

Document mis
en distribution
le 13 octobre 1998



N° 1111

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 1998.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 1999 (n° 1078),

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

LES OBJECTIFS :
CONFORTER LA CROISSANCE ET L'EMPLOI,
APPROFONDIR LA SOLIDARITÉ,
ALLÉGER LES PRÉLÈVEMENTS.

Volume 1

PAR M. DIDIER MIGAUD

Rapporteur général,

Député

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :

M. Augustin Bonrepaux, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jegou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Alain Belviso, Christian Bergelin, Eric Besson, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, Guy Lengagne, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Jean-Pierre Soisson, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

SOMMAIRE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

PREMIÈRE PARTIE : LES OBJECTIFS : CONFORTER LA CROISSANCE, DÉVELOPPER L'EMPLOI, APPROFONDIR LA SOLIDARITÉ

CHAPITRE PREMIER : Un environnement international DÉGRADÉ ET INSTABLE, AU SEIN DUQUEL LA ZONE EURO BÉNÉFICIE DE MEILLEURES PERSPECTIVES

A.- UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DÉGRADÉ ET INSTABLE

- 1.- Une croissance mondiale ralentie
- 2.- Un environnement financier en crise

B.- DES ÉCONOMIES AFFAIBLIES OU EN VOIE DE RALENTISSEMENT EN DEHORS DE LA ZONE EURO

- 1.- La persistance de la crise au Japon
- 2.-L'incertitude sur la reprise des économies émergentes d'Asie
- 3.-La fragilité des économies des pays d'Europe de l'Est et d'Amérique latine
- 4.-Une moindre croissance dans les pays anglo-saxons

C.- DES PERSPECTIVES PLUS FAVORABLES POUR LA ZONE EURO

- 1.-Une croissance plus ferme, recentrée sur les facteurs internes
- 2.-La possibilité de tirer parti de certains des effets de la crise asiatique

CHAPITRE II : LA CROISSANCE FRANÇAISE RETROUVÉE A BESOIN D'ÊTRE CONFORTÉE

A.- UNE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT DANS UN CONTEXTE DE BONNE SANTÉ FINANCIÈRE DES ENTREPRISES

- 1.- Le réveil de l'investissement
- 2.- La bonne santé financière des entreprises

B.- UNE FORTE CROISSANCE DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES

- 1.-Une progression du pouvoir d'achat du revenu disponible liée aux créations d'emplois
- 2.-Une inflation maîtrisée
- 3.-Un regain de confiance des ménages

C.- LES BUDGETS ÉCONOMIQUES POUR 1999

- 1.-Un scénario international « gris et contrasté »
- 2.-La zone euro : un pôle de croissance dans un environnement instable

CHAPITRE III : LE BUDGET POUR 1999 DOIT MARQUER L'ENTRÉE RÉUSSIE DE LA FRANCE DANS LA ZONE EURO

A.- LE DESSERREMENT DE LA CONTRAINTE COMMERCIALE.

- 1.-Une nouvelle amélioration des échanges extérieurs
- 2.-Une progression des importations liée à la reprise économique
- 3.-Une contraction relative des exportations

B.- LE CHANGEMENT DE NATURE DE LA CONTRAINTE FINANCIÈRE

- 1.-La « nouvelle donne » monétaire
- 2.-Les effets bénéfiques de l'union monétaire

C.- LE NÉCESSAIRE SOUTIEN À L'INTÉGRATION DES ENTREPRISES FRANÇAISES DANS L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

- 1.- L'internationalisation de l'économie française
- 2.- La nécessaire amélioration de la compétitivité de nos entreprises

D.- LA POURSUITE DE L'ASSAINISSEMENT DE NOS FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE IV : LE BUDGET DOIT ÉGALEMENT FAVORISER LE RENFORCEMENT DE LA COHÉSION SOCIALE, ENCORE TROP FRAGILE

A.- LE MARCHÉ ET LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : DES PROGRÈS QUI RESTENT À AMPLIFIER

- 1.-La contribution des différents secteurs d'activité à l'amélioration de l'emploi
- 2.-Une diminution globale du nombre des chômeurs en 1998
- 3.-Une amélioration encore trop inégale selon les catégories de demandeurs d'emploi
- 4.-La nécessité d'accroître l'efficacité des politiques spécifiques de l'emploi
- 5.-Le choix d'une politique de l'emploi ambitieuse
- 6.- Un dialogue social renforcé

B.- LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE : UN CHANTIER TOUJOURS RENOUVELÉ

- 1.-Lutter contre la précarité
- 2.-Veiller au respect des droits fondamentaux
- 3.- Favoriser l'égalité des chances

DEUXIÈME PARTIE : QUELLE POLITIQUE BUDGÉTAIRE POUR LA FRANCE AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ?

CHAPITRE PREMIER : LES FINANCES PUBLIQUES FACE AU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE : LE POLITIQUE A-T-IL TOUJOURS UNE MARGE DE MANOEUVRE ?

A.- L'ASSAINISSEMENT ET LA STABILITÉ BUDGÉTAIRES ONT ÉTÉ ÉRIGÉS EN VERTUS CARDINALES

- 1.-L'assainissement des finances publiques devra se poursuivre
- 2.-La stabilité budgétaire suppose le respect d'une norme stricte, mais ne peut s'y résumer

B.- LE POTENTIEL RÉGULATEUR DES FINANCES PUBLIQUES A ÉTÉ PRÉSERVÉ, TOUT EN ÉTANT FORTEMENT ENCADRÉ

- 1.-La limitation du déficit à 3% du PIB : entre souplesse et fermeté
- 2.-Les capacités régulatrices de la politique budgétaire nécessitent d'être renforcées
- 3.-La pluriannualité : de la rénovation des conceptions budgétaires à la refondation de l'action publique

CHAPITRE II : LA COOPÉRATION ET L'HARMONISATION DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES ET FISCALES : UNE RÉPONSE A L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DE L'EUROPE

A.- COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET « FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE »

1.-La nécessité d'une convergence des politiques budgétaires

2.-Quelles méthodes et quels instruments de coordination ?

B- UNE NÉCESSAIRE, MAIS DIFFICILE, HARMONISATION DES FISCALITÉS

1.-L'avènement de l'euro rend encore plus souhaitable une coordination approfondie en matière fiscale

2.-Une relance récente du processus d'harmonisation fiscale, dans un cadre juridique contraignant

CONCLUSION

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- Audition de MM. Dominique STRAUSS-KHAN, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et Christian SAUTTER, secrétaire d'Etat au budget

II.- Audition de M. Christian SAUTTER, Secrétaire d'Etat au budget

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

PREMIÈRE PARTIE

LES OBJECTIFS :

CONFORTER LA CROISSANCE

DÉVELOPPER L'EMPLOI

APPROFONDIR LA SOLIDARITÉ

Si le bilan économique et financier au milieu de l'année dernière montrait une « France en panne », les nouvelles orientations mises en oeuvre à partir de l'été 1997 auront permis une remise en mouvement aussi bien sur le chemin de la croissance que sur la voie de la convergence européenne.

L'objectif, que d'aucuns jugeaient irréaliste, d'une croissance de 3% en 1998 devrait être atteint, voire légèrement dépassé.

Le « bouclage budgétaire », que les mêmes avaient jugé impossible, a été effectué sans imposer des sacrifices supplémentaires à l'ensemble des Français. L'amélioration constatée aujourd'hui dégagé des marges appréciables pour développer encore la stratégie de croissance et de solidarité, que les Français ont appelée de leurs vœux en mai-juin 1997.

L'horizon international s'est cependant obscurci. Amplifié par la brutalité des réactions des marchés financiers, symptôme des dérèglements inhérents à un capitalisme incontrôlé, l'enchaînement des crises - asiatique, japonaise, russe...- constitue un choc majeur, que les économies européennes, en marche vers l'euro, doivent garder la capacité de surmonter.

Les perspectives économiques en Europe restent favorables et, avec un projet de budget qui réinvestit judicieusement les « fruits de la croissance » retrouvée, notre pays peut - sauf tourmente mondiale - espérer tenir la prévision de croissance, prudemment révisée, de 2,7% pour 1999, en phase avec les plus récentes prévisions du FMI prenant en compte les derniers développements des désordres financiers internationaux connus à la mi-septembre 1998.

La croissance, d'abord alimentée par l'exportation, repose désormais sur la demande intérieure, comme y incitaient les orientations de politique économique arrêtées il y a un an. La consommation, bénéficiant de la hausse du pouvoir d'achat et du retour de la confiance, a contribué à une réorientation favorable de la demande.

L'investissement, trop longtemps hésitant, est enfin reparti et, nourri des perspectives maintenues de croissance, devrait, à son tour, alimenter celle-ci.

Cette croissance autonome, si elle contribue à une certaine vigueur des importations, ne remet cependant pas en cause l'équilibre de nos échanges extérieurs. Structurellement, notre balance commerciale peut supporter tant le ralentissement des exportations lié à la crise mondiale, d'ailleurs atténué par l'orientation privilégiée de nos ventes vers une Europe occidentale aux perspectives satisfaisantes, que le raffermissement des importations résultant du dynamisme de la consommation des ménages et du redressement de l'investissement. Par ailleurs, l'inflation est contenue, et la perspective de la mise en place de l'euro a préservé l'Europe des turbulences financières, lui permettant de bénéficier de taux d'intérêts historiquement bas.

Bouclant un cercle vertueux, la croissance, recentrée sur les composantes internes de la demande, a permis d'enregistrer un redressement de l'emploi et un repli du taux de chômage, ce qui génère des revenus soutenant la consommation et raffermi encore la confiance des ménages.

Dans ce contexte, qui reste encourageant en dépit des incertitudes externes, le partage des « fruits de la croissance » fait l'objet d'arbitrages raisonnables et équilibrés :

- 16 milliards de francs sont affectés au financement des priorités de la Nation, avec une progression de 1% en volume des dépenses, cette progression maîtrisée étant permise par un effort sans précédent de redéploiement de la dépense publique ;

- quelque 21 milliards de francs sont consacrés à une nouvelle réduction du déficit budgétaire contribuant à envisager globalement, pour 1999, un besoin de financement des administrations publiques de 2,3%, le budget de l'Etat devant atteindre, pour la première fois depuis 1991, l'équilibre primaire ;

- enfin, environ 16 milliards de francs confortent le mouvement de décade des prélèvements obligatoires, amorcé en 1998, dans le cadre d'un processus tendant à réorienter notre système fiscal vers l'emploi et la justice sociale.

S'il est nécessaire de profiter de la croissance retrouvée pour reconstituer des marges pour l'avenir, les aléas liés à l'environnement international doivent, en effet, inciter à une certaine prudence et cette croissance doit donc être confortée.

L'évolution maîtrisée de la dépense participe ainsi de la volonté d'inscrire dans le moyen terme les priorités politiques de la majorité plurielle : agir rapidement et puissamment pour l'emploi et la solidarité, en poursuivant l'effort de soutien à la croissance engagé l'an dernier.

La réduction du déficit est un impératif autant social qu'économique. Le déficit alimente, en effet, un endettement qui conduit à prélever sur les revenus d'activité pour servir des intérêts, c'est-à-dire, en fait, à favoriser la « rente » au détriment des entrepreneurs et des classes moyenne et populaire. Le poids du service de la dette dans le budget est tel que la dette « nourrit la dette », et accroît la « viscosité » du budget. Par ailleurs, il convient de dégager, en phase de haute conjoncture, les marges qui permettront, le cas échéant, de faire face à un éventuel ralentissement économique dans le respect de nos engagements européens.

La volonté de **diminuer les prélèvements obligatoires** prend en compte le poids désormais unanimement jugé excessif de notre fiscalité, même si les comparaisons internationales souvent mises en avant doivent être tempérées par la prise en considération du niveau des prestations collectives, résultant lui-même des traditions nationales et des exigences du corps social. L'exercice est d'autant plus méritoire que, parallèlement, il a été résolument entrepris de mettre en cause une situation fiscale déséquilibrée, en procédant à une nouvelle approche de la répartition de nos impôts entre les prélèvements pesant sur le travail et ceux pesant sur le capital, et en allégeant la charge fiscale des ménages les plus modestes.

CHAPITRE PREMIER

UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DÉGRADÉ ET INSTABLE, AU SEIN DUQUEL LA ZONE EURO BÉNÉFICIE DE MEILLEURES PERSPECTIVES

Après des années de perspectives favorables vis-à-vis desquelles tranchait la faible croissance de l'économie de l'Europe continentale, l'économie mondiale offre pour les années 1998 et 1999 une image inversée. Les onze Etats de la zone euro ⁽¹⁾ se trouvent en effet dans une situation plus favorable que le reste du monde grâce à une accélération de la croissance qui fait figure d'exception dans une économie internationale fortement ralentie dans son ensemble.

Cette évolution est d'abord la conséquence de la crise asiatique, qui a provoqué des perturbations profondes : des crises monétaires et financières en chaîne en Asie se propageant, par contagion, d'un pays à l'autre au fur et à mesure que la défiance des investisseurs se manifestait, et entraînant une récession, ou, au mieux, un fort ralentissement économique, alors que ces pays émergents d'Extrême-Orient avaient représenté l'élément le plus dynamique de l'économie internationale dans les années antérieures ; la fragilisation des autres économies émergentes d'Europe de l'Est et d'Amérique latine, sous l'effet des mêmes mécanismes, fragilisation qui a même conduit à la crise en Russie et au Brésil ; une forte chute du prix des matières premières, au premier rang desquelles le pétrole, dont les Etats producteurs se

(1) Outre la France, les pays de la zone euro sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal.

trouvent ainsi fortement pénalisés ; l'aggravation des difficultés de l'économie du Japon, atone depuis le début de la décennie.

Mais, l'inversion du contexte économique provient également du ralentissement des économies anglo-saxonnes, après plusieurs années satisfaisantes, pour partie en raison de la crise asiatique, certes, mais plus sûrement sous l'effet de facteurs liés à l'achèvement d'un cycle normal de croissance.

Enfin, on ne saurait trop insister sur l'importance des facteurs internes aux économies d'Europe continentale, puisque l'année 1998 est marquée par une évolution favorable de la consommation et de l'investissement, qui viennent opportunément prendre le relais du commerce extérieur au moment où les débouchés à l'exportation se réduisent.

La crise russe, qui s'est exacerbée au milieu du mois d'août 1998, la crise latino-américaine, apparue dans le courant du mois de septembre, notamment au Brésil, et la crise financière mondiale ne semblent pas devoir fondamentalement remettre en cause ces perspectives d'une économie internationale présentant des conjonctures profondément décalées entre les grandes régions, même si toutes leurs conséquences sont loin d'être mesurées. Notamment, le rôle de l'économie russe semble suffisamment restreint au niveau européen, pour ne pas provoquer une inversion des tendances de fond décelées par les prévisionnistes dès le printemps 1998. La crise russe devrait ainsi seulement affaiblir la reprise européenne, ce dont le Gouvernement a d'ailleurs tenu compte en corrigeant légèrement, au début du mois de septembre, ses prévisions de croissance pour 1999 (2,7%, au lieu de 2,8% envisagés en juillet dernier).

Ces crises attirent néanmoins notre attention sur l'importance des facteurs d'incertitude : la crise financière dans les économies émergentes d'Amérique latine et d'Europe de l'Est ; l'évolution des marchés boursiers mondiaux ; la difficulté du Japon à procéder à une relance de son économie, après l'échec de nombreux plans ; la portée de l'engagement des pays du G7 à favoriser une croissance tirée par la demande intérieure. Ces éléments rendent, cette année, particulièrement malaisée la présentation des perspectives économiques internationales.

En outre, la parité du dollar par rapport à l'euro constitue un facteur d'incertitude majeur pour la croissance européenne. A cet égard, les hypothèses associées au projet de loi de finances retiennent un cours de 6 francs pour l'année 1999. Pour être établie selon la méthode habituelle, cette prévision paraît cependant, en l'état, quelque peu en décalage avec la réalité d'aujourd'hui, voire des anticipations.

A.- UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DÉGRADÉ ET INSTABLE

1.- Une croissance mondiale ralentie

a) Le moindre dynamisme de la croissance mondiale et du commerce international

La croissance mondiale pourrait être de l'ordre de 2,5% en 1999, soit une légère reprise par rapport au taux de 2,2%, voire de 2% selon les prévisions révisées du FMI, de l'année 1998. Néanmoins, cette perspective est très en retrait par rapport au dynamisme des années passées (4,1% en 1997).

Témoin de ce ralentissement, le commerce mondial s'avère moins dynamique. Selon les estimations de l'OCDE ⁽²⁾, sa croissance en volume s'établirait à 7,1% seulement en 1998 et 7% en 1999, très en retrait par rapport à la progression de 9,8% constatée en 1997, essentiellement sous l'effet de la réduction des importations des pays émergents d'Asie et de l'impact de la diminution des recettes d'exportation des pays producteurs de pétrole et de produits de base, affectés par la chute des cours consécutive à la crise asiatique. Plus récentes, les prévisions du rapport économique, social et financier, confirment cette inflexion du commerce mondial avec 7,3% en 1998 et 5,4% en 1999.

Le commerce interne aux pays de l'OCDE augmenterait, pour sa part, plus vite que la moyenne du commerce mondial, avec 9,6% en 1998 et 7,5% en 1999. Les exportations de ces pays vers les pays tiers n'augmenteraient que de 2,1% en 1998 et de 5,7% en 1999, contre 7,2% en 1997, en conséquence de la contraction des débouchés dans les économies émergentes. Les importations réalisées par les pays de l'OCDE, favorisées par la forte dépréciation des monnaies des pays d'origine des produits concernés, seraient moins affectées, avec des taux de progression de 6,1% en 1998 et de 6,7% en 1999, en retrait il est vrai par rapport à celui de 1997, qui était de 7,8%.

b) La crise asiatique et ses conséquences

La crise asiatique est apparue lorsque, face à la dégradation de la situation financière des banques et entreprises des pays émergents d'Asie du sud-est, les capitaux internationaux se sont massivement désengagés des pays concernés, l'un après l'autre. Le premier pays touché a été la Thaïlande, dès le 2 juillet 1997. Ensuite, la crise s'est propagée aux Philippines, à l'Indonésie, puis à Hong Kong, ce qui a provoqué une importante crise boursière internationale dans la semaine du 20 octobre, et enfin, à la Corée. Le FMI a dû intervenir afin de s'assurer que la liquidité des pays concernés serait préservée.

Sur le fond, la crise s'explique par un certain nombre de facteurs, certains structurels, d'autres conjoncturels.

S'agissant des facteurs structurels, on note le manque de transparence et de rigueur du contexte dans lequel certaines des économies émergentes ont évolué : opacité des modes de direction des entreprises, insuffisante définition des droits de propriété, manque d'information sur la situation financière des emprunteurs, absence de règles prudentielles et de système efficace de surveillance, notamment des banques, spéculation effrénée, financement par l'emprunt international d'investissements à la rentabilité douteuse dans quelques secteurs exportateurs et l'immobilier, et parfois, systèmes politiques faibles et insuffisamment soucieux de l'intérêt collectif.

(2) Perspectives économiques, n° 63, juin 1998.

En ce qui concerne les facteurs conjoncturels, le lien des monnaies avec le dollar s'est avéré préjudiciable dès lors que ce dernier s'est apprécié, érodant la compétitivité de ces économies très dépendantes de leurs débouchés à l'exportation.

Une fois que la défiance des investisseurs se fut manifestée, le reflux des financements en provenance de l'étranger a rendu impossible le maintien de ce lien avec le dollar, provoquant une accélération du phénomène de retrait et le décrochage successif des différents pays affectés au fur et à mesure que les risques étaient réévalués, et que les arbitrages défavorables se portaient d'un pays à l'autre, dans le cadre d'un effet dit « de domino ».

La crise des changes et le retrait des capitaux ont entraîné une crise de liquidité d'autant plus forte que la dépréciation des monnaies a accru le poids de l'endettement contracté en devises étrangères, provoquant la faillite de nombreuses banques et institutions financières locales et un effondrement du crédit. Ce dernier a entraîné des faillites industrielles ainsi que de fortes tensions sur les taux d'intérêt accompagnées, en outre, d'un élargissement des écarts de taux sur les financements en devises.

Cette crise de liquidité a amplifié l'ajustement des prix des actifs financiers et immobiliers et a paralysé l'activité économique. Ses effets n'ont été estompés que partiellement, grâce à l'intervention de la communauté internationale et aux programmes de soutien mis en oeuvre par le FMI au profit de la Thaïlande, de l'Indonésie et de la Corée du Sud.

Selon le rapport annuel du FMI, rendu public le 13 septembre 1998, les engagements de la communauté internationale et du FMI en réponse à la crise asiatique pour la Corée, la Thaïlande et l'Indonésie, compte non tenu des engagements à l'égard des Philippines, atteignaient 117,7 milliards de dollars le 23 juillet 1998, comme l'indique le tableau ci-après.

ENGAGEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE EN RÉPONSE À LA CRISE ASIATIQUE

(en milliards de dollars)

Pays	ENGAGEMENTS				Versements du FMI
	FMI	Multilatéraux (a)	Bilatéraux (b)	Total	
Indonésie	11,2	10,0	21,1*	42,3	5,0
Corée	20,9	14,0	23,3	58,2	17,0
Thaïlande	4,0	2,7	10,5	17,2	2,8
Total	36,1	26,7	54,9	117,7	24,8

Source : Fonds monétaire international.

* estimation

a) les engagements d'origine multilatérale sont ceux de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement ;

b) les contributions d'origine bilatérale en faveur de l'Indonésie et de la Corée ont constitué une seconde ligne de défense.

Sur le plan de la croissance, la crise asiatique s'est traduite par une forte chute de l'activité, qui n'a pas été sans conséquences sur les pays développés, notamment le Japon dont les difficultés ont été aggravées.

Néanmoins, s'agissant des pays occidentaux, les effets de la crise apparaissent assez limités.

Le secrétariat de l'OCDE a procédé à une estimation des effets de la crise sur les pays de l'organisation, que résume le tableau ci-après.

**EFFETS DE LA CRISE DANS LES PAYS ÉMERGENTS D'ASIE
SUR LES PAYS DE L'OCDE EN 1998 ET 1999**

(écarts par rapport au scénario fondé sur l'absence de crise en Asie)

	Croissance du PIB réel (%)		Niveau du PIB réel (%)	Balance courante (en milliards de dollars)	
	1998	1999	1999	1998	1999
Etats-Unis	- 0,4	- 0,4	- 0,8	- 13	- 27
Japon	- 1,3	- 0,7	- 2,0	- 12	- 22
Union européenne	- 0,4	- 0,2	- 0,6	- 19	- 28
Canada	- 0,2	- 0,3	- 0,5	- 2	- 3
Australie et Nouvelle-Zélande	- 0,9	- 0,1	- 1,0	- 3	- 4
Total OCDE, hors Corée	- 0,5	- 0,3	- 0,8	- 53	- 90
Corée	- 6,8	- 2,6	- 9,2	+ 28	+ 34
Total OCDE	- 0,7	- 0,4	- 1,1	- 26	- 55

Source : Perspectives économiques, n° 63, juin 1998.

« Il ressort des chiffres que l'impact négatif sur la croissance globale de la zone de l'OCDE, à l'exclusion de la Corée, est d'environ un demi pour cent en 1998 et d'environ un quart pour cent en 1999, soit au total quelque trois quarts pour cent du PIB⁽³⁾. Comme indiqué dans le n° 62 des Perspectives économiques de l'OCDE, le Japon est le plus touché et l'impact en 1998 est aussi relativement important en Australie et en Nouvelle-Zélande. Les répercussions sur les Etats-Unis sont similaires à celles ressenties par l'Union européenne, les engagements commerciaux de ces deux régions vis-à-vis des économies de marché émergentes d'Asie n'étant pas très différents. La variation globale des balances courantes dans la zone de l'OCDE, à l'exclusion de la Corée, s'établit aux alentours de 90 milliards de dollars ». ⁽⁴⁾

En ce qui concerne les effets de la crise dans les pays asiatiques émergents, de même que ceux de l'atonie persistante de l'économie japonaise, sur les économies occidentales, ils sont assez largement compensés par les conséquences de la baisse des taux obligataires et par

(3) NDLR : 0,75%.

(4) Perspectives économiques, n° 63, juin 1998.

celles de la détente monétaire, qui se traduit par une baisse des taux d'intérêt, ainsi que par la baisse des prix du pétrole.

De son côté, la direction de la prévision a tenté d'apprécier, de manière plus générale, les effets de la crise économique en Asie.

IMPACT INTERNATIONAL DE LA CRISE ASIATIQUE

Ecart par rapport à un scénario sans crise	Crise dans les pays émergents d'Asie		Crise au Japon		Baisse des taux obligataires et détente monétaire		Impact global de la crise, y compris baisse du prix du pétrole	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Niveau du PIB (en %)								
Etats-Unis	- 0,5	- 0,7	- 0,3	- 0,7	0,3	0,6	- 0,4	- 0,7
Union européenne	- 0,5	- 0,8	- 0,4	- 0,9	0,3	0,8	- 0,6	- 0,8
Allemagne	- 0,6	- 1,0	- 0,5	- 1,1	0,4	1,0	- 0,6	- 1,0
France	- 0,5	- 0,8	- 0,3	- 0,9	0,2	0,7	- 0,5	- 0,9
Niveau des prix (en %)								
Etats-Unis	- 0,8	- 1,6	- 0,3	- 1,3	0,3	1,2	- 0,9	- 1,8
Union européenne	- 0,5	- 1,0	- 0,2	- 0,8	0,0	0,3	- 0,7	- 1,6
Allemagne	- 0,3	- 1,0	- 0,1	- 0,6	0,0	0,3	- 0,3	- 1,4
France	- 0,2	- 0,6	- 0,2	- 0,7	0,0	0,1	- 0,5	- 1,3

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Direction de la prévision.

Ainsi, selon la direction de la prévision, « globalement, on peut estimer que la crise asiatique et les difficultés japonaises coûteront de l'ordre d'un demi point de croissance à l'Europe en 1998, comme en 1999. Aux Etats-Unis, l'impact de la crise serait légèrement inférieur. La crise est également un important facteur de désinflation (selon les pays, l'inflation serait réduite d'un demi point à un point cette année comme l'an prochain) ».

2.- Un environnement financier en crise

a) Une sphère monétaire et financière en crise

L'environnement monétaire et financier international apparaît à l'automne 1998 en crise après avoir été profondément agité et perturbé au cours de l'année. Les fortes baisses boursières et monétaires, souvent corrigées par des hausses tout aussi soudaines, en témoignent.

A l'origine de l'agitation des marchés, on observe le renforcement de plusieurs facteurs susceptibles de provoquer des transferts massifs de capitaux et de fortes chutes des monnaies ou des valeurs mobilières :

– une défiance vis-à-vis des pays émergents qui n’ont pas été affectés directement par la crise asiatique et par la crise russe : pays de l’Europe orientale ; pays d’Amérique latine ; Chine ;

– une incertitude sur l’évolution des cours des actions américaines, qui ont beaucoup augmenté ces dernières années et dont le niveau reste très élevé eu égard aux bénéfices distribués, face aux perspectives de ralentissement de l’économie américaine et aux interrogations sur l’évolution des profits des entreprises dans un contexte de restriction des marchés, notamment au plan international ;

– des inquiétudes latentes, maintenant reléguées au second plan avec l’amplification de la crise et les craintes d’une récession affectant une majorité de pays, sur une éventuelle reprise de l’inflation dans les pays développés et un durcissement corrélatif de la politique monétaire. Ce phénomène a particulièrement affecté les Etats-Unis, où les marchés attendaient avec une impatience particulière les décisions de la Réserve fédérale relatives aux taux d’intérêt ;

– une inquiétude sur le devenir des créances douteuses des établissements bancaires et financiers, dont certains, avec l’internationalisation des marchés et la globalisation des économies, se sont fortement engagés sur les pays émergents d’Asie, d’Amérique latine, de Russie et d’Europe centrale et orientale ;

– une vigilance sur le maintien des capacités d’intervention internationale pour limiter l’ampleur des crises de défiance affectant la liquidité d’un pays.

A cet égard, le rapport annuel du FMI récemment publié note que le ratio de liquidité du fonds, défini comme le rapport des ressources utilisables et des engagements liquides, est passé de 120,5% à 48,8% du 30 avril 1997 au 30 avril 1998.

Si ce taux est inférieur au niveau jugé raisonnable de 70%, les capacités d’intervention du fonds apparaissent pour le futur préservées, d’une part, grâce aux Accords généraux d’emprunts qui permettent au FMI de mobiliser 15 milliards de dollars auprès des Etats ou des banques centrales de onze pays⁽⁵⁾ pour soutenir, dans le cadre de son fonds d’urgence, l’économie d’un pays en cas d’urgence et de risque de crise, et d’autre part, grâce à l’augmentation de 45% des quotas (qui constituent les fonds propres du FMI) décidée cette année.

La montée de la défiance a conduit à une crise financière généralisée, qui s’est notamment aggravée après la publication par le FMI de ses perspectives de croissance dans le monde, révisées en baisse, au cours du mois de septembre, caractérisée par une forte chute des places occidentales, les seules encore en gain depuis le début de l’année.

Certes, cette forte baisse ne fait que corriger une hausse spéculative et excessive tout au long de l’année. Il n’en reste pas moins qu’elle est susceptible d’avoir des conséquences importantes sur le niveau de l’activité dans les différents pays occidentaux.

(5) Allemagne (*Deutsche Bundesbank*), Belgique, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède (*Sveriges Riksbank*), Suisse (*Banque nationale suisse*).

Elle s'est également traduite par une forte chute du dollar, passé de plus de 6,10 francs au début du mois de juillet 1998 à 5,48 francs le 5 octobre dernier.

b) La nécessité d'une action coordonnée des grands pays et des organisations internationales

Les crises monétaires et financières successives de ces dernières semaines, qui ont frappé notamment la Russie et l'Amérique latine, mettent l'accent sur la nécessité de procéder à la mise en place d'instruments internationaux de régulation des capitaux afin de mieux impliquer le secteur privé dans la régulation de ces crises, d'accroître la transparence des marchés, de renforcer le rôle des institutions financières internationales dans l'appréhension des défis mondiaux et de renforcer leur contrôle sur les économies émergentes.

Il est donc à souhaiter que les initiatives prises en ce sens aboutissent.

Dans cet esprit, votre Rapporteur général soutient donc les orientations tracées tant par le Premier ministre, M. Lionel Jospin ⁽⁶⁾, que par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Dominique Strauss-Kahn.

Selon le Premier ministre, il convient d'abord d'établir des règles, notamment prudentielles, pour le fonctionnement des marchés internationaux et des principes de transparence financière, à l'égard des « centres financiers *offshore* », entre autres. Il juge, par ailleurs, nécessaire de favoriser les flux financiers qui sont utiles à l'activité économique par rapport à ceux qui sont motivés par le seul but d'une plus-value spéculative à court terme. Mais il s'agit également d'aller plus loin en « *renforçant l'architecture financière mondiale* » grâce à la constitution de larges ensembles économiques régionaux, chacun structuré autour d'une union monétaire, et articulés entre eux par un régime de changes flexibles, mais maîtrisés. Les pays en voie de développement seraient, en outre, associés à la gestion des marchés financiers mondiaux.

La mise en oeuvre de telles orientations paraît, en effet, indispensable, pour mettre fin aux désordres monétaires et financiers internationaux actuels. Ainsi que l'a suggéré le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Dominique Strauss-Kahn, l'économie internationale a besoin d'une refondation monétaire et financière semblable à celle à laquelle il avait été procédé à Bretton Woods en août 1944.

On doit donc se féliciter de ce que ces propositions trouvent un écho au sein de la communauté internationale, comme le montre l'intervention, le 14 septembre dernier, du Président des Etats-Unis, M. Bill Clinton, en faveur d'un soutien du FMI en Amérique latine et d'un renforcement des moyens du Fonds, et l'engagement, le même jour, des ministres et des gouverneurs des banques centrales du G7 à coopérer pour « *préserver ou créer les conditions d'une croissance intérieure soutenable* » pour leurs propres économies, dans le cadre d'une déclaration commune.

La Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), dans un rapport publié le 16 septembre 1998, propose d'instaurer un contrôle des mouvements de capitaux pour les pays débiteurs.

(6) Entretien accordé à l'hebdomadaire Le Nouvel Observateur (n° 1766, semaine du 10 au 16 septembre 1998).

Parmi les propositions les plus intéressantes, on notera celle du Premier ministre du Royaume-Uni, M. Tony Blair, qui, dans un discours prononcé le 21 septembre dernier devant le *New-York Stock Exchange*, a proposé la refonte des institutions issues des accords de *Bretton Woods*, le FMI et la Banque mondiale, dont il estime que le rôle doit être renforcé.

Cette réforme serait fondée sur plusieurs éléments :

- une plus grande transparence avec la mise en place d'un code de bonne conduite en matière financière et monétaire, le développement des normes internationales de comptabilité publique et la fixation de principes généraux du gouvernement d'entreprise ;

- l'amélioration de la surveillance de la réglementation financière et l'institution d'une coordination entre le FMI et la Banque mondiale, d'une part, et les organismes dits régulateurs, Banque des règlements internationaux, Comité de Bâle, Fédération des sociétés de bourse, d'autre part ;

- la création d'un prêteur international en dernier ressort pour répondre aux crises de liquidités ;

- la maîtrise des flux de capitaux, grâce à une meilleure coopération entre les gouvernements et le secteur privé ;

- un meilleur contrôle de l'activité des organisations, notamment une évaluation externe des programmes du FMI.

Ces propositions rejoignent pour partie le mémorandum adressé par la France à ses principaux partenaires au cours du mois de septembre.

Celui-ci propose en effet les éléments suivants :

- une contribution européenne au soutien de la croissance mondiale ;

- la construction d'un nouveau *Bretton Woods*, fondé sur la mise en place **d'un véritable gouvernement politique du FMI** approuvant par vote les orientations stratégiques, le renforcement de la transparence du système financier international, le caractère progressif de l'ouverture des marchés de capitaux des pays émergents, le maintien d'un flux de capitaux publics d'aide au développement et l'association du secteur privé à la résolution des crises.

Par ailleurs, la crise financière mondiale pose de nouveau la question de la taxe dite « Tobin » proposée par le prix Nobel d'économie, James Tobin, en 1978. Cette taxe, proportionnelle aux transactions, constituerait certes un frein aux mouvements de court terme purement spéculatifs, en diminuant le rendement de ces opérations. La taxe serait d'autant moins lourde que la durée du placement dans la devise concernée serait long, eu égard au rendement des capitaux placés.

La mise en œuvre de cette taxe est cependant délicate car de nombreuses opérations de règlement d'opérations commerciales ou de couverture du risque de change seraient aussi taxées. En outre, les conditions de sa mise en place seraient exigeantes. Elle devrait

nécessairement être mise en place par tous les Etats, sans exception aucune. De plus, il conviendrait de veiller à ce que le marché monétaire et financier mondial ne se retrouve à nouveau inutilement cloisonné.

Se fondant sur les mesures en vigueur au Chili, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 1999 montre les avantages d'un système de réserves obligatoires pour les prêts assurés par les banques étrangères et d'un contrôle des agences de notation internationales préalablement aux émissions des banques et entreprises sur les marchés internationaux.

Enfin, on observera avec satisfaction que les pays du G7 se sont engagés à endiguer la crise et à sauvegarder la croissance lors de leur réunion du samedi 3 octobre à Washington.

B.- DES ÉCONOMIES AFFAIBLIES OU EN VOIE DE RALENTISSEMENT EN DEHORS DE LA ZONE EURO

1.- La persistance de la crise au Japon

L'économie japonaise souffre d'une croissance particulièrement faible depuis le début de la décennie. Seule l'année 1996 a fait exception, avec une croissance de 3,9%. 1997 a été une année de quasi-stagnation, l'évolution du PIB étant de 0,9%. Pour 1998, la récession s'avère plus forte que celle qui était initialement prévue, le recul du PIB étant estimé à 1,8%.

Cette évolution défavorable s'explique d'abord par un facteur devenu structurel : la faiblesse d'un système bancaire et financier affecté par l'éclatement des « bulles » de spéculation, boursière en 1990 et immobilière en 1992, et par le ralentissement de l'activité du début de la décennie, qui ont conduit à un gonflement anormal des créances douteuses qui s'élèvent à 17% du PIB, selon les estimations officielles, et à une dégradation des ratios prudentiels, à cause, notamment, de la réduction des plus-values latentes, comptabilisées dans le capital⁽⁷⁾. Les effets de cette crise bancaire sont d'autant plus forts que les participations croisées sont importantes.

Elle provient également de facteurs conjoncturels. D'une part, la crise asiatique a été particulièrement dure pour ce pays qui réalisait, en 1996, une forte proportion de son commerce international avec les pays émergents de la région, (42,4% de ses exportations et 35,2% de ses importations) et a plus encore affaibli la situation de ses banques, fortement engagées dans la zone. D'autre part, l'atonie de la demande intérieure, qui affecte tant la consommation que l'investissement, est liée au resserrement budgétaire de l'année 1997. Cette politique restrictive s'est traduite par une réduction de 1,5 point de la demande totale de l'économie, avec, entre autres, une chute de 11,1% de la formation brute de capital fixe du secteur public. S'agissant de la consommation des ménages, celle-ci n'aura progressé que de 1,1% en 1997. Parmi les éléments explicatifs, on observera un climat général dégradé, l'augmentation de deux points de la taxe sur la consommation (équivalent de la TVA), qui est passée de 3% à 5%, le faible niveau de confiance des ménages face à une augmentation du chômage et à la stagnation des rémunérations, ainsi que les défaillances de grands

(7) On observera que la décision des autorités japonaises d'inclure les portefeuilles boursiers dans les fonds propres, au sens du Comité de Bâle, constituait en elle-même un facteur profondément pro-cyclique.

établissements financiers. L'investissement privé a été affecté par le rationnement du crédit, consécutif aux difficultés persistantes des banques, mais a pu progresser de 4,5%, tandis que la construction de logements s'effondrait de 15,7%.

La baisse du yen face au dollar, 20% en un an, a certes amélioré la compétitivité des produits japonais, mais a aussi aggravé les difficultés d'une Asie en crise.

Le commerce extérieur continue de contribuer à la croissance, mais cela tient essentiellement au resserrement des importations, même si la chute du yen par rapport au dollar a amélioré, jusqu'à ce que le dollar faiblisse, très récemment, la compétitivité des produits japonais.

L'année 1998 est marquée par la persistance de cette récession. Certains observateurs craignent même que le pays ne soit au bord de la déflation ; le Japon a en effet connu trois trimestres successifs de récession : le quatrième trimestre de 1997 et les deux premiers trimestres de 1998. Le PIB pourrait diminuer de 2% cette année, selon les estimations du rapport économique, social et financier annexe au projet de loi de finances pour 1999, de 2,5% selon le FMI.

Dans ce contexte, les perspectives de reprise pour 1999 sont très incertaines. Les estimations, de l'ordre de 1%, récemment rectifiées à 0,5% par le FMI, paraissent étroitement liées à l'efficacité des mesures d'assainissement du système financier et à la réussite des mesures de relance budgétaire engagées par le Gouvernement, après l'échec de plusieurs plans de relance successifs. Il s'agit, d'une part, de la réduction des taux d'intérêt, avec, le 9 septembre dernier, un abaissement du taux au jour le jour, qui est passé de 0,5% à 0,25%, et des engagements de la Banque du Japon d'opérer une injection massive de liquidités dans le système bancaire, qui devra être restructuré. La réduction des taux d'intérêt devrait avoir cependant un impact limité, leur niveau étant faible depuis longtemps déjà et l'absence de reprise laissant penser que cet instrument est inefficace, en dehors du soulagement qu'il apporte aux établissements financiers. D'autre part, un plan de relance, décidé en avril 1998, a complété des mesures de soutien déjà adoptées au cours de l'année 1997 et en février 1998 ; il portait sur 16.600 milliards de yens (soit environ 760 milliards de francs). De nouveaux allègements fiscaux et des dépenses publiques supplémentaires ont été annoncés, qui devraient avoir des effets positifs.

Le nouveau Gouvernement a en effet pris l'engagement de prendre des mesures supplémentaires pour dynamiser la demande. Ce huitième plan devrait représenter 3,5% du PIB, dont 2 points au titre des dépenses publiques et 1,5 point au titre d'allègements fiscaux.

2.- L'incertitude sur la reprise des économies émergentes d'Asie

La résorption des conséquences de la crise asiatique s'avérant très difficile, le calendrier de la reprise reste des plus incertains pour les économies émergentes d'Extrême-Orient.

Le redémarrage de l'activité ne peut être que graduel et dépend essentiellement de la capacité des pays concernés à mettre en oeuvre les réformes structurelles susceptibles de restaurer la confiance des investisseurs internationaux.

a) La forte récession des pays affectés par la crise asiatique

A l'exception de Singapour, de la Chine et de Taiwan, dont la production n'aura connu qu'une petite inflexion de sa croissance, grâce à une inflation maîtrisée, un secteur bancaire assez sain, un solde extérieur positif et un taux d'endettement extérieur peu élevé, ainsi qu'à une industrie très compétitive, les pays émergents d'Extrême-Orient ont connu cette année une phase de contraction.

Une fois passées les premières conséquences de la crise financière, le maintien à un niveau élevé des taux d'intérêt à court terme, le caractère déprimé des marchés boursiers, l'évolution défavorable des taux de change, et un étranglement du crédit aggravé par les difficultés des banques en raison de la forte baisse des prix de l'immobilier, ont entraîné un repli de l'activité économique et des tensions inflationnistes résultant de l'augmentation des prix des produits importés. Ainsi, l'ensemble de ces pays connaît un net ralentissement, avec une récession particulièrement marquée en Thaïlande, en Indonésie et en Malaisie et des perspectives qui restent déprimées et dépendantes d'ajustements difficiles. Pour l'avenir, l'amélioration des perspectives apparaît étroitement liée à la poursuite de l'assainissement du système financier, nécessaire au développement du crédit et à un retour à la confiance des investisseurs internationaux.

La Corée du Sud, qui a bénéficié, à l'automne 1997, d'un programme de renflouement de 57 milliards de dollars sous l'égide du FMI face à la menace d'un défaut de paiement, a été particulièrement affectée, avec une forte chute de la demande intérieure de près de 10% cette année, après 3,1% en 1997. Le PIB pourrait chuter de 6% cette année. Les perspectives s'éclaircissent cependant, compte tenu des importantes restructurations industrielles ou bancaires et des mesures de relance annoncées. Elles permettent d'envisager, peut-être, un retour à la croissance dès 1999.

b) Une conjoncture très dépendante de l'évolution de la Chine

La situation de la Chine est suivie avec attention par les opérateurs internationaux, dans la mesure où elle présente certains signes de fragilité et où l'on craint une nouvelle déstabilisation des pays émergents voisins. Une dévaluation du yuan s'avérerait très préjudiciable aux économies des autres pays nouvellement industrialisés d'Extrême-Orient. La relance de la compétitivité des produits chinois, concurrents des leurs, porterait, en effet, préjudice à leur rétablissement, déjà difficile.

Or, on observe que l'économie chinoise présente certains des facteurs de faiblesse qui ont conduit au déclenchement de la crise en Thaïlande : l'importance des créances douteuses du système bancaire, fortement concentré ; le déficit persistant des entreprises publiques ; le développement des activités spéculatives favorisé par l'abondance du crédit dans les années passées ; l'encours de la dette extérieure, qui a crû de manière notable.

Cependant, sur le plan financier, la situation de la Chine reste solide, avec un excédent des comptes courants, même si celui-ci diminue rapidement (2,5% du PIB en 1997, et une

prévision de 1,2% en 1998 et de 0,6% en 1999), ainsi que l'absence de libre convertibilité du yuan.

S'agissant de la croissance, l'économie chinoise connaît en 1998 un certain ralentissement lié à l'érosion de ses exportations et au fléchissement de la demande intérieure, notamment de la consommation. La croissance reste cependant de l'ordre de 5,5% et pourrait être paradoxalement renforcée par la nécessité de reconstruire une partie des régions inondées par les crues de l'été.

Pour l'avenir, le raffermissement des perspectives de l'économie chinoise exige la résolution des faiblesses structurelles de l'appareil de production et du système bancaire.

En ce qui concerne *Hong-Kong*, le freinage de l'activité est spectaculaire, avec une croissance de 0,9% cette année contre 5,2% en 1997. Pour 1999, les perspectives sont meilleures, sous réserve des éventuelles évolutions des marchés financiers et de l'assainissement d'un secteur financier fortement affecté par la chute de l'immobilier et les conséquences de la crise des pays voisins.

3.- La fragilité des économies des pays d'Europe de l'Est et d'Amérique latine

De manière générale, les économies émergentes des pays d'Europe orientale et d'Amérique latine ont été fragilisées par la crise asiatique et la crise russe.

a) La crise russe

L'année 1997 a été la première, depuis le début des transitions économiques, durant laquelle la Russie n'a pas enregistré de diminution de sa production sur l'ensemble de l'année.

Cependant, les difficultés persistantes en matière de recouvrement des impôts par l'Etat et de versement des salaires, l'instabilité des marchés et l'effondrement des prix des matières premières ont eu raison des perspectives favorables qui semblaient s'esquisser. De plus, l'épuisement d'un système financier fondé sur des taux d'intérêt élevés attirant des capitaux internationaux qui s'investissaient surtout en emprunts d'Etat, a aggravé les difficultés financières de l'Etat et a empêché le financement des investissements nécessaires au développement économique.

La crise russe a ainsi éclaté le 17 août dernier, lorsque le Gouvernement a renoncé à défendre la parité du rouble vis-à-vis du dollar, et a annoncé la suspension du remboursement de la dette extérieure pour une durée de quatre-vingt-dix jours, provoquant, sur le plan interne un début de panique qui a eu des effets dévastateurs sur une économie profondément désorganisée, mettant notamment en péril les établissements financiers. La fuite devant la monnaie, par l'achat de devises et le stockage des biens, et l'hyperinflation ont réapparu. L'économie pourrait régresser de 6% cette année selon le FMI.

Les perspectives économiques dépendant essentiellement de l'évolution de la situation politique, votre Rapporteur général observera seulement que la résolution des difficultés

structurelles de l'économie russe exige que plusieurs conditions soient remplies, dont la première est le rétablissement de la capacité de l'Etat à lever les impôts, ne serait-ce que pour préserver sa capacité d'emprunt.

b) L'Europe de l'Est

En 1997, les pays d'Europe centrale, hors Russie et pays balkaniques, ont bénéficié d'une croissance proche de 5%. Cette performance est assez remarquable, car elle s'est accompagnée de la poursuite de la réduction de l'inflation, laquelle reste cependant élevée en raison du dynamisme de la demande, notamment de la consommation privée et de l'investissement. Ce dynamisme pèse cependant sur les comptes extérieurs, déficitaires, et a même imposé deux plans de stabilisation successifs en République tchèque.

Pour 1998, le taux de croissance devrait être de l'ordre de 4,3% pour l'ensemble de ces pays, la République tchèque faisant exception avec 1,5% environ. Les perspectives de 1999 étaient assez favorables, avant que n'éclate la crise russe.

S'agissant de l'économie des pays balkaniques, 1997 a été marquée par l'inflation et la récession. Pour 1998 et 1999, une certaine amélioration était attendue.

c) La crise financière en Amérique latine

En 1997, l'Amérique latine a connu une croissance de 5,1%, particulièrement remarquable, notamment en Argentine, au Pérou et au Chili.

Le Venezuela a commencé à se relever de la récession de 1996. Ce dynamisme a eu pour contrepartie l'accroissement du déficit courant, comblé heureusement par des entrées de capitaux sans précédent. La croissance a même atteint 7%, poussée par le dynamisme de la demande intérieure privée, ce qui représente un rattrapage de la chute de 1995.

Pour 1998, l'économie des pays d'Amérique du Sud est marquée par un ralentissement qui est la conséquence de la crise asiatique et particulièrement de la baisse des cours des produits de base, notamment du pétrole. La croissance devrait s'établir à 2,8%. Le Brésil est d'autant plus affecté qu'après un resserrement de la politique économique, monétaire et budgétaire, opéré à la fin de 1997, ce qui n'était pas sans influence sur l'Argentine, il a été touché de plein fouet par la crise financière.

Pour 1999, le FMI donne des perspectives de croissance de 2,7%.

4.- Une moindre croissance dans les pays anglo-saxons

Les économies anglo-saxonnes, dont le Royaume-Uni qui présente un décalage conjoncturel avec l'Europe continentale, devraient connaître, en 1999, un ralentissement, pour partie lié à des éléments externes tels que le niveau du dollar et de la livre ainsi que la crise asiatique, qui a restreint leurs débouchés, mais également, à des facteurs internes de réduction du dynamisme de la demande intérieure.

