dernier point, cf. M. Didier Marteau, *Enjeux sociaux et concurrence internationale : du dumping social au mieux disant social*, JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 20 du 3 novembre 2006).

¹⁹⁴ Cf. Mme Agnès Benassy-Quéré, *Le « triangle d'incompatibilité des politiques budgétaires de la zone euro, in Les obstacles à la croissance européenne, Cahier n° 3 du Cercle des économistes*, juillet 2003.

¹⁹⁵ Le Président de la République française s'est également prononcé, le 4 janvier 2007, en faveur de la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés à 20 % en cinq ans (contre 33 % aujourd'hui).

¹⁹⁶ Dévaluations ou dépréciations compétitives pratiquées par l'Italie notamment en 1984 et en 1992-93, désinflation compétitive française, etc.

d'ensemble de l'Union : ils devraient certes se traduire par un surcroît de flux d'exportations et d'activité en Allemagne mais aussi par des effets inverses indésirables chez ses partenaires.

1. Genèse de la mesure

L'Allemagne a déjà pratiqué dans le passé un tel transfert de fiscalité directe vers la fiscalité indirecte : ainsi, à plusieurs reprises, le budget de l'État a-t-il été abondé par des hausses de TVA (1998 et 2003) ou d'autres taxes sur la consommation (tabac et vignette). Si le taux d'imposition sur le revenu a diminué, les cotisations sociales ont été augmentées, notamment pour financer les dépenses de retraite (2003) ainsi que l'assurance maladie des assurés sans enfant et des retraités (hausse en 2005 partiellement compensée par une baisse de 0,05 point de la cotisation maladie). Dans leur rapport de l'automne 2005, les « cinq sages »¹⁹⁷ avaient préconisé un programme de refonte radicale de la fiscalité et des assurances sociales comportant, en particulier, une baisse d'un point des cotisations chômage qui devait, selon eux, être financée par des économies suite à la réforme de l'Agence fédérale du travail. Ils désapprouvaient en tout état de cause, toute hausse de la TVA qui ne serait pas destinée à la baisse des cotisations.

L'accord de coalition gouvernementale du 12 novembre 2005 n'a repris que partiellement cette préconisation en décidant une hausse de 3 points du taux ordinaire de la TVA prenant effet en janvier 2007. Un seul tiers de cette hausse finance une baisse de 1,6 point des cotisations sociales, le solde devant provenir des économies réalisées par l'Agence fédérale du travail. La réduction du taux de cotisation est le solde de 2 points de baisse des cotisations chômage (de 6,5 % à 4,5 %) et de 0,4 point de hausse des cotisations retraite (de 19,5 % à 19,9 %) à partager à parts égales entre salariés et employeurs. Les recettes attendues de cette hausse de la TVA sont estimées à hauteur de 20 milliards d'euros, soit 0,9 point de PIB, la perte de cotisations se montant à 11 milliards d'euros (0,5 point de PIB).

¹⁹⁷ En application d'une loi du 14 août 1963, un Conseil des experts - encore appelé « Conseil des Cinq Sages » - est installé auprès du gouvernement fédéral. Ce conseil est chargé de présenter au gouvernement un rapport annuel dans lequel il analyse la situation économique d'ensemble et l'évolution prévisible de la conjoncture. Ce rapport peut émettre des recommandations comme, par exemple, une baisse des taux d'intérêt ou l'engagement de dépenses en vue de la création d'emplois. Bien que de telles recommandations ne lient pas le gouvernement, ce dernier est tenu de répondre, au plus tard, dans un délai de huit semaines. On observera, à cet égard, que la publication du rapport des sages est très attendue dans les milieux politiques dans des conditions qui rappelleraient, en France, la publication des comptes de la Nation. Outre ce rapport annuel, le Conseil peut être appelé à élaborer un rapport particulier sur des questions d'actualité, comme en 2000 pour la compensation financière entre les *Länder*. Le statut du Conseil en ferait, en droit français, une autorité administrative indépendante. Ses membres sont nommés, en raison de leurs compétences en matière économique et financière, pour cinq ans par le Président sur proposition du gouvernement.

Si l'on suit MM. Jérôme Creel et Jacques Le Cacheux¹⁹⁸, ce choix en faveur d'une stratégie de désinflation compétitive, c'est-à-dire d'une baisse des coûts relatifs, serait lié à la perte par l'Allemagne de la maîtrise des instruments de la régulation macroéconomique nationale (politique monétaire et de change, politique budgétaire) dans le cadre de la zone euro mais aussi à la banalisation du capitalisme rhénan¹⁹⁹, de plus en plus tourné vers les financements de marché et la « création de valeur » pour l'actionnaire, impliquant un partage du revenu primaire plus favorable à ce dernier. Par ailleurs, dans un contexte caractérisé par un taux de croissance durablement inférieur au taux d'intérêt (« écart critique » négatif), la maîtrise de l'endettement des entreprises va de pair avec des excédents courants importants.

2. Une stratégie de désinflation compétitive

En première analyse, le gain de compétitivité attendu serait réalisé principalement sur les économies dont la structure industrielle et le cycle économique sont proches, avec lesquelles l'intégration économique est profonde et ayant opéré une division du travail avancée. Il devrait certes contribuer à une nouvelle amélioration du commerce extérieur de ce pays mais aussi à une dégradation accentuée de sa demande intérieure : ce report de cotisations sociales sur la TVA revient, en effet, à transférer du pouvoir d'achat des consommateurs vers les exportateurs. La perte de pouvoir d'achat des premiers serait toutefois atténuée par les substitutions qu'ils sont susceptibles d'opérer sur les biens importés et les hausses de salaires qu'ils réussiraient à obtenir²⁰⁰.