Par ailleurs, on ne manquera pas d'observer que ce ralentissement correspond à la fin d'un cycle d'expansion qui aura été, s'agissant des Etats-Unis, particulièrement long.

a) Le ralentissement de l'économie américaine

L'économie américaine aura connu, en 1998, sa septième année de croissance consécutive. Après un exercice 1997 jugé extrêmement satisfaisant par l'OCDE, en raison d'un taux de croissance de 3,8%, 1998 serait également marqué par une progression de l'ordre de 3,4%, selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 1999. On notera plus particulièrement la performance du premier trimestre, avec une forte progression correspondant à un taux annuel de 5,5%. La croissance du deuxième trimestre a été plus modeste, avec un rythme annuel estimé de 1,4%, en raison d'un réajustement des stocks, dont le niveau était particulièrement élevé, ainsi que d'une dégradation des résultats du commerce extérieur, marqué par la progression soutenue des importations et le repli des exportations.

Il est remarquable que, malgré des pressions certaines, l'inflation ait été maîtrisée. On observera, en effet, que l'amélioration du marché du travail, avec un taux de chômage, particulièrement bas, de 4,8% en 1998, a entraîné une accélération des gains horaires et des coûts de l'emploi, laquelle a été compensée par un accroissement de la productivité du travail, une expansion rapide des capacités de production et une baisse des prix à l'importation.

L'année 1999 devrait cependant être marquée par un moindre dynamisme, plusieurs facteurs d'ordres interne et externe contribuant à une réduction de la croissance.

Sur le plan externe, les conséquences négatives de la crise asiatique et de la persistance des difficultés du Japon auraient un impact encore significatif. La perte de croissance résultant du premier facteur passerait de 0,5% du PIB en 1998 à 0,7% du PIB en 1999. S'agissant des conséquences de la crise japonaise, les pertes de croissance seraient respectivement de 0,3% et de 0,7%. Ces effets ne seraient que partiellement compensés par ceux, bénéfiques, de la baisse des taux d'intérêt et de la détente monétaire, qui représenteraient un supplément de croissance de 0,6% du PIB en 1999, contre 0,3% en 1998.

Globalement, même si on peut compter sur une relative reprise de certaines exportations de biens avec le rétablissement progressif de la situation en Asie, la contribution du commerce extérieur américain à la croissance serait négative. L'OCDE a ainsi estimé, au printemps dernier⁽⁸⁾, que les importations de biens continueraient à croître à un rythme significatif, avec 9,7% en 1999, même si on note un retrait par rapport aux deux années antérieures (13,6% en 1998 et 15% en 1997), alors que les exportations ne croîtraient qu'à un rythme beaucoup plus modéré, de 5,2% en 1998 et 5,4% en 1999, contre 15,1% en 1997 et 9,5% en 1996. Néanmoins, la baisse récente du dollar pourrait faciliter les exportations.

Sur le plan interne, après une année 1998 où elle aura été assez soutenue, la consommation privée devrait connaître un certain ralentissement et s'établir à 3%, en retrait par rapport aux années 1997 et 1998 (respectivement 3,3% et 3,8%). La baisse des prix des produits importés, qui a marqué l'année 1998, n'aurait plus le même effet, et le redressement

(8) Perspectives économiques, n° 63, juin 1998.

du taux d'épargne ainsi que la contraction des dépenses financées à l'aide des plus-values réalisées sur le marché boursier contribueraient également à peser sur la consommation. La progression de l'investissement des entreprises devrait également se ralentir après le rythme particulièrement soutenu de ces dernières années, l'OCDE relevant que le stock de capital atteindra, en 1999, un niveau sans précédent depuis vingt ans.

Sur le plan monétaire, la baisse de 0,25% du niveau des fonds fédéraux, observée le 29 septembre dernier, a ramené le taux d'intérêt de 5,50% à 5,25% et constitue ainsi un facteur favorable au soutien de la croissance.

L'importance de la croissance pour 1999 dépend, en outre, de trois facteurs essentiels qui peuvent lourdement peser sur l'évolution de l'économie américaine dans les prochains mois : l'évolution des marchés financiers, qui affecte les ménages américains ; le niveau du dollar, notamment par rapport à l'euro, qui peut avoir un effet dopant sur le commerce extérieur, une poursuite de la dépréciation favorisant certes la compétitivité des entreprises américaines et un renforcement des exportations, mais pouvant également favoriser les pressions inflationnistes au moment où la demande faiblirait ; le niveau du ralentissement de la consommation, déterminant pour la croissance.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 1999 prévoit une croissance de 1,9% pour 1999, ce qui est proche de la plus récente prévision du FMI, publiée à la fin du mois de septembre 1998 (2%).

b) L'affaiblissement de la croissance au Royaume-Uni

Après plusieurs années de croissance satisfaisante depuis 1994, dont l'année 1997 n'aura pas été la moindre avec une progression de 3,3%, l'économie du Royaume-Uni est entrée cette année dans une phase de ralentissement, qui devrait être plus marquée l'an prochain. Le PIB augmenterait de 2,3% en 1998 et de 1,6% en 1999.

Ce ralentissement ne constitue guère une surprise, la croissance ayant entraîné des tensions inflationnistes. Ces dernières se sont notamment manifestées sur le marché du travail : la progression de l'emploi a été de 2% en 1997, le taux de chômage a été réduit à son plus bas niveau depuis 1980 et l'augmentation des gains moyens a été appréciable. Il faut également tenir compte des perspectives liées à l'introduction d'un salaire minimum. Ces pressions sur les prix ont cependant eu des conséquences modérées, sous l'effet de la baisse des prix des produits importés consécutive à l'appréciation de la livre sterling à partir de 1996 et de la baisse des prix des produits de base.

La réduction de l'activité est plus largement le fruit de la manière dont a été orientée la politique économique, *policy mix*, notamment la politique monétaire, conduite par la Banque d'Angleterre, qui a pris des orientations restrictives depuis deux ans déjà.

Les conditions monétaires ont été durcies dès la mi-1996. Elles ont été renforcées au second semestre 1997. Le taux des prises en pension de la Banque d'Angleterre a ainsi été relevé de manière significative, ce qui s'est traduit par une augmentation des taux d'intérêt à court terme, qui sont passés de 6% en mai 1997 à 7,5% en juin 1998.

La politique budgétaire a également fait l'objet de mesures semblables sur les exercices 1997/1998 et 1998/1999, même si les dépenses publiques devraient augmenter de 4% sur le deuxième exercice. Le déficit des administrations publiques pourrait ainsi être réduit et passer de 1,9% du PIB en 1997 à 0,8% en 1998 et 0,4% en 1999.

S'agissant des facteurs externes, sans qu'il faille négliger, naturellement, l'impact de la crise asiatique, l'appréciation de la livre sterling depuis le milieu de l'année 1996 a érodé la compétitivité des produits britanniques, ce qui a entraîné un ralentissement sensible des flux d'exportation. Leur croissance devrait ainsi passer à 5% en 1998 et 4,8% en 1999, après les taux assez dynamiques de 6,8% en 1996 et 8% en 1997. Les importations se maintiennent, en revanche, à un taux similaire à celui des années précédentes, avec une croissance de 9% en 1998.

S'agissant de la demande interne, les taux de croissance de la consommation et des investissements, encore vigoureux en 1998, avec respectivement 2,1% et 5%, devraient s'établir à des niveaux jugés par l'OCDE proches de leurs moyennes de long terme : 2,1% et 3,5%.

Ce ralentissement de la demande, qui devrait conduire à un apaisement des tensions inflationnistes, pourrait permettre dans le futur un assouplissement de la politique monétaire et un retour à la croissance.

C.- DES PERSPECTIVES PLUS FAVORABLES POUR LA ZONE EURO

Pour 1999, les perspectives des onze pays de la zone euro sont plus favorables que pour le reste du monde, l'activité devant progresser à un rythme assez soutenu après avoir connu une accélération qui s'est amorcée au cours de l'année 1997 et s'est poursuivie cette année.

Cette situation peut sembler paradoxale dans un contexte marqué par la crise asiatique et, plus récemment, par la crise russe.

Elle tient pour l'essentiel au fait que l'Europe continentale se trouve dans une phase de reprise lui permettant de supporter des facteurs négatifs venus du reste du monde dans la mesure où son exposition aux risques extérieurs est assez faible. En effet, le degré d'ouverture de la zone euro n'est que de 10% environ ; son degré d'exposition aux pays émergents d'Asie et au Japon est inférieur à 2% de son PIB et s'établit à 1,4% vis-à-vis de la Russie et des pays de l'Est, si l'on se réfère à la structure des exportations.

En outre, certaines des conséquences de la crise asiatique et de la crise russe, telles que la chute des cours de matières premières et la détente des taux d'intérêt à long terme consécutive à l'afflux de capitaux motivé par les bonnes perspectives de l'euro et la recherche de placements plus sûrs par les investisseurs, compensent, au moins partiellement, la restriction des débouchés à l'exportation.

Cependant, le niveau du dollar, qui a chuté de près de 10% depuis le début du mois d'août, de 6 francs à 5,50 francs, représente un élément d'incertitude notable pour l'ampleur de la reprise européenne.

1.- Une croissance plus ferme, recentrée sur les facteurs internes

Les perspectives des pays de la zone euro sont assez favorables, avec une reprise de la croissance : 2,9% en 1998 et 2,8% en 1999, soit des taux supérieurs à 1997 (2,5%) et à 1996 (1,6%), selon les estimations du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 1999. Ce décalage conjoncturel par rapport au reste du monde s'explique par une réorientation de la croissance au profit des facteurs internes.

Ce recentrage s'observe d'abord dans le fait que le commerce extérieur, qui a contribué à la croissance en 1997, à raison de 0,7 point, n'aurait plus d'influence positive sur l'activité en 1998 et en 1999. Après avoir progressé de plus de 8% en 1999, les exportations de la zone euro connaîtraient ainsi une évolution plus modérée de 5% environ par an sur 1998 et 1999. Cette évolution tient d'une part au recul des exportations vers les pays asiatiques et au ralentissement des économies anglo-saxonnes, d'autre part, à la perte de compétitivité consécutive à la dépréciation des monnaies de pays émergents. A l'inverse, les importations provenant de pays extérieurs à la zone resteraient soutenues, en liaison avec le dynamisme de la demande interne.

En contrepartie, la demande intérieure a clairement pris le relais comme facteur de croissance. La consommation privée présente un certain dynamisme, soutenue par plusieurs facteurs : une reprise de l'évolution du pouvoir d'achat, qui connaîtrait une progression de 2,6% en 1998 et de 2,9% en 1999, en net progrès par rapport à 1996 et 1997, au cours desquelles les chiffres de 0,8% et de 1,2% ont été constatés, les salaires réels et l'emploi évoluant favorablement ; un regain de confiance des ménages ; le faible niveau des taux d'intérêt ; le caractère moins restrictif des finances publiques. Les perspectives sont également favorables aux investissements, notamment aux investissements productifs, en raison, d'une part, de la baisse des taux d'intérêt à long terme et, d'autre part, d'une certaine tension sur l'utilisation des capacités de production. Enfin, il faut relever que le développement des échanges à l'intérieur de la zone exercera un effet stabilisateur non négligeable.

Cette conjoncture apparaît ainsi favorable à l'emploi, dont la croissance, assez faible en 1997 à raison de 0,2%, apparaît plus significative dès cette année, avec 1%. Le taux de chômage a ainsi diminué, s'établissant à 11,2% en juin 1998 contre 11,8% un an auparavant.

Au-delà des tendances communes, on observe un décalage conjoncturel qui conduit à opérer la distinction entre les pays, certains d'entre eux étant en avance par rapport au cycle européen. Au coeur de l'économie de la zone euro, on trouve l'Allemagne, la France et l'Italie, qui contribuent de manière prépondérante au cycle économique. A la périphérie, et en avance par rapport au cycle européen, les Pays-Bas, la Finlande, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal.

En ce qui concerne l'**Allemagne**, après plusieurs années de croissance lente, la reprise s'est manifestée avec un taux de 2,2% en 1997 et des perspectives de 2,6% cette année et 2,7% en 1999. La croissance de l'année 1997 a principalement été alimentée par les exportations. L'année 1998 a débuté avec une reprise de l'ensemble des composantes de la demande intérieure, à l'exception des stocks. L'accélération la plus notable a concerné l'investissement privé, qui a cru au rythme de 5,4% au premier trimestre. La consommation privée a notamment bénéficié de la relative décrue du chômage et d'un certain retour à la

confiance des ménages. Pour l'année 1999, la croissance devrait être soutenue par les mêmes composantes.

S'agissant de l'**Italie**, la reprise s'est engagée au second semestre 1997 et a reposé sur la consommation. Au début de l'année 1998, les perspectives sont renforcées par une forte progression des investissements. L'économie devrait connaître une croissance de 2,4% en 1999 contre 1,8% en 1998.

2.- La possibilité de tirer parti de certains des effets de la crise asiatique

L'impact de la crise asiatique et de l'atonie de l'économie du Japon est estimé par la direction de la prévision, pour la zone euro, à une perte de croissance d'un demi point de PIB en 1998 et de trois quarts de points en 1999.

Si cet impact est réduit, c'est grâce à l'effet significatif de la détente monétaire et de la réduction des prix du pétrole, estimé pour l'ensemble de la zone euro à 0,3 point de croissance en 1998 et 0,8 point en 1999.

a) *La réduction des cours des matières premières*

La crise asiatique a entraîné de fortes chutes sur les marchés des matières premières et des produits de base, en provoquant une contraction de la demande dans la zone, qui a constitué, au cours des années précédentes, le marché le plus dynamique de ces produits et le principal vecteur de la demande mondiale.

Cette évolution constitue indéniablement un facteur favorable à la croissance en Europe, en entraînant une réduction des coûts de production et une amélioration du pouvoir d'achat des consommateurs. Même si le redressement de certains marchés, comme celui du pétrole, doit être envisagé, les cours devraient rester assez modérés en 1999.

Le **prix du pétrole** (estimé d'après le *panier OPEP*) a connu, après octobre 1997, une forte réduction, de 30% en moyenne, les effets négatifs de la chute de la demande consécutive à la crise asiatique venant accentuer la pression sur un marché par ailleurs structurellement sujet à un excès d'offre avec la montée en puissance des pays extérieurs à l'OPEP depuis le milieu des années 1980. Le cours est ainsi passé de 18,8 dollars le baril, en moyenne sur l'année 1997, à 11,5 dollars le baril, avant de remonter légèrement. Il a atteint un niveau inférieur à celui d'avant la crise pétrolière de 1973, hors inflation.

En ce qui concerne la demande, l'effet de la crise des pays d'Extrême-Orient a été d'autant plus fort que ce marché a été le plus dynamique dans les années passées, puisqu'il a représenté, de 1991 à 1997, près du tiers de la demande mondiale de pétrole. En outre, la douceur climatique de l'hiver 1997-1998 a entraîné une faible croissance de la demande des pays de l'OCDE.

L'excès d'offre a trouvé son origine, d'une part, dans la difficulté des pays producteurs à respecter les contingents fixés, ce qui a conduit l'OPEP à prendre acte de cette situation et à les relever en novembre 1997, d'autre part, dans le retour de l'Irak sur le marché après 1996, en application de l'accord « pétrole contre nourriture » conclu avec l'ONU.

Plusieurs engagements ont été récemment conclus entre les pays producteurs de manière à réduire l'excédent de l'offre et à provoquer une remontée des cours.

L'évolution des prix sur le second semestre de l'année 1998 et l'année 1999 dépend donc essentiellement de la capacité des pays producteurs concernés à respecter leurs engagements et de la capacité de l'économie mondiale à résorber les stocks pétroliers, lesquels ont atteint en juillet dernier un niveau particulièrement élevé.

Les prix devraient ainsi remonter. Un cours s'établissant entre 15 et 17 dollars le baril peut donc être envisagé.

Le maintien de l'excédent structurel de l'offre sur la demande devrait, en effet, maintenir les prix à un niveau relativement modéré, mais acceptable pour les producteurs.

S'agissant des **autres produits de base**, l'ensemble des marchés ont été déséquilibrés par la crise asiatique, qu'il s'agisse des produits agricoles à usage alimentaire tels que le blé ou le sucre, des matières à vocation industrielle comme le coton, ou des métaux. Pour ces derniers, les cours ont chuté de manière assez spectaculaire, une réduction de 42% ayant été enregistrée sur le nickel, de 24% sur l'aluminium de septembre 1997 à août 1998. L'or est également affecté.

Le mouvement d'ajustement des stocks opéré ces derniers mois n'a pas eu de répercussion positive sur les prix. Aussi, malgré de bonnes perspectives de développement de la demande en Europe et aux Etats-Unis, un redressement rapide des cours n'est pas envisagé.

b) La détente des taux d'intérêt

La crise asiatique a entraîné un reflux des capitaux vers les économies occidentales, et particulièrement celles d'Europe continentale, sous l'effet de la « préférence pour la qualité », qui conduit les investisseurs à rechercher la sécurité en période troublée et à préférer les valeurs mobilières - surtout les obligations - des grands pays industrialisés. Ce reflux a permis une réduction des taux d'intérêt à long terme.

De manière générale, la défiance des investisseurs à l'égard de l'ensemble des pays émergents alimente ce phénomène, qui est venu prolonger une tendance de fond à la réduction des taux d'intérêt, engagée à la fin de l'année 1992 et concernant tant les taux courts que les taux longs. Ce mouvement s'est appuyé sur la maîtrise de l'inflation, sur la perspective de l'euro, ainsi que sur la disparition progressive des contraintes liées au financement de la réunification allemande.

Ainsi, le taux moyen à trois mois, pondéré sur la base du PIB de chacun des onze Etats de la zone euro, est passé de 5,8% au début de 1996 à 3,9% en août 1998.

De manière plus concrète, de janvier 1997 à septembre 1998 les taux à dix ans sont passés de près 6% en France et en Allemagne à 4,03% pour le taux des emprunts d'Etat allemand à dix ans et à 4,18% pour les OAT à dix ans en France le 12 septembre 1998.

Pour l'avenir, ce faible niveau des taux ne devrait pas être remis en cause par la politique budgétaire des différents pays concernés, compte tenu de la poursuite de la nette amélioration des finances publiques constatée depuis 1995 et des obligations du pacte de stabilité. En outre, la zone euro est clairement apparue, à l'occasion des turbulences monétaires et financières de ces derniers mois, comme une zone refuge pour les capitaux.

c) Des perspectives d'évolution des prix favorables

Les perspectives d'évolution des prix apparaissent favorables dans les pays de la zone euro. L'inflation a d'ailleurs continué à baisser, avec 1,6% en 1997 et une moyenne annuelle de 1,3% au premier semestre 1998.

Ces perspectives reposent sur plusieurs éléments.

Sur le plan interne, il faut rappeler, d'une part, la modération des évolutions salariales et l'importance des gains de productivité et, d'autre part, l'existence d'un écart d'environ 2% entre le niveau du PIB et le potentiel de production de l'ensemble des pays de la zone, selon le FMI et l'OCDE. Le retard de la demande enregistré depuis le début de la décennie n'a donc pas été comblé.

Sur le plan extérieur, on observe, outre la faiblesse ou la modération des cours des matières premières, une absence de perspectives de reprise de l'inflation chez les principaux partenaires commerciaux des pays de la zone euro. Dans les pays anglo-saxons, les tensions inflationnistes resteraient encore assez modérées avec 2,5% au Royaume-Uni, 2,7% aux États-Unis et 1,5% au Canada. S'agissant du Japon, l'importance des pressions déflationnistes fait que l'on peut s'attendre à une baisse des prix au second semestre 1998 et au cours de l'année 1999.

Les perspectives économiques des pays de la zone euro apparaissent ainsi plus favorables que celles des autres pays. Parce qu'elles reposent sur des éléments internes, elles ne sauraient être fondamentalement remise en cause par les évolutions extérieures.

Néanmoins, il convient de rester vigilant face à l'évolution du dollar. Une baisse sensible de son taux de change vis-à-vis de l'euro assombrirait les perspectives économiques européennes et pourrait nuire au maintien d'une forte croissance et au développement de l'emploi.

La bonne santé, à terme, de l'économie européenne repose sur une parité raisonnable entre l'euro et le dollar.

CHAPITRE II

LA CROISSANCE FRANÇAISE RETROUVÉE A BESOIN D'ÊTRE CONFORTÉE

Au vu des comptes du deuxième trimestre de 1998, la situation de notre économie est conforme aux prévisions formulées à l'automne 1997. Si la dégradation de l'environnement extérieur se traduit par un tassement des exportations (+ 0,1% au premier trimestre et au

deuxième trimestre de 1998, contre encore + 1,5% au quatrième trimestre de 1997), les facteurs internes ont pris le relais pour nourrir la croissance.

La consommation des ménages s'est notablement accélérée, avec un « acquis de croissance » de 2,9% à la fin du premier semestre de 1998, l'investissement des entreprises enregistrant, de son côté, un acquis de croissance de 5,7%.

Au total, gagnant en autonomie, la croissance devrait, malgré les périls extérieurs, conserver sa vigueur, le consensus des conjoncturistes restant en phase avec la prévision raisonnée - 2,7% - qui sous-tend le présent projet de loi de finances.

Mais, dans un environnement international perturbé, rester sur ce chemin de croissance suppose que les pouvoirs publics ne demeurent pas inertes. La vigueur de la consommation requiert le maintien des orientations définies l'an passé pour soutenir le pouvoir d'achat, particulièrement en direction des classes moyenne et populaire. Le ressort de l'investissement doit être maintenu en faisant bénéficier également les entreprises des baisses d'impôt qu'autorise l'amélioration de la situation de nos finances publiques. Une politique active, et sélective, de la dépense publique doit, enfin, apporter sa contribution au soutien de la demande intérieure.

Avant d'aborder l'évolution de l'investissement et de la consommation, qui constituent le moteur de l'actuelle croissance, on rappellera quelle a été l'évolution, au cours de la décennie, des différentes composantes de la croissance française.

CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE DU PIB aux prix de l'année précédente

Contributions	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consommation finale								
– des ménages	1,4	0,7	0,8	0	0,8	0,9	1,1	0,4
– des administrations publiques..	0,4	0,5	0,6	0,6	0,2	0	0,5	0,2
– des administrations privées.....	0	0	0	0	0	0	0	0
Formation brute de capital fixe.....	0,6	0	- 0,7	- 1,3	0,2	0,4	- 0,2	0
dont : – SQS-EI non financières .	0,5	0	- 0,2	- 0,9	0,1	0,3	0	0
Variations de stocks	0,2	- 0,7	- 0,5	- 1,0	1,3	0,4	- 0,6	0,1
Echanges extérieurs de biens et services	- 0,2	0,3	0,8	0,4	0,1	0,3	0,5	1,5
dont : – Exportations.....	1,2	0,9	1,1	- 0,3	1,5	1,3	1,2	3,2
– Importations	- 1,4	- 0,6	- 0,3	0,7	- 1,4	- 1,0	- 0,7	- 1,7
Produit intérieur brut.....	2,4	0,8	1,0	- 1,3	2,6	2,0	1,3	2,2

Source : Comptes de la Nation.

A.- UNE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT DANS UN CONTEXTE DE BONNE SANTÉ FINANCIÈRE DES ENTREPRISES

1.- Le réveil de l'investissement

La reprise économique, amorcée en 1996 grâce à la demande extérieure et stimulée ensuite par la demande intérieure, se traduit, à partir du milieu de l'année 1997, par une progression de l'investissement productif, alors que celui-ci était très décevant depuis la récession de 1993. Alors qu'elle avait atteint, en 1992, ce qui apparaît comme un sommet, avec 700 milliards de francs courants, la formation brute de capital fixe (FBCF) des sociétés et quasi-sociétés (SQS) s'est fortement contractée, avec 639 milliards en 1993, avant de progresser médiocrement en 1994 (650 milliards), 1995 (673 milliards) et 1996 (676 milliards).

Le retournement du deuxième trimestre de 1997 ne se traduit pas dans les statistiques annuelles, qu'il s'agisse de cette même FBCF en 1997 (674 milliards), du taux d'investissement (FBCF/valeur ajoutée) ramené pour les SQS de 16,1% en 1996 à 15,5% en 1997 ou de l'investissement productif de l'ensemble des sociétés et quasi-sociétés et entreprises individuelles, dont l'INSEE, a considéré, dans sa note de conjoncture de juin 1998, qu'il n'a pas progressé sur l'ensemble de l'année 1997.

INVESTISSEMENT PRODUCTIF DES ENTREPRISES

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

Secteurs (et pondérations) ^(a)	1994	1995	1996	1997	1998 ^(b)
Grandes entreprises nationales (12%).....	- 21,8	- 4,9	8,5	4,2	- 2,0
Entreprises du secteur concurrentiel (88,0%).....	4,9	4,6	0	- 0,5	7,3
Agriculture (6,0%).....	9,9	8,2	3,7	- 1,0	1,1
Industrie (28,7%).....	5,4	0,4	2,1	0,6	9,0
Commerce - Services (50,6%).....	4,6	7,3	- 1,1	- 1,2	7,0
Bâtiment - Travaux publics (2,7%).....	- 1,7	- 6,7	- 9	2,2	4,0
Ensemble des SQS et EI (prix de l'année précédente)	0,9	3,5	0,9	0	6,2
Ensemble des SQS et EI (prix de 1980).....	1,3	3,8	1,1	0	6,8

(a) Structure de l'investissement en valeur en 1997.

(b) Prévision.

Source : INSEE, Note de conjoncture, juin 1998.

C'est une approche plus fine qui permet de mettre en évidence, comme le fait l'INSEE dans cette dernière note, le retournement de conjoncture du deuxième trimestre de 1997, la reprise des investissements étant ensuite confirmée par les résultats des comptes nationaux pour le deuxième trimestre de 1998.

RESSOURCES ET EMPLOIS DE BIENS ET SERVICES AU PRIX DE 1980 PAR TRIMESTRE

(en pourcentage de variation t/t-1)

	1996				1997				1998		1996	1997	Acquis ^(b) 1998
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2			
Produit intérieur brut	1,4	- 0,1	0,8	0,3	0,2	1,1	0,9	0,8	0,6	0,7	1,5	2,3	2,5
FBCF totale	- 0,2	0,1	0,0	- 0,1	- 1,1	1,1	0,6	0,2	1,9	0,9	- 0,5	0,0	3,3
dont SQS et EI.....	0,2	0,9	0,9	- 0,4	- 2,5	1,4	1,1	0,5	3,0	1,8	0,6	- 0,4	5,7
Ménages hors EI.....	- 0,7	1,3	- 2,8	1,1	- 0,6	0,2	0,3	- 0,2	0,1	1,6	- 1,0	- 0,6	1,3
Administrations publiques.....	- 2,1	- 5,2	- 0,2	- 1,7	2,0	1,4	- 0,4	0,0	1,4	- 2,5	- 7,5	0,2	- 0,3

Demande intérieure ^(a)	0,7	0,1	0,2	0,2	- 0,5	0,5	0,9	0,7	1,3	0,9	0,9	0,8	3,1
---	-----	-----	-----	-----	-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

(a) La demande intérieure est définie comme le total des ressources moins les exportations.

(b) L'acquis est le taux de croissance annuel qui serait observé si la variable concernée restait au niveau atteint au dernier trimestre connu. Il ne s'agit pas d'une prévision mais d'une indication de l'impact des évolutions passées.

Source : INSEE, Informations rapides, n° 247, septembre 1998.

Ainsi, la FBCF des sociétés et quasi-sociétés et entreprises individuelles a reculé de 0,4% sur l'ensemble de l'année 1997, en raison d'une baisse de 2,5% au premier trimestre qui n'a pas été compensée par la croissance des trimestres suivants. En 1998, la progression de 3% au premier trimestre et de 1,8% au deuxième trimestre témoigne du dynamisme de l'investissement des entreprises : selon la note de conjoncture de juin 1998, qui envisageait pourtant un moindre dynamisme au premier semestre que celle de septembre 1998, la croissance de la FBCF pourrait dépasser 6% pour toute l'année.

S'agissant de l'avenir, l'enquête annuelle de la Banque de France auprès de 8.677 entreprises des secteurs de l'industrie et du bâtiment-génie civil ⁽⁹⁾ retrace de bonnes prévisions d'investissements pour 1998.

PRÉVISIONS D'INVESTISSEMENTS PHYSIQUES EN 1998

(évolution en pourcentage)

Secteurs	Entreprises employant			Ensemble des entreprises
	moins de 100 salariés	de 100 à 499 salariés	500 salariés et plus	
Industries agro-alimentaires	- 2	1	- 8	- 6
Biens de consommation	15	10	6	8
Industrie automobile	12	3	- 7	- 7
Biens d'équipement	8	18	- 1	4
Biens intermédiaires	20	30	21	24
Industrie	12	18	4	9
Bâtiment	- 9	- 2	11	- 3
Génie civil	1	- 12	29	14
Bâtiment-génie civil	- 7	- 10	26	5

Source : Banque de France (mars 1998).

Selon cette enquête, l'investissement physique des entreprises industrielles devrait se redresser très nettement en 1998 (+ 9% en valeur, après - 4% en 1997). Ce mouvement devrait surtout concerner les petites et moyennes entreprises, la reprise étant plus modérée pour les grandes entreprises. Les perspectives d'investissement des entreprises de taille moyenne et de petite taille sont ainsi en très forte hausse (+ 18% et + 12%), alors que les grandes entreprises augmenteraient leurs dépenses d'investissement de 4% environ.

S'agissant de l'évolution sectorielle, en 1998, les investissements physiques dans le bâtiment et le génie civil devraient progresser, sous l'effet d'une nette amélioration des perspectives d'investissements dans le génie civil (+ 14%). Une nouvelle baisse des dépenses,

(9) Enquête sur le comportement des entreprises en 1997, Bulletin de la Banque de France, n°52, avril 1998.

de plus faible ampleur, serait enregistrée dans le bâtiment (- 3%), avec une contraction de 16% des investissements physiques dans le gros oeuvre, alors qu'ils seraient en hausse de 3% dans le second oeuvre.

Les variations de **stocks** ont été décevantes en 1997, avec un déstockage prolongé sur l'ensemble de l'année (- 9,2 milliards de francs 1980), la reconstitution des stocks étant lente au premier semestre 1998 (+3,3 milliards de francs 1980). L'INSEE constate donc que les variations de stocks ont eu une contribution neutre à la croissance du deuxième trimestre, le faible restockage s'expliquant par les perspectives de prix. Cependant, la reconstitution des stocks pourrait s'accélérer au deuxième semestre, compte tenu de la poursuite de l'activité.

Enfin, la reprise de l'investissement s'est accompagnée d'une augmentation très significative du **taux d'utilisation des capacités de production**. Ce taux s'était dégradé, revenant de 84,8% à l'été 1995 à 82,1% en octobre 1996. Il s'est progressivement relevé, puis plus fortement, gagnant 1,5 point entre janvier 1998 (85,1) et avril 1998 (86,6)⁽¹⁰⁾.

2.- La bonne santé financière des entreprises

Cette reprise de l'investissement est intervenue dans un contexte de bonne santé financière confirmée pour les entreprises.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés et quasi-sociétés a progressé de 5,57% en 1997, à comparer aux 2,61% d'augmentation de la masse des rémunérations et au 1,23% de croissance des impôts nets de subventions. Ainsi le partage de la valeur ajoutée (+3,44%) a-t-il été particulièrement profitable aux sociétés. Le taux de marge (EBE/valeur ajoutée) a donc augmenté pour atteindre 32,34% au lieu de 31,69% en 1996.

Le taux d'épargne (épargne/VA) des sociétés et quasi-sociétés a lui aussi progressé (18,34% en 1997 au lieu de 18,01% en 1996) ainsi que le taux d'autofinancement (épargne/FBCF) qui, pour la cinquième année consécutive, dépasse 100% (118,31% en 1997, après 112,09% en 1996). En vérité, ce dernier ratio est moins significatif qu'auparavant car, grâce au niveau très bas des taux d'intérêt, les entreprises ont tendance à augmenter leurs emprunts pour le financement de leurs investissements.

Force est donc de constater que les Cassandre se sont lourdement trompés qui, il y a un an, avaient annoncé que la création d'une contribution temporaire et la modification du régime des plus-values des sociétés, prévues par la loi n° 97-1026 du 10 novembre 1997 portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier, obéreraient la bonne santé des entreprises et briseraient la reprise naissante. Les grosses sociétés ont facilement supporté le prélèvement supplémentaire, estimé par la Cour des comptes à 19,8 milliards pour 1997, et le choix de la nouvelle majorité s'est révélé des plus pertinents. La reprise de l'investissement, attendue depuis quelques années, a été stimulée, à partir du deuxième semestre de 1997, par une politique économique nouvelle favorisant, pour des raisons sociales autant qu'économiques, la consommation des ménages.

(10) INSEE, Informations rapides, n°229, 17 août 1998.

Certes, en ce début du mois d'octobre 1998, les perspectives de croissance, à l'échelle mondiale, semblent obérées par les crises financières asiatique, russe et sud-américaine. S'agissant d'une variable aussi difficilement prévisible que l'investissement, il est délicat de confirmer comme de démentir les pronostics optimistes du premier semestre. Alors que Rexecode considérait, à la mi-septembre, qu'une reprise durable, liée à la psychologie des chefs d'entreprises, était menacée par la crise, la Banque de France constatait qu'en juillet l'activité industrielle s'était maintenue au niveau élevé de juin et que « *les projets d'investissements retenus pour 1998 ont été globalement réalisés* ».

Un retournement de conjoncture est certes toujours possible, et à craindre, mais les indicateurs d'investissement restent, pour l'instant, excellents, ce dont chacun ne peut que se féliciter.

B.- UNE FORTE CROISSANCE DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES

Soutenant pour une très large part la reprise de l'investissement des entreprises, la consommation des ménages, qui représente 60% du PIB, progresse sensiblement depuis le second semestre 1997. Sa croissance en moyenne annuelle devrait atteindre 2,9% en 1998, alors qu'elle avait enregistré, l'année précédente, l'une de ses plus faibles performances depuis trente ans, avec une augmentation de 0,9%, seulement.

CONSOMMATION TOTALE (Y COMPRIS NON MARCHANDE) ET PRINCIPALES COMPOSANTES (moyennes annuelles)

(en %)

	1996	1997	1998 ^(a)
Consommation totale ^(b)	2,0	0,9	2,9
- Alimentation (19,5%).....	0,1	0,8	0,5
- Energie (8,7%).....	3,2	- 1,5	0,8
- Services (41,3%)	2,5	1,9	2,9
- Produits manufacturés (30,5%).....	2,1	0,4	5,2
dont : Durables (9,1%).....	5,5	- 4,2	8,2
Textile-cuir (6,0%)	- 0,5	1,1	4,0
Autres (15,4%)	1,2	2,9	3,8

(a) Prévision.

(b) Les données entre parenthèses donnent la part du poste en 1995.

Source : INSEE, Note de conjoncture, juin 1998, page 61.

La consommation de produits manufacturés illustre tout particulièrement la vigueur de ce facteur, puisqu'en juin 1998 elle marquait une progression de 8,3% par rapport au mois de juin 1997. Au total, la consommation de ces produits devrait croître de plus de 5% en 1998.

La plupart des composantes de la consommation totale sont concernées par la hausse des achats et même la consommation alimentaire, qui s'était rétractée sensiblement au premier trimestre 1998 (- 1%), augmente au deuxième trimestre (+ 1,5%). Les achats d'automobiles devraient croître de près de 10% en volume en 1998, après une médiocre année 1997, liée à l'arrêt, en septembre 1996, de l'octroi de la prime « qualité ».

Parallèlement, l'investissement des ménages se redresse. En particulier, les autorisations de construire des maisons individuelles progressent fortement au deuxième trimestre 1998 par rapport au deuxième trimestre 1997 (+10,6%) et l'investissement, dans son ensemble, est favorisé par le bas niveau des taux d'intérêt.

Cette évolution très favorable de la consommation est imputable à la progression du pouvoir d'achat du revenu disponible, à la modération de l'inflation et, surtout, au regain de confiance des ménages.

1.- Une progression du pouvoir d'achat du revenu disponible liée aux créations d'emplois

Le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages devrait progresser en 1998 de 3,1% en moyenne annuelle (contre + 2,5% en 1997) et enregistrer ainsi son meilleur résultat depuis 1990. Cette évolution s'explique principalement par la hausse des revenus d'activités, car, d'une part, la croissance des prestations sociales devrait être plus modérée qu'en 1997 et, d'autre part, les prélèvements obligatoires sur les ménages devraient être légèrement accrus.

EVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT DU REVENU DISPONIBLE BRUT DES MÉNAGES (moyennes annuelles)

(en %)

	1996	1997	1998 ^(a)
Salaires bruts (54%) ^(b)	2,9	3,0	3,7
Prestations sociales (36%)	3,7	3,5	2,8
Excédent brut des ménages (26%)	2,5	2,7	3,6
Revenu de la propriété et de l'entreprise et Assurance (7,0%)	2,9	9,1	7,8
Prélèvements sociaux et fiscaux (-23%)	6,2	2,9	3,7
<i>dont : Cotisations des salariés (-9,6%)</i>	4,8	- 3,2	- 20,9
<i> Cotisations des non salariés (-2,4%)</i>	7,9	0,5	- 22,9
<i> Impôts sur le revenu + CSG (-11%)</i>	7,1	8,9	28,9
Revenu disponible brut (100%)	2,4	3,6	3,7
Déflateur : Prix de la consommation des ménages	1,8	1,0	0,6
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut	0,6	2,5	3,1

(a) Prévision.

(b) Les chiffres entre parenthèses donnent la structure de l'année 1996.

Source : INSEE, Note de conjoncture, juin 1998, page 59.

a) Une forte accélération des revenus d'activité

Les revenus d'activité devraient s'accroître de 3,4% en 1998, soit une progression plus marquée qu'en 1997 (2,7%).

Les revenus des non salariés devraient profiter de la vigueur de l'activité et, en conséquence, l'excédent brut des entreprises individuelles pourrait croître de 2,3% après 1,5% en 1997.

La croissance de la masse salariale du secteur privé devrait être particulièrement dynamique (+4,3%). Néanmoins, le salaire moyen par tête connaîtrait une croissance moins soutenue qu'en 1997 (+ 2,3% après + 2,7%). En effet, la faible augmentation des prix à la consommation et la perspective du passage aux trente-cinq heures semblent avoir modéré la progression des salaires nominaux. Il convient, toutefois, d'observer que la hausse du SMIC brut devrait être plus sensible (+ 3%), grâce notamment à la revalorisation de 2% intervenue le 1er juillet, qui incluait un « coup de pouce » de 0,5% par rapport au minimum prévu par la loi.

L'excellente évolution de la masse salariale résulte donc principalement des nombreuses créations d'emplois attendues (l'INSEE prévoit que les entreprises non financières non agricoles, hors grandes entreprises nationales, devraient créer 300.000 emplois en 1998, contre 180.000 en 1997).

La masse salariale de la fonction publique bénéficierait, quant à elle, du développement des emplois jeunes, ainsi que des revalorisations de l'indice de traitement brut et des mesures en faveur des bas salaires prévues par le protocole salarial du 10 février 1998. En moyenne annuelle, la valeur du point d'indice augmenterait de 1,3%.

b) Une progression modérée des prestations sociales

En 1998, les prestations sociales devraient croître de 2,8% ⁽¹¹⁾ (pour une prévision de hausse des prix à la consommation de 1% en glissement annuel), soit un résultat sensiblement inférieur à celui de l'année précédente (+ 3,5%).

Cette évolution s'expliquerait d'abord par le ralentissement des prestations familiales versées aux ménages (+ 1,4%, après + 3,7% en moyenne annuelle en 1997), en raison des mesures prises dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale. Ainsi, les allocations familiales sont attribuées en 1998 sous conditions de ressources et le taux de prise en charge des cotisations sociales pour l'emploi d'une personne à domicile (allocation de garde d'enfant à domicile) a été réduit de moitié à partir du premier trimestre.

Cette décision ne saurait cependant être évoquée sans que soient prises en compte les nombreuses mesures prises depuis la mi-1997 en faveur des familles : on citera en particulier la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, ainsi que le maintien, par la loi de finances pour 1998, des réductions d'impôt au titre des frais de scolarité, dont le précédent Gouvernement avait prévu la suppression.

Les prestations de retraite du régime général croîtraient également à un rythme légèrement moins soutenu qu'en 1997 (+ 3,7% après + 4,5%). Ce ralentissement proviendrait surtout de l'évolution démographique, le nombre de salariés atteignant l'âge de la retraite diminuant transitoirement. Par ailleurs, les pensions ont connu une revalorisation en 1998 voisine de celle de l'année précédente (1,1% contre 1,2% en 1997), supérieure à une inflation décroissante.

(11) En moyenne annuelle.

Le ralentissement des prestations sociales versées aux ménages s'expliquerait également par celui des prestations chômage (+ 2,9% après + 9,3% en 1997), du fait, d'une part, d'une diminution du nombre de demandeurs d'emploi (le taux de chômage passant de 12,2% fin 1997 à 11,5% fin 1998) et, d'autre part, d'une croissance plus modérée du nombre de bénéficiaires de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) (+ 6% environ après + 32% en 1997). On doit, à cet égard, se féliciter du signal fort donné aux partenaires sociaux par le Gouvernement, qui a fait part récemment de sa volonté d'apporter une participation financière substantielle pour permettre de poursuivre et d'amplifier ce dispositif.

Les prestations versées par la branche maladie connaîtraient une progression modérée (+ 2,4% en moyenne annuelle, comme en 1997), conformément aux objectifs de maîtrise des dépenses de santé.

Enfin, les « autres prestations sociales » versées par les administrations publiques progresseraient à un rythme soutenu en raison du dynamisme des aides au logement et du revenu minimum d'insertion.

c) Une évolution des prélèvements obligatoires sur les ménages influencée par l'accélération des revenus d'activité

La croissance nominale des prélèvements obligatoires sur les ménages devrait atteindre 3,7% en 1998, après 2,9% en 1997. Cette progression doit être reliée à celle des revenus d'activité (+3,4%), ce qui permet de constater une pause dans la progression de la pression fiscale pesant sur les ménages.

Cette progression, nominale, d'ailleurs très inférieure à celle observée en 1996 (+ 6,2%), est surtout imputable à la forte accélération des revenus d'activité évoquée précédemment. Elle résulte également, pour partie, de l'extension de la CSG aux revenus du capital dans le cadre du transfert des cotisations maladie, prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, qui s'est néanmoins traduit par un gain de pouvoir d'achat de 1,1% pour les salariés du régime général.

On observera que les contribuables aux ressources modestes ont vu leur impôt diminué grâce à une série de mesures : rétablissement de la réduction d'impôt pour frais de scolarité, plafonnement à 1.500 francs de la taxe d'habitation, extension du champ d'application du plafonnement de cette taxe en fonction du revenu...

2.- Une inflation maîtrisée

Après avoir augmenté de 1,9% en 1996 et de 1,1% en 1997, les prix à la consommation hors tabac devraient encore ralentir leur progression en 1998, en évoluant de + 0,9%.

Certes, l'inflation sous-jacente, c'est-à-dire l'indice hors tarifs public et produits à prix volatils, devrait légèrement remonter sur l'ensemble de 1998, atteignant 1,3% en fin d'année, mais l'indice d'ensemble serait plus faible, en raison notamment de la baisse des prix de

l'énergie. L'INSEE estime, en effet, que l'annonce faite par les principaux pays pétroliers, à la fin du premier trimestre 1998, d'un accord sur la réduction de leur production, ne devrait pas empêcher le maintien des prix des produits pétroliers à un niveau inférieur à celui observé en 1997.

3.- Un regain de confiance des ménages

La maîtrise de l'inflation et la hausse du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages ne sont pas des phénomènes nouveaux. Ces orientations favorables à la consommation pouvaient déjà être constatées en 1997. Pourtant, malgré une augmentation de 2,2% du pouvoir d'achat du revenu disponible, la consommation des ménages n'avait alors connu qu'une faible croissance de 0,9%. Un facteur supplémentaire, très important, est donc intervenu en 1998 : le retour de la confiance.

L'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages, réalisée par l'INSEE, indique clairement que les anticipations de ceux-ci sur l'évolution du chômage s'améliorent continûment depuis le début de l'année et que, parallèlement, ils sont de plus en plus nombreux à estimer que la période est favorable pour effectuer des achats importants.

Cette confiance nouvelle pourrait conduire les ménages à modifier leur comportement d'épargne. Le taux d'épargne, qui était remonté progressivement tout au long de l'année 1997 (au second semestre, il était de 15%), tendrait ainsi à fléchir, pour s'établir à 14,7% en moyenne sur l'année.

A la fin de 1997, on dénombrait 12 millions de comptes titres ouverts par les personnes physiques ; elles occupent le deuxième rang des détenteurs de valeurs mobilières, après le secteur des entreprises d'assurance et des caisses de retraite. L'encours des portefeuilles des ménages s'élevait à 1.837 milliards de francs.

De la même façon, les ménages accélèrent légèrement leur rythme d'endettement : en mars 1998, les crédits à l'habitat ont progressé de 6% en glissement annuel et les crédits de trésorerie de 8,1%.

Cet optimisme puise probablement sa source dans l'amélioration de la situation de l'emploi, mais il est également conforté par la politique menée par le Gouvernement depuis l'été 1997.

En effet, contrairement à son prédécesseur, qui avait décidé de mettre les ménages à contribution par un relèvement de la TVA en 1995, le nouveau Gouvernement a immédiatement décidé de faire peser prioritairement l'effort d'ajustement du budget de l'Etat sur les grosses sociétés, dont la situation financière est globalement satisfaisante, tout en veillant à ne pas pénaliser les petites entreprises. La loi précitée portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier a ainsi institué une contribution temporaire sur l'impôt sur les sociétés pour les entreprises réalisant au moins 50 millions de francs de chiffre d'affaires. Elle a également prévu la taxation au taux normal de la plupart des plus-values qu'elles réalisent.

En outre, un certain nombre de mesures ciblées ont été prises pour soutenir la consommation : revalorisations du SMIC aux 1er juillet 1997 et 1998 supérieures au minimum

légal ; élévation à 1.600 francs de l'allocation de rentrée scolaire, alors qu'elle avait été fixée à 1.000 francs en 1996 ; création d'un crédit d'impôt sur le revenu, remboursable pour les personnes non imposables, pour les dépenses d'entretien afférentes à l'habitation principale, plafonnement à 1.500 francs de la taxe d'habitation pour les redevables aux ressources très faibles...

Cet effort de soutien à la consommation des ménages doit être poursuivi, d'autant que la conjugaison des crises asiatique, russe et sud-américaine pourrait entamer leur confiance en l'avenir, d'une part, et mettre fin à la forte hausse de la valeur du patrimoine financier des ménages constatée au cours des premiers mois de cette année, d'autre part.

Le Gouvernement s'est déjà engagé dans cette voie en prenant l'engagement de stabiliser et, si possible, de baisser les prélèvements obligatoires, engagement dont la concrétisation commence à être perceptible (le projet de loi de finances pour 1999 supprime cinq taxes, allège la TVA sur certains produits, diminue les impôts sur les ventes de locaux d'habitation...). En outre, ayant conscience que l'amélioration du marché du travail est un déterminant essentiel de la confiance des ménages, il propose dans le présent projet de loi de finances une fiscalité plus favorable à l'emploi grâce, en particulier, à une profonde réforme de la taxe professionnelle visant à exclure les salaires de sa base.

C.- LES BUDGETS ÉCONOMIQUES POUR 1999

La Commission des comptes de la Nation s'est réunie le 1^{er} octobre 1998 afin d'examiner les budgets économiques pour 1999. Cette séance a été précédée, comme il est d'usage, par la réunion d'un groupe technique, destinée à confronter les prévisions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à celles des principaux instituts de conjoncture et d'importantes institutions financières.

L'écart qui peut être observé entre les prévisions moyennes du groupe technique et le résultat des modélisations économétriques effectuées par la direction de la prévision, reflète essentiellement les différences d'appréciation portées sur l'environnement international. En revanche, l'accord est général sur la vigueur de la demande intérieure, française et européenne, en 1999, qui devrait, en tout état de cause, préserver largement le potentiel de croissance de la zone euro.

1.- Un scénario international « gris et contrasté » ⁽¹²⁾

a) Crise asiatique et conjoncture mondiale : récession, dépression ou effondrement ?