Au fond, cette opération fiscale aurait des effets très voisins de ceux d'une dévaluation :

- le premier risque d'une telle opération est celui d'une inflation induite dont les impacts négatifs dépasseraient le gain initial : le pouvoir d'achat perdu par les consommateurs pourrait être réclamé sous forme de hausse de salaires, ce conflit de répartition pouvant alors dégénérer en spirale inflationniste, sauf si un accord collectif implique les syndicats de salariés, le gouvernement et les représentants des entreprises (cas du Danemark) ; cette dérive peut également être limitée si l'impact initial de la mesure est largement positif, comme dans le cas d'un petit pays largement ouvert, la perte de pouvoir d'achat étant compensée par le regain d'activité engendré par la dévaluation ;

¹⁹⁸ MM. Jérôme Creel et Jacques Le Cacheux, *La nouvelle désinflation compétitive européenne*, op. cit.

¹⁹⁹ Cf. M. Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Seuil, collection *Points actuels*, 1993.

²⁰⁰ Cf. M. Philippe le Clézio, *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, JO avis et rapports du Conseil économique et social n° 22 du 23 novembre 2005.

- par ailleurs, une telle politique fait gagner de la compétitivité essentiellement au détriment des plus proches voisins du pays concerné : si l'inflation n'accélère pas, l'impact est positif pour ce dernier mais négatif pour son environnement immédiat ; la taille du pays est là encore déterminante puisque, plus il est petit, plus l'effet sur les voisins est faible, ce qui n'est pas le cas de l'Allemagne et de ses principaux fournisseurs, au premier rang desquels la France ;
- enfin, si les pays voisins jugent que cette quête de compétitivité est à la fois artificielle et conséquente, leur réponse légitime peut être de l'imiter et donc d'annuler le gain initial du pays initiateur, d'où la résurgence des débats en France sur la question de la TVA sociale. Pour la zone euro, une fois tous les pays égalisés en la matière, l'ensemble des mesures reviendrait à un gain de compétitivité vis-à-vis du reste du monde. Celui-ci serait susceptible d'être combattu par des mouvements de change mais il risquerait surtout de produire peu d'effets positifs à court terme - la zone euro n'étant pas un petit pays - et porterait un risque inflationniste. Il serait finalement un moyen complexe pour produire un résultat proche d'une modification du taux de change de l'euro induite par des interventions de change.

Au delà de cette politique spécifique de transfert de cotisations sociales sur la TVA, les politiques de réformes structurelles en général cherchent à avoir des effets favorables sur les gains de compétitivité globale des facteurs et donc sur l'efficacité du système économique. Elles peuvent éventuellement réduire le niveau du « chômage d'équilibre » ou augmenter le rythme de croissance potentielle. Mais avant que ces effets de long terme ne se manifestent dans toute leur ampleur, elles conduisent, dans un premier temps, à des transferts de masse salariale vers la compétitivité des entreprises comme le montre avec éclat la conjoncture allemande²⁰¹.

Depuis 2000, l'Allemagne regagne des parts de marché, accumule à nouveau des excédents courants sans que cela se traduise par un surcroît manifeste de croissance (+ 2,5 % en 2006 et + 1,5 % en 2007 selon *Consensus forecasts* de décembre 2006). Dans le même temps, les quatre autres grands pays de la zone euro ont vu leurs excédents commerciaux diminuer voire s'annuler. Selon des travaux de l'OFCE, la politique allemande devrait entraîner une réduction des coûts de production de 1,25 % par an qui induirait elle-même plusieurs effets : son impact serait expansif de 0,7 point de PIB en Allemagne mais récessif de 0,3 point en France et de 0,1 point en Italie et en Espagne ; l'effet en retour sur l'Allemagne à travers la baisse de la demande étrangère serait faible (- 0,02 point de PIB) ; au total, au bout de quatre ans, l'Allemagne

²⁰¹ Cf. l'avis adopté par notre assemblée le 24 janvier 2007 sur *Croissance potentielle et développement*, sur le rapport de M. Pierre Duharcourt.

gagnerait 0,5 point de PIB qui serait compensé par des pertes de 0,4 point en France et de 0,2 point en Italie et en Espagne²⁰².

*

Si l'on définit la concurrence fiscale comme l'« *alignement des systèmes fiscaux nationaux afin d'attirer des entreprises, des capitaux et des hommes* »²⁰³, il est clair qu'elle pose un problème d'allocation (financement des biens publics) et de redistribution (répartition de la charge entre agents économiques). Elle tend à faire pression sur les budgets publics et à faire porter l'effort sur le facteur le moins mobile, à savoir le travail. C'est ainsi que la taxation de ce dernier a eu tendance à s'alourdir en Europe au moment même où elle s'allégeait pour les entreprises et le capital. La stratégie allemande vise à aller plus loin encore en ce sens, et ce de manière autonome, c'est-à-dire sans tenir compte de l'intérêt communautaire ou de la zone euro.

Le Conseil économique et social s'est déjà prononcé en faveur d'une voie alternative, celle d'une plus grande coopération entre États-membres passant par la recherche d'une harmonisation fiscale, en particulier pour ce qui concerne l'impôt sur les sociétés. Elle devrait s'accompagner d'un refus de principe des politiques de concurrence fiscale par la promotion de politiques communes permettant d'atteindre rapidement les objectifs d'emploi et de croissance sans inflation et la coordination sur les réformes structurelles.