Comme la plupart des analystes, la direction de la prévision table, pour 1999, sur un ralentissement prononcé de la croissance mondiale, en concordance avec les perspectives publiées récemment par le Fonds monétaire international. Après une récession sévère en Asie en 1998, marquée par une diminution du PIB de 7%, 1999 serait une année à peine meilleure,

(12) Selon les termes employés par les représentants de la direction de la prévision au cours de la réunion du groupe technique.

avec un nouvel effritement du PIB (- 1% en moyenne sur la zone). Cette opinion est largement partagée : Paribas voit le « creux » d'activité en Asie en 1999, de même que Morgan Stanley, qui estime que seuls les pays les mieux placés dans la phase d'ajustement macroéconomique, comme la Corée, pourraient éventuellement redémarrer en 1999. L'importance du commerce intra-zone, qui représente près de 40% des échanges totaux des pays d'Extrême-Orient, exerce pour l'heure un effet néfaste en transmettant rapidement, au sein du secteur réel, les influences récessives qui affectent successivement ou simultanément chaque pays.

- Bien que n'ayant pas intégré les effets de ce schéma à leurs évaluations chiffrées, la plupart des analystes envisagent très sérieusement la possibilité qu'une nouvelle crise se déclenche en Asie. Les deux acteurs principaux de ce scénario sont la Chine et le Japon.

Les statistiques officielles chinoises sont peu fiables en ce qui concerne la production industrielle ; il est difficile de croire, selon Morgan Stanley, que la Chine puisse connaître une croissance de 7% en 1998. Les importations chinoises seraient un indicateur plus significatif du dynamisme de l'activité intérieure, sachant que l'économie chinoise a un degré d'ouverture sur l'extérieur d'environ 20%. Or les importations chinoises ont tendance à diminuer depuis quelque temps. La BNP estime également que les indications d'un ralentissement de l'activité en Chine se font de plus en plus évidentes.

Dans ces conditions, il n'est pas exclu que le niveau de change du yuan, bien que non convertible sur les marchés, s'avère surévalué et qu'un ajustement ne doive se produire dans quelque temps. Le yuan a déjà baissé de près de 40% sur le marché parallèle de Shanghai, remarque *L'Expansion*. Le dollar de Hong Kong subirait alors de vives tensions, perturbant à nouveau les relations financières de la zone du fait du rôle de Hong Kong comme place financière et commerciale dans la région.

Aux yeux de la totalité des membres du groupe technique, la clef de la stabilisation ou du décrochage en Asie se trouve au Japon. Frappé par un immobilisme politique qui empêche, jusqu'ici, d'engager la restructuration du secteur bancaire avec toute la détermination nécessaire, le Japon est, selon les termes de la Société française d'assurance crédit (SFAC), « *un risque systémique majeur* ». La tendance haussière du taux d'épargne traduit l'impossible reprise de la consommation des ménages, sans que l'annonce d'un allègement de la fiscalité, dans le cadre du septième plan de relance depuis le début de la crise en 1990, ait provoqué, pour l'instant, quelque frémissement de cette composante majeure de l'activité économique. L'abaissement des taux d'intérêt a si peu d'effet sur l'activité que certains se demandent si le Japon ne se trouve pas aujourd'hui dans un cas typique de « trappe à liquidité », tel que décrit par la théorie keynésienne de la monnaie ⁽¹³⁾.

La direction de la prévision estime, malgré tout, que le plan de relance devrait donner à l'économie un « stimulus » d'environ 3 points de PIB et que l'engagement de la réforme

(13) L'analyse keynésienne de la monnaie distingue deux motivations pour la demande de monnaie émanant des agents économiques : la demande de monnaie à des fins de « transaction », qui vise à permettre les échanges courants de la vie économique ; la demande de monnaie à des fins de « spéculation », qui traduit les termes de l'arbitrage entre actifs financiers et actifs purement monétaires comme réserve de valeur. Dans une conjoncture très déprimée, la demande de monnaie à des fins de « transaction » est quasi nulle. Dans ce cas, la monnaie est demandée aux seules fins de la « spéculation ». Or, si la politique monétaire est très accommodante, le taux d'intérêt peut devenir si faible que chacun s'attend à son augmentation prochaine, donc à la baisse du prix des actifs financiers. Le taux d'intérêt est insuffisant pour rémunérer correctement l'immobilisation de la valeur dans des actifs financiers et compenser le risque de perte en capital que cette immobilisation représente. Les agents économiques sont alors incités à thésauriser, et tout supplément de monnaie apporté par les autorités à l'économie est immédiatement absorbé dans les encaisses oisives des agents. La politique monétaire est totalement inefficace : l'économie est prise dans une « trappe à liquidité ».

bancaire devrait permettre de commencer à apurer le stock immense des créances douteuses. Le Japon pourrait, dans ces conditions, connaître une légère reprise en 1999.

- Les analyses divergent sur le point de savoir si la propagation aux autres zones géographiques d'une nouvelle crise, qui naîtrait en Asie, est inévitable.

Sur la base de la comparaison des taux de change réels au cours des dernières années, Paribas fait valoir que, pour une base 100 en 1993-1995, les pays asiatiques ont aujourd'hui un taux de change de 80 environ, tandis que les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que l'Amérique latine auraient des taux de change de 110 à 120 environ. Une telle distorsion, de près de 40 points en quatre ans, n'est évidemment pas tenable. En sens inverse, la SFAC estime que le risque de crise « en dominos » n'est pas certain ; on peut penser, au contraire, que les pays les plus atteints ont déjà « *touché le fond* ».

La BNP souligne une distinction importante : la certitude qu'un processus récessif se déclenche actuellement au sein de l'économie mondiale ne signifie pas pour autant qu'un scénario catastrophe est inévitable. A ce titre, l'Association française des économistes d'entreprise (AFEDE) juge que, bien gérée, la dévaluation vraisemblable du real brésilien peut permettre de limiter les effets potentiellement dévastateurs d'une crise des changes en Amérique latine.

La situation financière de l'Amérique latine a, ces dernières semaines, été fragilisée par des mouvements de capitaux déstabilisateurs. Pourtant, la majeure partie des membres du groupe technique a souligné la vigueur sous-jacente des indicateurs économiques dans cette zone pendant les derniers semestres ⁽¹⁴⁾. Le Centre d'observation économique de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (COE) note que la forte croissance qu'ont connue les pays d'Amérique latine ces dernières années devrait être seulement atténuée par la crise actuelle. En revanche, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime que l'Amérique latine devrait connaître une chute de 5 points de croissance en 1999. Pour la SFAC, le Brésil représente l'inconnue essentielle dans la zone, sans pour autant constituer un risque systémique.

Tous s'accordent cependant à reconnaître que l'efficacité des politiques économiques, en cas de déclenchement d'une nouvelle phase aiguë de la crise actuelle, est un paramètre difficilement appréciable pour juger du danger réel de récession. La BNP estime qu'en Asie, les politiques économiques n'ont pas été d'une efficacité flagrante et que les assouplissements monétaires et budgétaires, lorsqu'ils ont eu lieu, n'ont pas donné de résultats convaincants jusqu'ici. Cependant, l'aggravation des risques a facilité les efforts de coordination entre les gouvernements, comme en témoignent les concertations mises en œuvre pour protéger l'Amérique latine. *L'Expansion*, cependant, est convaincue que la partie encore dynamique du « centre » économique du monde – les États-Unis et l'Europe – subira plus qu'elle n'agira.

En tout état de cause, la crise devrait durer : « *régler des problèmes de surinvestissement est toujours long* », selon l'AFEDE. La BNP estime que la reconstitution des passifs, dans les bilans bancaires, sera le premier investissement des pays asiatiques pendant plusieurs mois, ce qui pèsera sur la croissance.

(14) A l'exception, peut-être du Brésil, qui a été touché par la mise en œuvre d'une politique restrictive.

Le panorama de l'économie mondiale auquel se sont livrés les organismes participant au groupe technique suggère que la frontière est aujourd'hui tenue entre la récession ⁽¹⁵⁾, qui paraît désormais certaine, la dépression, qui s'inscrit dans une durée plus étendue, et l'effondrement, dont l'occurrence dépend d'aléas clairement identifiés. Selon le mot de Goldman Sachs, « *le scénario dit " central ", sur lequel sont bâties les évaluations chiffrées, est en fait optimiste. Nous espérons que la réalité en sera proche...* ».

Dans ce contexte, la dynamique économique qui sera observée aux États-Unis aura une influence renforcée sur la croissance en Europe.

b) Une sortie de cycle insaisissable aux États-Unis

La croissance du PIB américain, évaluée à 3,3% ou 3,4% en 1998, reviendrait en 1999 à un niveau très sensiblement inférieur : 1,9% pour la direction de la prévision, 1,9% en moyenne pour les institutions financières participant au groupe technique, 1,5% en moyenne pour les instituts de conjoncture.

L'intervalle important qui sépare les estimations fournies par les membres du groupe technique traduit, au-delà de l'assentiment partagé sur la tendance générale, une certaine perplexité sur la façon dont le cycle devrait s'achever aux États-Unis. En un sens, pas plus que l'on n'a su expliquer la vigueur surprenante de la croissance américaine durant les derniers semestres, pas plus on ne semble savoir, aujourd'hui, exprimer précisément les déterminants et les répercussions des phénomènes économiques qui gouvernent le ralentissement programmé de la première puissance mondiale.

- Les indicateurs avancés suggèrent cependant que « *le compte à rebours de la récession a commencé* », pour l'OFCE, qui voit l'évolution trimestrielle du PIB devenir négative au milieu du printemps 1999.

La vulnérabilité de la consommation à un krach boursier, ou, plus simplement, à une correction sérieuse et prolongée de Wall Street, a été une nouvelle fois soulignée. Cependant, la Caisse des dépôts et consignations a relevé qu'il semble subsister, dans les portefeuilles boursiers des ménages, un potentiel de plus-values latentes encore suffisamment important pour « lisser » l'impact d'un éventuel choc boursier sur la consommation.

L'Expansion remarque dans la majorité des indicateurs conjoncturels les prémices de la fin du cycle : la demande extérieure adressée aux États-Unis est en diminution, conséquence directe de la réduction des débouchés en Asie et au Japon ; le prix des matières premières diminue, ce qui dissuade le stockage et constitue « *l'un des canaux de la déflation* » ; l'investissement donne l'impression d'être à un point de retournement ; enfin la chute du taux d'épargne des ménages, dans le courant de l'été, au niveau très surprenant de 0% du revenu disponible ne peut conduire qu'à un relèvement, qui, par effet de miroir, pèsera mécaniquement sur la consommation. Avec une prévision de 1% de croissance en 1999, *L'Expansion* est cependant deux fois plus optimiste que l'OFCE, qui affiche 0,5% seulement dans ses prévisions.

(15) Hors États-Unis et Europe occidentale.

L'OFCE souligne, par ailleurs, les effets potentiellement déstabilisateurs, à moyen terme, de la politique monétaire conduite par la Réserve fédérale. L'aplatissement, puis l'inversion de la courbe des taux ne s'est pas faite, comme on aurait pu s'y attendre, par une augmentation des taux courts conjuguée à une stabilité des taux longs, mais par une diminution des taux longs. La Réserve fédérale semble avoir voulu développer une action expansive sur le compartiment du long terme tout en conservant sa garde sur le compartiment du court terme. Cela a pu contribuer à développer des sentiments d'aversion envers le risque.

Dans ces conditions, la diminution du taux directeur de la Réserve fédérale, le 29 septembre 1998, à hauteur d'un quart de point, ne devrait pas avoir beaucoup d'influence. Les taux courts nominaux devraient, en effet, baisser jusqu'à 3,5% pour avoir une influence bénéfique sur l'activité.

Enfin, le parallèle entre la situation du Japon au début des années quatre-vingt-dix et la situation des États-Unis aujourd'hui ne peut manquer de susciter des questions. Comme le Japon à l'époque, les États-Unis connaissent en 1998-1999 une inflation faible, un excédent budgétaire et des surcapacités de production. Connaîtront-ils la même dépression rampante, qui sape l'économie de l'archipel nippon depuis bientôt huit ans, s'interroge l'OFCE, qui ne semble cependant pas croire à un fort ralentissement de la croissance aux États-Unis.

- D'autres membres du groupe technique remarquent cependant que les facteurs de résistance sont nombreux. Certes, estime le COE, la diminution des taux à court terme est modeste et était anticipée par les marchés. Elle intervient cependant à un instant inhabituel dans le cycle, très tôt par rapport au déclenchement de la phase baissière. La gestion de la politique monétaire a permis de lisser correctement les à-coups conjoncturels ces toutes dernières années. Il n'est pas impossible que l'action précoce de la Réserve fédérale, même si elle est essentiellement motivée par la situation financière internationale, ait les mêmes vertus contracycliques qu'auparavant.

D'ailleurs, si, comme le remarque la Caisse des dépôts, 80% de l'activité aux États-Unis provient des services, qui obéissent à une dynamique propre, le ralentissement pourrait ne pas être aussi fort que ce que suggèrent les indicateurs industriels classiques.

Au demeurant, les exportations seraient soutenues par la diminution prévue du taux de change du dollar, sur laquelle les membres du groupe technique ont des évaluations convergentes. L'estimation effectuée par la direction de la prévision, qui a, comme les années précédentes, retenu l'hypothèse conventionnelle d'une stabilisation du taux de change au niveau observé pendant l'été 1998, se traduit ainsi par un décalage sensible avec les prévisions moyennes du groupe technique : là où la direction de la prévision voit un taux de change du dollar à 6 francs en 1999, les instituts de conjoncture comme les institutions financières l'estiment à 5,50 francs.

Enfin, la SFAC estime que les États-Unis ne sont peut-être pas à la fin du « cycle long » d'investissement dans les nouvelles technologies d'information et de communication, qui ont fortement contribué à l'évolution favorable de cet agrégat durant les derniers semestres.

Les plus optimistes des conjoncturistes, la Caisse des dépôts, GAMA, la BNP, le Crédit agricole, Morgan Stanley, Goldman Sachs et Paribas, prévoient une croissance au moins égale à 2% en 1999 aux États-Unis.

Au-delà de ces divergences quantitatives, qui ne remettent pas en cause la validité du diagnostic porté sur les États-Unis, il apparaît que le contexte international amène à prévoir une décélération de la demande mondiale adressée à la France en 1999. Après avoir crû de 7,3% en 1998, elle ne croîtrait plus que de 5,4% en 1999, selon les évaluations de la direction de la prévision. Les conjoncturistes sont, pour leur part, plus pessimistes : leur prévision s'établit à 4,4% en moyenne. Il est vrai que le point de départ qu'ils retiennent, pour l'année 1998, est également plus bas : 6,1% de croissance, à comparer à 7,3% selon la direction de la prévision.

2.- La zone euro : un pôle de croissance dans un environnement instable

Le dynamisme persistant évoqué par la direction de la prévision pour l'ensemble de la zone euro repose essentiellement sur la vigueur de la demande intérieure, qui, dans une large mesure, contribue à immuniser l'activité économique contre les turbulences financières et commerciales observées à l'extérieur. Après avoir crû légèrement de 1997 à 1998, passant de +2,5% à +2,8%, la croissance resterait stable en 1999 à ce même niveau.

a) *L'Allemagne au cœur de la zone euro*

Le jugement de la direction de la prévision se fonde sur une amélioration de la situation de l'emploi, y compris en Allemagne, sur les effets bénéfiques de la désinflation importée – qui entraîne une augmentation du revenu réel de la zone – et sur le caractère favorable des conditions monétaires et financières. A cet égard, la direction de la prévision table sur une baisse des taux d'intérêt en France et en Allemagne⁽¹⁶⁾.

Si, dans ses grandes lignes, le scénario construit par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est comparable à ceux développés par les autres membres du groupe technique, les différences d'appréciation au sein de ce groupe ne sont pas mineures.

L'évaluation numérique de la croissance en Allemagne montre, en premier lieu, un décalage de 0,4 point entre la direction de la prévision (+2,7% en 1999) et la moyenne du groupe technique (+2,3%). Pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la croissance allemande connaîtrait ainsi une légère accélération, après avoir réalisé +2,6% en 1998 ; pour les membres du groupe technique, au contraire, l'économie allemande ralentirait, à partir du même niveau de 2,6% en 1998.

La majeure partie des conjoncturistes prévoit une légère diminution de la croissance du PIB allemand, de 0,4 point de PIB environ ; Morgan Stanley et *L'Expansion* sont les moins optimistes, retenant une croissance du PIB limitée à 1,5% en 1999 ; la Caisse des dépôts et

(16) Même si le tableau récapitulatif des prévisions de l'ensemble des membres du groupe technique ne porte pas d'indication sur ces prévisions de taux dans la colonne relative aux budgets économiques.

consignations, Rexecode, la BNP et le Crédit agricole envisagent une stabilité entre 1998 et 1999, à un niveau compris, selon l'organisme, dans une fourchette de 2,5% à 2,7% ; seul le Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE) est en phase avec la prévision gouvernementale, en estimant que la croissance allemande passera de 2,9% en 1998 à 3% en 1999.

Le principal facteur d'incertitude pour les prévisions relatives à l'Allemagne porte sur le comportement du marché du travail et sur la consommation. Le retournement positif sur le marché du travail s'est produit, en France, il y a bientôt deux ans, alors qu'il semble n'intervenir que depuis quelques mois en Allemagne, selon Goldman Sachs. Ce retournement, s'il est confirmé par l'enclenchement d'une véritable tendance à la baisse du chômage – ou tout au moins à une reprise du marché de l'emploi – est un facteur essentiel de la reprise de la consommation. *L'Expansion* estime également que la consommation est déprimée par la situation encore fragile du marché du travail, et évoque des incertitudes dues au résultat des élections législatives et au changement de gouvernement.

La Caisse des dépôts et consignations fait, à cet égard, observer, à juste titre, que le nouveau gouvernement devrait être plus sensible que le précédent au nécessaire soutien à la demande intérieure.

Pour l'ensemble de la zone euro, la quasi totalité des participants soulignent l'importance de la politique monétaire et ses interactions avec la politique de change. L'AFEDE rappelle que, si les effets directs d'une baisse du dollar peuvent toujours être envisagés avec quelque certitude (impact sur l'équilibre commercial, impact sur les évolutions des taux d'intérêt), l'avènement de la zone euro élimine un certain nombre d'effets indirects, en particulier l'instabilité des taux de change et le biais général vers le resserrement des politiques monétaires, que l'on observait antérieurement. La diminution prévue de 100 points de base pour les taux à court terme aux États-Unis est, en elle-même, un puissant facteur de baisse des mêmes taux au sein de l'*Euroland*. Il conviendrait donc, selon cet institut, de relativiser, aujourd'hui plus qu'hier, les effets allégués de la baisse du dollar.

Ceci permettrait certainement d'amortir le choc sur l'économie allemande de la crise russe, qui se transmettrait par l'intermédiaire des pays d'Europe centrale et orientale. Sur l'ampleur de ce choc, les avis divergent. Certains, comme Morgan Stanley, estiment que l'on n'a pas encore vu tous les effets induits de la crise russe en Allemagne et en Europe centrale et orientale. Une partie des débouchés commerciaux de ces derniers pays se réduit et les primes de risque augmentent, rendant ainsi plus coûteux les financements extérieurs. *L'Expansion* met en avant l'exposition financière de l'Allemagne en Russie et son exposition commerciale, *via* les pays d'Europe centrale. A l'inverse, la Caisse des dépôts et consignations estime que l'amalgame entre la Russie et les pays d'Europe centrale et orientale est peu pertinent : ces derniers sont de plus en plus associés aux pays d'Europe occidentale, au plan économique et financier.

De l'avis général, le risque principal pour la zone euro provient des pays qui n'ont pas encore clairement amorcé le relais de la demande extérieure par la demande intérieure : l'Allemagne et l'Italie. Pour autant, selon Goldman Sachs, le relâchement des efforts gouvernementaux en matière de réduction des déficits structurels sera le bienvenu dans les mois qui viennent, car la politique monétaire sera, selon cette institution financière, fortement contrainte par les impératifs et les conséquences de la convergence. D'ailleurs, ce relâchement

ne devrait pas marquer la fin des efforts d'ajustement ; il doit, selon Goldman Sachs, s'interpréter comme une réaction intelligente de la politique économique aux conditions nouvelles de la croissance en Europe.

La France, à l'évidence, ne peut échapper à cet assombrissement des perspectives de croissance, mais elle semble avoir la capacité de le gérer avec succès.

*b) Une France touchée par l'influence du ralentissement mondial,
mais solidement portée par sa demande intérieure*

Le consensus des conjoncturistes prévoit une réduction marquée du taux de croissance du PIB français, qui passerait de 3% environ en 1998 à 2,4% en 1999. Pour sa part, la direction de la prévision est plus optimiste et n'envisage qu'une diminution de 0,4 point, le taux de croissance annuelle du PIB revenant de 3,1% en 1998 à 2,7% en 1999.

Si les évaluations des prévisionnistes sont, de façon générale, assez concordantes, *L'Expansion* et Morgan Stanley se distinguent par une prévision particulièrement pessimiste de 2%. *L'Expansion* envisage une forte chute du rythme de croissance de la consommation des ménages, qui reviendrait de 3,1% en 1998 à 2,1% en 1999, associée à un freinage brutal de l'investissement des entreprises, dont le taux de croissance passerait de 6,5% en 1998 à 4% en 1999. Dans le même temps, la moyenne des analystes envisage un ralentissement de la consommation des ménages limité à 0,8 point (2,6% en 1999 au lieu de 3,4% en 1998) et un simple infléchissement de la formation brute de capital fixe des entreprises (5,4% en 1999 au lieu de 6,7% en 1998). De plus, en moyenne, la formation brute de capital fixe des ménages accélérerait de 1,5 point, passant de +2,1% en 1998 à +3,6% en 1999.

La majeure partie des instituts de conjoncture et des institutions financières adhère donc à l'idée d'une demande intérieure robuste face au choc de demande provoqué par la récession en Asie et les incertitudes dans les pays anglo-saxons, et au choc de compétitivité provoqué par la chute des taux de change hors zone euro et, notamment, la baisse prévue du dollar.

L'analyse détaillée des prévisions chiffrées fournies par les membres du groupe technique montre, en fait, une assez bonne concordance sur certains déterminants de la demande intérieure, mais une variabilité beaucoup plus élevée sur les échanges extérieurs, tant pour les importations que pour les exportations. Cette variabilité traduit clairement les incertitudes évoquées ci-avant sur l'ampleur effective du ralentissement mondial et les conséquences de celui-ci pour l'économie française.

Par ailleurs, les prévisions relatives à l'investissement des entreprises montrent également des écarts assez sensibles. Là où la direction de la prévision envisage une stabilité entre 1998 et 1999, avec un taux de croissance identique de 5,7%, certains prévoient un décrochage brutal (GAMA, *L'Expansion*, Morgan Stanley, Paribas) tandis que d'autres estiment qu'une augmentation – certes légère – est possible (BIPE, Goldman Sachs).

Les chefs d'entreprise resteraient confiants dans les bonnes perspectives de croissance à moyen terme en France et en Europe, selon la majeure partie des membres du groupe technique, malgré les inflexions qui pourraient être apportées au cours des prochains trimestres

du fait de la dégradation des anticipations sur les perspectives à court terme. Ainsi, Morgan Stanley juge que l'investissement réagirait fortement, mais uniquement de façon transitoire, aux mauvaises nouvelles en provenance de l'international ; la révision en baisse des plans d'investissement serait rapide (plus que les années précédentes car les chefs d'entreprise sont aujourd'hui plus réactifs), mais ceux-ci seraient à nouveau mis en œuvre après l'absorption du choc. Cette vision du comportement des chefs d'entreprise est globalement partagée par Goldman Sachs et plusieurs autres organismes.

Enfin, sur le front des prix, JP Morgan écarte catégoriquement l'idée d'une déflation. La diminution du prix des matières premières n'a, depuis plusieurs années, que peu d'impact sur l'évolution des prix à la consommation. Une déflation supposerait un enchaînement mécanique entre baisse des prix, baisse des revenus, puis baisse des dépenses. Or la zone euro est importatrice nette de matières premières : toute diminution du prix des matières premières entraîne une hausse du revenu de la zone. Par ailleurs, l'inflation étant déjà très basse, il faudrait que l'impact déflationniste de la baisse du prix des matières premières passe par le canal des salaires pour que s'amorce un processus auto-entretenu ; ceci est peu probable, compte tenu de la modération salariale déjà constatée aujourd'hui. Enfin, la demande intérieure semble se déplacer, depuis quelque temps, vers des biens et services peu soumis à la concurrence étrangère, par exemple vers le secteur de la construction. Ce processus paraît autrement plus déterminant dans l'appréciation des évolutions à venir de l'indice des prix à la consommation.

La SFAC estime même, pour sa part, que le faible niveau du prix des matières premières peut être un facteur de soutien de l'activité, sinon de reprise, *via* les comportements de stockage. Relevant que, dans le système industriel actuel, les stocks sont désormais en majeure partie concentrés à l'amont des filières, donc que la part des matières premières ou peu transformées y est plus importante qu'auparavant, la SFAC juge que les comportements de stockage et de déstockage sont désormais plus largement gouvernés par les évolutions des prix des matières premières. Or il est probable que l'on a atteint un point bas, après les baisses de ces derniers mois, ce qui pourrait inciter les entreprises à engager un restockage qui viendrait apporter une contribution positive à la croissance.

Les budgets économiques prévoient, comme l'annonçait par ailleurs le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances pour 1999, une diminution du besoin de financement des administrations publiques à 2,3% du PIB en 1999. Les instituts de conjoncture et les institutions financières ont une vision plus pessimiste des finances publiques puisque, en moyenne, le besoin de financement des administrations publiques ne serait réduit que jusqu'à 2,5% du PIB.

Ce léger décalage s'explique aisément par les différences, déjà relevées, entre les membres du groupe technique et la direction de la prévision portant, d'une part, sur la consommation des ménages, d'autre part sur l'évolution globale du PIB. Il ne remet cependant pas en cause, aux yeux de votre Rapporteur général, la cohérence des évaluations effectuées par le Gouvernement à l'appui du cadrage macroéconomique associé au projet de loi de finances pour 1999.

PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES DES ORGANISMES DE PRÉVISION

	Budgets économiques Oct. 1998		B.I.P.E. Oct. 1998		C.D.C. Oct. 1998		C.O.E. Oct. 1998	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
I.- Environnement international								
1. Parité du dollar en francs	6,0	6,0	5,83	5,6	5,9	5,3	5,93	5,58
2. Taux à 3 mois en Allemagne (%)	—	—	3,5	3,75	3,6	3,7	3,5	3,5
3. Croissance du PIB aux États-Unis (%).....	3,4	1,9	2,8	1,4	3,3	2,0	3,3	1,7
4. Croissance du PIB en Allemagne (%).....	2,6	2,7	2,9	3,0	2,5	2,5	2,7	2,2
5. Croissance de la demande mondiale adressée à la France (%).....	7,3	5,4	—	—	6,0	5,1	6,8	5,0
II.- Équilibre des biens et services								
<i>Évolution (%)</i>								
6. P.I.B.	3,1	2,7	3,2	2,8	2,9	2,5	3,0	2,5
7. Importations.....	8,3	5,2	9,3	7,4	7,2	3,7	7,7	5,4
8. Consommation des ménages.....	3,1	2,7	3,0	2,8	3,5	2,7	3,5	2,6
9. Investissement des entreprises.....	5,7	5,7	6,5	7,0	6,7	5,0	7,1	6,6
10. Exportations.....	6,8	4,2	7,8	6,0	4,7	3,0	5,0	3,5
11. Variation des stocks ^(b)	0,3	0,0	0,4	-0,1	0,4	0,1	0,5	0,2
III.- Prix, salaires, emploi								
<i>Évolution (%)</i>								
12. Prix à la consommation ^(c)	0,9	1,3	0,8	1,0	0,7	0,9	0,8	0,9
13. Emploi salarié.....	1,8 ^(e)	1,8 ^(e)	1,4 ^(f)	1,4 ^(f)	1,9 ^(g)	1,1 ^(g)	2,0 ^(g)	1,5 ^(g)
14. Taux de salaire horaire.....	1,4	1,5	1,4	1,2	1,7	1,5	1,4	1,2
IV.- Comptes d'agents								
15. Taux de marge des sociétés et quasi-sociétés non financières (%).....	31,6 ^(f)	31,4 ^(f)	31,5 ^(h)	31,7 ^(h)	31,1	31,4	32,1	32,0
16. Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages (évolution en %).....	2,8	2,5	2,6	2,5	3,1	2,2	3,1	2,4
17. Besoin de financement des administrations publiques (en % du PIB)...	-2,9	-2,3	-2,6	-2,0	-3,0	-2,6	-2,9	-2,5
V.- Commerce extérieur								
18. Solde FAB-FAB des échanges de marchandises ^(d)	164	149	—	—	170	170	—	—

(a) Taux au jour le jour.

(b) Contribution à la croissance du PIB (en point de PIB).

(c) Déflateur de la consommation des ménages (en moyenne annuelle).

(d) Chiffres douaniers, en milliards de francs.

(e) Branches marchandes non agricoles.

(f) Secteur non financier non agricole, hors grandes entreprises nationales.

(g) Secteur marchand non agricole.

(h) Y compris entreprises individuelles.

PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES DES ORGANISMES DE PRÉVISION

G.A.M.A. Oct. 1998	REXECODE Oct. 1998	O.F.C.E. Oct. 1998	A.F.E.D.E. Oct. 1998	EXPANSION Oct. 1998	

1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	
5,92 ^(a)	5,47 ^(a)	5,94	5,53	5,9	5,4	5,92	5,7	5,9	5,35	I.- Environnement international
3,4	3,7	3,5	3,5	3,5	3,5	3,52	3,5	3,6	3,4	1. Parité du dollar (en francs)
3,3	2,0	3,3	1,3	3,2	0,5	3,5	1,8	3,3	1,0	2. Taux à 3 mois en Allemagne (%)
2,7	2,4	2,5	2,5	2,6	2,4	2,4	2,2	2,6	1,5	3. Croissance du PIB aux Etats-Unis (%)
—	—	5,2	4,2	6,4	4,9	6,0	4,6	6,0	3,0	4. Croissance du PIB en Allemagne (%)
										5. Croissance de la demande mondiale adressée à la France (%)
										II.- Équilibre des biens et services
										<i>Évolution (%)</i>
3,1	2,3	2,9	2,3	3,0	2,7	2,9	2,3	2,8	2,0	6. P.I.B.
7,4	3,4	7,6	5,3	8,0	8,0	7,2	4,8	6,8	2,5	7. Importations
3,4	2,3	3,6	2,7	3,5	3,1	3,2	2,5	3,1	2,1	8. Consommation des ménages
6,8	4,2	7,0	5,6	6,3	5,9	6,2	5,0	6,5	4,0	9. Investissement des entreprises
4,0	2,6	4,8	3,6	5,8	6,4	5,7	4,4	4,5	2,5	10. Exportations
1,0	0,2	0,4	0,0	0,6	0,2	0,4	- 0,2	0,4	0,0	11. Variation des stocks ^(b)
										III.- Prix, salaires, emploi
										<i>Évolution (%)</i>
0,7	1,4	0,8	1,1	0,7	0,9	0,8	1,0	0,8	0,6	12. Prix à la consommation ^(c)
1,6 ^(g)	0,2 ^(g)	1,8 ^(f)	1,5 ^(f)	—	—	1,4 ^(f)	1,2 ^(f)	1,6 ^(f)	1,0 ^(f)	13. Emploi salarié
1,6	1,3	1,5	1,7	1,7	2,2	1,4	1,4	1,7	1,5	14. Taux de salaire horaire
										IV.- Comptes d'agents
40,9 ^(h)	41,0 ^(h)	31,9	31,7	—	—	32,5 ^(h)	32,4 ^(h)	—	—	15. Taux de marge des sociétés et quasi-sociétés non financières (%)
2,1	1,9	2,8	2,2	—	—	2,3	2,2	2,5	2,1	16. Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages (évolution en %)
—	—	- 2,8	- 2,4	—	—	- 2,9	- 2,5	- 2,9	- 2,8	17. Besoin de financement des administrations publiques (en % du PIB)
										V.- Commerce extérieur
—	—	—	—	—	—	165	150	160	140	18. Solde FAB-FAB des échanges de marchandises ^(d)

B.I.P.E. : Bureau d'informations et de prévisions économiques.

C.D.C. : Caisse des dépôts et consignations.

C.O.E. : Centre d'observation économique (chambre de commerce et d'industrie de Paris).

G.A.M.A. : Groupe d'analyse macro-économique appliquée (université de Paris Nanterre et C.N.R.S.).

REXECODE : Centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises.

O.F.C.E. : Observatoire français des conjonctures économiques (pour l'environnement international : département des diagnostics).

A.F.E.D.E. : Association française des économistes d'entreprises.

EXPANSION : Groupe de l'Expansion.

CHAPITRE III

LE BUDGET POUR 1999 DOIT MARQUER L'ENTRÉE RÉUSSIE DE LA FRANCE DANS LA ZONE EURO

Souhaitable, le soutien de la croissance paraît possible, dans la mesure où la constitution de la zone euro accroît nos marges de manoeuvre.

L'évolution structurelle de notre commerce extérieur, orienté de façon privilégiée vers l'Europe occidentale, a conduit, par rapport à la situation des années quatre-vingt, à un desserrement de la contrainte commerciale.

Dans le même temps, la contrainte financière a changé de nature : avant même la mise en oeuvre effective de la monnaie unique, il est déjà possible d'en mesurer les effets favorables. Ainsi, les onze Etats de la zone euro ont-ils été largement épargnés par les conséquences des crises financières qui se sont succédées au cours des derniers mois.

Mais, pour bénéficier à plein de l'« effet euro », il convient de veiller à la compétitivité de nos entreprises, largement intégrées à l'espace économique européen.

En outre, l'entrée dans la zone euro implique, en matière de finances publiques, des disciplines que rend, en tout état de cause, indispensable la nécessité de reconstituer, en période de croissance, les marges budgétaires qui permettront de faire face, le moment venu, à un éventuel retournement de la conjoncture.

Le desserrement de la contrainte commerciale et le changement de nature de la contrainte financière doivent ainsi permettre tant d'accompagner l'intégration des entreprises françaises dans l'espace économique européen que de poursuivre l'assainissement de nos finances publiques.

A.- LE DESSERREMENT DE LA CONTRAINTE COMMERCIALE

En 1997, pour la sixième année consécutive, les résultats du commerce extérieur ont été spectaculaires : l'excédent a pratiquement doublé par rapport à 1996, près des deux tiers des échanges ayant été réalisés avec des pays de l'Union européenne.

Ces performances autorisent la France à mener, plus librement que par le passé, une politique de soutien de la demande interne et, partant, de la croissance. Le succès de cette stratégie peut lui permettre, par ailleurs, de résister à un éventuel ralentissement du commerce mondial, qui aurait été insupportable il y a seulement un an. La contrainte extérieure a donc diminué de façon significative.

Ainsi, il est possible d'envisager plus sereinement une stabilisation de l'excédent commercial en 1998, voire un repli progressif en 1999, évolution caractéristique d'une croissance désormais davantage fondée sur la consommation et sur l'investissement que sur les exportations.

1.- Une nouvelle amélioration des échanges extérieurs

a) Un excédent commercial sans précédent

Chaque année, depuis 1992, la balance française des échanges extérieurs de marchandises réalise un nouveau record. **1997** ne fait pas exception : l'excédent commercial est

passé de 85 milliards de francs en 1996 à **169 milliards de francs**⁽¹⁷⁾. La performance est d'autant plus remarquable qu'elle s'accompagne d'une forte progression des flux.

En effet, les exportations et les importations ont nettement progressé. Dès lors, les explications structurelles de l'excédent extérieur (amélioration de la compétitivité-prix, de l'image et de la qualité des produits français, bonne orientation géographique, etc.) tendent à prendre le pas sur les facteurs conjoncturels qui étaient invoqués, avec raison, lorsque l'écart de croissance était important entre la demande mondiale et la demande intérieure. La contribution du commerce extérieur à la croissance économique et à l'emploi a été d'autant plus forte.

COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS : 1988-1997

(résultats bruts FAB-FAB y compris matériel militaire, en milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Évolution 97/96 (en %)
Importations	1.03	1.19	1.23	1.26	1.23	1.11	1.24	1.35	1.39	1.52	9,2
Exportations	981	1.12	1.15	1.19	1.23	1.17	1.29	1.42	1.48	1.69	14,4
Solde	- 54	- 69	- 76	- 64	5	60	49	62	85	169	98,8

Source : Direction générale des douanes et droits indirects.

Au **premier semestre de 1998**, l'excédent s'est élevé à **83,2 milliards de francs**, marquant une baisse par rapport au précédent semestre (91,4 milliards de francs), mais une hausse par rapport aux six premiers mois de 1997 (77,8 milliards de francs).

Ces performances résultent, en 1997, d'une progression de l'ensemble des secteurs économiques, à l'exception de l'énergie. L'automobile mise à part, les améliorations s'accompagnent d'une forte reprise des échanges. Au premier semestre de 1998, l'allègement de la facture énergétique compense les évolutions, plus contrastées, des autres secteurs.

- Le secteur de l'**équipement professionnel** affiche sans doute, en 1997, les meilleurs résultats. Les ventes de construction aéronautique et le commerce des machines de bureau et du matériel électronique y ont particulièrement contribué, le dynamisme des échanges ayant été sans précédent depuis dix ans. L'excédent a atteint 63,3 milliards de francs. Dès lors, il n'est pas étonnant que le premier semestre de 1998 ait été marqué par un léger repli (l'excédent est de 28,5 milliards de francs), les flux d'échanges au sein de la branche poursuivant leur mouvement de hausse, mais à un rythme plus mesuré.

- Les échanges de **biens intermédiaires**, et notamment ceux du secteur des demi-produits non métalliques, sont redevenus dynamiques après la stagnation, voire le recul, de

⁽¹⁷⁾ Les données relatives au commerce extérieur proviennent de la direction générale des douanes et droits indirects. Elles sont établies sur une base FAB-FAB (franco à bord) pour les synthèses, ce qui signifie qu'elles comprennent le coût départ-usine et le coût du transport du lieu de production au poste frontière. Les résultats par produits et par pays sont calculés CAF (coût, assurance, fret : la valeur FAB des marchandises est majorée du coût du transport et des assurances) à l'importation et FAB à l'exportation. On rappellera par ailleurs que, depuis le 1er janvier 1997, la balance commerciale ne comprend plus les échanges de la métropole avec les DOM, mais intègre les opérations de ces derniers avec le reste du monde : les données antérieures à cette réforme ont été mises en conformité avec la nouvelle présentation.

1996 : les exportations ont progressé de 10,8% et les importations de 8,9%. Au cours des premiers mois de 1998 cependant, seule la branche des métaux a progressé.

- La diminution du déficit des **biens de consommation** se poursuit également : il n'était plus que de 10,2 milliards de francs en 1997. Le déficit des sous-secteurs « biens de consommation courante » et « électroménager-électronique grand public » a encore baissé par rapport à 1996. Au premier semestre de 1998, les échanges d'électronique ménager ont atteint de nouveaux sommets : la coupe du monde de football explique en partie la hausse des importations de 32% et des exportations de 19%. Le secteur dans son ensemble évolue favorablement.

- L'**agro-alimentaire** est à l'origine, comme toujours, du plus gros excédent : 64,9 milliards de francs en 1997, soit la plus forte progression depuis dix ans (+ 13 milliards de francs), avec une hausse des exportations de 10% et des importations de 5%. L'excédent a cependant nettement diminué au premier semestre de 1998 et les tensions qui persistent sur le marché des céréales continuent de peser sur les exportations françaises.

- La plus forte progression, en 1997, a été celle du secteur **automobiles et transports terrestres**, l'excédent atteignant le niveau record de 64 milliards de francs. Certes, cette évolution s'explique en partie par un décalage de conjoncture, le recul du marché français contrastant avec la vigueur de la demande étrangère liée, notamment, aux primes gouvernementales instaurées en Italie et en Espagne. Au premier semestre de 1998, le dynamisme persistant des exportations (+6%) s'est néanmoins conjugué avec une reprise sensible des immatriculations en France.

- L'**énergie** aura finalement été le seul secteur à se dégrader en 1997 : le déficit a dépassé les 85 milliards de francs. La hausse des achats de pétrole brut, en valeur, compte tenu de l'appréciation du dollar qui a plus que compensé la baisse des cours mondiaux, a provoqué une aggravation du déficit de ce poste, qui a atteint 72,1 milliards de francs. Cependant, au premier semestre de 1998, la facture énergétique s'est allégée de 10 milliards de francs (31,8 milliards de francs, contre 42,4 milliards de francs au semestre précédent), sous l'effet, notamment, d'une baisse du prix du pétrole brut de 25% par rapport aux six derniers mois de 1997.

ÉVOLUTION DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS PAR GROUPE DE PRODUITS

(résultats bruts CAF/FAB hors matériel militaire, en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^(a)
Produits agricoles	35,2	29,2	33,8	32,3	18,4	20,3	24,7	30,0	13,5
Produits des industries agro-alimentaires.....	13,3	12,3	16,1	20,3	22,5	26,4	26,9	34,9	12,9
Énergie.....	- 95,4	- 96,4	- 81,6	- 70,8	- 67,2	- 60,8	- 79,1	- 85,8	- 31,8
Biens intermédiaires.....	- 44,0	- 34,1	- 29,5	- 4,8	- 17,5	- 23,3	- 8,4	- 4,7	- 8,9
Équipement professionnel.....	- 30,8	- 18,6	13,0	28,5	27,1	48,6	48,6	63,3	28,5
Automobile et transports terrestres	21,6	29,5	28,6	25,6	26,7	20,3	24,5	64,0	36,1
Biens de consommation.....	- 54,7	- 56,1	- 44,9	- 33,3	- 26,7	- 25,1	- 16,9	- 10,2	- 4,4
Divers	3,4	2,7	2,5	3,2	3,1	2,7	2,9	2,5	1
Total.....	- 151,4	- 131,5	- 62,0	1	- 13,6	9,1	23,2	94,0	46,9

(a) Résultats du premier semestre.

Source : Direction générale des douanes et droits indirects.

b) Des transactions courantes de nouveau en hausse

Cette progression des échanges de marchandises explique largement comment le compte de transactions courantes a pu enregistrer, en 1997, un excédent de **230 milliards de francs**, en hausse de plus de 100 milliards de francs par rapport à 1996, ce qui place la France au deuxième rang mondial derrière le Japon. Mais les services y ont également contribué : les échanges de biens et services ont été excédentaires de 266,9 milliards de francs (159,8 milliards de francs en 1996). Sur les six premiers mois de 1998, le solde du compte de transactions courantes a dégagé un excédent pratiquement identique à celui du premier semestre de 1997 (+ 107 milliards de francs).

- Le solde des échanges de **marchandises**, en données FAB-FAB et en méthodologie balance des paiements, s'établit à 154,7 milliards de francs, en hausse de près de 90 milliards de francs par rapport à 1996⁽¹⁸⁾. Le solde des échanges de **biens** atteint 164,3 milliards de francs (en tenant compte de l'excédent dégagé par les opérations d'avitaillement et de travail à façon et par les réparations).

- Le solde des **services** a également évolué favorablement, bien que de façon moins spectaculaire, passant de + 77,3 milliards de francs en 1996 à + 102,6 milliards de francs en 1997. Après trois années de déclin, le solde des **voyages** s'est amélioré et a atteint le niveau record de + 66,7 milliards de francs (+ 54,3 milliards de francs en 1996). Des phénomènes monétaires (appréciation du dollar, de la livre et de la lire) ont contribué à cette évolution et la France s'est située, en 1997, à la troisième place sur le marché du tourisme international, derrière les Etats-Unis et l'Italie. Le solde touristique devrait se maintenir à un niveau très élevé en 1998, voire progresser grâce aux recettes supplémentaires engendrées par l'organisation de la coupe du monde de football. Cette évolution pourrait compenser un léger repli du solde des échanges de services liés aux échanges extérieurs.

- Les **revenus** ont été excédentaires, en 1997, pour la première fois depuis le début des années 1990 : + 19,2 milliards de francs, en hausse de 30 milliards de francs par rapport à 1996. Les revenus d'investissements directs nets ont sensiblement progressé et si cette tendance pourrait désormais s'inverser, du fait des difficultés économiques qui affectent les pays émergents d'Asie, la dégradation devrait néanmoins rester modérée.

- Le déficit structurel des **transferts courants**, en revanche, a augmenté, en 1997, de 11 milliards de francs par rapport à 1996, pour atteindre 56 milliards de francs⁽¹⁹⁾.

LES COMPOSANTES DES TRANSACTIONS COURANTES

(en millions de francs)

	1995			1996			1997		
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde

⁽¹⁸⁾ Certaines opérations sans paiement et une partie des échanges liés à l'activité spatiale de la base de Kourou en Guyane sont reclassés en échanges de services dans la balance des paiements, conformément à la méthodologie internationale.

⁽¹⁹⁾ Les transferts avec les institutions de l'Union européenne représentent la majeure partie des transferts courants des administrations publiques et plus de la moitié des recettes et des dépenses imputées à la rubrique des transactions courantes.

Transactions courantes	2.1	2.0	54.4	2.2	2.1	104.9	2.5	2.3	230.1
<i>Biens</i>	<i>1.3</i>	<i>1.3</i>	<i>54.9</i>	<i>1.4</i>	<i>1.3</i>	<i>76.5</i>	<i>1.0</i>	<i>1.4</i>	<i>164.2</i>
<i>Services</i>	<i>393.0</i>	<i>322.0</i>	<i>71.5</i>	<i>418.7</i>	<i>341.5</i>	<i>77.2</i>	<i>474.5</i>	<i>371.9</i>	<i>102.6</i>
<i>Autres biens et services</i>	<i>25.7</i>	<i>7.8</i>	<i>17.9</i>	<i>8.5</i>	<i>2.5</i>	<i>5.9</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Biens et Services	1.8	1.0	144.3	1.8	1.7	159.7	2.1	1.8	266.9
Revenus	230.8	271.8	- 40.9	249.4	259.4	- 10.0	312.3	293.1	19.1
Transferts courants	106.7	155.0	- 48.9	112.1	156.9	- 44.7	117.5	173.4	- 55.9

Source : Banque de France.

2.- Une progression des importations liée à la reprise économique

Depuis 1990, la progression des importations restait limitée, du fait de l'atonie de la demande interne. En 1994 notamment, puis de nouveau entre 1996 et la mi-1997, les bonnes performances des échanges extérieurs résultaient largement d'un décalage de conjoncture, amplifié par la politique du précédent Gouvernement, entre la France et ses partenaires.

Dans ce contexte, une politique économique de soutien de la demande interne permettant d'accélérer la croissance et de lutter efficacement contre le chômage s'imposait. Il pouvait en résulter une reprise des importations, mais le risque était contrebalancé par le dynamisme structurel et persistant des exportations. En tout état de cause, une contraction de l'excédent commercial n'a rien d'inquiétant en soi, dès lors qu'elle reste mesurée et surtout qu'elle reflète une résorption corrélative du déficit de croissance et d'emploi.

Cette analyse, déjà esquissée dans le précédent rapport général, est confortée par les résultats obtenus depuis lors : **la progression des importations accompagne désormais celle des exportations.**

- En 1997, la progression du pouvoir d'achat des ménages et l'amélioration de la conjoncture ont favorisé un redémarrage progressif de la demande interne. En termes de stocks, de consommation des ménages ou d'investissement productif, la reprise se manifeste dans la seconde partie de l'année : la croissance des achats a fait un bond au troisième trimestre et sur l'ensemble de l'année, les importations ont augmenté de 9,2%.

ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS : 1996-1998

(résultats corrigés des variations saisonnières et des jours ouvrables, FAB-FAB, y compris matériel militaire, en millions de francs)

	1996		1997				1998	
	3e trim.	4e trim.	1 ^{er} trim.	2e trim.	3e trim.	4e trim.	1 ^{er} trim.	2e trim.
Importations	347.8	356.3	362.6	370.7	391.3	398.7	406.6	405.1

Source : Direction générale des douanes et droits indirects.

- Au cours des six premiers mois de 1998, le caractère soutenu de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises s'est confirmé. L'augmentation des importations, qui se sont élevées à 812 milliards de francs, ne s'est donc pas démentie, malgré le léger recul du deuxième trimestre. Ainsi, l'évolution à la hausse constatée fin 1997 n'était pas conjoncturelle : la progression des importations est de 10% par rapport au premier semestre de 1997, malgré la baisse de la facture énergétique (- 16%). Elle est à l'origine de la diminution de l'excédent avec la Communauté européenne, celui-ci continuant néanmoins à se situer à un niveau élevé (+ 37,1 milliards de francs). La poussée des achats et la dégradation de la balance commerciale sont particulièrement nettes avec l'Allemagne : le retour au déficit résulte d'une hausse des importations de 6,3%.