*

* *

²⁰² Cf. MM. Guillaume Chevillon, Éric Heyer, Mme Paola Monperrus-Veroni, M. Xavier Timbeau, *Désinflation compétitive : le cas allemand 2007*, Mimeo, 2006.

²⁰³ Mme Claude-Danièle Échaudemaison (sous la direction de), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Nathan, 2003.

XV - INTERNATIONALISATION, DÉLOCALISATIONS ET ATTRACTIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

L'avis adopté par notre assemblée, à la demande du Premier ministre, en janvier 2003 soulignait déjà qu'« à la présence de la France parmi les tous premiers pays d'accueil des investissements étrangers dans le monde répondent ainsi des inquiétudes légitimes sur les menaces de "délocalisation" ou d'annulation de projets très déstabilisantes pour les régions concernées ou des critiques parfois acerbes sur l'environnement institutionnel, fiscal ou social des entreprises dans notre pays »²⁰⁴. Quatre ans après, à la lumière des données les plus récentes, ce constat est-il toujours valable ?

1. La difficile mesure des délocalisations

Le terme de « délocalisation » est aujourd'hui toujours très présent dans le débat public - avec tout le potentiel de peur qu'il véhicule - mais ce qu'il recouvre précisément et l'ampleur réelle du phénomène sont d'autant moins connus que des définitions sensiblement différentes peuvent en être fournies.

a) Une étude réalisée par deux chercheurs de l'Insee et publiée en 2005²⁰⁵ aboutissait à minimiser le phénomène. Sur la période 1995-2001, les délocalisations n'auraient touché en moyenne que 13 500 emplois chaque année dans l'industrie française, soit 0,35 % de l'emploi concerné et n'auraient pas la responsabilité qu'on leur prête dans la désindustrialisation de la France. Un peu moins de la moitié seulement serait due aux pays émergents à bas salaires qui, focalisent pourtant toutes les inquiétudes, la Chine étant la première destination, loin devant l'Europe de l'Est (République tchèque, Pologne, Roumanie, Bulgarie...), l'Afrique du Nord (principalement le Maroc et la Tunisie), l'Amérique du Sud (essentiellement le Brésil) et les autres pays d'Asie (Inde, Vietnam, Indonésie...). Plus de la moitié de ces délocalisations seraient donc dues, dans le cadre de la restructuration des grands groupes multinationaux, à des transferts à destination des pays développés, notamment les pays européens limitrophes de la France (Espagne, Italie et Allemagne, dans cet ordre) et les États-Unis. Dans cette logique, une délocalisation s'opère le plus souvent par filialisation dans les autres pays industrialisés et par sous-traitance dans les pays à bas coûts de production.

²⁰⁴ Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi avis présenté, au nom de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, par M. Henri de Benoist et adopté le 22 janvier 2003 (JO, avis et rapports du Conseil économique et social, en date du 27 janvier 2003).

²⁰⁵ Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française, MM. Patrick Aubert et Patrick Sillard (Insee, Document de travail n° G2005/03), mai 2005.

Pratiquement tous les secteurs seraient concernés mais avec une ampleur variable : l'habillement et le textile ainsi que l'électronique et les équipements du foyer vers les pays à bas salaires ; l'automobile, l'aéronautique, la pharmacie et l'électronique vers les autres pays développés. Certaines zones d'emploi ont été fortement touchées mais il semble difficile de déterminer un profil de zone plus « vulnérable » (ainsi les régions les plus pauvres ou celles dont le taux de chômage est le plus élevé n'auraient pas été plus affectées que les autres). Par ailleurs, les salariés les moins qualifiés sont en moyenne plus touchés mais aucune des catégories de qualification n'aurait été épargnée.

Enfin, les auteurs indiquent que, du fait de la disponibilité des données, il n'est pas encore possible de savoir comment le phénomène a évolué depuis 2001 et, plus précisément, de mesurer les conséquences de l'intégration des nouveaux membres de l'Union européenne et de la suppression des obstacles aux importations de textiles, en particulier en provenance de la Chine.

Cette étude est basée sur une méthode qui retient une définition très précise des délocalisations : « *Les délocalisations sont détectées lorsque l'emploi diminue ou disparaît au sein d'un établissement et que les importations du groupe détenant l'établissement touché augmentent pour le type de biens auparavant produits en France* », c'est-à-dire lorsqu'il y a présomption de substitution d'une production étrangère à une production française, résultant de l'arbitrage d'un producteur qui renonce à produire en France (par une fermeture ou par une limitation des activités) pour produire ou sous-traiter à l'étranger. Cette démarche microéconomique ne tient cependant pas compte des abandons purs et simples d'activités (quand une usine ferme en France sans que la production ne soit reprise par un producteur étranger) et, surtout, des nouvelles localisations d'unités de production à l'étranger (sans production préalable en France). Il s'agit donc ici d'une approche restrictive, de surcroît limitée à l'industrie manufacturière hors secteur de l'énergie, ce qui ne permet pas de mesurer pleinement l'impact des nouvelles conditions de la concurrence internationale sur le système productif français et donc sur l'emploi²⁰⁶. Il faut également noter que la fermeture d'un site national doublée de l'ouverture d'un site de même nature à l'étranger n'est pas prise en compte lorsqu'il s'agit de productions destinées à être écoulées dans un pays tiers et non pas réimportées en France.

²⁰⁶ MM. Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi aboutissent sensiblement au même résultat dans leur rapport sur *Désindustrialisation, délocalisations* (Rapport au Conseil d'analyse économique, a Documentation française, février 2005). Ils estiment ainsi que, plus qu'à une délocalisation systématique, on assiste surtout à des réorganisations globales des entreprises, tendant à spécialiser le « Nord » dans les serments de la chaîne de valeur les plus intensifs en main-d'œuvre qualifiée, les phases plus intensives en main d'oeuvre non qualifiée étant plutôt localisées au « Sud ». L'ensemble de ces effets aurait un effet global sur l'emploi limité (mais peut néanmoins prendre beaucoup d'importance localement).

b) C'est à une appréhension plus large du phénomène que s'est attaché le rapport parlementaire présenté en 2006 par Mme Chantal Brunel²⁰⁷. Ce rapport fait notamment état de l'existence d'autres travaux tel que ceux réalisés, pour le compte de la Commission des finances du Sénat, par le cabinet Katalyse²⁰⁸. Intégrant pour la première fois la question des « non localisations » (c'est-à-dire des ouvertures à l'étranger d'activités qui, non destinées au marché local, auraient pu être implantées en France), cette étude prospective aboutit à des chiffres d'une toute autre ampleur : 202 000 emplois de services pourraient ainsi être perdus en France entre 2006 et 2010 (42 000 emplois délocalisés au sens strict et 160 000 emplois « non localisés »). Une extrapolation de raisonnement à l'industrie conduirait à la perte non plus de 13 500 (cf. l'hypothèse Insee ci-dessus) mais de plus de 60 000 emplois industriels chaque année.

Face à de telles divergences (les résultats des différentes études variant de 1 à 8), Mme Brunel en appelle donc *in fine* à « l'élaboration d'une étude complète couvrant à la fois le domaine de l'industrie et celui des services, réalisée sur une période récente et mettant en valeur l'évolution annuelle du phénomène, ainsi que reposant sur une définition réaliste des délocalisations. Sauf à vouloir se voiler la face et prendre le risque d'un réveil douloureux, il n'est plus possible aujourd'hui de se réfugier derrière une définition stricte et obsolète des délocalisations, comme transfert en bloc d'une activité implantée sur le territoire national vers l'étranger en vue d'une réimportation des biens produits à moindre coût ».

Elle estime donc indispensable de retenir une définition des délocalisations qui, au-delà de l'approche traditionnelle, prenne en compte les emplois créés à l'étranger par les firmes françaises, soit par la création de filiales, soit par l'externalisation, qui auraient pu être localisés en France (mais sans aller toutefois jusqu'à intégrer les créations d'emploi à l'étranger motivées par l'accès à un marché local, dans la mesure où ces emplois n'auraient sans doute pas pu être créés en France). Le concept de délocalisation regrouperait ainsi tous les arbitrages d'entreprises qui renoncent à maintenir, développer ou créer leurs activités en France pour produire ou sous-traiter à l'étranger à destination du marché hexagonal ou des marchés d'exportation. Un observatoire de la mondialisation et des délocalisations pourrait ainsi être rattaché au Conseil d'orientation pour l'emploi.

²⁰⁷ Rapport d'information sur les délocalisations présenté par Mme Chantal Brunel (Assemblée nationale n° 3467, 29 novembre 2006).

²⁰⁸ La globalisation de l'économie et les délocalisations d'activité et d'emplois présenté par M. Jean Arthuis (rapport d'information du Sénat n° 416, 22 juin 2005). On pourra également consulter *Délocalisations : pour un néo-colbertisme européen* présenté par M. Francis Grignon (rapport d'information du Sénat n° 374 du 23 juin 2004).

c) Notons, enfin, qu'il n'existe pratiquement pas d'études fournissant des données précises ou même seulement des ordres de grandeur concernant, à l'inverse, les délocalisations (ou les nouvelles localisations) au profit de notre économie. Même si le sentiment des experts est que le bilan est globalement positif pour notre pays²⁰⁹, il n'est pas vraiment possible aujourd'hui de tirer des conclusions quant à l'impact net sur l'activité et les emplois en France de l'ouverture internationale sans cesse plus grande des marchés, tant pour les biens que pour les services. La seule certitude concerne l'importance des ajustements sectoriels et territoriaux qui en découlent.

2. Investissements français à l'étranger et investissements étrangers en France : la France au cœur du processus de la mondialisation

Quant aux montants des Investissements directs étrangers (IDE) en France, ils constituent la seule mesure possible aujourd'hui pour approcher l'attractivité de l'économie française en termes quantitatifs. Ces statistiques sont toutefois à interpréter avec une grande prudence notamment dans la mesure où, faisant avant tout état des transferts de propriété, elles ne permettent pas d'avoir une idée très précise sur la création véritable d'activités nouvelles et sur les créations d'emploi qui les accompagnent. Elles ne sont donc que d'un faible secours dans le débat sur les délocalisations proprement dites.

L'éclatement de la « bulle boursière » en 2000 avait un temps mis un frein à la vague d'opérations de fusions-acquisitions transfrontalières portant parfois sur des montants considérables mais il semble bien que ces opérations soient reparties à la hausse depuis 2003. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) note ainsi dans son rapport 2006 que *« la valeur de ces opérations [en 2005] a augmenté de 88 % par rapport à 2004 pour atteindre 716 milliards de dollars et leur nombre a progressé de 20 % passant à 6 134. Ces chiffres sont proches de ceux qui avaient été enregistrés dans la première année du boom des fusions-acquisitions internationales de 1999-2001. Le rebond récent de ce type d'activité s'explique notamment par plusieurs transactions majeures, alimentées en partie par le redressement des marchés des valeurs mobilières en 2005. On a enregistré 141 mégatransactions d'une valeur supérieure à 1 milliard de dollars, niveau proche du maximum de 2000, année durant laquelle 175 opérations de ce type avaient été relevées »*. Le nouveau boom des fusions-acquisitions est marqué notamment par la hausse des investissements des fonds commun de placement qui, à la différence des autres IDE, ne réalisent pas des investissements à long terme (5 à 6 ans en moyenne).