La progression des importations n'a pas eu de répercussion sur l'équilibre des échanges extérieurs, les exportations restant dynamiques. La dégradation de l'environnement international pourrait mettre fin à cette situation mais ses répercussions sont pour l'instant limitées, et l'ampleur de l'excédent commercial rend supportable l'hypothèse d'une légère baisse des exportations.

3.- Une contraction relative des exportations

La réorientation géographique du commerce extérieur de la France, engagée au cours de la précédente décennie, est désormais achevée : près des deux tiers de ses exportations sont dirigées vers l'Union européenne, et plus des trois quarts vers l'OCDE.

Cette restructuration lui permet de profiter pleinement de la hausse du commerce mondial.

En 1997, la progression des exportations a été particulièrement forte : +14,4% par rapport à 1996. Tous les pays industrialisés, à l'exception du Japon, ont en effet connu globalement une croissance soutenue. La demande des pays émergents est restée ferme, au moins au cours du premier semestre : les effets de la crise financière asiatique qui a affecté, à l'été, l'Indonésie, la Thaïlande, la Malaisie, les Philippines et la Corée, n'ont été perceptibles qu'à la fin de l'année. Le taux de progression en volume du commerce mondial de marchandises a été de +9,9%, soit la deuxième plus forte hausse depuis vingt ans, mais après, il est vrai, un ralentissement en 1996. La France a bénéficié de cet environnement en tirant profit de la bonne compétitivité de ses entreprises et d'une dépréciation de son taux de change effectif (au regard du dollar, de la livre et de la lire). Sa part de marché, par rapport à ses principaux partenaires de l'OCDE, est désormais stabilisée ⁽²⁰⁾. Les exportations françaises ont par ailleurs bénéficié, en 1997, d'un montant exceptionnel de grosses opérations : Airbus-Industrie a dépassé son précédent record de 1995, en exportant, à partir de la France, 107 appareils, pour 46,5 milliards de francs (107 appareils pour 42,6 milliards de francs en 1995, 90 appareils pour 36 milliards de francs en 1996).

- La part de l'**Union européenne** est en légère baisse, la hausse des flux avec les Etats membres restant inférieure à l'augmentation globale des échanges. Mais l'excédent était proche de 90 milliards de francs en 1997, soit une progression de plus de 60 milliards de francs par rapport à 1996. L'Allemagne est de loin le premier client et le premier fournisseur de la France. Le Royaume-Uni est toujours son premier excédent bilatéral.

LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE EN 1997 PAR ZONES GÉO-ÉCONOMIQUES

	1997 (en milliards de francs)			Evolution 97/96 (en %)		Taux de Couverture (en %)
	Importations	Exportations	Solde	Importations	Exportations	
Union européenne	948,1	1.037,7	89,6	4,9	11,3	109,4
UEBL ^(a)	124,8	133,1	8,3	3	6,4	106,6
Pays-Bas	77,9	77,4	- 0,6	4,2	15,1	99,3

⁽²⁰⁾ La part de marché mondiale en valeur de la France était de 5,4% en 1997, contre 5,5% en 1996, cette quasi-stabilité constituant une bonne performance dans la mesure où la hausse du dollar réduit mécaniquement la part des échanges intra-européens dans le commerce mondial. Dans l'ensemble des pays industrialisés, la part de marché en valeur de la France était de 8,3%, contre 8,2% en 1996 (Source : FMI).

Allemagne.....	257,2	262,3	5,2	3,2	3,9	102
Italie.....	151,8	153,4	1,5	3,6	12,9	101
Royaume-Uni.....	129,6	167	37,4	8,6	20,7	128,9
Espagne.....	103,3	132,7	29,4	4,3	14,1	128,4
OCDE hors UE	280,9	249,1	- 31,8	15,2	16,2	88,7
Etats-Unis.....	136,1	107,5	- 28,7	18,1	21,5	78,9
Japon.....	52	28,4	- 23,6	12,7	3,8	54,6
Suisse.....	36,9	58,1	21,2	5,4	2,5	157,4
Pays de l'Est	50,3	61,7	11,4	8,1	29,8	122,7
Russie.....	20,3	14,8	- 5,5	- 1,7	44,3	72,8
Pays d'Asie à économie en développement rapide	103,8	109,8	6	18,5	31,6	105,7
Chine.....	38,7	20	- 18,7	24,4	60,9	51,6
Moyen-Orient	33,7	41,9	8,2	10,4	20,1	124,4
Afrique	67,3	87,4	20,1	9,3	5,9	129,9
Reste du monde	69,9	64,7	- 5,2	16,7	1,8	92,5
Total CAF/FAB hors matériel militaire.....	1.554	1.652,3	98,3	8,4	13,3	106,3

(a) Union économique Belgique-Luxembourg.

Source : Direction générale des douanes et droits indirects.

- Les échanges ont été plus dynamiques avec les pays de l'**OCDE hors Union européenne**, mais le déficit commercial, qui a légèrement progressé, est resté important. Le solde s'est aggravé avec le Japon (second déficit bilatéral de la France) et, dans une moindre mesure, avec les Etats-Unis et la Norvège qui sont, respectivement, nos premier et troisième déficits bilatéraux.

- Les **pays tiers** ont joué un rôle essentiel en 1997 : la hausse des échanges a été plus forte avec la plupart d'entre eux et le solde a été excédentaire avec le Moyen-Orient et les pays de l'Est, mais également avec les pays d'Asie à développement économique rapide : l'impact de la crise financière qui a affecté la région n'apparaît sur les exportations qu'en fin d'année et reste donc très limité sur l'ensemble de 1997.

Incontestablement, le contexte international est moins favorable depuis que la crise financière de l'été 1997 s'est propagée, durant l'hiver, à la sphère réelle des économies asiatiques. L'ensemble de la région est affecté, dans des proportions certes variables, ainsi que, par contagion, l'Amérique latine et les autres pays émergents. L'Afrique subit, quant à elle, les effets de la chute des cours du pétrole et des matières premières. Le commerce mondial pourrait ralentir de quelque deux points en 1998, en raison d'une baisse des importations des pays émergents d'Asie, mais aussi des pays de l'OPEP. De même, la demande mondiale de produits manufacturés adressée à la France passerait de 9,4% en 1997 à environ 7,4% en 1998 ⁽²¹⁾.

Pour autant, l'impact de cette dégradation doit être nuancé.

En premier lieu, on constate que, sur les six premiers mois de l'année en cours, les exportations se sont maintenues à un niveau très élevé, même si le ralentissement est sensible par rapport au second semestre de 1997, sous l'effet de la décélération de la demande mondiale.

⁽²¹⁾ Direction de la prévision, Note de conjoncture internationale, juin 1998. L'OCDE prévoit pour sa part une contraction du commerce mondial plus importante, de l'ordre de 2,7 points. Voir Perspectives économiques, n° 63, juin 1998.

ÉVOLUTION DES EXPORTATIONS : 1996-1998

(résultats corrigés des variations saisonnières et des jours ouvrables, FAB-FAB, y compris matériel militaire, en millions de francs)

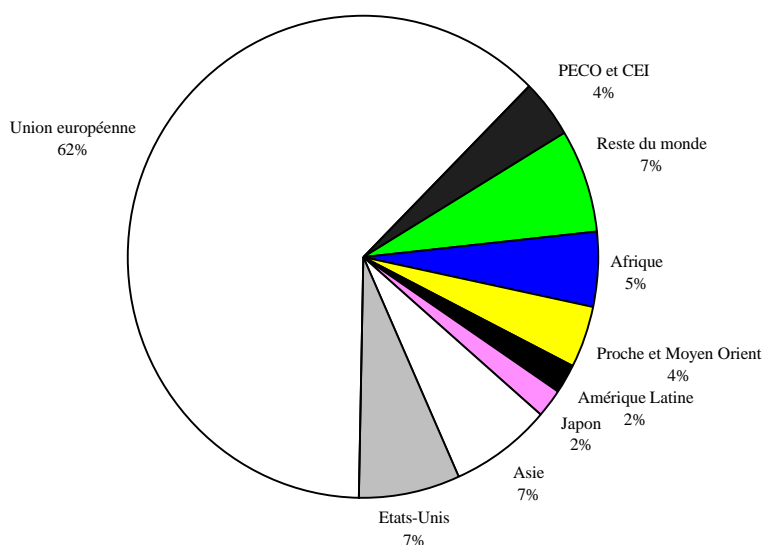
	1996		1997				1998	
	3e trim.	4e trim.	1 ^{er} trim.	2e trim.	3e trim.	4e trim.	1 ^{er} trim.	2e trim.
Exportations	371.0	382.9	394.5	416.6	436.4	445.0	447.4	447.5

Source : Direction générale des douanes et droits indirects.

En second lieu, un recul des exportations serait certes fâcheux mais pourrait n'avoir que des conséquences limitées. L'excédent est tel que la France dispose, au niveau de l'équilibre de ses échanges extérieurs, d'une marge confortable.

Surtout, la concentration géographique des échanges extérieurs de la France vers les pays industrialisés limite, pour l'instant, les répercussions directes de la crise asiatique. Certes, les exportations vers les pays d'Asie en développement rapide ont fortement reculé au premier semestre de 1998 (-26,5%, après une hausse importante au second semestre de 1997), et le retour au déficit est spectaculaire : le solde est redevenu négatif (-11,9 milliards de francs, soit la moins bonne performance au cours des dix dernières années). Mais l'Asie ne représente finalement que 7% des exportations françaises, et les cinq pays les plus touchés seulement 3% : l'impact est donc limité en valeur absolue. Quant à la Russie, elle n'est la destination que d'un peu moins de 1% des exportations françaises.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES EXPORTATIONS FRANÇAISES EN 1997



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Enfin, on observera que les pays du Sud-Est asiatique conservent malgré tout des perspectives de croissance à moyen et long termes.

Dans l'immédiat, les conséquences négatives, pour la France, de la crise asiatique sont inégales selon les secteurs. La baisse des exportations vers l'Asie en développement touche durement les biens de luxe. Les alcools et les parfums ont fortement reculé au premier semestre de 1998. L'habillement, l'horlogerie et l'électronique grand public risquent également d'être

affectés. Mais au niveau global, la France a l'avantage de commercer d'abord avec des pays industrialisés, et l'ampleur de son excédent commercial paraît lui permettre d'envisager sans crainte, en termes d'équilibre, une légère détérioration de son environnement extérieur.

Il reste que l'impact à moyen terme pourrait être plus important. La décroissance des exportations risque de s'accompagner d'une baisse de compétitivité vis-à-vis des pays en crise (du fait de la dépréciation de leurs monnaies) et d'une tentation, de leur part, de privilégier la recherche de débouchés extérieurs indépendamment des seules considérations de coût et de prix. L'effet des ajustements en cours, le risque d'un élargissement de la crise, avec les turbulences qui affectent actuellement les autres pays émergents, les difficultés de la Russie, sans compter un éventuel ralentissement américain et la possible rechute du dollar, rendent la situation difficile à appréhender : une certaine prudence s'impose de toute évidence. Dans l'immédiat, la seule certitude est donc que des marchés qui constituaient, incontestablement, un fort potentiel de développement, sont en train de se refermer : l'un des moteurs de la croissance des échanges français étant en train de se gripper, la vigueur de la demande interne n'en est que plus essentielle pour contrebalancer les aléas extérieurs.

*
* *

Au terme de cette brève analyse, on constate que la contrainte extérieure a très sensiblement diminué :

– un recul des exportations serait supportable, sous réserve qu'il reste limité et contrebalancé par une consommation intérieure dynamique ;

– la reprise de la demande interne doit être confortée, le niveau actuel de l'excédent commercial permettant d'envisager sans trop d'inquiétude une hausse des importations.

Compte tenu des résultats du premier semestre et de la baisse de la facture énergétique, qui devrait compenser un tassement du solde manufacturier, on peut penser qu'en 1998, les excédents de la balance commerciale et de la balance des transactions courantes devraient se stabiliser autour de leur niveau historique de 1997.

En 1999, l'excédent extérieur pourrait se contracter : une demande intérieure soutenue se conjuguerait avec un ralentissement de la demande étrangère adressée à la France, dans le cadre d'un rééquilibrage de la croissance au profit de la demande interne.

B.– LE CHANGEMENT DE NATURE DE LA CONTRAINTE FINANCIÈRE

Parce qu'il repose sur un transfert des compétences monétaires, sur le plan institutionnel et politique, et qu'il réduit le nombre des instruments de régulation conjoncturelle à la disposition du Gouvernement, le choix de la monnaie unique a été, en son temps, particulièrement contesté.

La mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire présente, en apparence, des désavantages, car elle supprime, au plan interne, deux outils de politique économique, à savoir

l'action sur le taux d'intérêt et celle sur le taux de change, et elle impose des contraintes à la politique budgétaire.

Cependant, l'expérience récente montre que ce choix a été pertinent, car il a, jusqu'à présent, permis à notre pays de rester à l'abri des perturbations monétaires internationales tout en lui offrant des perspectives de réduction des taux d'intérêt, alors que l'exercice de sa souveraineté monétaire était progressivement devenu illusoire.

1.- La « nouvelle donne » monétaire

Dans le cadre de la « marche à l'euro », le taux d'intérêt et le taux de change ont progressivement perdu leur statut d'instruments nationaux de politique économique.

a) Le rôle du taux d'intérêt et du taux de change comme instruments de politique économique, selon la théorie économique

Selon la théorie économique, le rôle du taux d'intérêt est essentiel à la conduite de la politique économique, car il permet, sur le plan interne, de réguler la demande, par le biais des incidences du coût du crédit sur l'investissement, sur la construction de logements et sur la consommation privée, notamment la consommation de biens durables, ainsi que de jouer sur l'arbitrage entre la consommation et l'épargne. En outre, ses conséquences sur le cours des valeurs mobilières doivent être prises en compte dans le cadre des effets de richesses, les variations de la valeur de ces actifs n'étant pas sans influence sur la consommation des ménages, qui utilisent à des fins de consommation ou d'acquisition de logement une partie des plus-values qu'ils réalisent.

Sur le plan externe, le taux d'intérêt permet également de faire varier la liquidité de l'économie et joue un rôle dans la détermination ou le maintien du taux de change par son influence sur les capitaux internationalement mobiles.

S'agissant du taux de change, l'intérêt d'une dévaluation ou d'une dépréciation est, de manière générale, de relancer les exportations et de réorienter la demande sur les produits non importés en favorisant la compétitivité des produits nationaux dans une perspective de réduction d'un déficit de la balance commerciale⁽²²⁾. Sur le plan financier, une variation du taux de change permet de fixer un taux d'intérêt compatible avec les objectifs retenus pour l'évolution de la masse monétaire, du crédit, de l'investissement et de la croissance.

b) La question de l'autonomie de la politique budgétaire

En arrière plan, les réflexions sur le rôle du taux d'intérêt et du taux de change introduisent le débat sur l'autonomie de la politique budgétaire, sur lequel votre Rapporteur général reviendra de façon plus détaillée dans la deuxième partie du présent volume.

⁽²²⁾ Plus rarement, l'objectif est inverse dans le cadre d'une réévaluation, lorsqu'il s'agit de limiter l'excédent de la balance commerciale.

En privant la politique économique des deux instruments qui permettent de corriger les conséquences des écarts d'inflation entre l'économie nationale et celles de ses partenaires, la monnaie unique exerce sur la politique budgétaire une contrainte forte. Elle consacre l'interdiction de la monétisation des déficits et exige ainsi un cadre coordonné au plan européen.

Pour l'euro, ce cadre a été fixé par le pacte de stabilité et de croissance adopté en juin 1997 lors du Conseil européen tenu à Amsterdam. Ce pacte précise les dispositions du traité de Maastricht sur le suivi des politiques budgétaires après l'adoption de la monnaie unique, afin que les Etats membres retrouvent une situation budgétaire où les fluctuations cycliques habituelles n'entraînent pas de déficits excessifs.

Le pacte repose sur deux éléments :

– la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque Etat soumettant chaque année au Conseil un programme de stabilité expliquant les moyens qu'il compte mettre en oeuvre pour atteindre l'objectif d'une situation des administrations publiques proche de l'équilibre à moyen terme, ou dégageant un excédent. Le Conseil pourra, le cas échéant, adopter des recommandations sur les programmes qu'il ne jugerait pas satisfaisants et assurera un suivi de la mise en oeuvre de ces programmes ;

– des sanctions financières dans le cas où le déficit des administrations publiques s'élèverait au-dessus de 3% du PIB, autrement qu'à titre exceptionnel, temporaire, et limité.

c) La perte progressive de son autonomie monétaire par la France

Le contexte de la construction européenne, qui veut que le développement des échanges ait lieu dans un cadre stable reposant essentiellement sur une intégration économique et commerciale, a conduit à la mise en place du système de changes fixes et ajustables du SME. En pratique, la combinaison de cette évolution et de l'importance de l'ouverture financière de notre pays sur l'extérieur à la suite de la libéralisation des changes, a fait progressivement disparaître les marges de manoeuvre théoriquement permises par la politique du taux d'intérêt et par les variations du change, qui sont devenues illusoires :

– la dévaluation est apparue comme un instrument de correction des erreurs et comme la sanction d'une incapacité à maîtriser l'inflation et non comme un instrument de souplesse et d'arbitrage de la politique économique ;

– les variations du taux d'intérêt ont été imposées par les arbitrages opérés par les opérateurs internationaux : la politique du franc fort a rendu nécessaire, au début de la présente décennie, des taux de court terme particulièrement élevés ;

– la défense de la parité du franc vis-à-vis des autres monnaies, essentiellement du mark, s'est avérée très coûteuse en termes de réserves de change et particulièrement difficile s'agissant de la coordination de l'action des banques centrales, lors des attaques spéculatives fondées sur les rumeurs ou des anticipations de dévaluation ;

– les nécessités de la convergence économique ont limité la latitude de la politique budgétaire.

Globalement, les impératifs de la stabilité des relations commerciales et du développement de l'économie réelle, de même que la nécessité de tenir compte des comportements des opérateurs financiers, ont contraint notre pays à entrer dans un système mixte reposant sur l'addition des contraintes : celles résultant de la fixité des parités ; celles induites par l'obligation de parer à la défiance des marchés financiers internationaux.

2.- Les effets bénéfiques de l'union monétaire

L'évolution monétaire de ces dernières années et la crise financière font clairement apparaître les avantages de l'euro.

La perspective très proche de la mise en place de l'euro, dès le 1er janvier 1999, a montré ces derniers mois, et plus encore ces dernières semaines, que la monnaie unique présentait deux avantages majeurs immédiatement perceptibles : une protection contre la spéculation internationale ; un alignement des taux d'intérêt au plan européen.

a) La protection contre les crises financières et monétaires internationales

Lors de la crise russe, l'effet « **bouclier** » de l'euro, selon les termes de M. Yves-Thibault de Silguy, membre de la Commission européenne, a parfaitement fonctionné. Aucune des monnaies de la zone euro n'a fait l'objet d'attaques spéculatives. La preuve en est fournie avec éclat par la situation du « *markka* », resté remarquablement stable malgré l'importance des relations de la Finlande avec la Russie, alors que la couronne suédoise a fait l'objet d'une forte dépréciation. De même, après une certaine stabilité, la livre sterling a été affectée. Enfin, alors que le reflux du dollar créait habituellement des remous parmi les monnaies européennes, en raison de la préférence des opérateurs pour les monnaies structurellement fortes comme le mark allemand, la chute du dollar intervenue en septembre dernier n'a entraîné aucune tension.

A l'origine de cette protection, quatre facteurs principaux semblent avoir joué chacun un rôle étroitement complémentaire :

– la confiance des opérateurs vis-à-vis de l'euro et de sa solidité, qui apparaît clairement depuis les débuts de la crise asiatique. Les marchés européens, plus même que le marché américain, sont apparus pour les opérateurs comme un lieu privilégié d'investissement en une période de « recherche de la qualité » sous forme d'avoirs à faibles risques, le pacte de stabilité constituant sans doute l'un des supports essentiels de cette confiance ;

– la capacité d'intervention des pays concernés, dans la mesure où il est difficile de s'opposer à un front uni comprenant onze banques centrales ;

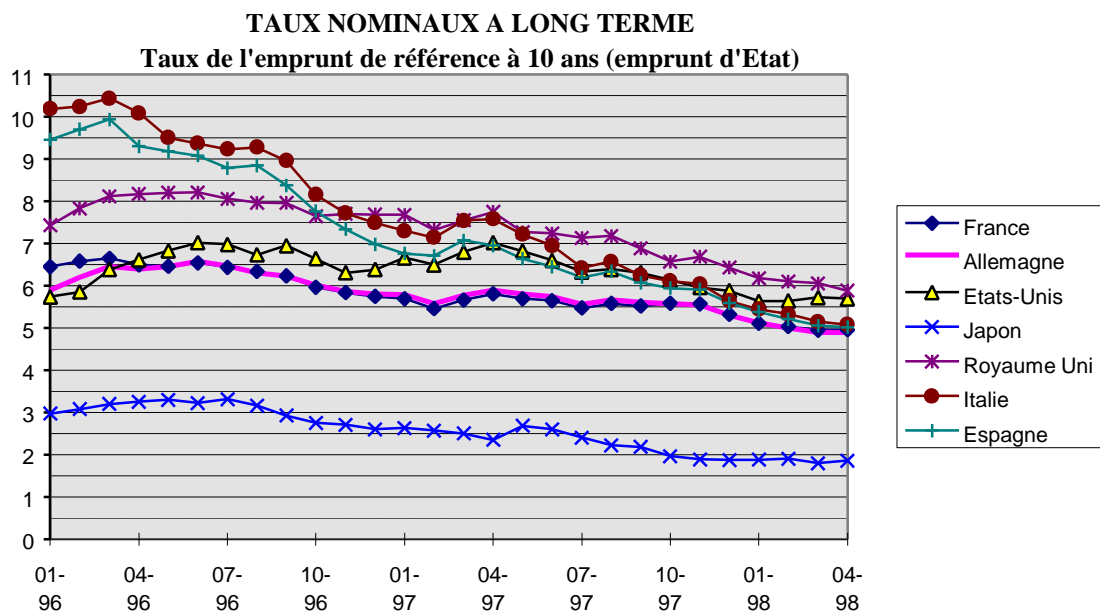
– les perspectives d'une croissance endogène et sans tension inflationniste dans les pays de la zone euro ;

– la prise en compte de la faible dépendance des pays de la zone euro vis-à-vis de l'extérieur, leurs exportations vers le reste du monde ne représentant que 10% de son PIB, alors que chacune des économies qui la composent est beaucoup plus ouverte compte tenu de l'importance du commerce intra-zone.

b) L'unification et la réduction des taux d'intérêt

S'agissant des taux d'intérêt, l'avantage de l'euro apparaît clairement, car il conduit à leur unification ainsi qu'à leur alignement sur les taux les plus bas. La surprime dont souffraient les pays à monnaie faible a presque disparu, dès maintenant, et disparaîtra totalement dès la mise en place de la monnaie unique.

Le graphique suivant, qui représente l'évolution des taux nominaux à long terme depuis 1996 aux Etats-Unis, au Japon et dans les principaux Etats de l'Union européenne fait apparaître clairement cet effet : les taux des quatre pays intégrés dans la zone euro (France, Allemagne, Italie, Espagne) ont convergé vers le taux allemand le plus bas, ce qui n'a pas été le cas du taux du Royaume-Uni.



Source : Bulletin mensuel de la Banque de France.

Cette convergence est particulièrement favorable à l'activité économique, car elle bénéficie à l'ensemble des acteurs et permet de développer dans des conditions et selon des modalités parfaitement saines l'offre de crédit et l'appel à l'épargne publique. Elle profite ainsi non seulement aux banques, mais également aux institutions financières, aux entreprises, aux ménages et à l'Etat.

c) La reconquête de la souveraineté monétaire dans un cadre collectif

Enfin, et cet élément n'est pas le moindre, l'euro permet de reconquérir, dans un cadre collectif, une souveraineté perdue par les Etats, grâce à leur participation aux instances de décisions. La France ne sera plus, ainsi, contrainte d'aligner ses paramètres monétaires en fonction de la stratégie de la Bundesbank, sous la pression des opérateurs internationaux, et n'aura plus non plus à faire l'expérience des difficultés de la coordination entre plusieurs banques centrales, dans l'urgence des crises monétaires et financières.

D'une part, la composition des instances dirigeantes de la Banque centrale européenne (BCE), lesquelles dirigent le système européen des banques centrales (SEBC), assure la représentation de la France. Le gouverneur de la Banque de France est membre de droit du Conseil des gouverneurs de la BCE, composé des membres du Directoire de la banque et des gouverneurs des banques centrales européennes.

D'autre part, il convient de rappeler que la France a obtenu lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 la création du Conseil de l'euro qui pourra se réunir, en tant que de besoin, avant les réunions du Conseil « économie et finances » et devrait équilibrer le rôle de la BCE.

Cependant, pour tirer le meilleur parti de la réalisation de l'euro, il conviendra que la BCE, dans le cadre de son indépendance, ait pour objectifs la coordination et l'optimisation de la gestion du cycle économique et de la croissance et ne succombe pas à la « tentation du *bunker* » en s'arc-boutant sur le seul objectif de la réduction de l'inflation et de la défense de la monnaie dans une lecture trop stricte de l'article 105 du traité instituant la Communauté européenne, qui prévoit, dans le cadre du chapitre sur la politique monétaire, que l'objectif principal du système européen des banques centrales est la stabilité des prix. Elle devra, en effet, tenir compte des orientations économiques fixées par le Conseil.

Au regard de ces éléments, la garantie d'une sécurité accrue, dans un monde en crise financière, conduit, d'ores et déjà, à un bilan indéniablement favorable à l'euro.

C.- LE NÉCESSAIRE SOUTIEN À L'INTÉGRATION DES ENTREPRISES FRANÇAISES DANS L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

1.- L'internationalisation de l'économie française

La mise en place de la zone euro le 1^{er} janvier 1999, par la fixation du taux de change de l'euro avec chacune des monnaies des onze Etats membres, dont les parités bilatérales ont déjà été arrêtées par le Conseil de Bruxelles des 2 et 3 mai 1998, ne constituera pas un bouleversement pour les entreprises françaises. Leur intégration à l'espace économique européen est ancienne, puisque l'un des fondements de la Communauté est la libre circulation des marchandises et que l'union économique, avec la liberté d'établissement et la libre prestation de services, a précédé l'union monétaire.

On constate, en effet, que l'économie française est ouverte sur l'extérieur et que plus de la moitié de ses échanges avec l'étranger concerne des pays de la zone euro.

On observe également l'internationalisation croissante des entreprises françaises dès le stade de la production, puisque les flux d'investissement entre la France et l'étranger sont en forte progression.

La compétitivité des entreprises françaises ne dépendra plus des variations de change dans la zone euro, mais elle pourra être encore affectée par des écarts dans la formation des prix. Les positions compétitives en Europe à la veille de l'union monétaire sont donc importantes pour l'avenir des entreprises françaises.

Le tableau ci-après retrace, pour chacun des pays de la zone euro, le degré **d'ouverture à l'économie internationale**.

L'OUVERTURE DES PAYS DE LA ZONE EURO À L'INTERNATIONAL

(en %)

	Part des importations de biens et services dans le PIB en 1995		Part des exportations de biens et services dans le PIB en 1995	
	Tous pays	Hors zone euro	Tous pays	Hors zone euro
Allemagne.....	22,9	12,8	23,6	13,2
Autriche.....	39,0	13,0	36,8	15,7
UEBL ^(a)	62,7	22,9	67,3	23,9
Espagne.....	23,9	10,7	24,0	9,2
Finlande.....	29,3	19,2	37,7	25,4
France.....	21,2	9,9	23,5	11,3
Irlande.....	68,2	55,5	79,8	45,4
Italie.....	22,2	10,8	25,1	13,3
Pays-Bas.....	46,6	24,9	53,3	20,2
Portugal.....	40,5	13,9	33,3	11,7
Zone euro.....		13,0		13,7
Etats-Unis.....	12,4		11,3	
Japon.....	7,9		9,4	

(a) Union économique Belgique-Luxembourg.

Source : OCDE et INSEE.

On constate que la part des importations comme des exportations dans le PIB est plus forte pour chacun des pays de la zone que pour les Etats-Unis et, surtout, que pour le Japon. Dans cet ensemble, l'économie française semble la moins ouverte. On observera cependant qu'en 1997, les importations ont représenté 27,5% du PIB marchand et les exportations 32,2% ⁽²³⁾.

La forte progression des flux d'investissement entre la France et l'étranger constitue un autre indicateur de l'internationalisation des entreprises françaises. Depuis 1985, sauf en 1995 à cause des pertes d'une filiale à l'étranger, la France a été constamment exportatrice nette de capitaux au titre des investissements directs. Les stocks des investissements directs étrangers en France et des investissements directs de la France à

⁽²³⁾ Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1997, tome II, tableau 01.03.

l'étranger au 31 décembre 1996 ont été recensés par la Banque de France ⁽²⁴⁾. Ils portent sur toutes les entreprises résidentes détenant au moins 10% du capital d'un non résident et recensent les capitaux propres, y compris les bénéfices réinvestis sur place par un non résident et les prêts à long terme, les prêts à court terme n'étant pas pris en compte.

Sur ces bases, au 31 décembre 1996, la France était le cinquième investisseur à l'étranger du monde, avec 1.010,6 milliards de francs d'investissements, à comparer avec ceux des Etats-Unis (4.171,2 milliards de francs), du Royaume-Uni (1.861,1 milliards de francs), du Japon (1.354,3 milliards de francs) et de l'Allemagne (1.149,4 milliards de francs).

La France occupait le troisième rang pour l'accueil des investissements directs étrangers avec 753,8 milliards de francs, derrière les Etats-Unis (3.299,5 milliards de francs) et le Royaume-Uni (1.370,7 milliards de francs).

En 1997, les investissements directs de la France à l'étranger ont atteint 181,2 milliards de francs et ceux des étrangers en France 122,5 milliards de francs, le solde net des investissements directs s'élevant à 58,7 milliards ⁽²⁵⁾. Ces montants, à la différence de ceux relatifs aux stocks d'investissements, comprennent les prêts à court terme et les flux de trésorerie, conformément aux recommandations du FMI. Au-delà de la rupture statistique qui en résulte, on peut considérer que les flux intra-groupes à court terme, qui ont fortement progressé depuis 1989 par la localisation de sièges de holdings et de centrales de trésorerie dans des pays offrant une fiscalité avantageuse, traduisent, certes, le développement de transactions financières mais sont éloignés de la notion d'investissement direct ⁽²⁶⁾. Sans ces mouvements à court terme, le montant des investissements français à l'étranger s'est élevé en 1997 à 113,7 milliards de francs et celui des investissements étrangers en France à 74,4 milliards de francs (solde positif de 39,3 milliards de francs).

L'OFCE observe à juste titre que le fort développement des investissements français à l'étranger traduit l'internationalisation des firmes françaises, rendue nécessaire par la captation de certains marchés ou par la volonté de bénéficier de conditions de production plus favorables. La simultanéité des fluctuations de l'investissement étranger en France et français à l'étranger illustre cette internationalisation, alors que le déficit structurel du solde des investissements avec l'étranger est la règle générale pour les pays développés. Sur 175,2 milliards de francs investis (hors bénéfices réinvestis) par la France à l'étranger en 1997, 152,5 l'ont été dans dix pays, dont neuf développés, le Brésil faisant exception pour 6,9 milliards. Contrairement à une idée reçue, les destinataires des investissements français à l'étranger restent majoritairement des pays développés : le coût de production n'est donc qu'une variable expliquant la localisation des investissements.

FLUX D'INVESTISSEMENTS DIRECTS DE LA FRANCE AVEC L'ÉTRANGER de 1988 à 1997 *

(en milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Flux d'investissements directs français à l'étranger	- 99,2	- 132,1	- 197,3	- 141,8	- 161,0	- 111,8	- 135,3	- 78,6	- 155,6	- 181,2
Capital social	- 61,8	- 100,9	- 131,1	- 104,6	- 89,4	- 58,2	- 55,5	- 40,0	- 78,0	- 95,9
Bénéfices réinvestis.....	- 12,2	- 7,9	- 6,2	- 6,6	4,8	5,8	- 8,1	15,3	- 7,0	- 6,0

⁽²⁴⁾ Bulletins de la Banque de France, n°51, mars 1998 et 52, avril 1998.

⁽²⁵⁾ Bulletin de la Banque de France, n°53, mai 1998.

⁽²⁶⁾ Lettre de l'OFCE, n°173, du 26 mars 1998.

Autres opérations	- 25,2	- 23,3	- 60,0	- 30,6	- 76,4	- 59,4	- 71,7	- 53,9	- 70,6	- 79,3
<i>Long terme</i>	- 14,7	- 14,9	- 16,3	- 11,8	- 12,3	- 11,6	- 5,9	- 13,9	- 15,2	- 11,8
<i>Court terme</i>	- 10,5	- 8,4	- 43,7	- 18,8	- 64,1	- 47,8	- 65,8	- 40,0	- 55,4	- 67,5
Flux d'investissements directs français en pourcentage du PIB...	1,73	2,14	3,03	2,09	2,30	1,58	1,83	1,02	2,03	2,23
Flux d'investissements directs étrangers en France.....	50,8	83,3	85,0	85,6	94,5	93,1	86,5	118,2	112,3	122,5
Capital social	40,1	53,5	38,0	55,4	75,4	65,1	51,0	59,1	51,1	73,9
Bénéfices réinvestis.....	nd	18,6	14,1	1,0	- 21,7	- 25,1	- 4,6	- 3,6	- 5,4	- 7,9
Autres opérations	10,7	11,2	32,9	29,2	40,8	53,1	40,1	62,7	66,6	56,6
<i>Long terme</i>	2,8	7,4	11,2	7,1	8,9	3,7	7,1	11,2	2,7	8,5
<i>Court terme</i>	7,9	3,8	21,7	22,1	31,9	49,4	33,0	51,5	63,9	48,1
Flux d'investissements directs étrangers en pourcentage du PIB.	0,89	1,35	1,31	1,26	1,35	1,32	1,17	1,54	1,43	1,51
Solde net des investissements directs	- 48,4	- 48,8	- 112,3	- 56,2	- 66,5	- 18,7	- 48,8	39,6	- 43,3	- 58,7

Signe négatif : Investissements nets des entreprises résidentes à l'étranger ou désinvestissements nets des non-résidents en France.

Sans signe : Investissements nets des entreprises non résidentes en France ou désinvestissements nets français à l'étranger.

* Chiffres provisoires pour 1997.

Source : Banque de France.

L'internationalisation de l'économie française témoigne de l'adaptation des entreprises à un système mondial d'échange de biens et services et de capitaux plus libre qu'il y a un demi-siècle, compte tenu des accords internationaux sur le commerce, et également de l'approfondissement de l'union économique dans le cadre européen.

Pour autant, l'OFCE considère ⁽²⁷⁾ qu'en matière de flux d'investissements, les résultats de 1997 traduisent une stabilisation des investissements français à l'étranger et un accroissement des investissements étrangers en France, ce qu'elle analyse comme une « dégradation française ». Rexecode ⁽²⁸⁾ constate, pour sa part, un affaiblissement de la position française sur les marchés d'exportation (part des exportations de la France dans les exportations totales des 25 principaux pays exportateurs) avec la perte de deux points de parts de marché depuis les années 1970 (de 9% à 7%). Cette évolution confirme l'observation selon laquelle les succès commerciaux de notre pays résultent davantage de la faiblesse de la croissance que d'une amélioration des positions françaises sur les marchés d'exportation. La contrainte de compétitivité reste donc significative, même si la création de la zone euro permettra d'éviter les manipulations de taux de change qui, au sein du système monétaire européen, avaient empêché la France d'améliorer sa compétitivité après le milieu de 1992 et jusqu'en 1995.

2.- La nécessaire amélioration de la compétitivité de nos entreprises

L'entrée de la France dans la zone euro doit être accompagnée du maintien, voire de **l'amélioration de la compétitivité de ses entreprises.**

⁽²⁷⁾ Lettre de l'OFCE, n°173, du 26 mars 1998.

⁽²⁸⁾ « La compétitivité industrielle de la France à la veille de l'euro », juin 1998.

a) *Compétitivité prix et compétitivité coût*

Si la compétitivité est « *la capacité d'une entreprise, d'une région ou d'une nation à conserver ou à améliorer sa position face à la concurrence des autres unités comparables [...] son aptitude à produire des biens et des services qui satisfont au test de la concurrence sur les marchés internationaux, et à augmenter simultanément et de façon durable le niveau de vie de la population* » ⁽²⁹⁾, ce concept est d'une telle richesse qu'il est malaisément réductible à des agrégats statistiques, puisqu'il fait intervenir des éléments difficilement quantifiables, comme les choix des entreprises en termes de stratégie commerciale, les pratiques de crédit interentreprises ou les comportements des administrations. Pour autant, on distingue habituellement, comme le fait le rapport sur les comptes de la Nation, qui utilise les travaux de la direction de la prévision, la compétitivité-prix et la compétitivité-coût.

INDICATEURS : COMPÉTITIVITÉ-PRIX ET COMPÉTITIVITÉ-COÛT

La compétitivité-prix à l'exportation des produits manufacturés est égale au rapport du prix à l'exportation des étrangers et du prix à l'exportation en France. Le prix à l'exportation des étrangers est une moyenne pondérée des prix, convertis en francs, des principaux partenaires commerciaux de la France, la pondération dépendant elle-même de la part de chacun d'eux dans les importations des pays où les industriels français réalisaient leurs ventes en 1990.

On calcule deux indicateurs de compétitivité-prix à l'exportation : l'un par rapport aux six principaux partenaires européens (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Belgique et Espagne), l'autre par rapport aux huit principaux partenaires mondiaux (les six européens, les Etats-Unis et le Japon).

Toutefois, c'est le second indicateur qu'il faut prendre en compte pour mesurer l'incidence de l'évolution des prix sur le commerce extérieur. Si le prix français progresse moins vite que le prix étranger en raison d'une inflation moindre, ou d'une dépréciation du change, ou d'une combinaison des deux, alors la compétitivité de la France s'améliore.

La compétitivité-coût est calculée avec les mêmes pondérations. Par coût, on désigne ici le coût salarial unitaire (CSU) pour lequel on dispose de sources d'information statistiques qui permettent des comparaisons internationales. A court terme, les compétitivités-coût et prix peuvent diverger. Par exemple, une situation où la compétitivité-coût se détériore et la compétitivité-prix reste stable traduit un effort de compression des marges.

Source : Rapport sur les comptes de la Nation annexé au projet de loi de finances pour 1999.

Il existe des indicateurs de compétitivité plus élaborés. Ainsi les organismes internationaux procèdent à des calculs de parités de pouvoirs d'achat et à une appréciation de

⁽²⁹⁾ *Rexecode, op. cit.*

la dynamique concurrentielle qui repose sur le calcul du taux de change nominal pondéré par la part de chaque marché où s'exerce la concurrence et du poids de chaque concurrent sur chacun des marchés. Le croisement des deux approches (parités de pouvoirs d'achat donc « prix de PIB » et dynamique concurrentielle) suppose des travaux lourds qui ne permettent pas de disposer d'une information à jour au moment de la mise en place de l'euro. Dans une étude récente, l'OFCE ⁽³⁰⁾ présente une série d'indicateurs élaborés à partir des statistiques de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne. Ce travail a permis d'établir, pour les quatorze zones économiques communautaires ⁽³¹⁾, trois catégories d'estimations :

– des prix relatifs des PIB nationaux en 1997, compte tenu des taux de change, des parités de pouvoir d'achat et de la dynamique concurrentielle précédemment évoquée. Il s'agit donc de la position compétitive de chaque zone en 1997 ;

– de l'évolution des taux de change réels depuis 1987, calculés sur la base du taux de change nominal déflaté par les prix du PIB, les prix d'exportation ou les coûts salariaux unitaires de l'ensemble de l'économie (une élévation du taux de change réel correspond à l'appréciation de la monnaie nationale et à la détérioration de la compétitivité) ;

– de l'évolution des taux de change réels depuis 1987, en retenant comme déflateur les coûts salariaux unitaires de l'industrie manufacturière.

b) La situation française : des progrès encore insuffisants

Le tableau ci-après synthétise ces estimations pour 1997. La première colonne mesure les écarts de compétitivité par rapport à la moyenne communautaire en termes de prix de PIB et les deux autres colonnes présentent l'évolution depuis 1987 pour chaque pays selon le déflateur appliqué au taux de change nominal. A titre d'exemple, le Portugal apparaît comme le pays le plus compétitif, alors que l'augmentation de son taux de change réel a entraîné une dégradation de sa compétitivité depuis 1987.

**CLASSEMENT DES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE
SELON LE NIVEAU ET L'ÉVOLUTION DE LEURS TAUX
DE CHANGE RÉELS**

	Niveau relatif du prix du PIB en 1997 ^(a)	Taux de change réel selon les coûts salariaux unitaires en 1997, base 100 en 1987 ^(b)	
		Ensemble de l'économie	Industrie manufacturière
Portugal	65	148	142
Grèce	78	143	137
Espagne	81	104	113
Italie	88	92	90
Irlande	89	80	68
Belgique/Lux.	95	105	101

⁽³⁰⁾ Lettre de l'OFCE, n°176, du 22 juin 1998 : « Les positions compétitives en Europe à la veille de l'Union monétaire ».

⁽³¹⁾ L'Union monétaire belgo-luxembourgeoise est traitée comme un seul pays.

Pays-Bas	96	92	88
Finlande	102	78	76
Royaume-Uni	103	126	118
France	104	95	91
Autriche	105	99	101
Allemagne	110	95	105
Suède	113	100	89
Danemark	121	98	112

- (a) Estimés à partir des parités de pouvoir d'achat 1995 et des évolutions des déflateurs du PIB. Pour chaque pays, la référence 100 correspond à la moyenne pondérée des autres membres de l'Union européenne. Le niveau de prix relatif du PIB ainsi obtenu pour chaque pays a été utilisé pour classer les pays dans ce tableau, du moins cher vers le plus cher.
- (b) La compétitivité des coûts salariaux unitaires, de chaque pays par rapport à ses partenaires de l'Union, est ici appréciée par l'évolution, entre 1987 et 1997, du taux de change réel correspondant. Elle s'est détériorée lorsque ce taux de change s'est élevé.

Source : Commission européenne, OCDE, calculs OFCE.

La situation de la France s'est améliorée avec l'affaiblissement de son taux de change réel, donc un renforcement de sa compétitivité, depuis 1987, l'étude estimant le prix du PIB français à 104% du PIB moyen communautaire. Cependant, les progrès n'ont pas été continus : selon la formule de l'OFCE, « *la France est l'archétype de la désinflation compétitive* ». De 1987, jusqu'aux dévaluations de la mi-1992, elle améliore sa compétitivité mais la crise du SME de 1992-1993 affaiblit sa position face aux concurrents dont les devises ont été dévaluées (principalement le Royaume-Uni et l'Italie). A partir de 1995, la hausse du dollar facilite l'amélioration d'ensemble de la compétitivité européenne et la perspective de l'euro oblige les pays du sud destinés à entrer finalement dans la zone (Italie, Espagne, Portugal) à des efforts de convergence. En 1996-1997, la normalisation monétaire en Europe et la poursuite de la désinflation compétitive en France redonnent à notre pays un avantage modéré de compétitivité et le placent, selon l'OFCE « *à mi-chemin du point de départ de 1987 et de la position avantageuse de la mi-1992* ».

On observe cependant que la position compétitive de la France est affectée par deux éléments négatifs. D'abord, comme le met en évidence le tableau ci-avant, les pays du sud européen (Italie, Espagne, Portugal) entrent dans l'union monétaire avec un avantage compétitif substantiel. Ensuite, alors que, sur l'ensemble de l'année 1997, la relative maîtrise des coûts salariaux unitaires en France a contribué à la progression de sa compétitivité-coût par rapport aux concurrents de l'OCDE, on relève que cette compétitivité s'est dégradée avec l'Allemagne, qui, depuis 1995, a restauré la compétitivité de ses coûts salariaux unitaires, fortement dégradée entre 1991 et 1995.

Faut-il en conclure, comme Rexecode⁽³²⁾, que « *la France est dans le groupe des économies industrialisées aux coûts salariaux les plus élevés* » et donc souhaiter une correction dans ce domaine ? On peut ne pas en être convaincu, compte tenu de la modération salariale déjà évoquée, qui a permis aux exportateurs une reconstitution de leurs marges en 1997. En outre, une telle affirmation pêche manifestement par son caractère trop général. Qu'il existe un problème de coût du travail pour les bas salaires est indéniable. Encore faut-il préserver la rémunération nette des salariés peu qualifiés, sauf à se résigner à glisser vers un

⁽³²⁾ « La compétitivité industrielle de la France à la veille de l'euro », *op. cit.*

type de société manifestement rejeté par la majorité des salariés et, sans doute aussi, des entrepreneurs.

Pour autant, la dépréciation des devises de la plupart des pays émergents d'Asie et celle, plus récente, du dollar, montrent que la France, en dépit de la zone euro, n'est pas à l'abri de dévaluations compétitives opérées hors de cette zone. Les mesures annoncées dans le cadre du projet de loi de finances pour 1999, avec notamment des dispositions fiscales en faveur de l'innovation et la suppression progressive de la part salariale incluse dans la base d'imposition de la taxe professionnelle, participent de la volonté du Gouvernement de favoriser l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises.

D.- LA POURSUITE DE L'ASSAINISSEMENT DE NOS FINANCES PUBLIQUES

Votre Rapporteur général ne reviendra pas longuement sur les observations qu'il a déjà pu formuler à de nombreuses reprises, et tout dernièrement lors du débat d'orientation budgétaire de juin dernier, sur la nécessité de poursuivre dans la durée l'effort d'assainissement des finances publiques.

Le rétablissement engagé à la suite de l'audit des finances publiques réalisé en juillet 1997 a d'ailleurs très largement porté ses fruits, puisque la France a pu se « qualifier » dans la première vague des onze Etats membres participant à l'euro. Le dynamisme des recettes en 1998, qui traduit avant tout une croissance davantage tirée par la consommation, et donc porteuse de recettes de TVA plus importantes que prévu, a de surcroît permis de réviser très légèrement la prévision initiale des déficits publics au sens du traité de Maastricht. Ceux-ci passeraient ainsi de 3% à 2,9%, principalement sous l'effet d'une diminution du besoin de financement de l'Etat.

CAPACITÉ (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES SOUS-SECTEURS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU SENS DE LA COMPTABILITÉ EUROPÉENNE

(en % du PIB)

	1996 ^(a)	1997 ^(a)	1998 ^(b)	1999 ^(b)
Etat	- 3,7%	- 3,3%	- 3,05 %	- 2,7%
Administrations de sécurité sociale.....	- 0,6%	- 0,6%	- 0,15%	0,15%
Autres administrations :				
- Organismes divers d'administration centrale (y compris soultte France-Télécom).....	0,1%	0,65%	0,15%	0,1 %
- Administrations publiques locales	0%	0,2%	0,15%	0,15%
Total des administrations publiques	- 4,1%	- 3,0%	- 2,9 % ^(c)	- 2,3%

(a) Exécution.

(b) Prévision.

(c) Prévision initiale : 3%.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Avoir atteint l'objectif fixé pour 1998 ne signifie pas pour autant que les déficits publics peuvent désormais rester au niveau de 3%. Un tel *statu quo* n'est pas tenable pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il faut prendre en compte le caractère cyclique de l'évolution économique. Les économies ne sont pas à l'abri d'éventuels retournements de conjoncture. Ceux-ci se traduisent par une dégradation presque instantanée des rentrées fiscales, par une progression des dépenses (indemnisation du chômage...) et donc des déficits publics. Sans l'existence d'une marge suffisante, le risque serait grand de dépasser rapidement la limite de 3% de déficits publics, de connaître à nouveau un cycle d'endettement et de s'exposer aux mesures prévues par le pacte de stabilité et de croissance. Ce dernier est en quelque sorte un code de bonne conduite, nécessaire au bon fonctionnement de l'UEM, qui incite à gérer de façon saine les finances publiques en mettant à profit les phases de croissance pour reconstituer des marges de manoeuvre.

Par ailleurs, retrouver la possibilité de financer de nouvelles actions utiles à la croissance et à l'emploi implique la maîtrise du besoin de financement des administrations publiques. Les déficits publics nourrissent, en effet, la plus improductive des dépenses, la dette, laquelle n'est pas acceptable si elle intervient pour financer des dépenses courantes, et non pour reporter, conformément à ce qui est traditionnellement admis, sur les générations futures la charge d'investissements dont elles vont directement bénéficier.