²⁰⁹ Une étude réalisée par MM. Hijzen, Jean et Mayer conclut ainsi que, sur la période 1984-2006, les investissements français à l'étranger n'ont pas eu globalement, d'impact négatif sur l'emploi domestique (Voir *Les Dossiers de la mondialisation*, publication commune du Centre d'analyse stratégique et du CEPIL, n° 2, mai-juin 2006 : *Mondialisation et délocalisations : état des lieux et stratégies d'action*).

Ces précautions étant prises, en 2005 (dernières données disponibles), notre pays est resté particulièrement bien placé dans la compétition mondiale pour l'accueil des investissements étrangers. En termes de **flux**, la France a ainsi occupé la quatrième rang cette année là avec 63,6 milliards de dollars (6,9 % du total mondial), derrière le Royaume-Uni (164,5 milliards de dollars, 18,0 % du total mondial), les États-Unis (99,4 milliards de dollars, 10,9 % du total mondial) et la Chine (72,4 milliards de dollars, 7,9 % du total mondial)²¹⁰. Ce résultat constitue pour notre pays une amélioration par rapport à 2004 (5^{ème} place mondiale avec 4,4 % du total des IDE) et lui permet de presque retrouver son niveau de 2003 (3^{ème} place avec 7,6 % du total mondial des investissements directs étrangers).

Cette photographie doit cependant être complétée par son pendant, à savoir les investissements français à l'étranger. Or, là encore, notre pays occupe une spectaculaire 2^{ème} place mondiale avec 115,7 milliards de dollars (14,9 % du total mondial des flux d'IDE « *sortants* »), immédiatement derrière les Pays-Bas (119,5 milliards de dollars, soit 15,3 % du total mondial) mais précédant le Royaume-Uni (101,1 milliards de dollars, soit 13,0 % du total mondial), loin devant le Japon et l'Allemagne (respectivement 45,8 et 45,6 milliards de dollars, soit 5,9 % du total mondial chacun). Les enseignements à tirer de cette performance sont toutefois ambivalents : il est tout à la fois possible de se réjouir du dynamisme des sociétés françaises qui réalisent des acquisitions à l'étranger et se préoccuper, sans pour autant pouvoir les chiffrer avec précision, de la contribution de ces opérations à des réductions (ou des non-créations) d'emplois dans notre pays. À tout le moins, ces données soulignent-elles, au delà des caractéristiques propres à chaque territoire, la responsabilité des entreprises et de leurs stratégies dans la localisation des activités et des emplois à l'échelle du monde.

Les IDE sont également souvent très fluctuants d'une année sur l'autre. Le résultat d'une année donnée pour un pays peut être exceptionnellement gonflé par une opération de grande envergure qui ne traduit pas, bien entendu, une amélioration de même ampleur de l'attractivité d'ensemble de cette économie. D'autres facteurs peuvent d'ailleurs intervenir tout aussi spectaculairement en sens inverse. C'est ce qui a, par exemple, été constaté pour les États-Unis en 2005 : la loi de 2004 sur la création d'emplois ayant permis aux bénéfices rapatriés par les filiales étrangères de sociétés américaines d'être assujettis à un taux d'imposition inférieur au taux normal, on a constaté pour l'année suivante une chute brutale des bénéfices réinvestis à l'étranger (ces derniers étant comptabilisés dans les IDE, les flux sortants des États-Unis vers l'étranger apparaissent ainsi avoir diminué en valeur absolue en 2005 alors qu'ils représentaient environ le quart du total mondial les années précédentes).

²¹⁰ En ajoutant Hong-Kong, la Chine occuperait la seconde place mondiale avec 108,3 milliards de dollars (11,8 % du total mondial).

L'examen des **stocks** d'IDE et de leur évolution sur le moyen terme est donc au moins aussi digne d'intérêt que celui des flux. De ce point de vue, on constate que notre pays se situe en 2005 au troisième rang mondial en matière d'accueil (avec 600,8 milliards de dollars, soit 5,9 % du stock mondial), derrière Les États-Unis (1 625,7 milliards de dollars, 16,0 % du stock mondial) et le Royaume-Uni (816,7 milliards de dollars, 8,1 % du stock mondial). L'importance relativement récente des flux en direction de la Chine ne se traduit pas encore pleinement en termes de stocks (317,9 milliards de dollars, 3,1 % du stock mondial d'IDE)²¹¹.

Quant aux investissements français à l'étranger, ils représentent cette même année 853,2 milliards de dollars (soit 8,0 % du total mondial), à nouveau derrière les États-Unis (2 051,3 milliards de dollars, 19,2 % du stock mondial) et le Royaume-Uni (1 238,0 milliards de dollars, 11,6 % du stock mondial) mais aussi derrière l'Allemagne (967,3 milliards de dollars, 9,1 % du stock mondial).

Fort logiquement, la part de la Chine en tant que pays d'origine des IDE est très réduite comme cela est normal pour un pays émergent (1,5 % des flux sortants et 0,4 % du stock mondial). Globalement, les pays en développement n'ont d'ailleurs accueilli que 36,5 % des flux d'IDE en 2005 (27,2 % du stock mondial) et ne sont à l'origine que de 15,1 % de ces mêmes flux (11,9 % du stock mondial d'IDE sortants).

²¹¹ Mais, là encore, le total Chine + Hong-Kong ferait déjà occuper à cet ensemble le seconde place avec 850,8 milliards de dollars (c'est-à-dire 8,4 % du total mondial).