Or, la dette publique a beaucoup progressé ces dernières années, passant de 45,3% du PIB en 1993, à 58% en 1997. Cette croissance ne peut être entravée que si un excédent primaire est dégagé⁽³³⁾.

Comme l'indique le tableau ci-après, le projet de loi de finances pour 1999 représente une étape importante dans l'assainissement des finances publiques, puisque pour la première fois depuis bien longtemps, le solde primaire n'est plus négatif.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT PRIMAIRE DE L'ÉTAT

(en milliards de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997		Prévisions 1998	PLF 1999
						LFI	Exécution		
Solde total du budget de l'Etat	- 234,7	- 346	- 349,1	- 322,9	- 295,4	- 284,8	- 267,7	- 257,8	- 236,5
Charges nettes de la dette (hors FSC)	157,1	162,9	186,0	208,6	220,2	232,6	222,8	234,8	237,2
Solde primaire	- 77,6	- 183,1	- 163,1	- 114,3	- 75,2	- 52,2	- 44,9	- 23	0,7
(en % du PIB)	- 1,1	- 2,6	- 2,1	- 1,5	- 1	- 0,6	- 0,6	- 0,3	0

Source : Cour des comptes.

Pourtant, la charge de la dette devrait encore progresser l'an prochain : elle atteindrait 237,2 milliards de francs, mais sa croissance est réduite à 1%, au lieu de 2,2% en 1998. En effet, si le solde primaire est l'un des déterminants de l'évolution de la dette, il n'est pas le seul. Ainsi, même en présence d'un solde primaire nul, le ratio dette/PIB s'accroît dès lors que le taux apparent de la dette est supérieur au taux de croissance du PIB en valeur. En tout état de cause, le bon résultat en matière de solde primaire et la baisse des taux d'intérêt contribueront à limiter la progression de la part de la dette par rapport au PIB, qui devrait atteindre 58,7% en 1999 contre 58,2% en 1998. Le but reste de stabiliser le poids de la dette publique en l'an 2000.

⁽³³⁾ Le solde primaire du budget de l'Etat est le résultat de la différence entre le solde total de ce budget et la charge nette de la dette.

L'objectif en matière de besoin de financement des administrations publiques n'a, quant à lui, pas varié au regard de ce qui avait été annoncé lors du débat d'orientation budgétaire. Il devrait atteindre 2,3% en 1999.

Ainsi, sur les marges de manoeuvre offertes par la croissance retrouvée, 21 milliards de francs sont affectés à la réduction du besoin de financement.

Une des variables déterminantes de cette prévision d'ensemble de 2,3% concerne les administrations de sécurité sociale, l'objectif visé supposant un retour à l'équilibre du régime général en 1999. Son déficit pour 1998 devrait s'établir à environ 13 milliards de francs selon les dernières estimations disponibles. Pour 1999, ce régime serait légèrement excédentaire, à hauteur de 500 millions de francs. Ainsi, grâce à une amélioration de la situation de l'emploi, le Gouvernement a légèrement modifié sa prévision de juin s'agissant du besoin de financement des administrations de sécurité sociale, en portant l'excédent prévu de 0,1 à 0,15%. Si la croissance des recettes permet de prévoir de tels résultats, il n'en reste pas moins que l'effort pour maîtriser la progression de la dépense ne doit pas se relâcher.

Certains ont pu déplorer que l'intégralité des « fruits de la croissance » ne soit pas affectée à la réduction des déficits. On remarquera qu'à trop vouloir comprimer la dépense publique, certains ressorts de la croissance peuvent se détendre, comme le montre l'exemple du Japon, et, au bout du compte, l'on aboutirait à une aggravation de la situation des finances publiques. La voie choisie est donc équilibrée, car elle concilie un assainissement à un rythme soutenable, un financement de priorités du Gouvernement, notamment en matière d'emploi, et la diminution de certains impôts.

CHAPITRE IV

LE BUDGET DOIT ÉGALEMENT FAVORISER LE RENFORCEMENT DE LA COHÉSION SOCIALE, ENCORE TROP FRAGILE

Si, grâce à la croissance retrouvée, la situation de l'emploi connaît une première amélioration significative, l'on ne saurait se satisfaire d'une situation où un français sur neuf est tenu à l'écart du marché du travail : un jeune actif sur quatre connaît le chômage, tandis que nombre d'hommes et de femmes plus âgés subissent un chômage de longue durée, qui exclut.

Il convient donc d'enrichir le contenu en emploi de cette croissance, par une politique de l'emploi ambitieuse, ce qui a été entrepris dès l'an passé, avec d'abord le programme « nouvelles activités, nouveaux emplois » pour les jeunes, avec ensuite la réduction du temps de travail qui, par-delà les textes, repose sur un dialogue renouvelé entre les partenaires sociaux, avec, enfin, la recherche d'une meilleure prise en compte des impératifs de la reconquête de l'emploi dans notre système de charges sociales.

Par ailleurs, la croissance économique retrouvée doit contribuer à développer une solidarité plus active et plus forte. Trop de nos compatriotes se trouvent exposés à des situations d'exclusion sociale, et des inégalités multiformes perdurent dans notre société, qui appellent une double action. Action par la dépense d'abord, en portant à un niveau plus

satisfaisant les dotations qui peuvent concourir à une meilleure justice sociale, à une plus grande égalité des chances et à l'amélioration des conditions de vie quotidienne : santé, ville, logement, éducation. Action par la fiscalité ensuite, en accentuant l'effort de rééquilibrage entre celle pesant sur le travail et celle affectant le capital et en allégeant les impôts indirects, qui, proportionnellement, affectent plus lourdement les ménages les moins favorisés.

A.- LE MARCHÉ ET LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : DES PROGRÈS QUI RESTENT À AMPLIFIER

En 1997 et 1998, les créations nettes d'emplois auront été significatives, y compris dans le secteur manufacturier. Il devrait en être de même en 1999.

Dans sa note de conjoncture de juin 1998, l'INSEE a estimé à 385.000 postes de travail supplémentaires, les créations nettes qui devraient être réalisées en 1998, soit une progression de 1,7% en glissement annuel.

1.- La contribution des différents secteurs d'activité à l'amélioration de l'emploi

Le fait marquant de l'année 1998 est en effet qu'une telle amélioration concerne désormais les différents secteurs d'activité, y compris ceux qui, comme l'industrie manufacturière et le bâtiment, ont connu auparavant les évolutions les plus défavorables.

EVOLUTION DE L'EMPLOI PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ DE LA FIN DE 1996 À LA FIN DE 1998 TAUX D'ÉVOLUTION EN GLISSEMENT

	1996 (en %)	1997 (en %)	1998 (en %)	Effectifs occupés au 31 déc. 1998 (en milliers)
Salariés des secteurs marchands non agricoles ...	0,0	1,2	2,0	15.035
Industrie (y compris bâtiment)	- 2,1	- 0,8	0,6	5.267
Industries agro-alimentaires.....	- 0,4	1,1	0,7	533
Energie.....	- 0,9	- 1,1	- 1,4	238
Bâtiment-génie civil et agricole	- 3,7	-1,8	0,3	1.104
Industries manufacturières.....	- 2,0	- 0,8	0,8	3.392
<i>dont :</i>			-	-
biens intermédiaires	- 1,5	- 0,7	-	-
biens d'équipement.....	- 1,6	- 0,7	-	-
Automobile.....	- 2,0	- 1,0		-
Biens de consommation	- 2,9	- 0,9		-
Tertiaire marchand.....	1,2	2,2	2,8	9.768
<i>dont :</i>				
Commerces	1,0	1,7	-	-
Transports-télécom.....	- 0,5	0,5	-	-
Services marchands (y compris intérim)	2,1	3,4	-	-
Banques-assurances.....	- 1,1	- 2,1	-	-

Tertiaire non marchand.....	0,4	1,0	2,4	5.026
EMPLOI TOTAL (y compris salariés agricoles et non salariés).....	- 0,1	0,8	1,7	22.746

Source : INSEE, Note de conjoncture, juin 1998.

En 1997, la reprise de l'activité économique avait déjà entraîné une amélioration de l'emploi salarié dans le secteur privé, en progression de 1,2%, c'est-à-dire de 160.000 emplois supplémentaires.

La note de conjoncture de l'INSEE du mois de juin 1998 montre que le secteur tertiaire marchand a enregistré un gain net de plus du double du volume observé en 1996 (2,2%, soit 200.000 créations nettes). Si les pertes d'emplois ont diminué dans l'industrie et le bâtiment, ce dernier secteur a encore perdu 5.000 emplois chaque trimestre en 1997, soit une baisse annuelle de 1,8%. Les branches industrielles ont, de même, globalement détruit plus d'emplois qu'elles n'en ont créés, 1% environ dans chaque secteur, sauf pour les industries agricoles et alimentaires où le volume net des créations a progressé de 1,1%.

La progression a atteint 3,4% dans les services marchands, cette évolution étant surtout due à l'activité du travail temporaire. Les commerces et les transports ont également été créateurs nets d'emplois en 1997, avec des taux de croissance de respectivement 1,7% et 0,5%. L'emploi salarié dans le secteur tertiaire non marchand (administration, éducation, santé et action sociale) a crû de 0,8% en raison du démarrage des « emplois jeunes » et de la prolongation de nombreux contrats emploi-solidarité par des contrats emplois consolidés.

Ces résultats sont corroborés par ceux de l'enquête annuelle sur l'emploi menée par l'INSEE sur la période allant de mars 1997 à mars 1998. Il en ressort que le nombre de personnes ayant un emploi a augmenté de 275.000 pour atteindre un niveau de population active occupée de 22,7 millions.

POPULATION ACTIVE ET STATUT DES EMPLOIS

(en milliers)

	Mars 1996	Mars 1997	Mars 1998
Population active			
Ensemble	25.590	25.582	25.755
Hommes.....	14.070	14.075	14.088
Femmes	11.520	11.507	11.667
Population active occupée			
Ensemble	22.492	22.430	22.705
Hommes.....	12.611	12.552	12.651
Femmes	9.881	9.878	10.054
Proportion d'actifs occupés à temps partiel (%)			
Ensemble	15,8	16,6	17,1
Hommes.....	5,2	5,4	5,6
Femmes	29,5	30,9	31,6
Statut des emplois			
Non salariés	2.932	2.864	2.802
Salariés	19.561	19.566	19.904
dont :			
<i>Intérimaires</i>	273	330	413

CDD.....	790	849	906
Apprentis.....	219	234	257
Contrats aidés.....	451	417	405

Source : INSEE Première, n° 593, juin 1998.

Comme les enquêtes précédentes, cette enquête annuelle a mis en évidence une poursuite de la progression des formes particulières d'emploi salarié. Plus de la moitié de la hausse de l'emploi est due à des emplois à durée limitée. Entre mars 1997 et mars 1998, le nombre de personnes occupant une telle forme d'emploi a augmenté de 151.000 pour atteindre un niveau proche des 2 millions. 44% des jeunes ayant un emploi sont, par exemple, intérimaires, apprentis, en contrat à durée déterminée ou en contrat aidé.

Les services marchands aux entreprises, qui constituent la composante la plus dynamique de l'emploi, comportent une forte part de travail intérimaire. En mars 1998, le nombre de salariés intérimaires a été estimé à 83.000, soit une augmentation de 25% en un an et de 51% depuis le mois de mars 1996. A la même date, le nombre des apprentis avait augmenté de plus de 23.000 (soit + 10% en un an) pour atteindre 257.000 personnes, et celui des contrats à durée déterminée avait progressé de 57.000 (+ 7%).

Ces données devraient conduire à relativiser les discours, quelque peu convenus, sur l'insuffisante « flexibilité » du marché français du travail par rapport à celui de certains de ses concurrents. Pour autant, ces résultats devraient être appréciés en distinguant les « stocks » et les « flux ». Autant il serait dommageable que puisse durablement se créer une situation dans laquelle certains travailleurs ne pourraient bénéficier d'emplois à durée indéterminée, autant il est préférable qu'entre l'activité traditionnelle et le non-emploi, une forme de transition existe, qui contribue à éviter que certains soient trop longtemps écartés du marché du travail.

L'amélioration de l'emploi s'est poursuivie en 1998, comme il ressort des estimations réalisées par l'INSEE d'après les résultats des enquêtes trimestrielles ACEMO qui portent sur l'ensemble des salariés des établissements de 10 salariés et plus des secteurs concurrentiels.

On observe quelques évolutions encourageantes. **Ainsi, l'industrie aura créé des emplois pour la première fois depuis trois ans (8.000 emplois, soit une progression de 0,2%).** Le bâtiment, secteur dans lequel les suppressions nettes d'emplois l'emportent, depuis 1995, suivant un rythme de suppressions de 10.000 emplois par trimestre en 1996 et de 5.000 emplois par trimestre en 1997, a clos le premier trimestre 1998 avec la création de 1.200 emplois supplémentaires.

Le secteur tertiaire marchand a vu une progression de ses emplois de l'ordre de 86.000 (+ 1%), soit son meilleur chiffre depuis dix ans.

Au total, le secteur privé a créé 95.200 emplois supplémentaires (+ 0,7%) au premier trimestre 1998, ce qui marque une accélération par rapport au dernier trimestre de 1997.

Au deuxième trimestre de 1998, l'emploi salarié a augmenté de 64.000 postes (+ 0,5%) dans les secteurs privé et semi-public (hors agriculture, administrations et santé). Sur un an, le secteur privé aura ainsi créé 279.000 emplois (+ 2,1%).

Un ralentissement important observé dans le secteur de l'intérim est analysé comme l'indice que le secteur de l'industrie embaucherait désormais directement, c'est-à-dire que se réaliserait un commencement de transfert des emplois de courte durée vers des emplois de plus longue durée. Plus de 90% des emplois supplémentaires créés au deuxième trimestre l'ont été dans le secteur tertiaire (58.900). Il convient de relever que la hausse des effectifs du secteur de la construction s'est interrompue au deuxième trimestre (- 0,5%).

Selon les chiffres de l'UNEDIC, 168.600 emplois ont été créés au premier semestre de 1998, soit presque autant que pour toute l'année 1997 (188.200).

Ces créations d'emplois ont permis de faire reculer le taux de chômage après deux années consécutives de hausse. Après avoir fortement augmenté en 1993 et au début de l'année 1994, le chômage a décliné au cours du deuxième semestre de 1994 et au premier semestre de 1995. Il n'avait cessé de progresser depuis le troisième trimestre de 1995 (11,3% en mars 1993, 12,5% en mars 1994, 11,7% en mars 1995, 12,3% en mars 1996, 12,5% en mars 1997 et 11,8% en mars 1998).

2.- Une diminution globale du nombre des chômeurs en 1998

Le chômage correspond à la différence entre la population active totale et la population active occupée. Selon l'enquête annuelle sur l'emploi, le nombre des chômeurs a diminué de 102.000 entre mars 1997 et mars 1998. Le taux de chômage au sens du BIT a ainsi décliné de 0,5 point en un an pour revenir à 11,8% de la population active, ce qui correspond à 3.050.000 demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE. Une telle diminution fait suite à deux années d'augmentation (3.099.000 en 1996 et 3.152.000 en 1997).

La note de conjoncture de l'INSEE de juin 1998 prévoit que le taux de chômage devrait continuer à fléchir, pour s'établir à 11,5% de la population active à la fin de l'année.

Si l'on considère les demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE au titre de la catégorie 1⁽³⁴⁾, leur nombre a été ramené à 2.889.800 au mois de mars 1998, alors qu'il avait à nouveau franchi la barre des 3 millions en 1996 et 1997.

EVOLUTION MENSUELLE DES DEMANDES D'EMPLOI EN FIN DE MOIS (CATÉGORIE 1)

(en milliers)

	1996	1997	1998
Janvier	+ 10,5	+ 4,4	- 11,9
Février	+ 20,5	- 6,2	- 8
Mars	+ 7,4	+8,1	- 25,3
Avril	- 1,4	- 3,3	- 11,4
Mai	+ 17,8	+ 18,3	- 14,9
Juin	+ 16,5	+10,1	- 27,2

⁽³⁴⁾ La catégorie 1 correspond aux personnes déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée déterminée et n'ayant pas exercé une activité de plus de 78 heures dans le mois.

Juillet	- 0,7	- 13	- 0,8
Août	+ 19	+4,9	+ 33
Septembre	+ 18,9	- 9,8	-
Octobre	- 8,8	- 7,5	-
Novembre	+ 6,7	- 11,4	-
Décembre	- 5,8	- 39,6	-

Source : INSEE-DARES, Premières informations, 30 juin 1998.

En une année, d'août 1997 à août 1998, 130.000 chômeurs de moins ont été comptabilisés dans la catégorie 1.

L'amélioration doit être saluée, autant par ses résultats que par les promesses qu'elle contient, car le recul du chômage contribue fortement à l'amélioration des anticipations des ménages. La remontée du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 au mois d'août semble beaucoup tenir au poids de l'intérim sur le marché de l'emploi. Le mois d'août est traditionnellement un mois de fins de mission d'intérim. Il n'en demeure pas moins qu'en termes de comparaisons internationales, la France reste dans une situation toujours défavorable par rapport à la moyenne de l'Union européenne (10,9% soit un point de moins que le résultat français), des pays européens de l'OCDE (9,9%, soit deux points de moins que le résultat français) ou de l'OCDE (7,1%, soit 4,8 points au-dessous du résultat français).

COMPARAISON INTERNATIONALE DES TAUX DE CHÔMAGE

(en % de la population active)

	1996	1997	1998 ^(a)	1999 ^(a)
France	12,3	12,4	11,9	11,3
Allemagne	11,4	11,4	11,5	11,1
Royaume-Uni	8,0	6,9	6,8	7,2
Pays-Bas	6,7	5,6	5,1	4,8
Italie	12,1	12,3	12,0	11,8
Suède	8,1	8,0	6,7	6,2
Union européenne	11,4	11,2	10,9	10,5
OCDE Europe	10,5	10,2	9,9	9,5
Etats-Unis	5,4	4,9	4,8	5,0
Japon	3,4	3,4	3,5	3,6
OCDE	7,5	7,2	7,1	7,0

(a) Prévisions.

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, 1998.

3.- Une amélioration encore trop inégale selon les catégories de demandeurs d'emploi

Au premier trimestre de 1998, l'amélioration de la situation du marché du travail a principalement bénéficié aux chômeurs de moins de 25 ans (- 3,9% pour les demandes

d'emploi de catégorie 1), la situation s'étant à nouveau dégradée pour les demandeurs d'emplois âgés de 50 ans et plus (+ 4,7%). Les inscriptions résultant d'un licenciement économique ont, elles, continué de baisser (- 21,5%).

Le chômage de longue durée n'est donc pas encore touché par le fléchissement du niveau du chômage.

L'ancienneté moyenne dans le chômage s'est accrue, passant de 15 à 16 mois, et la proportion des personnes en chômage de longue durée a continué de progresser : 41,1% des demandeurs d'emploi après 38,9% en 1997 et 36,9% en 1996.

Or, le chômage de longue durée est le facteur le plus générateur d'exclusion sociale. Dès lors qu'un fléchissement des niveaux du chômage ne s'accompagne pas immédiatement d'un recul du chômage de longue durée, il convient de maintenir et d'adapter les politiques spécifiques ciblées sur les catégories de chômeurs qui sont le plus écartées du marché du travail en raison de son fonctionnement de plus en plus sélectif.

4.- La nécessité d'accroître l'efficacité des politiques spécifiques de l'emploi

Ces dispositifs ont pour objectif la création d'emplois pour des publics particulièrement vulnérables ou la diminution directe du chômage par le biais de retraits d'activité définitifs (pré-retraites) ou transitoires (stages de formation professionnelle).

En 1997, 10% des salariés étaient employés au titre d'un des dispositifs d'emploi aidé. Le nombre de bénéficiaires présents en fin d'année s'élevait à 2,4 millions, soit un chiffre quasiment stable par rapport à 1996. L'année 1997 a toutefois été marquée par un nouveau recul des entrées dans les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi, ce qui témoigne de leur « recentrage » au bénéfice des personnes ayant le plus de difficultés à accéder au marché du travail. En 1997 enfin, les dispositifs généraux d'allègement du coût salarial ont eu une place importante dans la politique de l'emploi. Mais leur coût important (43 milliards de francs pour le dispositif d'allègement des charges sociales sur les bas salaires) doit inciter à rechercher les moyens par lesquels leurs conditions de financement pourraient être améliorées en termes économiques et budgétaires ⁽³⁵⁾

Si le nombre des jeunes recrutés dans le cadre des mesures d'alternance a sensiblement augmenté, le lancement du programme « nouveaux services, nouveaux emplois » (emplois jeunes) a permis de stabiliser les entrées dans les dispositifs des emplois aidés du secteur non marchand, malgré le recul du nombre des contrats emploi-solidarité.

Les chiffres globaux recouvrent des évolutions différentes selon les catégories d'emplois en cause. Une progression de l'emploi aidé dans le secteur marchand (+ 4,2%) a accompagné une quasi-stabilité des emplois non marchands (0,1%).

Si l'on considère les entrées dans les dispositifs spécifiques, les mesures d'aide à l'emploi marchand ont reculé de 4,7%. Cette diminution résulte de la contraction des contrats initiative emploi. Ces contrats visent à faciliter l'insertion professionnelle des personnes les plus

⁽³⁵⁾ A cette masse, il convient d'ajouter les exonérations de cotisations sociales accompagnant les dispositifs d'insertion professionnelle des publics prioritaires, tels que les contrats initiatives-emplois (10,7 milliards de francs en 1997).

éloignées de l'emploi, comme les chômeurs de longue durée ou les allocataires du revenu minimum d'insertion. L'aide à laquelle ils ouvrent droit est modulée en fonction de la situation des personnes embauchées. Si cette modulation, instituée au milieu de l'année 1996, a fait diminuer le nombre global des entrées dans le dispositif, elle a contribué à augmenter la part des bénéficiaires inscrits à l'ANPE depuis plus de trois ans ou des allocataires du RMI.

Pour leur part, les embauches ou transformations d'emploi ouvrant droit à l'abattement de charges sociales pour l'emploi à temps partiel ont progressé en relation avec les fortes créations d'emplois intervenues dans le secteur tertiaire.

L'exonération de charges sociales pour l'embauche d'un premier salarié a également progressé. Environ 77.000 salariés ont été recrutés à ce titre, la très grande majorité d'entre eux sous contrat à durée indéterminée (96,5%) et, pour les trois quarts des embauches, à temps plein. Les demandeurs d'emploi au moment de l'embauche occupent 51% des emplois offerts.

Il convient de relever également l'importante progression des entrées en conventions de coopération, qui assurent une aide à l'embauche des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de huit mois à l'ANPE (+ 46,5%, soit 24.580 personnes).

Les embauches aidées dans le secteur non marchand ont été marquées par un redéploiement, des contrats emploi-solidarité vers les contrats emplois consolidés et le programme « nouveaux services, nouveaux emplois ».

Selon les estimations de la Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques du ministère de l'emploi et de la solidarité (DARES), au total, près de 20.000 emplois supplémentaires ont été créés en 1997 grâce aux politiques spécifiques à l'emploi.

La ristourne unique dégressive a concerné près de 5 millions de salariés, et toujours selon la DARES, aurait, sans prise en compte du financement de la mesure, créé ou préservé 40.000 emplois.

**NOMBRE D'ENTRÉES ET DE PERSONNES PRÉSENTES
DANS LES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES**

	1995		1996				1997			
	Entrées	Effectifs au 31/12	Entrées	Variation 96/95 (%)	Effectifs au 31/12	Variations 96/95 (%)	Entrées	Variations 97/96 (%)	Effectifs au 31/12	Variations 97/96 (%)
Emploi marchand aidé	1.0	1.2	1.0	- 2,5	1.2	9,5	978.5	- 4,7	1.5	4,2
Emploi marchand non aidé	699.5	444.3	627.4	- 10,4	410.4	- 7,7	629.1	- 0,3	410.7	0,1
Actions de formation	443.5	116.2	432.0	- 2,7	117.3	1,4	404.4	- 6,4	119.7	1,6
Actions de restructurations et préretraites (avec ARPE)	208.4	277.0	278.7	33,7	339.7	22,4	250.8	- 10,0	323.2	- 4,9
Ensemble	2.4	2.2	2.2	- 1,7	2.400.314	7,2	2.2	- 4,3	2.4	2,1

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

Selon les données provisoires établies par la DARES, pour le premier trimestre de 1998, en ce qui concerne les entrées dans les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi, les nouveaux bénéficiaires augmentent pour le deuxième trimestre consécutif (+ 2,5% au premier trimestre 1998, après 4,8% au quatrième trimestre de 1997). Un tel résultat résulte d'abord des entrées dans les dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur marchand (+ 7,8% au premier trimestre de 1998 par rapport au premier trimestre de 1997).

5.- Le choix d'une politique de l'emploi ambitieuse

L'action du Gouvernement s'est exercée à la fois à l'échelon européen et sur le plan national.

Au niveau communautaire, il a fortement contribué au choix fait, lors du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi des 20 et 21 novembre 1997, d'appliquer, par anticipation, les stipulations du traité d'Amsterdam sur l'emploi, en particulier le nouvel article 128 du Traité CE.

Ces dispositions tendent à organiser une surveillance, par les instances communautaires, du respect, par chaque Etat membre, d'engagements pris au regard d'objectifs fixés en commun, au niveau communautaire, et qualifiés de « lignes directrices ». Ces engagements ne constituent pas des obligations de résultat, sanctionnées comme le sont celles fixées, en matière monétaire, dans la surveillance multilatérale organisée par le traité de Maastricht. Une réelle surveillance résulte néanmoins de l'examen annuel du plan national pour l'emploi transmis, chaque année également, à la Commission et au Conseil par chaque Etat membre avec un rapport sur les conditions de sa mise en œuvre. Des recommandations individuelles pourront être adoptées, à l'unanimité, jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, à la majorité du Conseil après celle-ci.

Comme ces « lignes directrices » s'inspireront des « bonnes pratiques », c'est-à-dire des mesures considérées, dans un rapport conjoint de la Commission et du Conseil, comme ayant fait la preuve de leur efficacité pour améliorer l'emploi dans les pays où elles ont été appliquées, il devrait en résulter une amélioration progressive du marché de l'emploi en Europe.

Les lignes directrices pour 1998 fixent quatre objectifs généraux :

- l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle,
- le développement de l'esprit d'entreprise,
- l'encouragement de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises,
- le renforcement des politiques visant à l'égalité des chances.

Au niveau national, la stratégie suivie par le Gouvernement et sa majorité a été exprimée ainsi dans le plan national d'action pour l'emploi présenté en application des lignes directrices européennes précitées : « *la stratégie française pour l'emploi se développe autour*

de trois axes : une croissance plus forte, une croissance plus riche en emplois, une croissance qui puisse profiter à tous ».

Par ses choix de politique économique, le Gouvernement a contribué à garantir la croissance la plus élevée possible et s'est attaché à engager un ensemble cohérent de réformes qui, dans le domaine budgétaire, fiscal et social, apparaissent de nature à contribuer au maintien d'une croissance durable.

La politique de l'emploi est un élément fondamental de cet ensemble. Ses objectifs sont :

- la négociation par les entreprises et les représentants des salariés des formes novatrices d'organisation du travail et de la production qui permettront à ces entreprises de s'adapter plus facilement aux changements qui affectent leurs marchés, tout en préservant l'emploi de leurs salariés. C'est le sens de la loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail ;

- l'incitation à la reprise d'un emploi par ceux qui sont le plus désavantagés par la sélectivité du marché du travail. C'est le sens de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, en particulier par la création du programme TRACE (Trajectoire d'accès à l'emploi) et la possibilité de cumuler, dans certaines conditions, les minima sociaux avec les revenus tirés d'une activité professionnelle ;

- l'allègement du coût du travail, en particulier pour les salaires les moins élevés. D'ores et déjà, la loi de finances pour 1998 a reconduit le dispositif d'allègement des charges sociales sur les bas salaires dit « ristourne dégressive ». La loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 a remplacé la part salariale des cotisations sociales d'assurance maladie par une augmentation de la contribution sociale généralisée. D'autres dispositions vont dans le même sens, comme, par exemple, le caractère forfaitaire de l'abattement de charges patronales prévu par l'article 3 de la loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail.

Le projet budget de l'emploi pour 1999 traduit lui-même cette volonté de modifier l'approche traditionnelle du traitement social du chômage. Compte tenu des acquis d'une croissance économique consolidée, il s'agit d'aider la création d'emplois et d'affecter prioritairement les moyens publics à l'accompagnement vers l'emploi des personnes qui en sont aujourd'hui le plus éloignées. **Le montant global du budget de l'emploi s'élèvera à 161,85 milliards de francs en 1999**, hors dépenses pour les emplois-jeunes dans les DOM, **soit une augmentation de 4% par rapport à 1998 (+ 6,26 milliards de francs), ce qui traduit son caractère prioritaire.**

Le développement de l'emploi, au-delà des effets de la croissance économique, passe par la réduction du temps de travail, le programme « nouveaux services, nouveaux emplois » et l'allègement des charges sociales sur les bas salaires. Le niveau excessif de celles-ci doit être corrigé. Mais il convient de trouver une formule qui n'ait pas d'effets pervers. Le système de la « ristourne dégressive » montre d'ailleurs un certain nombre d'erreurs à ne pas commettre : inciter au maintien de bas salaires et casser la reprise par un financement inadapté.

L'aide incitative à la réduction du temps de travail est prévue pour un montant de 3,7 milliards de francs, à laquelle s'ajouteront les reports sur la provision inscrite, en 1998, au

budget des charges communes. Ce montant pourra faire l'objet d'ajustements en fonction du rythme d'avancement des négociations qui organiseront le passage anticipé aux 35 heures.

Le programme « nouveaux services, nouveaux emplois » (emplois jeunes) a d'ores et déjà permis le développement de nouveaux services. Les engagements de recrutements ont atteint environ 120.000 personnes au début du mois de septembre 1998. 14,3 milliards de francs sont inscrits dans le projet de budget pour 1999, dont 13,9 milliards au titre de celui de l'emploi. 20% des emplois créés en 1999 et en 2000 concerneront les jeunes des quartiers en difficulté.

Le dispositif d'allègement des charges sociales sur les bas salaires, dit « ristourne dégressive », serait reconduit pour un montant de 43 milliards de francs. Par ailleurs, les réflexions sur la réforme de l'assiette des cotisations sociales patronales, pour les rendre plus favorables à l'emploi, ont été relancées. Enfin, l'article 29 du présent projet prévoit de supprimer la fraction des salaires incluse dans la base d'imposition de la taxe professionnelle.

Le renforcement de l'aide apportée pour l'emploi et l'insertion des catégories de chômeurs dont « l'employabilité » apparaît faible ou qui risquent de demeurer à l'écart des effets de la reprise économique, chômeurs de longue durée, demandeurs d'emploi sans diplôme ou titulaires de minima sociaux, se traduira par la mise en œuvre de l'engagement, qui figure dans le plan national d'action pour l'emploi, d'offrir un « nouveau départ » aux jeunes, avant leur sixième mois de chômage, et aux autres demandeurs d'emplois, avant leur douzième mois de chômage. Ce « nouveau départ » se traduira par des entretiens de diagnostic et de suivi permettant des propositions individualisées soit d'offres d'emplois, soit de formation qualifiante, soit d'accompagnement personnalisé, au moyen d'actions de formation pour une durée de six mois contractualisée avec l'ANPE ou l'AFPA, soit, enfin, d'accompagnement social individualisé en cas de problèmes personnels ou de handicaps sociaux faisant lourdement obstacle à l'emploi.

6.- Un dialogue social renforcé

Il est exact que le besoin de compétitivité indispensable dans un marché unifié aux dimensions d'un continent, lui même soumis aux effets de la mondialisation, impose aux entreprises une continuelle modernisation.

Rien n'impose, en revanche, que ce nouvel état du marché soit nécessairement cruel au salarié, passé l'épisode des « Trente Glorieuses », comme s'il lui revenait, par essence, de prendre sur soi pour supporter, désormais, tout le poids des efforts d'adaptation, et que le propre de cette bonne « gouvernance », tant invoquée dans le langage à la mode, consiste à répartir cette charge en donnant les chances de dividendes à quelques-uns et les risques de licenciements à tous les autres.

Au contraire, la compétitivité comportera une dimension sociale croissante. Dès lors qu'une meilleure organisation du travail devient un impératif même de cette compétitivité, il est impensable que les salariés, qu'elle implique au premier chef, puissent demeurer plus longtemps en dehors du processus de décision qui la concerne.

Il fallait donc tendre à changer les pratiques françaises de concertation sociale pour que les conditions de cette modernisation indispensable soient généralement discutées, et pas seulement lorsque ses conséquences se font sentir, et pour que la considération croissante exigée des dirigeants d'entreprises par les actionnaires et les clients ne les dispense pas de maintenir celle due aux salariés.

Au reste, rien n'empêche de souhaiter que les actionnaires eux-mêmes considèrent mieux que la bonne marche sociale de la société dont ils ont la propriété, est de nature à rendre celle-ci plus compétitive et qu'ils en fassent un élément supplémentaire dans la mise en œuvre de la responsabilité des dirigeants qui leur appartient statutairement. Pour le salarié lui-même, la réorganisation du travail peut, d'ailleurs, aller de pair avec l'enrichissement de son contenu, enrichissement qui peut, lui-même, être légitimement considéré comme un progrès social.

C'est pourquoi il faut se réjouir que la loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail aboutisse à généraliser une négociation effective sur l'organisation du travail et que, passé le temps des déclarations péremptoires, ces négociations se soient ouvertes dans de nombreuses branches professionnelles et dans de nombreuses entreprises.

De la même façon que le marché et la monnaie uniques ne doivent pas impliquer une régression sociale dans l'entreprise, ils n'imposent aucune paupérisation de l'action et de la fonction publiques, du fait de la mise en compétition des systèmes de prélèvements obligatoires.

Autant les réformes de l'Etat et des modes d'action publique sont indispensables, autant il est évident que cet effort d'adaptation sera facilité si les agents des trois fonctions publiques ont le sentiment d'être considérés et d'y être encouragés plutôt que « punis ». Il faut d'ailleurs relever, contrairement à certaines analyses sommaires, que le propre d'une fonction publique de carrière, telle qu'elle a été organisée, en France, en 1946, notion réaffirmée en 1983, 1984 et 1986, est bien de favoriser la progression des individus et leur adaptation, par rapport à une fonction publique d'emploi qui se bornerait à pourvoir, au jour le jour, les postes disponibles.

C'est pourquoi l'accord sur le relevé de conclusions concernant le dispositif salarié 1998-1999 dans les trois fonctions publiques, qui prévoit une mesure générale de revalorisation salariale de 2,6% sur deux ans et des mesures en faveur des bas salaires, peut être considéré comme le préalable nécessaire au développement d'une stratégie de plus grande adaptation aux besoins des usagers et aux changements qui affectent l'environnement dans lequel se déploie l'action des collectivités publiques. En ce qui concerne le temps de travail, ce relevé prévoit ainsi que l'approche en la matière sera « *liée à l'organisation administrative et à la qualité des services rendus à l'usager* ». Une mission de recensement de ces pratiques et de la réglementation, secteur par secteur, est d'ores et déjà engagée.

B.- LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE : UN CHANTIER TOUJOURS RENOUVELÉ

Alors que nous nous apprêtons à célébrer le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies, il faut bien constater que, si notre pays garantit de façon

satisfaisante l'égalité juridique et l'égalité politique de tous les citoyens, des progrès sensibles sont encore à accomplir pour réaliser la troisième étape discernée par Tocqueville dans la marche des sociétés vers une plus grande égalité : celle qui touche aux conditions matérielles de l'existence. On ne saurait affirmer, en effet, que la France - comme les autres Etats d'ailleurs - ait totalement atteint « l'idéal commun » fixé par l'article 25 de la Déclaration précitée : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires* ».

Il nous appartient donc de mettre à profit le retour de la croissance pour lutter contre la précarité, veiller au respect des droits fondamentaux et favoriser l'égalité des chances. On peut, à cet égard, se réjouir que les crédits consacrés à la lutte contre l'exclusion passent de 2,4 milliards de francs en 1998 à 7,7 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1999.

1.- Lutter contre la précarité

L'indicateur le plus net des inégalités est celui des écarts de revenus. Or, tous emplois confondus, la dispersion des salaires a augmenté dans des proportions importantes entre 1983 et 1997 : l'écart de salaires entre les 10% de salariés les mieux rémunérés et les 10% les moins bien payés est ainsi passé de 2,8 à 4 entre ces deux dates⁽³⁶⁾. Cette évolution est surtout imputable à l'accroissement du nombre des salariés percevant des bas salaires, puisque, durant cette période, la proportion des salariés occupant des emplois à bas salaires (salaires inférieurs ou égaux aux deux tiers du salaire médian, soit, en 1997, 4.867 francs net) est passée de 11,4% à 15,1%.

Cet accroissement des inégalités salariales, n'est pas sans conséquences sur le développement de la pauvreté qui touche moins désormais les ménages de retraités, mais qui affecte de plus en plus les ménages d'actifs, en particulier les jeunes, dont le taux de pauvreté a doublé entre 1984 et 1994, passant de 9,3% à 18,5%.

Dans mon précédent rapport général sur le projet de loi de finances pour 1998, j'ai déjà eu l'occasion de consacrer un développement aux populations en situation de précarité⁽³⁷⁾. Je me contenterai donc de rappeler que, selon diverses enquêtes menées par l'INSEE⁽³⁸⁾ ou par l'institut statistique européen EUROSTAT⁽³⁹⁾, 10% des ménages français, soit près de 6 millions de personnes, vivaient en dessous du seuil de pauvreté, fixé par convention à 50% de la valeur médiane des revenus en France, soit 3.800 francs pour une personne seule. Les individus menacés par la pauvreté sont cependant bien plus nombreux et, dans un rapport, publié en 1993, « *Précarité et risque d'exclusion en France* », le Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC) affirmait : « *Au total, le nombre de personnes qui échappent à la pauvreté ou à une précarité financière grâce aux différents mécanismes de notre protection sociale est probablement de l'ordre de douze à treize millions* ».

⁽³⁶⁾ Pierre Concialdi et Sophie Ponthieux, « *Les bas salaires : quels changements depuis 15 ans ?* », reproduit in *Problèmes économiques*, 11 février 1998, pages 1 à 7.

⁽³⁷⁾ *Rapport général n° 305, tome I, volume 1, page 83.*

⁽³⁸⁾ Economie et statistique, « *Mesurer la pauvreté aujourd'hui* », 1997.

⁽³⁹⁾ *Statistics in focus*, n° 6, 1997.

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions contient plusieurs dispositions destinées à garantir les moyens d'existence des plus démunis. Elle prévoit, en particulier, une interdiction de la saisie des revenus assurant un niveau de vie minimal (fixation d'un minimum de revenu salarial insaisissable, caractère insaisissable de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation d'insertion, ainsi que des prestations d'assurance maladie en nature...) et des mesures pour les ménages durablement insolvables.

Le chômage ne saurait être confondu avec la pauvreté, mais les chômeurs forment le groupe de la population le plus exposé. Entre 1984 et 1994, la part des pauvres chez les ménages de chômeurs est ainsi passée de 32 à 39% et ceux-ci représentent désormais un quart des personnes pauvres.

De même, la pauvreté liée aux emplois peu stables (contrats à durée déterminée, intérim, stages, temps partiel subi...) est de plus en plus fréquente. Plus de 300.000 ménages seraient concernés.

Dans ces conditions, on ne peut qu'approuver les mesures pour l'emploi contenues dans la loi d'orientation du 29 juillet 1998 précitée, prévoyant notamment un accompagnement personnalisé en faveur des jeunes de 16 à 25 ans confrontés à un risque d'exclusion professionnelle (le dispositif TRACE) ou encore la possibilité de cumuler certains minima sociaux avec les revenus procurés par la reprise d'une activité professionnelle, afin que, globalement, notre dispositif reste incitatif.

Les mesures prévues par le présent projet de loi de finances (lutte contre l'évasion fiscale des grandes fortunes, intégration de la majoration de 10% dans le barème de cet impôt, relèvement du taux maximum d'imposition) apparaissent également très opportunes pour contribuer à l'effort de solidarité nationale. Dans son récent rapport d'information sur la fiscalité du patrimoine et de l'épargne⁽⁴⁰⁾, votre Rapporteur général a déjà insisté sur la persistante concentration des patrimoines. Il ressort, en effet, du seizième rapport du Conseil des impôts que plus de la moitié du patrimoine est détenu par 10% des ménages. Cette concentration bénéficie, en outre, aux ménages disposant, par ailleurs, des plus hauts revenus, puisque les 10% de ménages aux plus hauts revenus détiennent plus du tiers du patrimoine. Même si on observe une baisse - relative - de la concentration et une diminution des inégalités de patrimoine depuis la fin des années quatre-vingt, votre Rapporteur général tient à réaffirmer qu'*« il n'est pas besoin d'être un "partageux", pour estimer nécessaire la poursuite de ce mouvement »*, d'autant que d'importants moyens financiers sont nécessaires pour veiller au respect des droits fondamentaux.

2.- Veiller au respect des droits fondamentaux

Les inégalités ne se traduisent pas uniquement en termes d'insuffisance de ressources. Des personnes que les statistiques situent au-dessus du seuil de pauvreté peuvent malheureusement souffrir d'inégalités dans des domaines aussi vitaux que l'accès aux soins, l'alimentation et/ou le logement.

⁽⁴⁰⁾ Rapport d'information n° 1065 sur la fiscalité du patrimoine et de l'épargne.

a) L'accès aux soins

Selon une récente enquête du Centre de recherche, d'étude et de documentation en économie de la santé (CREDES), l'inégalité dans l'accès aux soins s'est aggravée au cours des années quatre-vingt, alors que la progression du niveau de couverture d'assurance maladie de la population progressait sensiblement sur la même période (toutefois 100.000 à 200.000 personnes ne bénéficieraient d'aucune couverture sociale). Cette étude montre également qu'un quart des Français renoncent régulièrement à des soins de santé pour des motifs financiers. Il est également significatif que la mortalité des bénéficiaires du RMI soit deux à trois fois plus élevée que celle de l'ensemble de la population, à âge égal.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a déjà prévu la mise en place, dans tous les hôpitaux, de permanences d'accès aux soins de santé (PASS) et leur a imposé un devoir de suivi des traitements. S'appuyant sur les conclusions du rapport de notre collègue Jean-Claude Boulard, « Pour une couverture maladie universelle – base et complémentaire », un projet de loi sur le droit à un égal accès à la prévention et aux soins devrait être soumis prochainement au Parlement, afin d'offrir une couverture maladie universelle et une couverture complémentaire, sous condition de ressources, visant à éviter les avances de frais pour les plus démunis. Le présent projet de loi de finances favorise également l'accès aux soins en prévoyant une baisse de la TVA sur les appareillages très onéreux destinés aux diabétiques et à certains handicapés.

b) Les problèmes alimentaires

On assiste, depuis les années quatre-vingt, à une résurgence des problèmes alimentaires dans l'ensemble des pays développés occidentaux. En France, selon les derniers chiffres rendus publics, la valeur des denrées alimentaires distribuées par plus de 3.000 associations a atteint 490 millions de francs en 1994, soit l'équivalent de 63,6 millions de repas.

A cet égard, après que le décret d'avance du 9 juillet 1997 eut ouvert 145 millions de francs au profit du budget de l'enseignement scolaire, afin de faciliter l'accès des enfants défavorisés aux cantines scolaires, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a rétabli les bourses des collèges, prévoyant un mécanisme de précompte automatique des frais de cantine.

c) Le droit au logement

La notion de droit au logement est apparue pour la première fois dans notre législation dans l'article premier de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Dans sa décision relative à la loi n° 95-74 du 2 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat, le Conseil constitutionnel a même considéré « *que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* ».

Pourtant, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées évalue à environ 200.000 le nombre de personnes exclues du logement.

En outre, même si ces quinze dernières années le confort des logements s'est nettement amélioré (en 1996, 89% des ménages pauvres disposent dans leur logement des équipements sanitaires de base, contre 69% en 1984), plus d'un ménage pauvre sur quatre vit dans un logement que l'on peut considérer comme surpeuplé⁽⁴¹⁾. Cette situation est liée notamment à la diminution régulière des logements à bas loyer, imputable, entre autres, à la modernisation et à la réhabilitation du parc HLM ou du parc privé.

En ce domaine également, la loi relative à la lutte contre les exclusions a prévu des mesures importantes : création, dans chaque département, d'un dispositif de veille sociale chargé de gérer les capacités d'hébergement disponibles pour les personnes en difficulté ; prévention des expulsions ; modernisation du régime de réquisition des logements ; institution d'une taxe sur les logements vacants ; réforme du système d'attribution des logements locatifs sociaux... Plusieurs autres dispositions pourraient figurer dans le prochain projet de loi sur l'habitat, mais, d'ores et déjà, le présent projet de loi de finances propose de baisser la TVA sur les travaux d'amélioration réalisés par les bailleurs privés de logements sociaux et de mettre en place un statut du bailleur conventionné, accessible aux propriétaires bailleurs acceptant une contrepartie sociale.

3.- Favoriser l'égalité des chances

La société des Égaux préconisée par Gracchus Babeuf est illusoire, mais du moins faut-il que tout individu, quelles que soient ses origines sociales ou géographiques, puisse faire valoir ses mérites. Il convient donc de promouvoir l'égalité des chances en permettant à tous l'accès à l'éducation et à la culture, ainsi que le plein exercice de la citoyenneté, et en réduisant les inégalités territoriales.

a) L'accès à l'éducation et à la culture

Dans son introduction au rapport d'information décrivant les dispositifs de la loi relative à la lutte contre les exclusions, M. Jean Le Garrec précise que « 53.000 jeunes sortent toujours chaque année du système scolaire sans qualification » et qu'« un enfant de cadre a trois fois plus de chances d'obtenir le baccalauréat qu'un enfant d'ouvrier »⁽⁴²⁾. On peut ajouter qu'en 1996, plus d'un jeune homme sur dix se présentant à la sélection dans le cadre du service national avait des problèmes de lecture⁽⁴³⁾.

La « charte pour bâtir l'école du XXI^e siècle » présentée récemment par le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, de même que la hausse de 29,1% des crédits d'action sociale du budget de l'enseignement scolaire dans le projet de loi de finances pour 1999 constituent une première réponse à ces défis. Par ailleurs, comme l'observe notre collègue sénateur Franck Sérusclat, dans son rapport sur les techniques des apprentissages essentiels pour une bonne insertion dans la société de l'information⁽⁴⁴⁾, la mise à disposition d'ordinateurs dans les écoles est un « *impérieux devoir du système éducatif* » pour permettre à tous les enfants d'accéder à cet outil.

⁽⁴¹⁾ INSEE Première, « *Le logement des ménages pauvres en 1996* », juin 1998.

⁽⁴²⁾ *Rapport d'information n° 1062 sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, page 12.

⁽⁴³⁾ INSEE Première, septembre 1997.

⁽⁴⁴⁾ *Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, Sénat n° 383, 1996/1997.

b) Le plein exercice de la citoyenneté

En la matière, la loi sur l'exclusion a déjà simplifié l'inscription des personnes sans domicile fixe sur les listes électorales. Il convient également de garantir l'égalité des droits des hommes et des femmes. Même si la part des femmes parmi les cadres et professions intellectuelles supérieures est passée de 27% à 34% entre 1986 et 1996, des mesures devront être prises pour assurer une répartition plus équilibrée des responsabilités (rappelons d'ailleurs qu'en 1995, une femme cadre gagnait 24% de moins que son collègue masculin⁽⁴⁵⁾). Ce rééquilibrage pourra s'appliquer aussi à l'exercice des mandats électifs, grâce au projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes.

c) La réduction des inégalités territoriales

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, « *l'acuité des inégalités entre les régions ou en leur sein s'est renforcée dans les dernières décennies* ». Le niveau de vie des Parisiens et, dans une moindre mesure, des habitants du reste de l'agglomération parisienne est ainsi largement supérieur à celui des autres Français⁽⁴⁶⁾. Le projet de loi précité devrait pouvoir permettre de compenser les handicaps territoriaux des zones défavorisées, zones rurales et de montagne notamment, et favoriser l'émergence de nouveaux pôles de développement.

DEUXIÈME PARTIE

QUELLE POLITIQUE BUDGÉTAIRE POUR LA FRANCE AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ?

L'Union économique et monétaire (UEM) est désormais sur les rails. En ce début d'automne 1998, on ne peut cependant s'empêcher de songer – pour s'en féliciter – au contraste évident qui sépare les acquis d'aujourd'hui des interrogations et inquiétudes exprimées hier.

Au printemps 1997, le gouvernement allemand tentait, sans succès d'ailleurs, de provoquer une réévaluation du stock d'or de la Bundesbank, semant ainsi le doute sur sa capacité à satisfaire au critère de déficit posé par le traité de Maastricht. En France, des perspectives budgétaires jugées difficiles provoquaient un retour anticipé des députés devant leurs électeurs et une alternance politique porteuse d'espoir dans un contexte financier assombri.

Un an après, l'achèvement de la construction monétaire de l'Europe et la mise en place, à partir du 1^{er} janvier 1999, de la monnaie unique, sont acquis. A cet égard, la décision du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, le 2 mai 1998, ne relevait pas d'un

⁽⁴⁵⁾ INSEE Résultats, « *Séries longues sur les salaires* », avril 1998, page 12.

⁽⁴⁶⁾ INSEE Première, « *La géographie du niveau de vie : évolutions récentes* », septembre 1997.

volontarisme politique irréaliste, mais s'appuyait sur une réalité incontestable : les efforts de redressement des finances publiques, pour coûteux qu'ils fussent parfois, avaient porté leurs fruits dans la plupart des États membres. La liste des États membres admis à participer à la troisième phase de l'UEM était donc large, avec onze États, ainsi qu'il était souhaitable pour établir les conditions du succès de l'euro.

Les marchés ne s'y sont d'ailleurs pas trompés : ils ont, jusqu'ici, épargné l'Europe des turbulences qui perturbent sans cesse les relations monétaires et financières internationales depuis la dévaluation du bath thaïlandais en juillet 1997. On peut imaginer ce qu'il serait advenu du système monétaire européen dans sa version actuelle si, faute d'un assainissement budgétaire suffisant, faute d'une perspective crédible pour l'introduction de l'euro, les monnaies des États membres s'étaient présentées en ordre dispersé devant les spéculateurs internationaux. Heureusement, l'« *Euroland* » s'est imposé aux esprits et aux comportements avant même de naître officiellement.

Le dossier n'est pas clos pour autant : l'Union économique et monétaire est un acquis, mais elle n'est pas une fin en soi. Elle doit servir la croissance et l'emploi. On ne saurait, en effet, se satisfaire d'une version minimaliste de la construction européenne, réduite à un marché et une monnaie uniques.

Parmi les questions soulevées, celle de la redéfinition éventuelle de la politique budgétaire a naturellement vocation à retenir l'attention du Rapporteur général de la Commission des finances. Les pays participant à l'UEM devront, en effet, appliquer le pacte de stabilité et de croissance, adopté en juin 1997 par le Conseil européen réuni à Amsterdam, qui prolonge les dispositions similaires mises en œuvre depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht.

Par ailleurs, l'union monétaire pose dans des termes nouveaux la problématique de la coopération entre les autorités économiques et financières des pays concernés. En particulier, parce qu'elle touche à un domaine essentiel de la souveraineté et à l'un des fondements des États démocratiques modernes, l'harmonisation des fiscalités revêt un caractère éminemment sensible.

CHAPITRE PREMIER

LES FINANCES PUBLIQUES FACE AU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE : LE POLITIQUE A-T-IL TOUJOURS UNE MARGE DE MANOEUVRE ?

L'impératif de discipline budgétaire, exigence de bon sens, est inscrit de longue date dans les objectifs et mécanismes des politiques communautaires. Le 22 mars 1971, par exemple, une décision du Conseil instaurait la procédure des concours financiers à moyen terme entre États membres. Cette procédure prévoyait notamment des obligations telles que « *la limitation du taux de progression des dépenses de l'État, la limitation du déficit des opérations du Trésor, le retour à l'équilibre budgétaire dans les cinq ans* ». L'évolution des finances publiques en Italie ou en Grèce dans les années soixante-dix et quatre-vingt, alors même que ces pays bénéficiaient de tels concours, traduit à l'évidence l'impuissance des règles communautaires d'alors à infléchir de façon significative et durable les pratiques budgétaires de certains États membres.

Les travaux conduits en vue de préparer l'union économique et monétaire ont donné un nouveau lustre à la notion de discipline budgétaire dans la deuxième moitié des années quatre-vingt. En 1989, le rapport du « Comité Delors »⁽⁴⁷⁾ proposait ainsi de plafonner les déficits budgétaires nationaux, soulevant une vague de critiques et amorçant un vif débat de politique économique et institutionnelle ; il fut néanmoins adopté lors du Conseil européen de Madrid en juin 1989. La maturation progressive de ces idées a ensuite trouvé une consécration juridique en prenant place parmi les dispositions de l'article 104 C du traité instituant la Communauté européenne : « 2. La Commission [...] examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée », dont les termes font écho au premier alinéa : « 1. Les États membres évitent les déficits excessifs ».

Les trois premiers textes constitutifs du pacte de stabilité et de croissance⁽⁴⁸⁾ précisent les dispositions de l'article 104 C du traité. Ils forment ensemble le cadre dans lequel évoluera la politique budgétaire des États membres participant à la monnaie unique à partir du 1^{er} janvier 1999.

Entre appréciation politique et jugement technique, entre théorie économique et évaluations économétriques, le contenu et la portée de ces textes ne se laissent pas saisir facilement. Il apparaît cependant que, même si l'assainissement et la stabilité budgétaires ont été érigés en vertus cardinales, le potentiel régulateur des finances publiques a été préservé tout en étant fortement encadré.

A.– L'ASSAINISSEMENT ET LA STABILITÉ BUDGÉTAIRES ONT ÉTÉ ÉRIGÉS EN VERTUS CARDINALES

1.– L'assainissement des finances publiques devra se poursuivre

a) *La réussite de l'assainissement est considérée comme le gage d'un fonctionnement harmonieux de l'Union monétaire*

• Les « grandes orientations de politique économique », adoptées par le Conseil, conformément à l'article 103 du traité instituant la Communauté européenne, présentent chaque année la vision commune des États membres sur leur stratégie économique. Cette stratégie comporte trois grands volets : une politique monétaire axée sur la stabilité des prix, des efforts soutenus d'assainissement des finances publiques, une évolution des salaires nominaux compatible avec l'objectif de stabilité des prix (l'évolution des salaires réels devant, pour sa part, préserver leur pouvoir d'achat, tout en accroissant la rentabilité du capital).

L'idée sous-jacente est que « *des politiques budgétaires saines faciliteront la tâche de la politique monétaire unique, qui est de préserver la stabilité des prix* »⁽⁴⁹⁾. Bien entendu,

(47) Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne, Luxembourg, 1989.

(48) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, visant à accélérer et clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; Résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance.

(49) Recommandation de la Commission concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté, document II/144/98-FR, Bruxelles, 6 mai 1998.

selon la pure théorie libérale de l'équilibre général, tout déficit budgétaire (voire tout accroissement de la dépense publique) serait censé perturber les conditions de réalisation de l'équilibre de marché et provoquer un ajustement par les prix.

Au demeurant, ce n'est cependant plus sur ce terrain mouvant que se situerait l'argument, selon les tenants de ce libéralisme exacerbé. Il ferait plutôt appel aux capacités d'analyse prêtées aux agents économiques et reposerait sur l'interaction entre la crédibilité de la politique budgétaire et celle de la politique monétaire. M. Jean-Claude Trichet, gouverneur de la Banque de France, a ainsi pu écrire que « *l'accroissement massif du déficit d'un ou de plusieurs États de l'Union européenne susciterait par exemple un risque de dégradation de la confiance, à même de pénaliser l'ensemble de la zone, via l'émergence de primes de risque sur les taux d'intérêt. Le risque est alors de « surcharger » la politique monétaire et de réduire ses marges de manœuvre, et au-delà son efficacité et sa crédibilité* »⁽⁵⁰⁾.

L'impact du besoin de financement des administrations publiques sur l'inflation ou les anticipations d'inflation n'est cependant pas aussi direct que ce que la formulation rapide des « grandes orientations des politiques économiques » pourrait laisser croire. Les conditions du financement de ce déficit sont tout aussi importantes, sinon plus, que son montant en valeur absolue.

On rejoint alors ce que votre Rapporteur général est tenté d'appeler les « thèses catastrophistes » présentées par les apôtres de la stabilité. La persistance du déficit amène à perdre le contrôle du niveau de la dette publique, entraînant ainsi une charge d'intérêt insupportable pour le budget des administrations publiques. Dans ces conditions, la seule échappatoire réside dans la monétisation de la dette, grâce à la complaisance (ou à la soumission) des autorités monétaires envers le pouvoir politique. L'inflation est au bout du chemin.

C'est pourquoi le traité de Maastricht a introduit deux dispositions visant à éviter ces difficultés :

– l'article 107 pose le principe de l'indépendance de la Banque centrale européenne, des banques centrales nationales ainsi que de leurs membres et organes de décision, qui « *ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme* » ;

– l'article 104 interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales nationales d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux États membres, ainsi que d'acquiescer directement auprès d'eux des instruments de leur dette.

Certains auteurs estiment que ces deux dispositions conjuguées constituent des garanties suffisantes pour la stabilité de la monnaie. Cependant, les rédacteurs du traité ont préféré s'entourer d'une garantie supplémentaire en instaurant, avec l'article 104 C, la surveillance des politiques budgétaires et la procédure des déficits excessifs. Il est vrai que, pour ne parler que de l'interdiction posée par l'article 104, le mode de fonctionnement actuel du marché monétaire amène les banques centrales nationales à détenir dans leurs actifs une fraction de la dette de l'État, comme contrepartie des concours qu'elles accordent aux établissements financiers dans le cadre du réglage de la liquidité bancaire.

(50) J.C. Trichet, « *L'équilibre du policy-mix de l'UEM : une condition essentielle de réussite pour la politique monétaire unique* », Revue d'économie financière, janvier 1998.

Pour autant, il serait erroné d'en conclure que les mécanismes pervers qui prévalaient dans les décennies antérieures subsistent aujourd'hui. Intervenant devant les élèves de l'Institut d'études politiques de Paris, le 18 mai dernier, M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pouvait ainsi affirmer : « *en adoptant la monnaie unique, nous renonçons définitivement à l'option de monétiser nos erreurs, nous nous engageons de ce fait à respecter des contraintes intertemporelles* ».

• S'ils ne sont plus monétisables, le déficit et la dette publique viennent en concurrence avec le besoin de financement et la dette des acteurs privés sur les marchés financiers. Dans cette perspective, l'assainissement budgétaire devient la condition *sine qua non* d'une meilleure allocation des ressources et d'une diminution des taux d'intérêt. Les documents émanant des services de la Commission européenne s'appuient ainsi largement sur la thèse ancienne et bien connue des « effets d'éviction » provoqués par le secteur public : éviction de l'investissement privé par le taux d'intérêt ; éviction de la demande privée par la demande publique.

Les grandes orientations des politiques économiques elles-mêmes reflètent de façon récurrente l'opinion des États membres selon laquelle « *des situations budgétaires saines permettront de maintenir les taux d'intérêt à long terme à un niveau peu élevé, ce qui exercera un effet d'attraction sur l'investissement privé. Comme, dans de pareilles circonstances, les administrations publiques n'absorbent plus l'épargne privée, mais contribuent positivement à l'épargne dans l'économie, l'accroissement du taux d'investissement peut, toutes choses égales par ailleurs, s'accomplir sans faire naître de tensions sur la balance des paiements et sur les taux d'intérêt à long terme* »⁽⁵¹⁾.

Il est vrai que l'examen des séries statistiques longues relatives à l'épargne brute dans les pays de la Communauté européenne montre une stabilité assez notable du taux d'épargne du secteur privé depuis le début des années soixante. Certes, les parts respectives des ménages et des entreprises ont fluctué comme « en miroir » par-delà la stabilité de leur tout. Par ailleurs, la désépargne des administrations publiques depuis le milieu des années soixante-dix a contribué négativement au niveau de l'épargne brute nationale.

ÉPARGNE ET INVESTISSEMENT AU SEIN DE L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE

(en % du PIB)

	1961-73	1974-85	1986-90	1991-96	1997 ^(b)	1998 ^(b)	1999 ^(b)
Secteur privé.....	21,2	21,1	20,8	20,9	19,9	19,8	19,8
– ménages.....	10,3	12,5	10,0	9,1	8,1	7,9	7,7
– entreprises.....	10,9	8,6	10,8	11,8	11,8	11,9	12,1
Administrations publiques.....	4,1	0,5	0,2	– 1,7	– 0,2	0,4	0,9
Epargne nationale.....	25,3	21,6	21,0	19,2	19,8	20,2	20,7
FBCF ^(a)	24,7	21,9	20,8	19,4	18,7	19,0	19,4
Balance courante.....	0,4	– 0,4	0,1	– 0,3	1,3	1,4	1,4

(a) FBCF : formation brute de capital fixe.

(b) Prévisions économiques d'automne 1997.

Source : Économie européenne, n° 65, 1998.

Cependant, il est clair que le redémarrage de l'investissement, dans un contexte de stabilité de l'épargne privée, suppose que les administrations augmentent leur capacité propre d'épargne si la Communauté veut éviter d'enregistrer un déséquilibre persistant de sa balance

(51) Recommandation précitée.

courante. A tort ou à raison, l'appel à l'épargne étrangère ne semble pas constituer, aux yeux des autorités communautaires, une solution souhaitable de financement de la croissance.

Il convient de remarquer que cette analyse fait justement l'impasse sur le rôle international de l'Europe et de sa future monnaie unique. Dans un premier temps, il peut paraître souhaitable, effectivement, d'équilibrer la balance courante de l'Union, afin de préserver la valeur externe de l'euro et, par voie de conséquence, de favoriser sa stabilité interne.

L'affirmation de l'euro sur la scène financière internationale semble cependant inéluctable, et acceptée comme telle par nombre d'analystes et de responsables, y compris américains. Cette affirmation annoncée passe par un accroissement de la détention d'euros par les non-résidents. Dans cette perspective, l'Europe devra fournir au reste du monde un volume suffisant d'euros pour que celui-ci acquière le statut de véritable monnaie de réserve.

Pour l'heure, la stimulation de l'investissement, nécessaire pour replacer l'économie européenne sur un sentier de croissance soutenue et durable, ne saurait conduire à oublier la nécessité d'un redressement des comptes publics.

b) L'assainissement budgétaire s'impose avant tout par ses vertus intrinsèques sur les comptes publics

- Au point le plus bas de la récession du début des années quatre-vingt, le déficit budgétaire total des États membres de la Communauté s'était creusé jusqu'au niveau, jamais enregistré jusqu'alors, d'environ 5% du PIB. A la fin de la décennie, le déficit budgétaire global dans la Communauté était revenu à 2,5% du PIB environ. Le début des années quatre-vingt-dix a vu une détérioration considérable de la situation dans les États membres : en l'espace de quatre ans, le déficit s'est accru de près de 4 points de PIB, pour atteindre le niveau de 6,3% du PIB en 1993.

Indépendamment de ses effets immédiats sur l'équilibre des marchés financiers, la persistance des déficits, conjuguée au niveau positif des taux d'intérêt réels qui prévaut depuis le début des années quatre-vingt, fait peser une charge croissante sur les budgets publics. Chacun connaît désormais l'existence d'un « effet boule de neige » de la dette, qui apparaît lorsque le taux d'intérêt moyen servi sur la dette est supérieur au taux de croissance nominale du PIB. La part de la dette dans le PIB (le taux d'endettement public) tend alors à s'accroître de façon mécanique, sauf si les administrations parviennent à dégager un excédent primaire ⁽⁵²⁾ suffisant.

La dette dans une Europe de quinze États s'élevait aux alentours de 35% vers le milieu des années soixante-dix. Elle franchit le seuil de 40% en 1980, des 50% en 1984, des 55% en 1987. La récession de 1993 fait augmenter de 10 points en deux ans le taux d'endettement, qui s'élève alors à 66% du PIB. Le point culminant est atteint en 1996 : le taux d'endettement public dans l'Europe des Quinze est égal à 73% du PIB.

Dans le même temps, les paiements effectifs d'intérêts passaient au-dessus de 4% du PIB dans les années quatre-vingt, alors qu'ils étaient restés inférieurs à 2% du PIB depuis

(52) Le solde budgétaire primaire est le solde budgétaire duquel est défalqué le montant des intérêts de la dette.

1960⁽⁵³⁾. Ils ont culminé à 5,4% du PIB en 1995 et 1996, avant de décroître à 5% du PIB en 1997⁽⁵⁴⁾.

En France, les informations recueillies à l'occasion du débat d'orientation budgétaire du 9 juin 1998 montrent que la dette publique par actif devrait atteindre plus de 190.000 francs en 1998, après 80.000 francs en 1988 et seulement 21.000 francs en 1978. Cet indicateur peu usuel donne une image saisissante de la contrainte exercée par l'endettement passé et présent sur les forces productives de notre économie – même si la dette publique est détenue par les agents privés et se trouve parfois assimilée à une richesse détenue par ces agents. Le paiement des intérêts sur la dette de l'État absorbait 5% des recettes fiscales en 1980 ; cette proportion s'élève à près de 20% en 1998. Les paiements effectifs d'intérêts des administrations publiques représentaient 3,8% du PIB en 1997, à comparer à 2% du PIB en 1981.

De telles évolutions sont clairement insupportables à terme pour les finances publiques. La rémunération des capitaux prêtés aux administrations publiques se fait, dans des budgets par ailleurs contraints, au détriment de dépenses peut-être plus profitables au bien-être national. Cette rémunération constitue d'ailleurs, comme le remarquait le rapport du Gouvernement déposé en vue du débat d'orientation budgétaire, une forme de redistribution à rebours, puisque les apporteurs de capitaux ne sont pas parmi les personnes les plus démunies de notre société... Enfin, l'endettement excessif peut provoquer la défiance des marchés et induire un niveau trop élevé du taux d'intérêt préjudiciable à l'investissement. La réduction du taux d'endettement public est une nécessité, même s'il est délicat de déterminer de façon précise un niveau optimal d'endettement.

- Il faudra bien, de plus, garder quelque souplesse afin d'absorber le « choc des retraites » qui devrait s'amorcer dans une dizaine ou une quinzaine d'années. Parce qu'il récuse un processus qui conduirait à se reposer sur l'endettement pour financer les retraites, le Gouvernement a annoncé de premières mesures de soutien aux régimes de retraite par répartition : le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 prévoit, en effet, la constitution d'un Fonds de réserve pour les retraites, établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'emploi et de la solidarité. Les ressources du fonds seraient constituées, dans un premier temps, par des excédents tirés du Fonds de solidarité vieillesse, puis d'autres recettes provenant de la réforme des caisses d'épargne ou du produit de la mise sur le marché du capital de certaines entreprises publiques.

Aujourd'hui, la plupart des pays de l'OCDE affichent une démographie favorable, où la génération du *baby boom* prend en charge des retraités relativement moins nombreux. Toutefois, d'ici à la deuxième décennie du siècle prochain, cette génération aura atteint l'âge de la retraite, tandis que la population active aura diminué dans de nombreux pays.

En 1990, le rapport de la population « âgée » (plus de 65 ans) à la population active (24 à 64 ans) était de 19% en moyenne pour l'ensemble de la zone OCDE ; en 2030, ce ratio de dépendance pourrait atteindre 37%. Au Japon, le ratio, qui était l'un des plus faibles de l'OCDE en 1980, pourrait au contraire atteindre l'une des valeurs les plus élevées avec 44%. En Europe, la progression a commencé depuis 1990 et devrait enregistrer un accroissement

(53) Les chiffres précis donnés par les services de la Commission pour les années soixante et soixante-dix sont difficilement comparables en raison de modifications dans le périmètre des États retenus.

(54) « Croissance et emploi dans le cadre de stabilité de l'UEM. Réflexions de politique économique en vue des grandes orientations de 1998 ». Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions.

rapide après 2010. Aux États-Unis, l'augmentation du taux de dépendance ne devrait commencer qu'après 2010.

Dans le même mouvement, le nombre de personnes âgées de plus de 80 ans augmentera sensiblement. Or, si l'évolution de la société et les progrès de la science font que la plupart des sexagénaires et des septuagénaires ont, dans le domaine de la santé comme dans le domaine social, de nombreuses caractéristiques communes avec des groupes plus jeunes, actuellement, il semble que 80 ans soit la limite au-delà de laquelle les dépenses de santé augmentent très sensiblement, atteignant près du quadruple de la moyenne par personne.

L'impact négatif de cette dégradation du rapport démographique sur l'équilibre financier des régimes de retraites est – au plan qualitatif – évident. Sa quantification repose cependant sur des scénarios et des faisceaux d'hypothèses, qui rendent les résultats numériques plus incertains. L'intérêt des pouvoirs publics envers une évaluation plus précise du « choc des retraites » a été ranimé, il y a une dizaine d'années, par deux études conduites par le Fonds monétaire international en 1986 et l'OCDE en 1988. Dans le cadre du modèle retenu par l'OCDE, les charges de pensions atteindraient 30% du revenu national en 2040 en Autriche, en France, en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas. Cette part serait limitée à 20% environ en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Espagne et en Suède. Enfin, l'Irlande et le Royaume-Uni connaîtraient une évolution privilégiée, puisque les charges de pension n'y atteindraient que 10% du revenu national.

Avec des hypothèses légèrement différentes ⁽⁵⁵⁾ et un champ limité à sept pays, le FMI concluait que la France, l'Allemagne, l'Italie et le Japon connaîtraient une augmentation sensible de la part des charges de pensions dans le PNB, tandis que les pays anglo-saxons (États-Unis, Royaume-Uni, Canada) seraient relativement peu touchés.

PROJECTIONS DU FMI (1986)

(charges de pensions/PIB, en %)

	1980	Scénario de base			Scénario pessimiste		
		2000	2010	2025	2000	2010	2025
Allemagne	13,3	17,1	18,6	20,5	17,1	18,8	21,1
Canada	3,5	3,1	3,1	4,3	3,4	3,6	5,3
États-Unis.....	6,3	5,8	5,7	6,9	6,4	6,6	8,5
France.....	10,0	11,0	11,5	13,0	11,0	12,6	16,3
Italie	10,5	12,7	14,4	18,0	13,1	15,4	20,1
Japon	4,2	9,6	12,9	13,4	10,5	14,4	15,5
Royaume-Uni.....	5,8	6,6	7,2	8,4	6,8	7,7	9,3

Source : European Economy, Reports and studies, n°3, 1996.

Ces évaluations ont été, dans leurs grandes lignes, confirmées par une étude comparative effectuée par les services de la Commission européenne, portant sur les prévisions des organismes internationaux et les études diligentées par les autorités des États membres. Les auteurs de l'étude notent en particulier que, depuis le début des années quatre-vingt, plusieurs pays ont réformé leur système de retraites afin de réduire l'augmentation tendancielle future des dépenses (Autriche, Finlande, Allemagne, Italie, France, Grèce, Portugal, Suède et Royaume-Uni). Les résultats des projections révèlent, cependant, que la dynamique des charges de retraite frappera non seulement les pays qui n'ont pas encore engagé de réformes

(55) Portant notamment sur le niveau et les évolutions des taux de fertilité, de l'espérance de vie, des flux migratoires, etc...

(Belgique, Danemark, Irlande, Luxembourg et Pays-Bas), mais aussi certains de ceux qui s'y sont employés (Finlande, France, Allemagne).

A moyen terme – la maîtrise de la charge de la dette publique – comme à plus long terme – le contrôle des dépenses de pension dans le respect des objectifs sociaux essentiels des systèmes de retraite –, les défis opposés aux gestionnaires des finances publiques sont immenses. Pour les relever dans de bonnes conditions, le pacte de stabilité et de croissance les incite à s'appuyer sur une norme budgétaire déterminée.

2.– La stabilité budgétaire suppose le respect d'une norme stricte, mais ne peut s'y résumer

a) Le pacte de stabilité et de croissance met en avant la notion d'équilibre du budget à moyen terme

Dans la *résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance*, les États membres réaffirment leur engagement à éviter les « déficits excessifs » au sens de l'article 104 C du Traité et « s'engagent à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire, conformément à leur programme de stabilité ou de convergence ».

Cette norme est certes frappée du sceau du bon sens. Il serait cependant illusoire d'afficher un objectif de budget équilibré, voire excédentaire, chaque année, et nul ne saurait prétendre que cet objectif soit pertinent pour la régulation de l'activité ou pour le soutien de la croissance. Le budget a vocation à traduire, en recettes comme en dépenses, les fluctuations économiques et les cycles conjoncturels. Dans ces conditions, un objectif d'équilibre du budget à moyen terme peut s'entendre sur la durée moyenne d'un cycle, objectif qui associe alors la rigueur rassurante de l'équilibre à la dynamique apaisante de l'excédent et du déficit. De plus, le critère de déficit nul en moyenne période est facile à mettre en œuvre et à contrôler.

PROJECTIONS DES PROGRAMMES DE CONVERGENCE ^{(a) (b)}

(capacité / besoin de financement des administrations publiques, en % du PIB)

	Date de présentation	1997	1998	1999	2000	2001
Belgique.....	1.1997	- 2,9	- 2,3	- 1,7	- 1,4	-
Danemark	6.1997	0,7	0,7	0,9	1,1	-
Allemagne.....	1.1997	- 2,9	- 2,5	- 2,0	- 1,5	-
Grèce.....	7.1997	- 4,2	- 2,4	- 2,1	-	-
Espagne.....	4.1997	- 3,0	- 2,5	- 2,0	- 1,6	-
France	1.1997	- 3,0	- 2,8	- 2,3	- 1,8	- 1,4
Irlande.....	12.1997	0,4	0,3	0,7	-	-
Italie.....	6.1997	- 3,0	- 2,8	- 2,4	- 1,8	-
Pays-Bas.....	12.1996	- 2,2	- 2,25	-	-	-
Autriche	10.1997	- 2,7	- 2,5	- 2,2	- 1,9	-
Portugal.....	3.1997	- 2,9	- 2,5	- 2,0	- 1,5	-
Finlande	9.1997	- 1,3	- 0,1	0,3	1,0	1,9
Suède	9.1997	- 1,9	0,6	0,5	1,5	-
Royaume-Uni	9.1997	- 1,6	- 0,3	- 0,1/0,4	0,5/1,5	0,9/2,4

(a) A la date de constitution du tableau, la décision du Conseil relative à la liste des pays admis à participer à la troisième phase de l'UEM n'était pas encore adoptée. Les programmes sont donc de « convergence » et non de « stabilité ».

(b) Compte tenu de la situation durablement excédentaire de ses finances publiques, le Luxembourg n'a jamais présenté de programme de convergence.

Source : Rapport sur la convergence en 1998, Economie européenne, n° 65, 1998.

Lors du débat d'orientation budgétaire du 9 juin dernier, les orateurs qui se sont succédés à la tribune de l'Assemblée nationale n'ont d'ailleurs pas mis en cause les développements correspondants contenus dans le rapport du Gouvernement.

En dépit des avantages évidents qui découlent du choix d'une norme d'équilibre budgétaire en moyenne période, on n'a peut-être pas pesé toutes les conséquences qui s'attachent à ce choix.

Tout d'abord, l'équilibre budgétaire en moyenne période conduit, mécaniquement, à une diminution du taux d'endettement. C'est justement, dira-t-on, l'un des objectifs recherchés par le pacte de stabilité. La « soutenabilité » des finances publiques suppose une diminution du taux d'endettement public, pour les raisons qui ont été exposées ci-avant. A long terme, l'équilibre budgétaire de moyenne période conduit à l'annulation du taux d'endettement.

Assurément le rythme de décroissance est modéré. Il faudrait ainsi 20 ans pour diviser par deux le taux d'endettement, avec une croissance nominale de 3,5% (par exemple 2,5% en volume et 1% d'inflation). Mais un taux d'endettement nul est-il souhaitable ? Force est de constater que, ces dernières années, on a insisté sur le niveau maximal souhaitable du taux d'endettement plus que sur un éventuel niveau minimal. La situation des finances publiques lors les deux décennies écoulées a, bien évidemment, orienté la réflexion des pouvoirs publics et des économistes dans cette direction privilégiée. Mais elle gagnerait peut-être à être complétée par l'étude des éventuels effets bénéfiques d'un endettement public raisonnable.

Le volume de la dette publique, par exemple, facilite le fonctionnement des marchés financiers. La liquidité de la dette permet au Trésor de se financer à moindre coût – bien que cet effet soit difficile à quantifier – tandis que l'essentiel des transactions sur le marché monétaire s'effectue en titres publics, qui conjuguent volumes importants, faible risque, bonne substituabilité, bonne négociabilité, etc. La dette publique se met, en quelque sorte, au service de la « main invisible » chère aux économistes de l'offre et aux zéloteurs du désengagement de l'État.

Le principal reproche que l'on peut adresser à la norme d'équilibre moyen est qu'elle ignore la question du sous-emploi dans l'économie. Passant ainsi sous silence la réalité la plus cruelle dans notre société, la norme d'équilibre en moyenne période repose sur le présupposé que la trajectoire moyenne du PIB d'un bout à l'autre du cycle correspond à la trajectoire de plein emploi. Dans cette optique, l'équilibre du budget reste le garant de l'équilibre général de l'économie : l'État se fait neutre, au-delà des inévitables fluctuations conjoncturelles. Ce schéma de pensée est cohérent avec l'approche généralement développée au niveau communautaire depuis une quinzaine d'années sur la place et le rôle respectifs des États et des forces de marché, supposées placer par elles-mêmes l'économie dans un état optimal.

Or, lorsque les services de la Commission parlent de solde budgétaire « structurel », ils assimilent trop hâtivement les notions de « structurel » et de « tendanciel », qui recouvrent des réalités différentes.

Il existe, en effet, théoriquement deux méthodes d'analyse du solde budgétaire, qui n'ont pas vocation à se recouper totalement :

– une approche en termes d’emploi des ressources disponibles, qui permet de distinguer le solde « structurel », correspondant au plein emploi des ressources, du solde « conjoncturel », qui mesure l’impact de la conjoncture sur l’emploi des ressources et sur les finances publiques ;

– une approche en termes d’évolution moyenne autour d’une tendance, qui permet de distinguer le solde budgétaire « tendanciel », c’est-à-dire corrigé des variations cycliques, correspondant à une tendance de moyen terme calculée sur une période suffisamment longue, du solde budgétaire « cyclique ».

Cette seconde approche est purement statistique, alors que la première est analytique : elle repose sur la mesure des ressources disponibles, la détermination des ressources de plein emploi, l’utilisation d’une fonction de production qui permet de calculer la production de plein emploi et la production réelle, etc...

Le caractère restrictif ou expansif de la politique budgétaire ne peut se concevoir que par rapport au degré d’emploi des ressources disponibles. En ce sens, seule l’approche en termes de solde « structurel » et de solde « conjoncturel » est pertinente pour qualifier la politique budgétaire. Au contraire, l’approche en termes de solde « tendanciel » et de « solde « cyclique », qui est retenue par le pacte de stabilité et de croissance, ne permet pas de juger de l’impact de la politique budgétaire, ni de son adéquation aux conditions économiques du moment.

Au demeurant, l’OCDE a modifié en 1995 son mode de calcul des soldes dits « *structurel* » et « *conjoncturel* ». Fondé auparavant sur une simple évaluation de la *tendance* entre deux pics conjoncturels, l’institution a opté désormais pour une estimation analytique de la production potentielle, par le biais d’une fonction de production. Cette révision débouche sur des résultats contrastés : aux États-Unis, le solde structurel est égal au solde tendanciel depuis la fin des années quatre-vingt ; en France, la nouvelle méthode suggère que le solde structurel est bien plus dégradé que le solde précédemment estimé (– 2,6% du PIB pour le premier à rapprocher de – 1,6% pour le second), ce qui devrait conduire à relativiser l’importance de la conjoncture sur la dégradation des finances publiques dans les années récentes ; pour l’Allemagne, au contraire, le solde structurel se révèle moins dégradé que le solde antérieurement estimé (– 2,3% du PIB au lieu de – 2,8%).

b) La stabilité des finances publiques passe aussi par un remodelage de leurs structures et de leurs mécanismes

A juste titre, la Commission européenne insiste de façon répétitive sur la nécessité de parvenir à un assainissement durable des finances publiques. Cela suppose, dans un premier temps, que ce processus ne repose pas uniquement ou préférentiellement sur des mesures ponctuelles, dont l’impact sur la situation budgétaire n’est que temporaire. La Commission admet cependant que, « *en règle générale, l’inclusion de diverses mesures de ce type dans les budgets publics est une pratique habituelle et l’ampleur de ces mesures demeure le plus souvent limitée* »⁽⁵⁶⁾. En définitive, « *même si les mesures d’ordre ponctuel ont partiellement contribué à la réduction des déficits observée depuis le début de la deuxième phase de l’UEM*

(56) Rapport sur l’état de la convergence, 1998.

[...] la part de ces mesures dans l'ajustement global peut être considérée comme relativement faible »⁽⁵⁷⁾.

Pour parvenir à une maîtrise réelle des finances publiques, il est désormais nécessaire d'inverser la logique d'une croissance à tout va de la dépense publique, suivie, mais avec retard, par une augmentation des prélèvements obligatoires. La méthode la plus judicieuse consiste donc, sans aucun doute, à encadrer étroitement la croissance des dépenses publiques.

Cela ne saurait empêcher de définir des priorités et d'y affecter les moyens nécessaires. De même, encadrer les dépenses ne signifie pas nécessairement les réduire. Remarquons, à cet égard, que la norme inscrite dans le pacte de stabilité est relative à l'équilibre des finances publiques, et non au montant des dépenses publiques. A l'opposé, la définition d'une limite de croissance des crédits budgétaires à 1% du PIB en valeur dans le projet de loi de finances pour 1999 est, au contraire, une première étape vers une maîtrise « normée » de la dépense. C'est la ligne de conduite à laquelle s'est attachée l'actuel Gouvernement et il convient de conforter cette approche à la fois saine, raisonnable et volontaire.

Les arguments en faveur de la maîtrise de la dépense ne manquent pas : le niveau des prélèvements obligatoires est déjà trop élevé, en France comme dans les pays de la Communauté pris dans leur ensemble ; la restructuration des dépenses publiques oblige à ouvrir le chantier de l'efficacité du secteur public ; la restructuration doit amener à privilégier les dépenses les plus productives au bénéfice de la société (lutte contre le chômage et l'exclusion, amélioration de l'éducation, relance de l'investissement, etc.) ; la maîtrise des dépenses permettra d'aborder dans de meilleures conditions les conséquences du vieillissement de la population.

Quelle répartition, alors, entre les contraintes qu'il est nécessaire d'imposer à chaque grande catégorie de dépense : investissement des administrations publiques, transferts, consommation publique ? Quel poids idéal leur donner, *in fine*, dans la masse totale de la dépense publique ?

Relevant que, dans les trente-cinq dernières années, on a assisté, au niveau communautaire, à une augmentation rapide de la part prise par les finances publiques dans l'économie, la Commission met l'accent sur les transferts courants, dont l'accroissement sensible s'explique presque exclusivement par la politique menée en direction des ménages. L'élargissement de la couverture des programmes, l'assouplissement des conditions d'indemnisation et la valorisation du montant des prestations ont contribué pendant deux décennies à la croissance des dépenses de transfert. Les pressions exercées sur les budgets publics par les difficultés conjoncturelles à partir des années quatre-vingt ont amené, dans la plupart des États membres, les pouvoirs publics à durcir les conditions d'accès au système de transferts.

LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN EUROPE^(a)

(en % du PIB)

	1961	1970	1973	1982	1989	1993	1994	1995	1996	1997
Transferts courants.....	11,5	14,7	16,0	21,6	20,7	23,7	23,5	23,3	23,1	22,5

(57)Ibid.

<i>dont ménages.....</i>	<i>n.d.</i>	<i>12,1</i>	<i>13,0</i>	<i>17,9</i>	<i>17,1</i>	<i>20,0</i>	<i>19,9</i>	<i>19,8</i>	<i>19,7</i>	<i>19,3</i>
Paiements d'intérêts.....	3,1	1,8	1,7	4,1	4,6	5,4	5,2	5,4	5,4	5,0
Consommation publique...	13,7	15,4	16,4	19,6	18,2	19,6	19,2	19,0	18,9	18,7
Transferts nets en capital .	0,8	0,7	0,9	1,0	0,9	1,1	0,8	0,8	0,6	0,3
Formation brute de capital	4,5	4,2	3,7	2,9	2,8	2,8	2,7	2,5	2,4	2,2
Dépenses totales.....	33,6	36,9	38,7	49,3	47,2	52,4	51,3	51,0	50,4	48,7

(a) Changements de périmètre en 1961, 1970 et 1973.

Source : Économie européenne, n° 65, 1998.

Pour leur part, du début des années soixante à la fin des années soixante-dix, les dépenses de consommation courante ont contribué pour près de six points à la croissance des dépenses publiques. Les années quatre-vingt ont vu les paiements d'intérêt devenir une composante dynamique de ces mêmes dépenses. En revanche, l'investissement pèse, en 1997, près de deux fois moins qu'en 1961. Les changements de structure, liés à la privatisation, depuis une vingtaine d'années, de certains services publics, ont pu jouer un rôle, ainsi que l'achèvement de grands programmes d'infrastructures. Le décrochage est cependant patent.

Pour la Commission européenne, la conduite à tenir est claire : « *parmi les mesures de rigueur budgétaire, les plus efficaces sont celles qui visent à réduire le déficit principalement par des réductions dans les dépenses primaires courantes, alors que les mesures comme des hausses d'impôt ou les réductions des dépenses en capital se traduisent par des ajustements moins durables* ».

Ainsi, tout en reprenant le thème classique du recul de l'État dans l'économie, la Commission européenne, suivie en cela par le Conseil, adhère implicitement aux conceptions les plus récentes relatives à la théorie de la croissance. Les approches dites de « croissance endogène », qui mettent l'accent sur l'asymétrie des informations, sur les phénomènes de rendements croissants, ou sur la présence d'externalités, réhabilitent un usage ciblé de la dépense publique : l'investissement public, lorsqu'il porte sur des biens appropriés, est susceptible d'élever durablement le taux de croissance de l'économie.

Il va de soi qu'une réorientation aussi radicale des politiques publiques, fondée au premier chef sur une réduction des dépenses de transfert, doit être considérée *a priori* avec beaucoup de circonspection. Elle suppose tout à la fois une forte acceptation par le corps social et une redéfinition des modes de régulation de la dépense et de la recette, qui n'implique pas seulement l'État mais l'ensemble des administrations publiques. Cette dernière condition ne vaut peut-être pas tant pour les collectivités locales – qui sont relativement enserrées dans l'exigence de l'équilibre simultané des sections de fonctionnement et d'investissement – que pour les administrations de sécurité sociale.

c) Le niveau de la dépense publique : quelques vérités à rétablir

D'aucuns ont tenté, ces dernières semaines, de raviver une polémique sur le niveau des dépenses des administrations publiques en France, sur la foi de chiffres – assurément véridiques – publiés par des organisations internationales, mais présentés de façon « cursive », voire détournée de leur contexte véritable.

Le mauvais procès qui est ainsi intenté au Gouvernement, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 1999, a pris un caractère trop réducteur et trop caricatural pour que votre Rapporteur général ne se sente pas tenu de rétablir quelques vérités et de replacer sereinement les éléments du débat dans une perspective moins biaisée.

Il doit être clair, tout d'abord, qu'il n'est pas question pour la majorité qui gouverne aujourd'hui la France de renier en quoi que ce soit l'augmentation – au demeurant modérée – des dépenses du budget de l'État qui est soumise à l'approbation du Parlement dans le cadre du présent projet de loi. Il s'agit là d'un choix politique pleinement assumé, qui répond aux attentes des Français, telles qu'elles se sont exprimées au printemps 1997. Ces attentes ne doivent pas être trahies.

Les statistiques publiées en juin 1998 dans la dernière parution des *Perspectives économiques de l'OCDE* devraient troubler les apôtres de la réduction systématique des dépenses publiques. Aux commandes de notre pays de 1993 à 1997, ils ont réalisé, ces années là, des performances d'autant plus médiocres que leur discours était plus radical : comme le montre le tableau ci-après, la vigoureuse reprise de 1994 n'a réussi à écorner le niveau record atteint en 1993 (55% du PIB) que de 0,6 point ; en 1996, le niveau de la dépense publique était remonté, en proportion du PIB, quasiment au niveau de celui enregistré en 1993. La réduction engagée en 1997 (54,1% du PIB) et poursuivie en 1998 (53,9%) et 1999 (53,4% du PIB) devrait rassurer ces censeurs sur la capacité du Gouvernement actuel de maîtriser les finances publiques mieux qu'ils ne l'ont fait eux-mêmes.

DÉPENSES TOTALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en % du PIB nominal)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
États-Unis	33,8	32,8	32,9	32,7	32,0	31,6	31,6
Japon	33,7	34,4	35,6	35,9	35,2	35,6	35,5
Allemagne	49,5	48,9	49,5	48,9	47,7	47,4	46,7
France	55,0	54,4	54,3	54,8	54,1	53,9	53,4
Italie	57,4	54,9	52,7	52,7	50,6	49,5	49,1
Royaume-Uni	43,6	43,2	43,0	41,9	39,7	39,2	39,0
Total des pays ci-dessus....	40,2	39,5	39,6	39,3	38,3	38,0	37,8
Total OCDE.....	41,3	40,5	40,4	40,0	39,1	38,6	38,3
Total Union européenne.	51,9	50,8	50,2	49,7	48,2	47,5	47,0

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 63, juin 1998.

Une appréciation raisonnée du niveau des dépenses publiques doit d'ailleurs reposer sur un degré de détail plus fin, tout à la fois pour la composition des recettes et pour celle des dépenses. Les annexes statistiques de la publication périodique *Économie européenne*, éditée par la direction générale « Affaires économiques et financières » de la Commission européenne, constituent, à cet égard, un outil pertinent.

RECETTES ET DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en % du PIB nominal)

	France	Eur-14 ^(a)	États-Unis	Japon
Impôts indirects	15,6	14,2	7,0	8,3
Impôts directs	12,6	13,4	14,9	9,0
Contribution à la sécurité sociale.....	19,1	15,2	9,4	11,2
Autres recettes courantes.....	3,6	3,2	5,6	3,9

Total Recettes courantes	50,7	46,0	36,9	32,5
Transferts aux entreprises	2,6	1,9	0,4	0,8
Transferts aux ménages	23,2	19,0	14,0	15,2
<i>Sous-total Transferts</i> ^(b)	<i>28,0</i>	<i>22,1</i>	<i>14,7</i>	<i>16,0</i>
Rémunérations des salariés	14,2	11,2	9,8	–
Achats courants	4,8	6,8	5,4	–
<i>Sous-total Consommation publique</i>	<i>19,1</i>	<i>18,5</i>	<i>15,5</i>	<i>9,6</i>
Paievements d'intérêts	3,6	4,7	4,0	3,6
Total Dépenses courantes	50,6	45,3	34,2	29,2
Total Dépenses en capital	3,0	2,2	2,9	7,0
TOTAL Dépenses des administrations	53,6	48,0	36,8	36,1

(a) Eur-14 : États membres de l'Union européenne, à l'exception du Luxembourg.

(b) Les transferts aux entreprises et les transferts aux ménages ne constituent pas l'intégralité des transferts des administrations publiques. Les transferts totaux incluent, par exemple, les transferts nets avec l'étranger.

Établi d'après Économie européenne, n° 65, 1998.

La structure des recettes montre, en France, une fiscalité légèrement supérieure, mais tout à fait comparable, à la moyenne européenne. La caractéristique principale des recettes publiques est, en fait, la part nettement prédominante des cotisations de sécurité sociale. Elle doit être mise en parallèle avec le montant particulièrement élevé des transferts à destination des ménages. Au demeurant, les entreprises ne sont pas tenues à l'écart du système de transferts : elles perçoivent, en proportion du PIB, 0,7 point de plus que la moyenne européenne.

Au-delà des chiffres bruts, qui donnent une image très abstraite de ce que recouvrent les dépenses publiques, il est nécessaire d'évoquer le niveau, ou l'évolution, de certains indicateurs « physiques » qui peuvent être rattachés à l'action des administrations. Une appréciation plus concrète de la dépense publique et de ses effets peut alors être recherchée. On peut d'ailleurs observer que très souvent ceux qui prônent des réductions drastiques de la dépense publique à Paris sont aussi ceux qui, sur le terrain, protestent contre toute diminution des moyens de nos services publics. Là comme ailleurs, tout est question d'équilibre et de maîtrise.

Dans le domaine de la santé, la France se situe en bonne position par rapport aux autres pays industrialisés. L'espérance de vie à la naissance est l'une des plus élevées au monde, ce qui est dû, dans le cas de la France et pour les dernières décennies, au recul progressif des taux de mortalité aux âges élevés, qui sont faibles par rapport aux pays comparables. De plus, l'augmentation de la durée de vie aux âges élevés est allée de pair avec une progression de l'espérance de vie sans incapacité, qui a été supérieure à celle de l'espérance de vie totale, sur la décennie 1981-1991⁽⁵⁸⁾.

Il subsiste, certes, des résultats peu satisfaisants, comme une surmortalité « prématurée »⁽⁵⁹⁾ chez les hommes, traditionnelle en France, et le développement plus récent – et peut-être plus préoccupant – des phénomènes de mal-être, de mal-vivre, fortement dépendants de la dégradation de l'environnement socio-économique, due pour l'essentiel au fléau du chômage. Cependant il s'agit là de domaines où l'impact de la dépense publique de

(58) L'espérance de vie sans incapacité s'est accrue de 3 ans pour les hommes et 2,6 ans pour les femmes, alors que l'espérance de vie totale ne s'est accrue « que » de 2,5 ans pour chacun des deux sexes.

(59) C'est-à-dire intervenant, en l'espèce, avant 65 ans.

santé ne peut être que relativement indirect, les phénomènes sociaux ou, au contraire, purement individuels, prenant ici une dimension accrue.

En matière d'éducation, le pays assume un effort soutenu et croissant en faveur du système éducatif. Depuis 1975, la croissance annuelle moyenne de la dépense intérieure d'éducation ⁽⁶⁰⁾ a été supérieure à celle du PIB. L'État participe pour près des deux tiers au financement de la dépense d'éducation, et les collectivités locales assurent près d'un cinquième de la dépense. Le niveau général des connaissances a incontestablement augmenté, comme en témoignent l'indicateur synthétique du niveau des conscrits ou les résultats des enquêtes périodiques sur les connaissances à des degrés déterminés du cursus scolaire : « *les jeunes qui quittent le système éducatif, apprentis compris, sont de plus en plus qualifiés et l'on sait que la qualification de la main d'œuvre influe directement sur la productivité* » ⁽⁶¹⁾.

Bien entendu, il reste toujours un nombre trop important de jeunes quittant le système scolaire sans diplôme ni qualification. Mais il est aujourd'hui reconnu que les inégalités d'accès à l'éducation se sont réduites au cours des dernières années. Qu'il soit permis d'y voir un effet positif des efforts consentis par les pouvoirs publics en faveur d'une fonction essentielle à la cohésion de la Nation : la lutte contre l'exclusion commence déjà à l'école.

Enfin, le cas du logement est typique de certaines évolutions fondamentales enregistrées depuis le début des années quatre-vingt, parfois difficiles à interpréter. Il semble que le taux de prise en charge par la collectivité des dépenses de logement ait légèrement diminué depuis cette date. D'une part, l'augmentation significative des taux d'intérêt jusque vers 1985 a dégradé les conditions de financement du logement et pesé sur les dépenses des ménages. D'autre part, le conventionnement progressif du parc HLM au cours des années quatre-vingt a entraîné un alourdissement sensible des loyers, cependant compensé par l'augmentation des aides à la personne. Malgré cela, l'extension en 1992 de l'allocation de logement sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en particulier les étudiants, et les mesures de même inspiration qui lui ont succédé, ont renforcé le dynamisme de la dépense totale de logement. Ainsi, l'implication des pouvoirs publics dans le financement du logement, même érodée en valeur relative, a accompagné la croissance de la dépense correspondante, accentuant avec bonheur son caractère de consommation « socialisée » ⁽⁶²⁾, qui garantit une plus grande équité et une meilleure justice sociale.

Ces quelques indications, qui ne sauraient épuiser le sujet, visent simplement à rappeler que la dépense publique ne saurait être analysée uniquement en termes « bruts », sans la rapporter au niveau et à la qualité des prestations fournies à la Nation. La dépense publique participe du contrat qui cimente le corps social : elle est difficilement réductible à de froids pourcentages.