Tableau 43 : Les investissements directs étrangers (IDE) en 2005

(En % du total mondial)

	Flux d'IDE		Stock d'IDE	
	Entrants	Sortants	Entrants	Sortants
<u>Pays développés</u>	<u>59,2</u>	<u>83,0</u>	<u>70,3</u>	<u>86,9</u>
Union européenne à 25	46,0	71,2	44,4	51,3
Allemagne	3,6	5,9	5,0	9,1
France	6,9	14,9	5,9	8,0
Royaume-Uni	18,0	13,0	8,1	11,6
Italie	2,2	5,1	2,2	2,8
Espagne	2,5	5,0	3,6	3,6
Pays-Bas	4,8	15,3	4,6	6,0
Belgique	2,6	2,9	5,5	4,1
Suède	1,5	3,3	1,7	1,9
Autre Europe	1,3	8,2	2,3	7,2
Norvège	0,4	1,9	0,5	3,4
Suisse	0,6	5,5	1,7	3,7
Amérique du Nord	14,5	2,7	19,6	23,0
États-Unis	10,9	-1,6	16,0	19,2
Canada	3,7	4,4	3,5	3,7
Autres pays développés	-2,7	0,8	4,0	5,4
Japon	0,3	5,9	1,0	3,6
<u>Pays en développement</u>	<u>36,5</u>	<u>15,1</u>	<u>27,2</u>	<u>11,9</u>
Afrique	3,3	0,1	2,6	0,5
Amérique latine et Caraïbes	11,3	4,2	9,3	3,2
Mexique	2,0	0,8	2,1	0,3
Brésil	1,6	0,3	2,0	0,7
Asie et Océanie	21,8	10,7	15,4	8,2
Chine	7,9	1,5	3,1	0,4
Hong-Kong	3,9	4,2	5,3	4,4
<u>Europe centrale et CEI</u>	<u>4,3</u>	<u>1,9</u>	<u>2,5</u>	<u>1,2</u>
Russie	1,6	1,7	1,3	1,1
<u>Total Monde</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Source : Rapport sur l'investissement dans le monde de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED, octobre 2006), calculs Conseil économique et social.

3. Les études les plus récentes sur l'attractivité globale de l'économie française : la confirmation d'un vrai problème d'image et de quelques handicaps

La France possède donc à l'évidence de nombreux atouts sans lesquels le niveau de développement qu'elle a atteint et ses performances en matière d'accueil des investissements étrangers seraient assurément inexplicables. Le Président de la République française rappelait quant à lui devant notre assemblée le 10 octobre dernier que *« nous avons fait le choix d'avoir une sécurité sociale qui nous garantit contre les risques de la vie, un système de santé parmi les meilleurs au monde, des services publics partout et pour tous. Tous ces atouts essentiels pour les Françaises et les Français contribuent aussi à la compétitivité de notre pays. Ce n'est pas un hasard si la France est le deuxième pays au monde pour l'accueil des investissements étrangers et a actuellement la plus forte croissance de la zone euro »*. Il n'en demeure pas moins que ses classements dans les palmarès les plus médiatisés sur la compétitivité et l'attractivité des économies apparaissent souvent décevants et donnent, en tous les cas, une image contradictoire de notre pays :

- notre pays obtient ainsi un rang somme toute honorable dans le *Global Competitiveness Report 2006-2007* publié en septembre 2006 par le Forum économique mondial (Forum de Davos) : il se situe à la 18^{ème} place mondiale (et au 8^{ème} rang des pays de l'Union européenne) sur les 125 pays examinés dans un classement qui voit la Suisse détrôner les États-Unis (6^{ème}), devant trois pays nordiques (Finlande, Suède et Danemark) et Singapour. Mélange d'indicateurs quantitatifs classiques (la dette publique, par exemple) et d'un sondage d'opinions auprès des « décideurs », ce classement vise à indiquer aux investisseurs les pays dans lesquels l'environnement est le plus propice aux affaires. La fiscalité (taux d'imposition, législation) et la « rigidité » du marché du travail apparaissent comme les principaux points faibles de notre pays (qui a reculé de 6 places par rapport au précédent rapport). Sinon, selon ce rapport, *« le pays possède une superbe infrastructure physique en matière de transport, d'énergie et de communication »*. La qualité de l'enseignement primaire et du système de santé sont également soulignés ;

- un document tel que le rapport annuel *Doing Business* 2007, réalisé par la Société financière internationale (SFI, une agence de la Banque mondiale) a, de toute évidence, une valeur très importante pour certains pays qui dépendent de l'aide financière internationale et se doivent de donner des gages en matière de création d'un environnement favorable à la conduite des affaires. Or, les indicateurs retenus ici se concentrent en réalité sur un aspect particulier, celui des contraintes juridiques (entendues comme les coûts que la réglementation impose à l'activité économique). La France se retrouve ainsi paradoxalement, à la fois parmi les pays les plus « réformateurs » (ce qui lui permet de gagner 8 places) mais encore classée seulement à la 35^{ème} place mondiale (sur 175 pays), juste derrière l'Arménie... Toutefois, ses auteurs admettent eux-mêmes que ce classement est insuffisant pour appréhender l'ensemble de la réalité puisqu'il « ne tient pas compte de variables telles que la politique macroéconomique, la qualité de l'infrastructure, l'instabilité des devises, la perception des investisseurs ou le taux de criminalité » ;
- dernier exemple, le *Baromètre 2006 de l'attractivité du site France*, publié comme chaque année par le Cabinet Ernst&Young, souligne l'écart toujours aussi étonnant que l'on peut constater entre la réalité très dynamique des implantations internationales en 2005 et l'image assez négative de notre pays face à la concurrence européenne. Ainsi, « *Le site France défend sa deuxième position [derrière le Royaume-Uni] au sein d'une Europe occidentale qui reste particulièrement attractive pour les investisseurs étrangers* » ; Il « *reste en première position sur les unités de production [...] ainsi que sur la fonction logistique* » et il « *conserve encore sa seconde position sur les fonctions stratégiques décisionnelles* ». Le bilan n'est donc pas si catastrophique même s'il ne faut pas occulter le caractère préoccupant du recul du nombre d'investissements tant pour les sièges sociaux que pour les centres de R&D. La perception des investisseurs est beaucoup plus mitigée : sur les 18 critères de localisation sélectionnés, notre pays n'arrive en tête que pour la « qualité de vie », le Royaume-Uni (11) et l'Allemagne (6) se partageant les autres premières places. Selon cette étude, les avantages concurrentiels de la France (infrastructures, qualification de la main-d'œuvre...) tendraient ainsi à se banaliser alors que ses handicaps sur les critères financiers et la flexibilité s'accroîtraient.

C'est bien le caractère souvent paradoxal de ces publications, souvent sévères pour notre pays, qui a d'ailleurs conduit l'Agence française des investissements internationaux (AFII) à se pencher récemment sur la « *réalité des enquêtes et classements internationaux* »²¹² en passant au crible une vingtaine de classements afin de mettre en évidence leurs différences d'objectifs, de méthodes et de résultats. Elle en conclut, d'une part, que ces institutions mesurent des notions différentes et plus ou moins larges (attractivité, compétitivité, degré de libéralisme économique, qualité des institutions, etc.) et, d'autre part, que « *les classements synthétiques reflètent nécessairement les préconceptions incarnées dans les choix élémentaires et dans les pondérations* ».

Pour autant, notre pays ne saurait se reposer sur ses acquis dans un contexte de concurrence exacerbée entre pays pour l'accueil des IDE. Il doit, au contraire, tout faire pour valoriser ses atouts et remédier autant que possible aux faiblesses qui lui sont reconnues. Notre assemblée considérait dans son avis *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* que notre pays devait ainsi « *mettre l'accent, à la fois, sur la promotion de l'image de l'économie française, la stabilité juridique et la simplification de nos pratiques administratives, une meilleure lisibilité du droit du travail, l'établissement de règles du jeu au niveau européen en matière fiscale sans attendre tout des autres, une mise en valeur de notre protection sociale en refusant la perspective de déséquilibres exponentiels, le renforcement et l'amélioration de notre système de formation, un effort soutenu en matière d'infrastructures et une efficacité accrue de nos dépenses de recherche et d'innovation* ». Ces orientations n'ont rien perdu de leur pertinence.

C'est bien aussi le souci de ne pas relâcher les efforts déjà engagés qui a conduit le Premier ministre à privilégier, à l'occasion de la réunion du Conseil stratégique de l'attractivité du 29 janvier 2007, quatre directions : « *poursuivre le travail de simplification des réglementations publiques* » ; « *renforcer encore les liens entre les entreprises, la recherche et l'Université* » ; « *mobiliser l'ensemble de notre réseau diplomatique pour attirer les talents étrangers dans notre pays* » ; « *améliorer l'accueil que nous réservons aux foires, salons et congrès sur notre territoire* ».

*
* *

²¹² www.investinfrance.org. On trouvera également une approche critique de ces classements dans le rapport *Compétitivité* de Mme Michèle Debonneuil et M. Lionel Fontagné (Rapport au Conseil d'analyse économique, La Documentation française, mai 2003).

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	De l'énergie primaire à la consommation finale	13
Tableau 2 :	Emissions de CO ₂ dues aux seuls usages énergétiques	23
Tableau 3 :	Comparaison des structures de consommation d'énergie primaire dans le monde, dans l'Union européenne et en France	40
Tableau 4 :	La production d'électricité dans le monde, dans l'Union européenne et en France par source d'énergie	41
Tableau 5 :	L'électricité produite à partir des différents types d'énergies renouvelables dans l'Union européenne à 15	44
Tableau 6 :	Ensemble des pays industrialisés : équilibre ressources- emplois	57
Tableau 7 :	La croissance des principaux pays industrialisés	58
Tableau 8 :	PIB de la zone euro et des principaux pays de la zone euro	60
Tableau 9 :	La décomposition du taux de marge des sociétés non financières	63
Tableau 10 :	Évolution de l'emploi par secteur institutionnel	67
Tableau 11 :	Évolution de l'emploi	70
Tableau 12 :	Nombre de chômeurs inscrits à l'ANPE selon leur catégorie, à la fin février 2007	82
Tableau 13 :	Les exonérations de cotisations sociales en 2007	84
Tableau 14 :	Structure et évolution du revenu primaire des ménages	92
Tableau 15 :	Les transferts sociaux reçus et versés par les ménages	98
Tableau 16 :	Revenu disponible brut des ménages	99
Tableau 17 :	Évolution du revenu	100
Tableau 18 :	Écarts à la moyenne de l'indice des prix à la consommation par catégories de ménages (maximum et minimum)	106
Tableau 19 :	Les revenus disponibles, selon le type de ménage, en euros par mois en 2004	114
Tableau 20 :	Masse des niveaux de vie détenus par chaque décile	115
Tableau 21 :	Niveau de vie moyen et évolution en pouvoir d'achat, selon la catégorie sociale de la personne de référence du ménage	116
Tableau 22 :	La structure des niveaux de vie selon les niveaux de diplôme de la personne de référence	116
Tableau 23 :	La structure des niveaux de vie selon la tranche d'âge de la personne de référence	117
Tableau 24 :	La structure des niveaux de vie selon la localisation du ménage	118
Tableau 25 :	Le montant des actifs non financiers détenus par les ménages et sa part dans le total national	122
Tableau 26 :	La répartition des masses de patrimoine	124