(60) La dépense intérieure d'éducation ne se limite pas à la seule dépense publique : elle recouvre toutes les dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques, administrations publiques centrales et locales, entreprises ou ménages, pour les activités d'éducation en métropole : activités d'enseignement scolaire et extra-scolaire, activités visant à organiser le système éducatif (administration générale, orientation, documentation pédagogique, recherche sur l'éducation), activités destinées à favoriser la fréquentation scolaire (cantines, internats, médecine scolaire, transports) et les dépenses demandées par les institutions (fournitures, livres, habillement). (Source : INSEE, Données sociales 1996).

(61) J.C. Émin, P. Fallourd, « L'état du système éducatif français », Données sociales 1996, INSEE, 1996.

(62) La consommation socialisée peut être définie, soit comme la consommation d'un service non marchand rendu par les administrations publiques, soit comme une consommation marchande prise en charge par la collectivité, totalement ou partiellement, en nature ou par le biais d'un transfert financier.

Cela ne veut pas dire pour autant que toute dépense publique est bonne ou nécessaire, ni qu'il faut considérer son augmentation comme une fin en soi. L'un des enjeux des finances publiques et du contrôle parlementaire exercé sur celles-ci consistera justement, à l'avenir, à raisonner moins en termes de moyens qu'en termes d'objectifs et de résultats. Le Parlement manque encore, à cet égard, des outils et des méthodes qui lui permettraient de juger de l'efficacité de la dépense publique comme de celles de l'impôt.

L'initiative, récemment annoncée, du Président de notre Assemblée, M. Laurent Fabius, tendant à la constitution d'un groupe de travail sur ce thème devrait, à cet égard, permettre d'ouvrir des pistes pour construire ces méthodes et ces outils.

En tout état de cause, la refonte de la structure des dépenses publiques ne saurait se limiter à un exercice comptable. Elle devra rester compatible avec les préférences sociales qui seront exprimées, dans un cadre démocratique, par chacun des peuples européens. Au demeurant, ces préférences peuvent diverger entre les États membres. Il suffit de constater combien sont parfois éloignés l'un de l'autre les deux « contrats sociaux » de part et d'autre de la Manche.

Il est donc heureux que les dispositions du pacte de stabilité et de croissance relatives aux programmes de stabilité ne donnent pouvoir au Conseil que d'adresser des recommandations en cas de dérapage sensible par rapport aux objectifs fixés dans le programme, ou d'inviter l'État concerné à adapter son programme si le Conseil estime que ses objectifs et son contenu devrait être renforcés.

La prégnance communautaire, en revanche, sera beaucoup plus sensible en matière de réponse des finances publiques aux fluctuations de la conjoncture. En effet, si le discours officiel des instances communautaires tend à réhabiliter le rôle régulateur des finances publiques, les règles du traité de Maastricht et du pacte de stabilité enserrent celui-ci dans un réseau de contraintes.

B.– LE POTENTIEL RÉGULATEUR DES FINANCES PUBLIQUES A ÉTÉ PRÉSERVÉ, TOUT EN ÉTANT FORTEMENT ENCADRÉ

1.– La limitation du déficit à 3% du PIB : entre souplesse et fermeté

L'adoption par le Conseil européen de Dublin, en décembre 1996, des principes fondant le pacte de stabilité avait cristallisé les passions et provoqué de vifs débats. Fallait-il accepter le système de sanctions proposé par le projet de pacte ? Fallait-il limiter l'accord des États membres aux seules préoccupations de stabilité et d'équilibre ? Sur ce dernier point, au Conseil européen d'Amsterdam, en juin 1997, l'action résolue du Gouvernement français tout juste constitué a conduit à infléchir dans un sens heureux les principes communs destinés à guider les politiques budgétaires dans les États participant à la troisième phase de l'UEM.

Pour autant, il est permis de s'interroger sur le caractère pleinement opératoire du dispositif de sanctions défini dans le pacte de stabilité et de croissance.

a) *La question de la crédibilité du pacte de stabilité et de croissance n'est pas close*

• Il faut tout d'abord constater qu'un assez large pouvoir d'appréciation est reconnu aux deux instances chargées de mettre en œuvre la procédure des déficits excessifs : la Commission européenne et le Conseil. Pour ce qui concerne la Commission, chargée au premier chef de « l'instruction » du dossier :

– elle doit se fonder sur des critères (dette et déficit) dont la valeur est fixée dans le traité, mais qui ne doivent pas nécessairement être respectés *stricto sensu* ; le débat bienvenu du printemps 1997 sur « l'appréciation en tendance » de ces critères est encore dans toutes les mémoires ; l'année 1998 a validé de façon éclatante, avec la fixation de la liste des États participant à l'euro, la pertinence de cette approche, défendue par notre assemblée et par le Gouvernement, mais parfois vilipendée une année auparavant ;

– dans le même esprit, ce n'est qu'« *en principe* » que la Commission doit considérer qu'un dépassement du critère de déficit consécutif à une grave récession n'est exceptionnel⁽⁶³⁾ que si le PIB réel diminue d'au moins 2% ;

– la valeur de 3% peut, sous conditions, être légèrement dépassée, sans qu'aucune précision soit donnée dans les textes sur le degré de liberté supplémentaire qui est ainsi accordé aux finances publiques des États concernés ;

– pour élaborer son rapport, au cas où les critères sont ou risquent d'être dépassés (en tendance), la Commission doit tenir compte d'autres facteurs, tels que le niveau comparé du déficit et de l'investissement public, la position économique et budgétaire à moyen terme, et « *tous les autres facteurs pertinents* » ;

– la procédure introduit une disjonction entre le rapport de la Commission, élaboré en cas de dépassement constaté ou prévisible de la valeur de référence pour le déficit, et la poursuite formelle de la procédure des déficits excessifs auprès du Conseil par transmission d'un avis et d'une recommandation.

Le Conseil, pour sa part, a vu sa marge discrétionnaire légèrement érodée par rapport à la lettre du traité. L'article 104 C, paragraphe 11, du traité instituant la Communauté européenne lui donnait la simple *possibilité* de décider d'appliquer une sanction ; l'article 6 du règlement (CE) 1467/97 relatif à la procédure concernant les déficits excessifs paraît prévoir, quant à lui, une obligation : « *lorsque les conditions régissant l'application de l'article 104 C, paragraphe 11 sont remplies, le Conseil décide d'imposer des sanctions* ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 11 du règlement précité, la sanction par défaut est désormais le dépôt sans intérêt⁽⁶⁴⁾, alors que l'article 104 C du traité ouvrait un choix plus large *a priori*. Pareillement, si dans les deux années suivant la décision d'imposer un dépôt, le déficit excessif n'a pas, de l'avis du Conseil, été corrigé, le dépôt est « *en principe* » converti en amende.

(63) Au sens que donne à ce terme l'article 104 C du traité instituant la Communauté européenne.

(64) Le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil dispose, à cet égard, que « lorsqu'il décide d'infliger des sanctions à un État membre participant [...], le Conseil exige en principe un dépôt ne portant pas intérêt. »

Il demeure qu'un vote à la majorité qualifiée est toujours nécessaire pour déclarer un État membre en déficit excessif, comme pour décider d'appliquer ou d'intensifier des sanctions. Le Conseil reste donc maître de sa décision.

- Comment ces deux institutions sont-elles susceptibles d'utiliser les marges de liberté qui leur sont laissées par les textes ? Le mécanisme du pacte se révélerait effectivement contraignant si les gouvernements jugeaient que la Commission était susceptible de déclarer « excessif » tout déficit excédant strictement la valeur de référence, ou s'ils en arrivaient à être persuadés que le Conseil appliquerait des sanctions sans états d'âme.

S'agissant du comportement de la Commission et du Conseil, on ne peut s'empêcher de penser que la volonté d'exercer avec conscience les missions qui leur sont imparties devra se conjuguer avec le désir – non moins honorable – d'éviter à l'Union une crise politique. Car si, jusqu'ici, la mise en œuvre de la procédure des déficits excessifs n'avait qu'une portée réduite en pratique, il n'en sera plus de même après le lancement de la troisième phase de l'UEM.

L'intervention de la Commission européenne se situe assez largement en amont d'une éventuelle décision de sanction. Or l'objectif prioritaire de la Commission est de favoriser le consensus entre les États membres afin de faire progresser le processus d'intégration européenne. C'est bien la Commission, d'ailleurs, qui, lors des négociations politiques autour du pacte de stabilité proposé à l'origine, en novembre 1995, par M. Théo Waigel, ministre des finances du gouvernement fédéral allemand, a recherché un compromis entre les thèses françaises et les thèses allemandes. Elle pourrait, pour cette raison, hésiter à enclencher une procédure relative à un déficit excessif ou apprécier avec souplesse les possibilités de dépassement des critères.

Le Conseil, pour sa part, une fois saisi d'une procédure de déficit excessif, sera au cœur de la contradiction essentielle entre l'application stricte et loyale du traité et du pacte, et le souhait de ne pas entraver, à plus long terme, le développement du projet européen. Pour l'État membre concerné, deux options sont alors envisageables : la crise ou le contournement. On pourra, bien entendu, estimer d'abord que l'État provoquant une crise ne respecte pas ses engagements, ensuite qu'une telle crise remettrait en cause la notion même de discipline budgétaire et enfin que le risque d'une sanction sévère infligée par les marchés financiers serait singulièrement accru. Pour improbable qu'elle soit, l'hypothèse de la crise ne peut pourtant être totalement écartée.

L'option du « contournement », en revanche, pourrait mieux s'accorder aux impératifs de cohésion européenne. Un observateur a pu ainsi évoquer des stratégies de coalition ou de division que pourrait mettre en œuvre un État menacé auprès de ses homologues, afin d'empêcher la réunion de la majorité qualifiée nécessaire⁽⁶⁵⁾. Les thèses ainsi développées sont peut-être excessives ; elles ne sauraient cependant, dans leur principe, être écartées.

C'est donc à la lumière de ces ambiguïtés persistantes que l'on peut réinterpréter une disposition « clair-obscur » du pacte de stabilité et de croissance : celui-ci a « *un objectif à la fois préventif et dissuasif* »⁽⁶⁶⁾. La dissuasion ne provient-elle pas tout autant de ce que son

(65) D. Stasavage, « Le pacte de stabilité de l'UEM : crédible et efficace ? », Politique étrangère, n° 4, hiver 1997-1998.

(66) Résolution du Conseil relative au pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam, juin 1997.

détenteur s'affirme prêt à employer l'arme suprême, que du fait l'on ne sait pas si cette arme sera effectivement employée ?

Mais si le point de non-retour n'est pas atteint, point n'est besoin de menacer l'adversaire de l'arme suprême. Quelle est donc la valeur intrinsèque de la référence à 3% du PIB ?

b) La valeur de référence retenue pour le déficit des administrations publiques semble avoir été calibrée au plus juste

Pour la Commission européenne, la question d'un franchissement du seuil de 3% n'a pratiquement plus lieu d'être posée. Dans son *Rapport économique annuel pour 1997*⁽⁶⁷⁾, elle estimait encore, de façon prudente, que l'objectif à moyen terme d'un solde budgétaire proche de l'équilibre, voire excédentaire, aboutirait à « *dégager une marge de manœuvre aux politiques budgétaires pour leur permettre d'absorber les perturbations conjoncturelles, sans que le déficit dépasse 3% du PIB lors de ralentissements conjoncturels* » normaux ».

La formulation est pratiquement reprise mot pour mot dans le huitième considérant du règlement relatif à la procédure des déficits excessifs : l'équilibre budgétaire à moyen terme « *permettra de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales tout en maintenant le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3% du produit intérieur brut* ».

Une année après, dans son *Rapport sur la convergence 1998*, la Commission se fait encore plus affirmative : « *une situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire dans des conditions conjoncturelles normales offre une marge suffisante pour affronter jusqu'aux plus graves perturbations sans s'écarter de la valeur de référence de 3%* »⁽⁶⁸⁾. Tout au plus concède-t-elle que « *dans des circonstances exceptionnelles (prévues par le pacte de stabilité et de croissance), les États membres seront autorisés à dépasser cette valeur* »⁽⁶⁹⁾.

Une étude publiée par la direction générale « Affaires économiques et financières » (DG II) de la Commission européenne⁽⁷⁰⁾ permet de fonder les écrits de la Commission sur des bases factuelles solides.

A travers l'étude des soldes budgétaires et des réactions de politique budgétaire, dans les quinze États membres, pendant les récessions survenues au cours de la période 1961-1996, les services de la Commission tentent de déterminer si ces politiques étaient appropriées, au regard (virtuel puisque rétrospectif) des exigences du pacte de stabilité et de croissance en matière de déficit public. En d'autres termes, en ayant suivi ces politiques budgétaires dans le contexte économique d'alors, les États membres auraient-ils pu être passibles d'une procédure de « déficit excessif » si le pacte de stabilité et de croissance avait été en vigueur à l'époque ? Quels enseignements peut-on en tirer vis-à-vis de la vulnérabilité des finances publiques par rapport à la valeur de référence de 3% ?

• Des 45 épisodes de récession recensés (année où la croissance du PIB en volume est négative), les auteurs commencent par extraire les 30 épisodes de « *récession sérieuse* », c'est-

(67) Adopté en février 1997.

(68) Reproduit dans *Économie européenne*, n° 65, 1998, p. 188.

(69) Ibid.

(70) M. Buti, D. Franco, H. Ongena, *Budgetary policies during recessions – Retrospective application of the « Stability and growth pact » to the post-war period*, Economic Papers, n° 121, mai 1997.

à-dire marqués par une diminution du PIB en volume supérieure ou égale à 0,75%. Parmi celles-ci, les récessions à caractère « *exceptionnel* » (diminution du PIB supérieure à 2%) sont au nombre de 7. Afin de travailler sur un échantillon suffisamment fourni, la matière de l'étude est constituée des récessions sérieuses.

Lors de ces récessions, la plupart des États membres ont vu leur déficit s'aggraver, pour une valeur pouvant atteindre 7% du PIB. Cependant, la Finlande et la Suède, qui ont traversé de 1991 à 1993 la plus grave récession de leur histoire, ont alors enregistré, pour leur part, des déficits publics s'élevant respectivement à 14% et 17% du PIB. En moyenne, sur l'ensemble des États membres, les déficits publics se sont détériorés de quelque 3,5 points de PIB lors de ces récessions.

Ces évolutions ne sont pas nécessairement le signe d'un relâchement de la politique budgétaire. Le Royaume-Uni (1980-1981) ⁽⁷¹⁾ et le Portugal (1983-1984) pratiquent une politique restrictive : le solde tendanciel ⁽⁷²⁾ est amélioré de 4 points et 6 points de PIB, respectivement. A l'inverse, le gouvernement suédois (1991-1993) estime que la dégradation de la conjoncture est trop brutale et qu'il dispose de suffisamment de marges de manœuvre pour mettre en œuvre une politique résolument contra-cyclique : le solde tendanciel est dégradé de plus de 8 points de PIB. Il reste qu'en moyenne, pour l'ensemble des quinze États membres et durant l'ensemble de la période de récession, le solde tendanciel est resté inchangé : le déficit budgétaire est certes un instrument de politique économique, mais il n'est cependant pas exclusif.

Cependant, la diversité des réactions, considérées séparément au niveau de chaque État membre concerné, amène les auteurs à poser deux questions nouvelles : la réaction budgétaire des pouvoirs publics a-t-elle changé au cours du temps ? La situation des finances publiques lors du déclenchement de la récession a-t-elle une influence sur la réaction de politique économique ?

♦ Les récessions sont concentrées sur trois périodes : 1974-1975, 1980-1982 et 1991-1993. Au cours de la première période, les gouvernements ont accru leur solde tendanciel de 0,5 point de PIB en moyenne, ce qui recouvre cependant des situations contrastées : le Danemark, l'Allemagne, le Luxembourg et l'Italie pratiquent des politiques de soutien à l'activité, tandis que le Royaume-Uni « serre la vis budgétaire » ; la Belgique et le Portugal sont d'abord modérément contra-cycliques ensuite plus sensiblement pro-cycliques. La deuxième période a été marquée par une politique largement partagée de consolidation budgétaire : le solde tendanciel s'est rétracté de 1,7 point de PIB en moyenne. Dans la dernière période, les États très endettés, comme la Belgique ou l'Italie, ont entrepris un resserrement budgétaire très sensible, tandis que la plupart des autres États adoptaient des politiques relativement accommodantes ; les pays nordiques, confrontés à une grave récession, ont un comportement divergent : la Suède pratique une relance massive, alors que la Finlande « laisse filer le déficit » puis revient à une politique restrictive, ramenant ainsi à 0,2 point de PIB la dégradation de son solde tendanciel en fin de période.

(71) Les dates entre parenthèses se rapportent à l'épisode de récession considéré.

(72) La détermination d'un solde tendanciel vise à dégager une tendance de moyen terme pour le solde budgétaire, au-delà des variations dues aux fluctuations de la conjoncture. Plusieurs méthodes peuvent être employées pour calculer un solde tendanciel. La plus répandue consiste à passer par le calcul du PIB tendanciel, grâce au « lissage » des fluctuations courantes du PIB par une moyenne mobile.

♦ L'analyse de l'échantillon suggère que les marges de manœuvre offertes par la situation budgétaire l'année précédant la récession ont une influence réelle sur les choix de politique économique. Les États membres dont le déficit et la dette sont ensemble au-dessus de leur moyenne communautaire inclinent à la rigueur : ils tendent à augmenter leurs recettes fiscales et à réduire leur solde tendanciel de 1,2 point de PIB en moyenne. Les États membres dont le déficit et la dette sont ensemble au-dessous de leur moyenne communautaire penchent pour des politiques assouplies pendant les récessions : le déficit tendanciel s'accroît de 0,8 point de PIB.

Après avoir détaillé les composantes de l'ajustement budgétaire, à travers l'évolution des recettes et des dépenses des administrations, les auteurs mettent en évidence un résultat curieux : les politiques budgétaires conduites pendant les récessions ne semblent pas avoir contribué de façon substantielle à l'accroissement de la dette publique sur les trois décennies étudiées. Cette affirmation paradoxale se fonde sur le fait que, en moyenne, les déficits tendanciels primaires, c'est-à-dire hors les charges d'intérêt de la dette publique, n'ont augmenté ni pendant ni immédiatement après les récessions. L'essentiel des « impulsions de dette » proviendrait ainsi de la composante cyclique des déficits et du poids de la dette déjà accumulée.

En fait, trois groupes d'États peuvent être distingués : ceux pour qui les effets d'une récession sur la dette sont entièrement effacés par les périodes de croissance⁽⁷³⁾ ; ceux pour qui la dette s'accumule essentiellement pendant les périodes de récession⁽⁷⁴⁾ ; ceux pour qui l'accumulation de dette se produit plutôt lors des périodes de croissance⁽⁷⁵⁾.

• L'application rétrospective des dispositions du pacte de stabilité et de croissance en cas de récession « sérieuse » vise à déterminer si, et dans quelle mesure, les cas où il y a *présomption* de déficit excessif (le déficit public est supérieur à 3%) remplissent les autres conditions permettant de déclarer que le déficit est effectivement excessif⁽⁷⁶⁾. Elle repose sur la définition de deux scénarios. Dans le premier, l'évolution budgétaire⁽⁷⁷⁾ de l'État membre est étudiée en considérant que le déficit au moment de l'entrée en récession est nul ; dans le second, le déficit initial est pris égal à 2% du PIB. Les résultats sont éclairants :

– comme cela était prévisible, la probabilité de franchir le seuil de 3% et de remplir les conditions d'un déficit excessif est d'autant plus forte que le déficit initial est élevé ;

– le risque d'encourir un déficit excessif est très élevé en cas de récession « exceptionnelle » (chute du PIB supérieure ou égale à 2%) ; dans ce cas de figure, un déficit initial de 2% donne une quasi-certitude de connaître un déficit excessif ;

(73) Luxembourg, Royaume-Uni.

(74) Finlande, Irlande, Suède, étant entendu qu'une partie de l'accroissement de la dette publique en Suède et en Finlande serait due aux flux nets de dettes et créances et n'aurait ainsi qu'un rapport éloigné avec des déterminants budgétaires.

(75) Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Grèce, France, Italie, Pays-Bas, Portugal.

(76) Condition d'« exceptionnalité » : le déficit ne peut dépasser 3% du PIB qu'en cas de situation ou d'événement exceptionnel (cette condition n'a pas à être prise en compte ici, l'enjeu de l'étude étant justement d'évaluer la gravité des récessions susceptibles de conduire à des sanctions) ; condition de « proximité » : le déficit ne peut dépasser 3% du PIB qu'à condition de ne pas trop s'éloigner de cette valeur (dans leur étude, les auteurs ont choisi une marge de 0,5%) ; condition de « brièveté » : le déficit ne peut dépasser 3% du PIB que pendant une période de temps limitée (les auteurs ont choisi un an).

(77) Pour « éliminer » le fait que, aux périodes considérées, le pacte de stabilité n'existait pas et que la norme de 3% n'avait donc aucune valeur particulière, les auteurs proposent de raisonner à partir de la différence entre le déficit constaté pendant la récession (et l'année suivante, car l'évaluation au regard du pacte de stabilité doit porter sur deux années) et le déficit constaté l'année précédant l'entrée en récession. La grandeur considérée comme significative est donc l'évolution du solde budgétaire consécutive à la récession et non son niveau absolu.

– presque tous les cas où il y a présomption de déficit excessif (le déficit étant supérieur à 3% l'année de la récession) remplissent les autres conditions nécessaires pour placer l'État concerné en situation de déficit excessif ;

– un déficit initial nul suffirait à empêcher que les récessions sérieuses limitées à un an ne donnent lieu à un déficit excessif ;

– en sens inverse, un déficit initial de 2% aurait des conséquences délicates en cas de récession sérieuse : sur la période considérée, près des trois quarts des épisodes récessifs débouchent soit sur un déficit supérieur à 3,5% l'année de la récession⁽⁷⁸⁾, soit sur un déficit supérieur à 3% l'année qui suit la récession⁽⁷⁹⁾ ; or de nombreux États participant à la troisième phase de l'UEM auront, la première année, des déficits proches ou supérieurs à 2% du PIB ; ils apparaissent ainsi très vulnérables à un éventuel retournement de conjoncture.

• Après avoir traité des récessions dites « sérieuses », l'étude se penche sur le cas des récessions légères pluriannuelles, ainsi que sur celui des décrochages brutaux par rapport à la tendance⁽⁸⁰⁾. Dans les deux cas, l'accroissement des déficits est limité (0,7 point de PIB et 0,3 point de PIB respectivement) du fait de l'ajustement sensible opéré par les autorités sur le solde tendanciel (– 1,1 point de PIB et – 0,9 point respectivement).

Dans les deux cas, il apparaît également que le risque est faible d'encourir un déficit excessif si le déficit initial est nul. En sens contraire, ce risque est relativement élevé dès que le déficit initial est égal à 2%.

En définitive, l'expérience des années 1961-1996 suggère que seules des récessions sérieuses sont à même de dégrader les finances publiques à un point tel qu'un déficit excessif soit envisageable.

S'intéressant enfin à la stratégie de redressement financier après une déclaration de déficit excessif, les auteurs montrent qu'un budget équilibré avant l'entrée en récession permet d'éviter le prononcé d'une sanction et qu'il ne subsiste, dans ce cas, qu'un minimum de situations où une politique d'ajustement plus volontariste est nécessaire... et d'ailleurs suffisante.

Malgré les lacunes de leur travail qu'ils reconnaissent⁽⁸¹⁾, les auteurs de cette étude éclairent de façon très concrète les difficultés et les enjeux du pacte de stabilité. Leur « projection rétrospective » permet de mesurer le passé à l'aune des contraintes à venir. Cet exercice conforte la validité d'une stratégie d'équilibre à moyen terme et confirme la rigueur sous-jacente au critère de déficit.

Bornée par un fatidique « 3% du PIB », la politique budgétaire n'est pas dépourvue de possibilités, mais reste en liberté surveillée. Accroître l'efficacité de son rôle régulateur sur la conjoncture n'en est que plus indispensable.

(78) Violation de la condition de « proximité ».

(79) Violation de la condition de « brièveté ».

(80) La chute brutale de croissance ne signifie pas pour autant que l'économie entre en récession. Les auteurs choisissent d'étudier les cas où la chute de croissance atteint 2,5%.

(81) Les principales lacunes évoquées sont les suivantes : d'abord, par construction, l'étude ne peut prendre en compte d'éventuelles modifications dans le comportement des autorités budgétaires découlant de l'existence du pacte de stabilité ; ensuite, l'influence du niveau initial réel du déficit, éliminée dans la construction des scénarios, a peut-être une influence sur la réaction des autorités budgétaires ; ensuite, l'étude devrait être prolongée sur la durée du cycle conjoncturel tout entier ; enfin, les modalités d'ajustement budgétaires peuvent induire des variantes par rapport à l'analyse actuelle, conduite uniquement en termes de solde budgétaire.

2.– Les capacités régulatrices de la politique budgétaire nécessitent d'être renforcées

« Avec la dilution des effets d'éviction financière, les politiques budgétaires nationales auront au sein d'un ensemble monétairement et financièrement intégré une efficacité conjoncturelle accrue ». S'exprimant le 18 mai dernier devant les étudiants de l'Institut d'études politiques de Paris, M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, résumait ainsi d'une phrase un résultat fondamental du modèle de Mundell-Fleming.

Ce modèle présente une description simplifiée d'une économie ouverte à un seul bien, où les prix et les salaires sont rigides à court terme et où les mouvements de capitaux répondent aux écarts de taux d'intérêt⁽⁸²⁾. Il constitue le cadre d'analyse privilégié pour juger de l'efficacité conjoncturelle des politiques économiques. Lorsque le taux de change est fixe – et, par extension, lorsque le pays est en régime d'union monétaire avec ses partenaires – l'impact de la politique budgétaire sans accompagnement monétaire⁽⁸³⁾ dépend du degré de mobilité internationale des capitaux :

– faible, il empêche tout ajustement de la quantité de monnaie créée ou détruite du fait des échanges extérieurs ; un effet d'éviction financière se manifeste alors par le biais du taux d'intérêt ; ainsi, par exemple, une politique budgétaire expansionniste se traduit par un déficit extérieur, qui engendre une perte de monnaie donc une hausse du taux d'intérêt ;

– fort, il égalise à tout instant le taux d'intérêt national au taux d'intérêt global prévalant dans la zone d'échanges ; il n'y a pas d'éviction financière et la politique budgétaire peut être efficace ; cette dernière situation est, à l'évidence, celle que connaît l'Europe depuis la libéralisation financière.

Mais il y a parfois loin de la théorie à la pratique. En particulier – et malgré les différences essentielles qui séparent le SME de l'UEM – l'évaluation du comportement récent des stabilisateurs automatiques en France dans le régime actuel de changes fixes suggère qu'ils se seraient fortement émoussés depuis le début des années quatre-vingt-dix. La question reste posée du caractère temporaire ou permanent d'une telle évolution.

a) Il n'est pas certain que la récente perte d'efficacité des stabilisateurs automatiques en France soit seulement temporaire

Remarquant que le creusement historique des déficits publics au début des années quatre-vingt-dix en France s'était accompagné d'un renforcement de la balance courante et d'un fort accroissement de la capacité de financement des agents privés au cours de la période 1990-1994, la direction de la prévision a tenté d'analyser l'impact des déficits publics sur la conjoncture. Le résultat, mis à la disposition du public sous forme de document de travail en 1996⁽⁸⁴⁾, vise à comprendre si ces évolutions macroéconomiques doivent simplement être

(82) Bien entendu, le modèle de base a subi, au fil des années, des transformations visant à améliorer sa capacité représentative d'une économie réelle : distinction entre biens d'équipement et de consommation, intégration des mouvements de prix, etc...

(83) En union monétaire, les impulsions budgétaires se font nécessairement sans accompagnement monétaire, puisque la politique monétaire est déterminée par une banque centrale indépendante et extra-nationale.

(84) Les documents de travail de la direction de la prévision n'engagent que leurs auteurs et non la direction.

mises au débit d'une récession exceptionnelle ou si la politique budgétaire n'a pas eu toute l'efficacité attendue en termes de stimulation de la demande intérieure ⁽⁸⁵⁾.

En fait, le comportement d'épargne des ménages (ou le comportement de consommation, l'un étant le miroir de l'autre) s'est considérablement transformé au début des années quatre-vingt-dix. Alors que les analyses théoriques et les évaluations empiriques mettent en avant deux déterminants essentiels du comportement réel des ménages, celui-ci s'est écarté notablement de ce qu'il était possible de prévoir au vu des évolutions enregistrées pour ces déterminants :

– le revenu disponible, auquel la consommation s'ajuste avec retard, a vu la progression de son pouvoir d'achat sensiblement ralentir après 1990 ; celle-ci est revenue de 3,9% par an en 1990 à 0,3% par an en 1993 ;

– la hausse des prix, qui stimule l'épargne des ménages par un effet d'encaisses réelles, a elle aussi ralenti sur la période, son rythme annuel diminuant de 3,5% à 2,3%.

Dans le même temps, le taux d'épargne des ménages ⁽⁸⁶⁾ augmentait de 11,7% à 13,8%. Tout se passe comme si les ménages n'avaient pas réagi à l'impulsion donnée par la politique budgétaire et s'étaient contenté d'épargner le supplément de revenu distribué par le déficit, empêchant dès lors les multiplicateurs budgétaires de déployer leurs effets.

Expliquer l'inefficacité manifeste de la politique budgétaire équivaut ainsi à expliquer l'évolution paradoxale du taux d'épargne des ménages.

Les auteurs commencent par écarter, comme aujourd'hui nombre d'économistes, la solution d'un effet dit « néo-ricardien ». Suivant l'approche néo-ricardienne, les agents économiques ont un horizon temporel infini et ne subissent pas de contrainte de liquidité, arbitrant ainsi librement entre consommation et épargne ; ils fondent leur comportement de consommation sur l'appréciation qu'ils se font de leur revenu permanent, au-delà des fluctuations aléatoires que peut subir leur revenu instantané. Ces agents néo-ricardiens intègrent donc dans leur projet de consommation la contrainte budgétaire intertemporelle due à l'État, tant en dépenses qu'en recettes. Un accroissement du déficit aujourd'hui entraînant nécessairement un accroissement des impôts demain, il ne modifie pas le revenu permanent : le revenu distribué dans l'économie par le déficit est alors épargné par les agents privés pour faire face aux hausses futures d'impôts.

Or les deux hypothèses fondamentales du modèle ricardien ne sont pas satisfaites : certains agents subissent une contrainte de liquidité ; les horizons temporels sont finis, et la plupart du temps variables selon les groupes sociaux. Par ailleurs, les projets de consommation – ou dans un vocabulaire et une optique plus keynésienne, les propensions à consommer – diffèrent également selon les groupes sociaux. Dans ces conditions, le déficit public peut organiser une intermédiation financière intéressante entre un groupe social prêteur (avec une faible propension à consommer et un horizon temporel lointain) et un groupe social contraint sur sa liquidité (ménages modestes ou en difficulté, petites et moyennes entreprises), caractérisé par une plus forte propension à consommer et un horizon temporel plus rapproché.

(85) J.P. Cotis, B. Crépon, Y. L'Horty, R. Méary, Les stabilisateurs économiques automatiques sont-ils encore efficaces ? Le cas de la France dans les années 90, *Direction de la prévision, document de travail n° 36-15, décembre 1996.*

(86) *Rapport de l'épargne brute au revenu disponible brut.*

Cette description répond mieux à la réalité des sociétés contemporaines – et de la société française en particulier – et montre que la politique budgétaire peut y être efficace.

Il ne semble donc pas que, de façon générale, une hausse du taux d'épargne des ménages puisse être mise en relation directe avec un accroissement du déficit.

On ne peut pourtant pas exclure, selon les auteurs de l'étude, que le comportement d'épargne ait été affecté dans les années récentes par une sensibilité accrue des ménages aux risques de taxation future. Deux arguments peuvent aller en ce sens :

– le montant de la dette publique s'est considérablement accru depuis le début des années quatre-vingt, renforçant ainsi la probabilité de relèvement rapide des impôts en cas de dérapage budgétaire ; le poids de la dette a pu contribuer à rétrécir la contrainte budgétaire intertemporelle pesant sur les agents ;

– la proximité des échéances concernant la participation de la France à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, dans un contexte de déficits supérieurs à la norme déterminée dans le traité de Maastricht, a pu justifier la constitution d'une épargne de précaution par une opinion sensibilisée du fait de l'intensité du débat public sur l'union monétaire.

Les tentatives conduites par les auteurs de l'étude pour corroborer quantitativement, grâce aux ressources de l'économétrie, leurs hypothèses de comportements « non keynésiens »⁽⁸⁷⁾ ne donnent pas de résultat probant, concèdent-ils. Tout au plus semblent-elles « *apporter un début de confirmation* » à de telles conjectures. En revanche, la mise en évidence des comportements « non keynésiens » apparaît très clairement après l'année 1992.

Les auteurs envisagent ensuite la possibilité que les stabilisateurs automatiques aient pu être contrariés par des effets d'éviction financière. Notons à ce propos que l'effet d'éviction évoqué ici n'a rien à voir avec l'éviction financière « classique » par le taux d'intérêt : l'augmentation du taux d'épargne des ménages compense, en effet, la désépargne des administrations publiques et contribue à stabiliser le taux d'intérêt auquel s'égalisent l'offre et la demande de monnaie. En revanche, les taux d'intérêt observés sur les marchés peuvent incorporer des primes de risque, dont les évolutions ne préjugent pas d'un déséquilibre sur le marché de la monnaie et des titres. Ces variations de taux influent à leur tour sur la consommation, l'épargne et l'investissement.

Or, justement, les modalités d'entrée dans la troisième phase de l'UEM ont incontestablement renforcé le lien existant entre la dégradation des déficits publics et les tensions sur les taux d'intérêt *via* les primes de risque. En cas de dérapage par rapport au critère de déficit retenu par le traité de Maastricht, les marchés pouvaient être tentés de croire que le pays concerné ne serait pas en mesure de participer à l'UEM, donc pourrait connaître des perturbations de son taux de change. Comme le notent les auteurs, « *l'histoire récente des pays européens a confirmé, par ailleurs, le potentiel de tensions sur les taux que recèle la période de transition vers l'UEM* ».

La diminution spectaculaire des taux d'intérêt en Italie et en Espagne, sous l'impulsion favorable de la diminution des déficits publics ces toutes dernières années, illustre a

(87) En l'occurrence, le caractère « non keynésien » du comportement des ménages découle de l'augmentation du taux d'épargne alors même que le revenu disponible varie peu.

contrario l'effet d'éviction décrit ci-avant. Plus encore, l'annonce et la mise en place d'un plan de redressement des comptes publics peuvent provoquer une diminution sensible des taux d'intérêt – pour leur partie « prime de risque » – avant même que le plan n'ait produit ses effets.

L'étude met ainsi en avant deux hypothèses susceptibles d'expliquer la rupture du comportement d'épargne des ménages, toutes deux liées au processus transitoire que constitue la préparation de l'économie française et des finances publiques au lancement de la troisième phase de l'UEM. Même si, dans leur conclusion, les auteurs préviennent que « *il serait imprudent d'aller au-delà de simples conjectures* », ils estiment finalement que, « *une fois l'intégration économique et monétaire réalisée, il ne serait alors pas surprenant que la politique budgétaire retrouve une plus grande efficacité, fût-ce à l'intérieur de marges de manœuvre en apparence moins larges qu'aujourd'hui* ».

« Plus grande efficacité » par rapport à la situation actuelle ne veut pas dire nécessairement « efficacité aussi grande » que ce que l'on connaissait auparavant. Au contraire, certains éléments incitent à penser que les stabilisateurs budgétaires automatiques pourraient être émoussés de façon durable, au-delà de l'influence transitoire de la qualification pour l'euro. La politique économique devrait alors se fixer comme objectif de leur redonner une nouvelle vigueur.

b) Les performances modestes des stabilisateurs automatiques en France doivent inciter à engager des actions structurelles

- Quelques facteurs d'affaiblissement permanent peuvent être identifiés. En premier lieu, l'influence du niveau de la dette publique a été évoquée ci-avant. A cet égard, les perspectives d'évolution du stock de dette à un horizon de quelques années vont plutôt dans le sens d'une poursuite de la réaction « non keynésienne » des ménages – même si le Gouvernement actuel a engagé les finances publiques sur la voie d'une stabilisation, puis, si possible, d'une diminution, du taux d'endettement public.

En deuxième lieu, la sensibilité des ménages aux fluctuations du taux d'intérêt réel paraît avoir augmenté depuis le milieu des années quatre-vingt. Ce phénomène va, d'une part, renforcer l'effet d'éviction financière mentionné ci-avant, qui est de nature transitoire. Il va surtout, de façon plus durable, déconnecter un peu plus le comportement de consommation et d'épargne des ménages des évolutions de leur revenu disponible. Très clairement, le mouvement de déréglementation financière engagé au milieu des années quatre-vingt a provoqué une sensibilité accrue de l'arbitrage consommation / épargne aux variables financières, et tout particulièrement aux taux d'intérêt réels à court terme. Certes, l'effet des taux réels est traditionnellement difficile à mettre en évidence dans les évaluations économétriques pratiquées sur des données françaises. Mais il est des phénomènes dont la preuve ne passe pas nécessairement par une analyse globale menée sous un angle macro-économique.

En dernier lieu, la constitution par les ménages d'une épargne de précaution destinée à les préserver des incertitudes sur le marché du travail apparaît comme un déterminant récent des variations de la consommation des ménages. Par delà même son augmentation, le taux de chômage est devenu plus volatil depuis le milieu des années quatre-vingt. Le marché du travail étant marqué par la précarité, l'emploi est devenu plus sensible aux évolutions conjoncturelles.

Malgré les premiers résultats encourageants obtenus par le Gouvernement sur le front du chômage, il est à craindre que les motivations d'une épargne de précaution ne perdurent encore plusieurs années.

- En fait, force est de constater que les performances des stabilisateurs automatiques sont en France relativement modestes comparées à celles de certains de nos partenaires.

Non pas que la réaction du budget à la conjoncture soit plus faible qu'ailleurs. Le tableau présenté ci-après montre que la sensibilité du solde budgétaire aux évolutions du PIB est conforme en France à la moyenne européenne. En moyenne, dans l'Europe des Quinze, une diminution de 1 point du PIB conjoncturel⁽⁸⁸⁾ entraîne une diminution des recettes publiques à hauteur de 0,4% du PIB et une augmentation des dépenses publiques à hauteur de 0,1% du PIB ; le solde budgétaire se dégrade donc de 0,5% du PIB. La France ne s'écarte de ces chiffres que de façon marginale.

SENSIBILITÉ MARGINALE AU PIB DES RECETTES, DÉPENSES ET SOLDE BUDGÉTAIRE DANS L'EUROPE DES QUINZE (1995)

(en % du PIB)

	Sensibilité des recettes (A)	Sensibilité des dépenses (B)	Sensibilité du solde budgétaire (C) = (A) – (B)
Allemagne.....	0,4	– 0,1	0,5
Autriche.....	0,4	– 0,1	0,5
Belgique.....	0,5	– 0,1	0,6
Danemark	0,5	– 0,3	0,7
Espagne	0,5	– 0,2	0,6
Finlande.....	0,5	– 0,2	0,6
France.....	0,5	– 0,1	0,5
Grèce	0,3	– 0,1	0,4
Irlande	0,4	– 0,2	0,5
Italie	0,3	– 0,1	0,5
Luxembourg.....	0,4	– 0,2	0,6
Pays-Bas	0,5	– 0,2	0,8
Portugal	0,4	– 0,1	0,5
Royaume-Uni	0,5	– 0,2	0,6
Suède	0,6	– 0,2	0,9
Europe des Quinze	0,4	– 0,1	0,5

Source : Economic policy in EMU. Part B. Specific topics, DG II - Affaires économiques et financières, Economic papers, n° 125, novembre 1997.

L'évaluation du degré de stabilisation procuré par ces stabilisateurs est délicate au plan quantitatif. On connaît, bien entendu, les principaux déterminants qualitatifs : l'ouverture internationale de l'économie concernée⁽⁸⁹⁾, la taille du secteur public (mesurée par un indicateur représentatif des prélèvements obligatoires)⁽⁹⁰⁾, et tous autres phénomènes qui accroissent les « fuites » de monnaie hors du circuit de la production. Ainsi, les « petits » pays nordiques, comparativement très ouverts sur l'extérieur, doivent mettre en place des stabilisateurs budgétaires importants (et endurer, par conséquent, de plus amples fluctuations

(88) Le PIB conjoncturel est égal à la différence entre le PIB réel et le PIB tendanciel ; il est négatif dans la phase descendante du cycle, positif dans la phase ascendante.

(89) Un plus grand degré d'ouverture réduit l'efficacité du multiplicateur budgétaire, les « fuites » hors du circuit national étant plus importantes.

(90) Un secteur public plus important accroissant le « fuites » par le biais de l'impôt.

de leurs finances publiques) pour réaliser le même degré de stabilisation que celui obtenu dans les « grands » pays européens, dont le degré d'ouverture est plus réduit.

Les estimations récentes de l'effet stabilisant du budget pour un choc conjoncturel donné s'échelonnent entre 20% et 50% pour les États membres de la Communauté européenne comme pour la plupart des autres pays industrialisés. Une étude conduite par l'OCDE en 1993 montre par exemple qu'en moyenne, les fluctuations de la production provoquées par un choc donné sont amorties à hauteur d'environ 25% par les stabilisateurs budgétaires automatiques.

L'estimation effectuée par la Commission consiste, de façon tout à fait classique, à comparer, pour chaque pays et dans le cadre d'un choc conjoncturel donné (ici une augmentation de 1% de la consommation), la variation de la production lorsque les stabilisateurs sont « bloqués »⁽⁹¹⁾ et la variation de la production lorsqu'ils peuvent fonctionner librement.

DEGRÉ DE STABILISATION PROCURÉ PAR LES STABILISATEURS BUDGÉTAIRES

(en %)

	Variation de production (stabilisateurs bloqués) (A)	Variation de production (stabilisateurs libres) (B)	Stabilisation absolue (C) = (A) - (B)	Impact des stabilisateurs automatiques (D) = (C) / (A)
Allemagne.....	1,38	0,96	0,42	30
Autriche.....	0,96	0,71	0,25	26
Belgique.....	1,02	0,76	0,26	26
Danemark.....	1,09	0,75	0,34	31
Espagne.....	0,99	0,81	0,18	18
Finlande.....	1,33	0,79	0,54	41
France.....	1,21	0,93	0,28	23
Grèce.....	1,09	0,93	0,16	15
Irlande.....	1,51	1,04	0,47	31
Italie.....	1,18	0,87	0,31	26
Luxembourg.....	–	–	–	–
Pays-Bas.....	1,08	0,76	0,32	30
Portugal.....	0,94	0,77	0,17	18
Royaume-Uni.....	1,18	0,77	0,41	35
Suède.....	1,39	0,86	0,53	38
Europe des Quinze.....	1,21	0,87	0,34	28

Source : Economic policy in EMU. Part B. Specific topics, *DG II - Affaires économiques et financières*, Economic papers, n° 125, novembre 1997.

Le résultat le plus notable est que, de tous les « grands » pays européens, la France est celui qui a le degré de stabilisation le plus faible, talonné de peu par l'Italie. Il est ainsi loisible de s'interroger sur l'opportunité d'une action contra-cyclique délibérée, qui viendrait compléter la stabilisation insuffisante offerte par les automatismes budgétaires.

(91) Dans la simulation effectuée par les services de la Commission, les pouvoirs publics équilibrent le budget par des augmentations d'impôts.

• On ne peut cependant se contenter de ces performances modestes, même si notre jugement ne peut s'appuyer en l'occurrence que sur des éléments très partiels. Pour autant qu'ils adhèrent à l'idée que l'État a un rôle à jouer dans l'économie, y compris dans la régulation des fluctuations consubstantielles au fonctionnement des marchés, l'enjeu pour les responsables politiques consiste à donner aux stabilisateurs automatiques une efficacité qui leur fait aujourd'hui défaut.

Dans le contexte contraint qui sera désormais celui de la politique budgétaire, il convient d'améliorer le rapport coût-efficacité de nos stabilisateurs budgétaires, en agissant sur deux plans :

– recalibrer le « volume » des stabilisateurs de façon à rester en tout état de cause au-dessous de la valeur de référence posée par le traité de Maastricht ;

– améliorer l'effet des stabilisateurs, sur la conjoncture, à « volume » donné, de façon à éviter d'avoir recours à une politique expansive délibérée en cas de retournement conjoncturel, qui pourrait conduire la France sur le chemin d'un déficit excessif.

Cet objectif ambitieux suppose de résoudre des difficultés techniques importantes : notre système fiscal est-il suffisamment progressif ? Notre système d'indemnisation du chômage apporte-t-il une contribution suffisante à la stabilisation par les dépenses ⁽⁹²⁾ ? On voit également les difficultés politiques et sociales qui s'attachent à de telles questions. Pour la seconde, par exemple, il apparaît rapidement que la réduction progressive des « avantages » offerts par le régime d'assurance chômage a considérablement réduit l'effet stabilisateur du dispositif. Plus subtilement, la diminution progressive des prestations au fur et à mesure que la durée du chômage augmente induit un effet macroéconomique négatif, le montant des transferts à destination des chômeurs se réduisant au fil du temps ⁽⁹³⁾ ...

Des questions comme l'impact de la précarisation du marché du travail sur les stabilisateurs dépenses et recettes mériteraient également d'être étudiées. Le fait que la croissance soit aujourd'hui plus riche en emplois induit, par effet de miroir, qu'une récession sera plus douloureuse en termes de pertes d'emplois. Il est probable que les nouvelles conditions de fonctionnement du marché du travail limitent l'importance du cycle de productivité ⁽⁹⁴⁾. Or, celui-ci avait une influence reconnue sur l'impôt sur les sociétés. Dans ces conditions, l'effet stabilisant traditionnellement supporté par l'impôt sur les sociétés pourrait désormais être transféré vers l'impôt sur le revenu, voire disparaître en partie si les emplois concernés génèrent des revenus insuffisants pour donner lieu au paiement d'un impôt.

*

* *

(92) La stabilisation par les dépenses ne représente que 20% de l'effet stabilisant, 80% provenant de la variation des recettes. Le stabilisateur « dépenses » repose quasi exclusivement sur le système d'indemnisation du chômage.

(93) Bien entendu, cette remarque ne prend pas en compte l'effet stabilisant des prestations « maximales » servies aux nouveaux chômeurs entrant dans le système.

(94) Le « cycle de productivité » résulte de ce que les effectifs des entreprises ne s'ajustent que progressivement aux fluctuations de l'activité. Ainsi, en phase de reprise, la production augmente alors que les effectifs ne suivent pas : la productivité augmente. Au contraire, en phase de dépression, les effectifs restent stables quelque temps avant que l'entreprise ne les adapte à ses conditions dégradées de production : la productivité diminue.

Soumise aux impératifs du pacte de stabilité et de croissance et confortée – bien qu’encadrée – dans sa légitimité de régulateur de la conjoncture, la politique budgétaire se voit désormais assigner un horizon plus lointain, une dimension temporelle plus évidente. Le cadre de l’exercice annuel se révèle aujourd’hui trop étroit pour que la politique budgétaire puisse se déployer pleinement. Dans ce domaine aussi, un effort de rénovation s’impose aux pouvoirs publics.

3.- La pluriannualité : de la rénovation des conceptions budgétaires à la refondation de l’action publique

Par un heureux mouvement, le concept de pluriannualité de la politique budgétaire est revenu récemment sur le devant de la scène, assorti de connotations plus positives qu’auparavant. Il est vrai que, ces dernières années, la pluriannualité était surtout associée aux impératifs de réduction du besoin de financement des administrations publiques. Cependant, n’en déplaise aux adeptes impénitents de « l’État minimum », elle peut également être déployée dans une conception plus « offensive » des finances publiques. La majorité actuelle de l’Assemblée nationale adhère à cette conception et reconnaît à l’État la légitimité d’intervenir dans le domaine économique et social, d’agir en tant que garant de l’intérêt général et de mettre en œuvre les grandes lignes du contrat social qui unit les composantes de la Nation.

Or, comment l’État peut-il être « stratège » lorsque lui fait défaut la définition précise d’un cadre d’action à moyen terme ? Comment peut-il sélectionner et ajuster les priorités de son action, y affecter les moyens nécessaires et juger de leur efficacité, s’il ne dispose pas d’un outil lui permettant de se projeter dans l’avenir et d’y inscrire des perspectives financières pertinentes ?

- La pluriannualité s’impose aujourd’hui, clairement, comme le cadre privilégié des choix politiques en matière budgétaire.