Tableau 27 :	Les inégalités de patrimoine par catégorie socio-professionnelle de la personne de référence du ménage	125
Tableau 28 :	Les indicateurs de pauvreté de 1996 à 2004.....	129
Tableau 29 :	L'exposition relative au risque de pauvreté.....	130
Tableau 30 :	La structure des ménages selon le statut de logement	137
Tableau 31 :	La part des loyers dans le revenu	138
Tableau 32 :	L'évolution de la structure par âge de la population	140
Tableau 33 :	L'évolution des populations régionales à l'horizon 2030	142
Tableau 34 :	Les dépenses de protection sociale à l'horizon 2050	148
Tableau 35 :	La structure géographique des échanges commerciaux de biens de la France pour l'année 2005.....	154
Tableau 36 :	Positions budgétaires aux États-Unis, en Europe et au Japon.....	168
Tableau 37 :	Contribution à la variation du solde public en 2006.....	169
Tableau 38 :	Écart entre réalisations en 2006 et Programmes de stabilité de décembre 2005 dans la zone euro.....	170
Tableau 39 :	Évolutions budgétaires dans la zone euro	171
Tableau 40 :	Capacité (+) ou besoin (-) de financement par sous-secteur des administrations publiques	172
Tableau 41 :	La dette des APU en fin d'année et sa répartition par sous-secteurs.....	173
Tableau 42 :	Les soldes du régime général de la Sécurité sociale par branche	174
Tableau 43 :	Les investissements directs étrangers (IDE) en 2005.....	187
Graphique 1 :	La consommation d'énergie dans le monde en 2005	9
Graphique 2 :	Accroissement de la consommation mondiale d'énergie, 2004-2005	10
Graphique 3 :	Les énergies consommées dans le monde en 2005.....	11
Graphique 4 :	L'accroissement de la consommation mondiale par type d'énergie en 2005.....	12
Graphique 5 :	L'accroissement de la consommation d'électricité dans le monde en 2005	14
Graphique 6 :	Les sources de la production électrique en 2005.....	15
Graphique 7 :	L'accroissement des émissions de CO ₂ dans le monde.....	22
Graphique 8 :	L'évolution des températures moyennes depuis 1850.....	26
Graphique 9 :	La situation des différents pays au regard des objectifs de Kyoto.....	33
Graphique 10 :	La part de chaque pays dans la production totale d'énergie nucléaire dans l'Union européenne à 27	42
Graphique 11 :	L'intensité énergétique de l'économie des États-membres de l'Union européenne à 27 pays, des États-Unis et du Japon en 2004.....	47
Graphique 12 :	Les dynamiques de consommation d'énergie.....	48
Graphique 13 :	Evolution du taux de marge des sociétés non financières	63

Graphique 14 :	Evolution du PIB et création nette d'emplois dans le secteur marchand.....	69
Graphique 15 :	Effectif des générations atteignant 20-24 ans pour 100 personnes atteignant 60-64 ans.....	71
Graphique 16 :	La dépense globale pour la formation professionnelle et l'apprentissage continue de reculer en % du PIB.....	88
Graphique 17 :	Les évolutions moyennes de salaire cachent de fortes disparités en 2003.....	101
Graphique 18 :	L'évolution des budgets contraints.....	107
Graphique 19 :	Distribution des niveaux de vie et du revenu disponible mensuel des ménages en 2004	113
Graphique 20 :	Evolution comparée du montant du RMI et du salaire de base de l'ensemble des salariés depuis 2000	136
Graphique 21 :	Les taux de fécondité dans les 27 pays de l'Union européenne	145
Graphique 22 :	La répartition des exportations mondiales en 2005	150
Graphique 23 :	Les taux d'intérêt directeurs de la Réserve fédérale, de la BCE et de la Banque d'Angleterre depuis le lancement de l'euro	159
Graphique 24 :	L'évolution de la parité euro-dollar au cours des douze derniers mois	163
Encadré 1 :	L'ambivalence de la position américaine	31
Encadré 2 :	Des enjeux essentiels pour l'Afrique.....	36
Encadré 3 :	Les évolutions technologiques dans le domaine de l'énergie..	51
Encadré 4 :	La persistance des divisions sexuelles du travail	68
Encadré 5 :	Les difficultés de la mesure du chômage	73
Encadré 6 :	Les inégalités face au chômage.....	75
Encadré 7 :	Le bouclage de la population active en 2006	76
Encadré 8 :	Le maquis des aides publiques aux entreprises	85
Encadré 9 :	Les effets sur l'emploi des dispositifs ciblés d'aide à l'emploi marchand et non marchand en 2006	86
Encadré 10 :	Une inflation qui paraît maîtrisée.....	105
Encadré 11 :	Les données en termes de revenu salarial.....	121
Encadré 12 :	L'approche de la pauvreté par les conditions de vie	132
Encadré 13 :	Le rôle international de l'euro depuis 1999.....	164

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

L'avis annuel de conjoncture du Conseil économique et social qui intervient à une période charnière fournit l'occasion de passer en revue les problèmes auxquels est confronté notre pays.

Il trace également des pistes de nature à faciliter la conciliation, par la politique économique, sociale et environnementale, des fondements quantitatifs et qualitatifs du développement durable.