Bien entendu, la dimension contraignante du contexte européen n’a pas disparu avec la décision du Conseil extraordinaire de Bruxelles, le 2 mai dernier, fixant la liste des États membres admis à participer à la troisième phase de l’Union économique et monétaire. Au contraire, la deuxième partie du présent volume a montré la nécessité, au regard des règles du pacte de stabilité et de croissance, d’inscrire les évolutions des finances publiques, donc du budget de l’État, dans une perspective de moyen terme, avec la notion d’ « équilibre financier de moyenne période » que doivent présenter et respecter les États participants dans les programmes de stabilité qu’ils seront tenus de soumettre à la Commission européenne et au Conseil.

Pareillement, l’ampleur de certains engagements de l’État oblige à raisonner au-delà de la périodisation classique de l’exercice budgétaire. Les travaux préparatoires au débat d’orientation budgétaire du 9 juin 1998 ont identifié les trois principales catégories de charges qui contraignent, à moyen et long terme, l’évolution de la dépense publique : le service de la dette de l’État, les dépenses de personnel (fonction publique et assimilés), les charges de pension. Ces catégories sont, par essence, celles où l’inertie l’emporte sur la souplesse et où l’inflexion ne se conçoit que dans la durée ⁽⁹⁵⁾. De même, la part croissante des dépenses de l’État ou de sécurité sociale destinées à financer des mécanismes légaux fonctionnant « à

(95) Même si, au demeurant, on prévoit un « choc » sur les dépenses de pension à partir de 2005 environ.

guichet ouvert », notamment en matière d'action sociale, rend la dépense publique particulièrement autonome vis-à-vis des décisions discrétionnaires des pouvoirs publics, à législation constante.

- Force est alors de constater que les outils actuels de la pluriannualité ne répondent plus aux objectifs qui leur avaient été assignés ni aux défis auxquels sont aujourd'hui confrontées les finances publiques.

Les autorisations de programme, instruments de gestion naturels de la pluriannualité, ont vu leur légitimité contestée. La nécessité de contenir les dépenses publiques et la refaçon corrélative des crédits de paiement ont conduit à la constitution d'un stock d'autorisations de programme inutilisées et progressivement privées de tout lien avec un éventuel engagement de dépenses ⁽⁹⁶⁾. De plus, la concentration des opérations de régulation budgétaire sur les dépenses en capital, ces dernières années, a perturbé la mise en œuvre des politiques d'investissement, qui sont par nature pluriannuelles.

Pour leur part, les outils de programmation n'ont pas réussi à s'intégrer à la logique de la procédure budgétaire ni à une vision prospective d'ensemble. Les lois de programme ou les plans, définis à l'article premier de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, ont été dépourvus dès l'origine de toute portée budgétaire, de même que les lois de programmation. Il n'est donc pas étonnant que les prévisions de dépenses associées aux lois de programmation aient été si souvent démenties en exécution : à l'inverse de ce que la logique aurait voulu, programmation n'a pas souvent signifié sanctuarisation de la dépense.

Par ailleurs, il est patent que les tentatives de programmation ont échoué à s'inscrire dans un cadre d'ensemble cohérent, comme le montre un certain foisonnement des lois « *d'orientation* », « *de programme* » ou « *de programmation* » qui ont été adoptées depuis le début des années quatre-vingt-dix. A cet égard, la loi d'orientation quinquennale n° 94-66 du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques apparaît plus comme un instrument d'affichage que comme l'outil d'une véritable rationalisation des engagements de l'État en cours à l'époque ou à venir sur la période visée.

Remarquons enfin que la pratique des budgets de programme, qui était censée à l'origine recentrer la discussion budgétaire sur les actions conduites par les ministères et pas seulement sur les moyens mis à leur disposition, a rapidement perdu de sa substance. Elle est désormais tombée en désuétude.

- En fait, une réintroduction réussie de la pluriannualité dans la politique budgétaire repose plus sur un engagement politique fort que sur un encadrement juridique étroit.

La programmation pluriannuelle des finances publiques doit viser préférentiellement à expliciter les contraintes financières auxquelles sont soumis les budgets publics. Elle peut ainsi acquérir tout à la fois une vertu pédagogique – en favorisant l'approfondissement du débat public – et une dimension quasi normative. Une véritable pluriannualité ne se conçoit, en effet, qu'en allouant les moyens dégagés à des objectifs précisément définis : elle ne saurait dériver en un blanc-seing accordé sans précaution aux administrations. Elle suppose un faisceau d'hypothèses économiques et sociales pertinentes à moyen terme, un programme d'actions

(96) Rappelons que, dans son rapport sur « *l'exécution budgétaire et la programmation au ministère de la Défense* », la Cour des comptes estimait à 233 milliards de francs le stock des AP « dormantes » en 1995.

clairement identifiées, assorties d'indicateurs fiables, et un échéancier de rendez-vous permettant d'ajuster ces actions en tant que de besoin.

En ce sens, la pluriannualité ne peut s'abstraire des règles essentielles qui fondent notre droit budgétaire. A l'inverse, elle se conjugue nécessairement avec celles-ci. En l'espèce, il ne semble pas que l'on puisse valablement soutenir l'idée selon laquelle la pluriannualité priverait le Parlement de son pouvoir souverain de consentir annuellement à l'impôt et de déterminer les domaines d'action de l'État. Le débat parlementaire, au contraire, trouverait plus à s'épanouir dans la discussion des grandes orientations à donner aux finances publiques, sur des programmes précis et des engagements quantifiés, par grandes catégories de dépenses, que dans les discussions technico-politiques de relatif détail.

Ainsi, la programmation pluriannuelle des finances publiques n'est pas incompatible avec l'annualité de la discussion budgétaire, moment essentiel et fondateur de la vie démocratique.

Cette approche nouvelle ne pourra cependant réussir que si l'État remanie profondément ses modes de gestion, ses modalités d'intervention, ses relations internes, vis-à-vis de ses agents, et externes, vis-à-vis des citoyens. L'introduction des « centres de responsabilité » en 1989, la mise en place des « contrats de service » à partir de 1996, ont représenté des étapes importantes dans un processus de rénovation des modes de gestion publique. Cependant, ils ne peuvent être considérés comme un aboutissement.

Il faut donc se féliciter des orientations qui ont été définies depuis quelques mois par le Gouvernement, tendant à introduire une dimension pluriannuelle dans la gestion publique. La décision la plus importante, à cet égard, est la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations. Dans un document unique élaboré au niveau de chaque département ministériel, les ministres devront présenter leurs grandes orientations stratégiques et les évolutions envisagées à moyen terme, tant pour les services centraux ou déconcentrés que pour les établissements sous tutelle. La circulaire indique également que la mise en œuvre du programme pourra donner lieu à une contractualisation, préparée en 1999 pour la période 2000-2002, pour ce qui concerne les effectifs et les crédits de fonctionnement.

Transformer la gestion publique, c'est aussi refonder l'action publique. C'est à cette condition que pourra être affermie la confiance des citoyens dans leur administration et dans la légitimité de l'action de l'État au quotidien, que les assauts répétés des idéologies ultralibérales ont tenté d'ébranler au cours des dernières années.

En juin 1997, pourtant, la majorité du pays a récusé la fatalité prétendue d'un État impotent. Elle doit savoir donner à celui-ci un horizon plus vaste, plus profond, pour concrétiser, dans la durée, le contrat de croissance, de solidarité et de justice qui la lie au peuple français.

*

* *

Des modalités de l'assainissement budgétaire à la refonte des mécanismes de stabilisation automatique, il apparaît que les perspectives sont largement ouvertes, dans le cadre d'une pluriannualité renouvelée, pour un redéploiement des objectifs structurels de la politique budgétaire.

Cependant, il serait erroné de croire que celle-ci peut rester limitée au cadre rassurant du champ national. L'application, même bien comprise, du principe de subsidiarité ne préservera pas la politique budgétaire d'une « communautarisation » accrue. Coopération et harmonisation sont deux nouvelles lignes directrices qu'il conviendra de prendre en compte dans la définition des orientations futures de nos finances publiques.

CHAPITRE II

LA COOPÉRATION ET L'HARMONISATION DES POLITIQUES BUDGÉTAIRES ET FISCALES : UNE RÉPONSE A L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DE L'EUROPE

A.- COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET « FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE »

1.- La nécessité d'une convergence des politiques budgétaires

a) Les risques d'une absence de coopération entre les Etats participant à l'euro

• Les dangers d'une absence de coopération entre les Etats membres de l'Union européenne s'agissant des politiques budgétaire et économique se sont très largement manifestés depuis 1993. L'Europe a en effet enregistré des performances qui se comparent très désavantageusement à celles des Etats-Unis. Les quinze ont connu une croissance faible qui a conduit à un maintien du chômage à des niveaux moyens élevés, supérieurs à 11% de la population active, alors même que la durée du chômage ne cessait de s'accroître. A l'inverse, quel que soit le jugement que l'on porte sur la nature des emplois créés, les Etats-Unis ont connu une décrue massive du chômage, celui-ci passant de près de 8% en 1992 à environ 5% en 1997.

Dans le même temps, le déséquilibre des finances publiques en Europe a été très profond, tant en raison de la faible croissance que de taux d'intérêt élevés accroissant la charge de la dette. Le rétablissement ne s'est fait que progressivement et n'est pas terminé, alors que la forte croissance américaine a permis une résorption rapide des déficits budgétaires.

Sur les origines de ces divergences profondes entre économies nord-américaines et européennes, il existe un consensus assez large chez les économistes⁽⁹⁷⁾. L'écart constaté en Europe par rapport au sentier de croissance potentielle résulterait très largement d'une absence de stratégie de coopération économique face au choc asymétrique de la réunification allemande. Une forte différence de conjoncture s'est alors manifestée entre la plupart des Etats

⁽⁹⁷⁾ P.-A. MUET, Déficit de croissance en Europe et défaut de coordination : une analyse rétrospective, in *Coordination européenne des politiques économiques, rapport du Conseil d'analyse économique*, p. 13 et s., 1998. Elie COHEN, *intervention lors du colloque international « L'Europe après l'euro : stratégies pour la croissance et l'emploi »*, p. 17 et s., 1997, DIAN 5/98.

membres, connaissant un ralentissement de l'activité économique, et la surchauffe allemande, combattue par une politique monétaire restrictive de la Bundesbank. Le choix alors fait en France d'un maintien des parités a conduit à une très forte hausse des taux d'intérêt et à une détérioration des finances publiques. Ces choix de politiques nationales n'ont pas été concertés et il n'a pas été possible d'infléchir les politiques monétaires dans un sens plus accommodant. Les dangers d'un fossé profond entre les progrès remarquables de l'intégration des économies européennes et l'insuffisance des institutions politiques au niveau communautaire ont ainsi été mis très crûment en lumière.

- Or, la réalisation de l'euro n'exclut pas la possibilité de nouveaux chocs asymétriques en Europe.

Si un événement de l'importance historique de la réunification allemande n'intervient que très exceptionnellement, il n'en reste pas moins que le risque de tels chocs persiste. Les conjonctures économiques de « grands » pays étant dans l'ensemble proches, à l'exception du Royaume-Uni, dont le cycle est toujours décalé, mais qui ne participe pas encore à l'euro, ce sont plutôt les « petits » pays, aux économies plus spécialisées, qui sont menacés d'un décrochage éventuel ⁽⁹⁸⁾.

Un des avantages de la politique monétaire unique est de conduire à une prise en compte des besoins de l'ensemble des Etats membres *via* une souveraineté partagée. Il n'en reste pas moins que le système mis en place exclut par définition tout ajustement par le taux de change pour un pays connaissant une crise spécifique. Mais, contrairement aux Etats-Unis, l'Europe ne dispose pas de mécanismes de transferts se substituant aux variations de change pour stabiliser les conjonctures locales. Les fonds structurels ne peuvent, loin s'en faut, être assimilés à un instrument budgétaire « fédéral » et la mobilité des personnes reste faible, notamment en raison des barrières linguistiques. Le pacte de stabilité ne permettant de laisser jouer les stabilisateurs automatiques que de façon relativement limitée, la principale variable d'ajustement resterait le chômage. Une poussée massive de ce dernier dans un ou des pays connaissant une récession spécifique conduirait à des tensions politiques extrêmement vives.

b) La réalisation de l'union monétaire offre une opportunité pour l'utilisation raisonnée de l'outil budgétaire

- L'instauration du pacte de stabilité et de croissance impose désormais une limite à l'utilisation des déficits publics, rendue nécessaire par le besoin d'édicter un code de bonne conduite entre partenaires d'une zone monétaire unique. Le respect des critères relatifs aux déficits publics et à la dette publique figurant en annexe du traité instituant la Communauté européenne est indispensable pour éviter qu'un ou plusieurs Etats membres ne laissent dériver leurs finances publiques en en faisant payer le prix en termes de hausse des taux d'intérêt à leurs partenaires.

Si les règles comprises dans le pacte visent à assurer ce respect, éventuellement au moyen de sanctions, elles ne constituent pas pour autant un carcan irréductible, comme on l'a vu dans le chapitre premier ci-dessus. Une marge de manoeuvre existe bien dans le dosage des déficits publics jusqu'aux fameux 3%. Tel est le sens des recommandations de la Commission européenne et des efforts suivis par les Etats membres : bénéficier de finances saines en période

⁽⁹⁸⁾ Patrick ARTUS, « Débrider la politique budgétaire européenne », in Sociétal, février 1998.

de croissance pour pouvoir aborder dans de bonnes conditions les retournements de conjoncture, toujours possibles.

D'ailleurs, le règlement concernant la surveillance et la coordination des politiques économiques précise bien que l'application des sanctions n'est pas automatique⁽⁹⁹⁾. Le dépassement du critère de 3% du déficit public peut être considéré comme exceptionnel et temporaire s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de l'Etat concerné ou s'il est consécutif à une grave récession économique (soit une baisse annuelle du PIB en termes réels d'au moins 2%). De plus, même si la baisse du PIB est inférieure à 2%, le Conseil n'est pas tenu d'appliquer des sanctions s'il juge que la situation présente un caractère exceptionnel.

- Dans la mesure où ni la flexibilité du taux de change, ni la mobilité du travail ne sont possibles ou suffisantes, c'est la politique budgétaire qui est appelée à jouer un rôle essentiel pour la stabilisation face aux chocs asymétriques. Or, l'instauration de l'union monétaire change fondamentalement les conditions de son utilisation. L'ouverture des pays de la zone euro à l'international est certes forte, mais elle résulte avant tout des échanges intracommunautaires⁽¹⁰⁰⁾. D'une certaine manière, le degré d'ouverture extérieure de l'Union européenne est comparable à celui des Etats-Unis, tandis que l'interdépendance des économies des Etats membres est de plus en plus grande. Il en résulte une relative autonomie de la zone euro, qui pourrait être mise à profit pour une utilisation efficace de l'outil budgétaire.

Si les économies européennes sont presque aussi interdépendantes que celles des Etats américains, force est de constater que les institutions capables d'opérer une régulation macro-économique à l'échelle de ce grand marché intégré sont encore embryonnaires.

2.- Quelles méthodes et quels instruments de coordination ?

L'utilisation de l'outil budgétaire apparaît souhaitable afin d'élaborer un dosage de politiques économiques équilibré, ne reposant pas uniquement sur la politique monétaire définie par la Banque centrale européenne (BCE). Il reste d'abord à déterminer quelles doivent être les méthodes de convergence budgétaire – coordination renforcée ou « fédéralisme budgétaire » – et ensuite, à renforcer les instruments institutionnels permettant l'élaboration de politiques concertées ou communes en la matière.

a) Un fédéralisme budgétaire introuvable

La relative similitude des situations européennes et américaines induirait à penser qu'une orientation fédérale serait naturellement le nécessaire et inévitable prolongement de l'UEM. En effet, dans une union monétaire disposant d'un budget fédéral, en cas de choc particulier touchant l'un des Etats, l'ensemble des partenaires participe au rétablissement économique de celui qui connaît des difficultés. Ainsi, lorsqu'un Etat américain est touché par une catastrophe naturelle par exemple, le budget fédéral est contraint d'investir massivement pour la reconstruction, entraînant généralement une forte expansion bénéficiant à l'ensemble des partenaires.

⁽⁹⁹⁾ Règlement [CE] n° 1466/97 du Conseil.

⁽¹⁰⁰⁾ Voir sur ce point la première partie, pages 72 et suivantes.

Malgré des similitudes en termes d'imbrication des économies et de degrés d'ouverture extérieure, les situations de l'Union européenne et des Etats-Unis ne sont pas identiques. Ainsi, en raison des barrières linguistiques et culturelles, la mobilité des travailleurs est infiniment moins grande.

Surtout, il n'y a aucune comparaison possible entre l'ampleur des capacités d'intervention du budget fédéral américain et celles du budget communautaire, ne serait-ce que parce que ce dernier doit, en application des traités, être voté en équilibre. Certes, le budget communautaire est avant tout un budget d'intervention et les actions structurelles constituent près de 38% des dépenses totales, jouant un rôle certain en faveur du rééquilibrage des niveaux de développement entre les différentes régions. Toutefois, par sa taille, le budget communautaire n'est pas actuellement en mesure d'être un instrument réellement efficace. On rappellera à cet égard que le plafond des ressources propres et, par voie de conséquence, des dépenses, est fixé à 1,27% du PIB communautaire pour 1999.

Pour acquérir une « masse critique », le budget communautaire devrait donc être sensiblement accru. Tel n'est cependant pas le chemin pris récemment. En raison des efforts considérables consentis par les Etats membres pour respecter les critères de convergence en vue de participer à la première vague de l'euro, la tendance a été ces dernières années à une stabilisation des dépenses communautaires. La revendication allemande d'une limitation de sa contribution nette illustre par ailleurs le contrôle étroit que les Etats membres veulent maintenir sur leur participation financière aux actions communautaires. L'accroissement des ressources du budget communautaire nécessiterait soit une augmentation importante de la pression fiscale, qui n'est pas à l'ordre du jour, soit, à prélèvements obligatoires constants, le transfert au niveau communautaire de ressources fiscales et de missions relevant actuellement des Etats membres. On mesure aisément qu'une telle piste, si elle peut être d'avenir, n'est guère réalisable à court et moyen terme. L'idée d'un « fédéralisme budgétaire » ne peut donc guère constituer une solution en vue d'une revalorisation de l'outil budgétaire.

b) Les instruments d'une coopération budgétaire renforcée

- En matière de coopération économique et budgétaire, les économistes distinguent traditionnellement la coordination par la règle de la coordination discrétionnaire.

La première consiste à mettre en place un ensemble d'institutions et d'élaborer de grandes règles, assorties de procédures visant à assurer le respect de ces dernières. Dans une large mesure, la coordination par la règle a été la principale méthode utilisée récemment pour la construction communautaire, notamment en matière monétaire. Ainsi, la définition de critères de convergence en vue de la réalisation de l'union économique et monétaire, l'instauration d'une banque centrale indépendante et l'adoption du pacte de stabilité et de croissance participent du même esprit de coordination par la règle.

Inversement, la coordination par le biais d'interventions discrétionnaires est demeurée limitée. Cette dernière peut être ainsi définie : « *la coordination stratégique, celle qui exploite l'interdépendance, reposera plutôt sur la capacité des gouvernements à exercer leur politique discrétionnaire de façon conjointement organisée* »⁽¹⁰¹⁾. L'auteur de cette définition note que

⁽¹⁰¹⁾ P. Jacquet, « L'Union monétaire et la coordination des politiques macro-économiques », rapport précité du Conseil d'analyse économique, p. 37.

cette forme de coordination est beaucoup plus difficile à mettre en oeuvre, car elle suppose une volonté commune d'aboutir qui doit être maintenue dans la durée. Elle consiste en fait à élaborer en commun un ensemble de politiques communes fondé sur l'utilisation, au besoin différenciée, des instruments de politique économique qui restent à la disposition des Etats membres. Le traité n'ignore pourtant pas cette forme de coopération. Ainsi, la définition des grandes orientations de politiques économiques des Etats membres et de la Communauté, prévue par l'article 103, aurait pu fournir un cadre naturel à l'élaboration de politiques communes. Force est cependant de constater que dans les faits, ces grandes orientations sont rédigées de façon plutôt vague et imprécise et n'engagent pas véritablement les Etats membres dans leur exécution. La relative monotonie de cette procédure a d'ailleurs été soulignée par certains ministres lors du Conseil Ecofin du 5 juin dernier portant sur ces grandes orientations, lesquelles ont été formellement adoptées lors du Conseil européen de Cardiff les 15 et 16 juin dernier.

Si une revitalisation de la procédure de l'article 103 du Traité est toujours concevable, il n'en reste pas moins que la réalisation de l'UEM impose désormais qu'une coordination plus développée et plus souple soit mise en oeuvre, afin notamment de réagir à des retournements de conjoncture ou à des événements que le simple respect des règles visant à la stabilité des prix ne permet pas de prendre en considération.

- La réorientation de la coordination des politiques économiques et budgétaires implique en fait que toute sa place soit véritablement donnée au politique. Elle nécessite aussi une diversification de la coordination à des secteurs de politique économique jusqu'ici négligés.

A cet égard, le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi de novembre 1997 a permis d'anticiper, largement à l'initiative de la France, sur l'entrée en vigueur du nouveau chapitre sur l'emploi du traité d'Amsterdam. Ainsi, il a été décidé de mettre en oeuvre les lignes directrices pour l'emploi. Dix-neuf lignes directrices pour l'emploi en 1998 ont été définies et visent à mobiliser l'ensemble des politiques communautaires au service de l'emploi et à coordonner les politiques de l'emploi des Etats membres, sur la base d'orientations communes. Elles sont organisées autour de quatre axes principaux : l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle, le développement de l'esprit d'entreprise, l'encouragement de la capacité d'adaptation des entreprises ainsi que des travailleurs pour permettre au marché du travail de réagir aux mutations économiques et le renforcement des politiques d'égalité des chances. On le voit, l'approche est globale, complétant ainsi la mise en place d'un cadre macro-économique favorable à la croissance.

La mise en oeuvre de ces lignes directrices s'est concrétisée avec l'élaboration, par chacun des Etats membres, de plans nationaux pour l'emploi qui feront l'objet d'une évaluation à chaque réunion du Conseil européen de décembre. Toutefois, pour 1998, les Etats membres ont été invités à soumettre au plus tôt leur premier plan national d'action pour l'emploi à la Commission européenne et au Conseil, afin que l'examen pût avoir lieu lors du Conseil européen de Cardiff de juin dernier.

Par-delà cette nouvelle procédure, c'est cependant la mise en place du Conseil de l'euro qui est porteuse des plus grandes espérances en matière de convergence des politiques économiques.

La résolution sur la croissance et l'emploi adoptée lors du Conseil européen d'Amsterdam avait notamment fixé pour objectif de développer le pilier économique de l'Union. La France avait alors manifesté sa volonté d'un renforcement d'un véritable « pôle économique » parallèlement à la mise en place du pôle monétaire constitué par le SEBC.

Cette volonté a reçu une traduction substantielle lors du Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997, avec l'adoption d'une résolution sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phase de l'UEM⁽¹⁰²⁾.

Partant du constat que le renforcement de la coordination des politiques menées par les Etats membres participant à la zone euro constitue un élément déterminant pour la réussite de l'UEM, le Conseil européen a tout d'abord exprimé sa volonté de faire des grandes orientations des politiques économiques un instrument efficace au service d'une convergence soutenue entre les Etats membres. Cette amélioration suppose qu'il soit donné un caractère plus concret à ces grandes lignes, qui devraient être davantage *« axées sur des mesures destinées à améliorer le potentiel de croissance des Etats membres, augmentant ainsi l'emploi »*.

Surtout, la résolution a autorisé la constitution du Conseil de l'euro. Elle dispose en effet que : *« les ministres des Etats participant à la zone « euro » peuvent se réunir entre eux de façon informelle pour discuter des questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique. La Commission ainsi que, le cas échéant, la Banque centrale européenne (BCE), sont invitées à participer aux réunions. »*

Cette création n'a pu être obtenue que grâce à une double concession. Pour répondre à la volonté manifestée par l'Allemagne de conserver tout son rôle au Conseil Ecofin, il est réaffirmé que ce dernier est au coeur de la coordination économique des Etats membres et qu'il est seul habilité à statuer dans les domaines concernés. Par ailleurs, le Royaume-Uni, conscient de l'enjeu politique que représentera le Conseil de l'euro, a obtenu qu'il soit mentionné que *« chaque fois que des questions d'intérêt commun sont concernées, elles sont discutées par les ministres de tous les Etats membres »*.

Le Conseil de l'euro, ou Euro 11, s'est réuni à deux reprises jusqu'à présent. Sa réunion du 6 juillet dernier a été l'occasion de débats sur l'utilisation des recettes budgétaires supplémentaires. D'ores et déjà, cette instance informelle est un lieu de débat qui compte et cette tendance ne devrait pas se démentir.

Votre Rapporteur général a toujours estimé nécessaire un rééquilibrage politique et économique au sein de l'UEM, afin que la BCE ne soit pas le seul organe réellement décisionnel. Au-delà de la nécessité de donner une légitimité politique à l'euro, il y a là une question qui touche au bon fonctionnement même de l'UEM. La crédibilité de la politique monétaire suivie par la BCE dépendra en effet du dialogue qu'elle entretiendra avec les autres institutions et de sa capacité à mettre en œuvre une politique monétaire à même de répondre aux orientations de politique économique définies par ceux dont la légitimité procède du suffrage universel. Rien ne serait plus périlleux, pour tout le monde, qu'elle soit coupée des gouvernements et de l'opinion publique.

B.- UNE NÉCESSAIRE, MAIS DIFFICILE, HARMONISATION DES FISCALITÉS

⁽¹⁰²⁾ Résolution du Conseil européen (n° 98/C 35/01) du 13 décembre 1997.

1.- L'avènement de l'euro rend encore plus souhaitable une coordination approfondie en matière fiscale

a) Des niveaux et des structures des prélèvements obligatoires extrêmement variés

Tant pour des raisons historiques que pour des raisons de différences de développement économique, les niveaux et la structure des prélèvements obligatoires au sein de la Communauté européenne sont caractérisés par une forte diversité.

Si les données pour 1997 ne sont pas encore toutes disponibles, elles n'en confirment pas moins que les écarts entre Etats s'agissant du poids des prélèvements obligatoires restent très importants, allant d'un minimum de 34,5% du PIB au Portugal à un maximum de 53,3% en Suède.

L'hétérogénéité des situations est également patente si l'on prend en compte la structure même de ces prélèvements, notamment en raison des différences concernant les prélèvements sociaux (fiscalisation et/ou cotisations assises sur les salaires).

La réalisation de l'euro, comme en bien d'autres domaines, rendra ces différences plus immédiatement perceptibles par les acteurs économiques, qu'il s'agisse des entreprises ou des ménages. L'euro va donc être l'instrument d'une intensification de la concurrence au sein de la Communauté et cette concurrence portera naturellement sur le domaine fiscal.

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DANS LES PAYS INDUSTRIELS

Pays	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
France.....	44,5	43,8	43,7	43,7	43,9	43,7	43,9
Allemagne ⁽¹⁾	38,0	37,7	38,2	36,7	38,2	39,0	39,0
Belgique.....	46,6	45,2	43,6	44,0	44,1	44,3	44,9
Danemark.....	51,5	51,7	50,7	48,7	48,8	49,2	50,4
Espagne.....	32,3	32,5	34,4	34,2	34,5	35,6	34,7
Grèce.....	37,2	33,8	33,5	37,1	37,6	39,0	39,5
Irlande.....	37,4	38,7	35,2	34,8	35,2	35,4	35,4
Italie.....	36,1	36,8	37,9	39,2	39,7	42,1	43,8
Luxembourg.....	44,5	43,1	42,1	43,4	42,6	41,8	43,9
Pays-Bas.....	47,5	47,6	44,9	44,6	47,2	46,8	47,5
Portugal.....	27,5	29,9	30,6	30,9	32,2	34,4	32,4
Royaume-Uni.....	36,6	36,9	36,3	36,5	35,6	35,1	33,5
Suède.....	55,4	54,8	55,5	55,6	53,7	51,0	50,1
Moyenne UE 15.....	41,1	41,2	40,7	41,0	41,4	41,8	41,9
Etats-Unis.....	27,1	26,9	27,0	26,7	26,8	26,7	27,0
Japon.....	29,7	30,3	30,7	31,3	30,8	29,2	29,1
Ensemble OCDE.....	35,9	35,9	35,9	36,1	36,6	36,9	37,3

(1) Allemagne unifiée à partir de 1991.

(2) Chiffres provisoires.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie d'après les statistiques des recettes publiques des pays.

STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (1993)

Pays	Impôts sur le revenu	Impôts sur le bénéfice des entreprises	Sécurité sociale	Impôts sur les salaires à la charge des employeurs	Impôts sur le patrimoine
------	----------------------	--	------------------	--	--------------------------

		sociétés			employeurs	
France	14,8	4,5		41,6	2,3	5,5
Allemagne.....	23,2	4,7		41,6	-	2,8
Belgique.....			38,7 ⁽²⁾	31,8	-	2,8
Danemark ⁽¹⁾	53,3	4,6	60,3 ⁽²⁾	3,1	0,4	3,3
Espagne	22,5	7,5		35,1	-	5,7
Grèce ⁽¹⁾	12,3	6,4	22,4 ⁽²⁾	30,5	0,7	3,4
Irlande	31,0	10,1		12,8	1,1	5,4
Italie	29,8	6,5	36,3 ⁽²⁾	33,5	0,2	5,1
Luxembourg.....	20,7	19,0		25,8	-	7,9
Pays-Bas	15,7	10,5		40,7	-	4,6
Portugal	17,9	10,9		25,9	-	2,4
Royaume-Uni.....	25,8	11,2		17,0	-	10,8
Suède	34,1	6,3		29,8	3,2	3,9
Moyenne UE ⁽¹⁾	26,8	7,3	34,7 ⁽²⁾	28,9	0,9	4,2
Etats-Unis ⁽¹⁾	37,7	9,5		24,7	-	11,0
Japon ⁽¹⁾	20,0	16,6		36,5	-	11,3
Ensemble OCDE ⁽¹⁾	27,5	8,3		25,1	0,8	5,4

(1) Chiffres 1996 (1997 non disponibles).

(2) Comporte certaines rubriques non ventilables ; les chiffres en italique donnent un ordre de grandeur.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'après les statistiques des recettes publiques d.

b) Les risques inhérents à une concurrence fiscale non maîtrisée

L'existence d'une monnaie unique permettant d'effectuer des comparaisons instantanées renforcera la possibilité de délocalisations d'activités pour des raisons fiscales, même si ce dernier facteur n'est pas le seul déterminant de leur implantation. L'OCDE note ainsi que les mutations de la technologie, notamment dans l'information, les communications et les transports, ainsi que la libéralisation des transactions commerciales et financières, ont accru la mobilité géographique des bases d'imposition⁽¹⁰³⁾. Ainsi, les activités industrielles et commerciales peuvent être transférées dans des pays à fiscalité réduite, tandis que les actifs financiers peuvent être détenus sur une place extra-territoriale.

La concurrence n'est pas en soi nuisible, même en matière fiscale. Elle peut contribuer à faire diminuer des charges fiscales trop élevées. Certains gouvernements, notamment celui du Royaume-Uni, ont ainsi une attitude très réservée face aux politiques d'harmonisation fiscale. Ils font valoir que le jeu du marché doit aussi s'appliquer aux facteurs fiscaux pour assurer une bonne allocation des ressources.

Pourtant, même l'OCDE s'est inquiétée des conséquences d'une concurrence fiscale non maîtrisée. En effet, la menace pesant sur les bases d'imposition peut se traduire par un système fiscal faussé. Toutes les bases d'imposition n'ont pas la même mobilité, de sorte qu'en cas de concurrence fiscale, il se produit un déplacement de la charge fiscale vers les facteurs les moins mobiles. Or, les capitaux étant très mobiles, le fardeau fiscal a tendance à frapper davantage le facteur travail, et par voie de conséquence, à faire augmenter le chômage. Cette situation a conduit à l'adoption d'un rapport du Comité fiscal de l'OCDE, visant à mettre au point des mesures pour limiter les distorsions introduites par la compétition fiscale dommageable dans les décisions d'investissement et de financement⁽¹⁰⁴⁾.

Il traite des pratiques fiscales dommageables qui prennent la forme de paradis fiscaux et de régimes fiscaux préférentiels dommageables dans les pays membres de l'OCDE et les pays non-membres, ainsi que dans leurs territoires dépendants. Il est centré sur les activités géographiques mobiles telles que les activités financières et autres prestations de services.

Le rapport définit en outre les facteurs à utiliser pour identifier les pratiques fiscales dommageables et se poursuit par la formulation de dix-neuf recommandations de large portée destinées à lutter contre de telles pratiques.

Le Comité préconise notamment :

- l'établissement de principes directeurs sur les régimes fiscaux préférentiels dommageables ;
- la création d'un forum sur les pratiques fiscales dommageables;
- l'établissement d'une liste de paradis fiscaux;
- un certain nombre de recommandations d'action au niveau de la législation nationale et des conventions fiscales.

⁽¹⁰³⁾ *Les déterminants de la politique fiscale, Perspectives économiques de l'OCDE, juin 1998, p. 187.*

⁽¹⁰⁴⁾ *Concurrence fiscale dommageable - Un problème mondial, Ed. de l'OCDE, 1998.*

Outre le danger d'une aggravation du chômage et de distorsions fiscales contraires aussi bien à l'équité qu'à l'efficacité, la concurrence fiscale présente le risque d'un « moins disant fiscal » conduisant à une contraction des recettes fiscales. Si tous les Etats cherchent à attirer la base imposable et suivent des comportements non coopératifs, à la limite les taux tendent vers zéro pour les facteurs délocalisables. Le risque est dès lors très grand d'une insuffisance de recettes pesant fortement sur le niveau des services collectifs.

c) L'harmonisation, seule voie raisonnable

- Le rejet d'une concurrence fiscale comme facteur de convergence « par le bas » des fiscalités des différents Etats membres ne signifie cependant pas que la voie à suivre soit une uniformisation stricte des fiscalités.

Cette perspective paraît, en tout état de cause, quelque peu irréaliste. On remarquera en effet que rien dans les traités ne conduit à un espace fiscal européen uniforme. Bien au contraire, un choix a été fait, consistant à préserver la plus grande souveraineté nationale compatible avec l'intégration complète des marchés. La fiscalité répond en effet à des exigences de financement d'un ensemble de consommations collectives et de services publics qui demeure, pour l'essentiel, à la discrétion des Etats membres car étroitement dépendant de facteurs nationaux (tradition plus ou moins interventionniste, niveau de l'acquis et des exigences du corps social). Par ailleurs, les options en matière de redistribution des revenus restent des choix de politique nationale. Le principe de subsidiarité joue là tout son rôle et l'on voit mal dans un horizon proche comment le Parlement européen pourrait se substituer aux parlements nationaux pour définir des choix de fiscalité- qui sont aussi des choix de société. Le principe séculaire qui lie imposition et représentation impose que les spécificités nationales soient respectées.

Cette considération institutionnelle et politique est d'ailleurs renforcée par le fait que l'acceptation d'un impôt, sa légitimité démocratique, est essentielle pour son bon recouvrement. Un transfert brusqué à l'échelon communautaire pourrait ainsi se montrer contre-productif.

- La voie de l'harmonisation fiscale apparaît ainsi comme la seule solution réaliste pour faire face à l'imbrication croissante des économies européennes. Cette harmonisation peut être définie « *non pas comme la détermination d'un système optimal au regard d'un seul objectif bien précis, mais comme la recherche du meilleur compromis possible entre les impératifs économiques dictés par l'intégration, d'une part, et les exigences d'autonomie des Etats membres en matière de choix fiscaux, d'autre part* »⁽¹⁰⁵⁾.

Le but de cette harmonisation est de concilier la plus grande souveraineté des Etats membres en matière fiscale tout en minimisant les distorsions géographiques résultant des différences de fiscalité.

Ce principe étant posé, il est certain que l'impératif d'harmonisation n'a pas une force identique selon les types d'imposition.

⁽¹⁰⁵⁾ Vers une fiscalité européenne, ouvrage collectif, p. 83, édition Economica, 1991.

De fait, l'harmonisation des fiscalités a progressé très inégalement selon qu'il s'agisse de fiscalité directe ou indirecte. Ainsi, l'harmonisation en matière de TVA a considérablement progressé depuis l'adoption de la première directive TVA en 1967, alors qu'en matière d'impositions directes, les résultats sont encore pour le moins timides.

Ainsi, aucune mesure de coordination particulière n'a été prise s'agissant de l'impôt sur le revenu. Tout d'abord, l'impact des différences d'imposition n'entraîne pas d'accroissement sensible de la mobilité des personnes. Ensuite, il s'agit d'un impôt particulièrement sensible du point de vue politique, qui doit reposer sur une légitimité démocratique forte.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, les divergences en matière d'imposition peuvent avoir un impact sur la localisation des investissements. Il convient toutefois de remarquer que d'autres facteurs interviennent dans ce choix de localisation (coût et qualification de la main-d'oeuvre, qualité des infrastructures...). Les effets de la concurrence fiscale sont donc relativement limités, même si une certaine coordination paraît nécessaire pour éviter toute surenchère ponctuelle à la baisse, lorsque l'implantation d'une société de grande taille est en jeu à un moment donné et/ou dans une région donnée⁽¹⁰⁶⁾.

L'harmonisation de la fiscalité de l'épargne est sans doute l'une des grandes priorités du chantier de l'harmonisation fiscale. La fiscalité joue en effet un rôle déterminant sur les structures de l'épargne et sur sa localisation. En l'absence d'harmonisation, l'évasion et la fraude peuvent être largement facilitées, et ce d'autant plus que les contrôles sont difficiles, chaque pays ayant des traditions assez différentes en la matière.

Si la nécessité d'une harmonisation n'est pas contestable, son degré dépend assez largement de la nature des impositions concernées. Surtout, il s'agit d'un processus complexe en raison des dispositions même du traité.

2.- Une relance récente du processus d'harmonisation fiscale, dans un cadre juridique contraignant

a) Une harmonisation qui doit tenir compte de difficultés institutionnelles

La nécessité de réorienter l'harmonisation des fiscalités vers le problème de la fiscalité directe se heurte cependant à un certain nombre de contraintes juridiques qui rendent l'exercice difficile.

La base juridique d'une telle action est assez étroite puisque seul l'article 98 du traité instituant la Communauté européenne évoque la fiscalité directe en stipulant «*qu'en ce qui concerne les impositions autres que les taxes sur le chiffre d'affaires, les droits d'accises et les autres impôts indirects*», les Etats membres s'engagent à ne pas réintroduire des mesures protectrices par le biais d'exonérations et de remboursement à l'exportation.

N'étant pas directement et particulièrement visée par un article du traité, ce type de fiscalité relève des «*dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché*

⁽¹⁰⁶⁾ Impôts directs et politique fiscale européenne, A. Gaudillat et E. Rimbaux, in *Revue d'économie politique*, mars-avril 1997.

intérieure », selon les termes de l'article 100⁽¹⁰⁷⁾. Selon ce dernier, le Conseil doit statuer à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, pour arrêter les directives nécessaires au rapprochement.

L'intervention communautaire est donc encadrée par d'étroites contraintes juridiques.

L'article 100 ne donne pas aux autorités communautaires une habilitation générale pour entreprendre tout rapprochement qu'elle jugerait souhaitable. Il faut au préalable apporter la démonstration que ces disparités ont « une incidence directe » sur le fonctionnement du marché commun. L'intervention communautaire est de surcroît particulièrement soumise au principe de subsidiarité, puisque la compétence fiscale est conservée par les Etats membres.

Enfin, et surtout, ces mêmes Etats ont tenu à maintenir autant que possible leur souveraineté, ce qui explique qu'ait été maintenu le principe de l'unanimité. Toute mesure dans le domaine fiscal doit donc faire l'objet d'une étroite concertation afin de ne pas conduire à un blocage institutionnel. Ces contraintes expliquent largement la méthode retenue par la Commission européenne pour relancer l'harmonisation fiscale.

b) La relance récente du processus d'harmonisation fiscale

- Après avoir marqué une pause au début des années 1990, le processus d'harmonisation fiscale a connu une certaine relance à partir de 1996. Le 20 mars 1996, la Commission européenne a présenté un document de réflexion intitulé « La fiscalité dans l'Union européenne », qui a reçu un accueil favorable de la part des ministres des finances lors de la réunion informelle de Vérone au mois d'avril suivant. Pour le commissaire en charge de la fiscalité, M. Mario Monti, la nécessité d'une nouvelle impulsion à la coordination en matière fiscale doit s'effectuer dans le cadre d'une vision globale des politiques fiscales des Etats membres. En effet, chaque mesure fiscale dans un domaine spécifique entraîne des effets différents pour les Etats membres et un examen trop fragmentaire rend plus difficile l'adoption de propositions.

En raison du rôle déterminant des Etats en la matière, la Commission a souhaité les associer très en amont à la préparation des divers textes, *via* un groupe de politique fiscale composé de représentants des ministres des finances des Etats membres et de fonctionnaires communautaires.

Suite aux travaux de ce groupe, la Commission a présenté le 13 octobre 1997 une communication sur les mesures en vue de limiter la concurrence fiscale dommageable, souvent qualifiée de « paquet Monti ».

- La Commission a ainsi proposé l'adoption d'**un code de bonne conduite dans la fiscalité des entreprises**. Après un examen lors du Conseil Ecofin de Luxembourg du 13 octobre 1997, ce code a été formellement adopté par le Conseil Ecofin du 1er décembre suivant.

L'élaboration d'un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises tend à prévenir les distorsions des bases d'imposition dans la Communauté. Il s'agit d'un instrument non contraignant juridiquement mais par lequel les Etats membres s'engagent à

⁽¹⁰⁷⁾ *Guy Gest, Réforme fiscale - Les contraintes d'origine communautaire en matière de fiscalité directe RFFP n° 60, novembre 1997.*

respecter les principes d'une concurrence loyale et à s'abstenir de toute mesure fiscale dommageable. Pour jouer efficacement son rôle dans la lutte contre la concurrence dommageable, ce code doit pouvoir s'appuyer sur un engagement politique sans faille des Etats membres.

Il prévoit des mesures d'évaluation et de suivi. A cet effet, un groupe de suivi a été mis en place le 8 mai 1998, associant des fonctionnaires nationaux et européens. Il a pour objet de dresser un inventaire des mesures fiscales potentiellement dommageables ainsi que d'établir une évaluation de leur impact, afin de présenter un ensemble de conclusions au Conseil Ecofin de décembre prochain.

Le code de conduite couvre, dans le domaine de la fiscalité des entreprises, les mesures qui ont, ou pourraient avoir, une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté. Les activités économiques visées comprennent toutes les activités exercées à l'intérieur d'un groupe de sociétés. Le code couvre aussi les régimes fiscaux spéciaux pour salariés qui ont la même incidence. Les mesures fiscales visées par le code incluent à la fois les dispositions législatives et réglementaires et les pratiques administratives.

Sont reconnues comme potentiellement dommageables les mesures fiscales établissant un niveau d'imposition effective nettement inférieur au niveau général du pays concerné, y compris une imposition zéro. De tels régimes peuvent porter sur le taux d'imposition nominal, sur la base d'imposition ou sur tout autre facteur. Il convient en outre de vérifier si :

- des facilités particulières sont accordées exclusivement aux nonrésidents du pays considéré ou s'appliquent exclusivement aux transactions conclues avec des nonrésidents ;
- les facilités en question sont pour le reste totalement isolées de l'économie domestique, de sorte qu'elles n'ont aucune incidence sur l'assiette fiscale nationale;
- ces facilités sont disponibles même en l'absence de toute activité économique réelle ;
- les règles de détermination des bénéfices issus des activités internes d'un groupe multinational divergent des normes généralement admises sur le plan international, notamment les règles approuvées par l'OCDE ;
- le dispositif fiscal manque de transparence, notamment lorsque les facilités fiscales résultent d'une application moins rigoureuse des exigences légales par l'autorité administrative, sans que cette pratique soit rendue publique.

Par ailleurs, conformément aux principes de transparence et d'ouverture, les Etats membres doivent s'informer mutuellement des mesures en vigueur ou envisagées entrant dans le champ d'application du code. En outre, ils peuvent demander des précisions à leurs partenaires concernant toute mesure fiscale paraissant entrer dans le champ desdits paragraphes. Il reviendra à la Commission, à qui les Etats membres communiqueront également ces informations, d'en coordonner l'échange entre les Etats membres.

Le code de bonne conduite comprend aussi l'engagement des Etats membres de ne pas adopter de nouvelle mesure ou pratique fiscale dommageable. Ils doivent réexaminer en

outre leurs dispositions existantes et pratiques en vigueur à la lumière des principes énoncés plus haut et des conclusions de la procédure d'évaluation. Ils sont invités à modifier ces dispositions et pratiques chaque fois que c'est nécessaire, afin de supprimer toute mesure dommageable dans un délai maximal de cinq ans.

Enfin, les Etats membres s'engagent à coopérer pleinement dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale.

On remarquera que le champ géographique du code couvre non seulement le territoire de la Communauté, mais aussi les territoires dépendants ou associés, qui constituent parfois de véritables paradis fiscaux.

- Dans la droite ligne des propositions du « Paquet Monti », la Commission a présenté le 4 mars dernier une proposition de directive relative à un **régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et redevances effectués entre des sociétés associées d'Etats membres différents**⁽¹⁰⁸⁾. Ce sujet avait déjà fait l'objet d'une proposition de directive en 1990, qui avait finalement été retirée en 1994, l'unanimité ne pouvant être obtenue. La nouvelle proposition vise à éliminer les retenues à la source grevant les paiements d'intérêts et de redevances entre sociétés associées d'Etats membres différents. Au titre de la directive, ces paiements devraient toutefois être soumis à l'impôt dans l'Etat membre où est située l'entreprise qui en est bénéficiaire. Nouveauté par rapport à la proposition de 1990, la directive s'appliquerait aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre sociétés associées d'Etats membres différents y compris entre leurs établissements stables et non plus seulement, comme dans la précédente proposition, aux paiements effectués entre sociétés mères et leurs filiales. Les sociétés associées doivent être liées entre elles par la détention croisée de capital d'au moins 25% de ce capital.

- Enfin, la Commission européenne a présenté le 20 mai 1998 une **proposition de directive du Conseil visant à garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté**⁽¹⁰⁹⁾. Elle a pour objectif de freiner ainsi une concurrence fiscale de plus en plus sensible et durement ressentie par certains Etats membres à mesure que progresse la libéralisation des mouvements de capitaux.

Concrètement, les dispositions proposées s'appliqueraient uniquement aux intérêts versés dans chaque Etat membre à des personnes physiques qui résident dans un autre Etat membre. Sont ainsi couverts par la proposition de directive tous les intérêts transfrontaliers payés à des personnes physiques dans la Communauté sans tenir compte du lieu d'établissement du débiteur.

Plus difficile est la fixation d'un taux minimal commun d'imposition, compte tenu de la grande diversité des niveaux d'imposition. Comme l'indique le tableau suivant, ces taux vont de 50% dans certains cas en France, à 35% en Allemagne et à 0% au Luxembourg, au Pays-Bas ou au Danemark. Un équilibre délicat doit être trouvé entre un taux trop bas, qui pourrait être libérateur si le bénéficiaire ne déclare pas dans son pays de résidence le revenu perçu, alors qu'un taux trop élevé pourrait mettre à mal la compétitivité des places financières européennes. La Commission a proposé de fixer à 20% le taux minimal commun d'imposition.

⁽¹⁰⁸⁾ COM (1998) 67 final du 4 mars 1998/Document E 1042.

⁽¹⁰⁹⁾ COM (98) 295 final du 20 mai 1998/Document E 1105.

Si le Luxembourg ne veut pas aller au-delà de 10%, la France souhaite quant à elle que ce taux ne soit pas inférieur à 25%.

La Commission propose en tout cas aux Etats membres d'opter soit pour le régime de retenue à la source à un taux de 20%, soit pour le régime de l'information (fourniture d'informations à tout autre Etat membre dans lequel le bénéficiaire est résident). Il appartient aux Etats membres de choisir un seul et même régime et d'appliquer ce seul régime à tous les paiements d'intérêts effectués sur son territoire à des résidents de tout autre Etat membre. Un système de certificat établi par l'administration fiscale du pays de résidence attestant que le bénéficiaire a informé cette administration des montants d'intérêts à recevoir devrait moduler ce régime en faveur du bénéficiaire et lui permettre d'être imposé, s'il le désire, exclusivement dans l'Etat membre de résidence fiscale tout comme celui qui reçoit un paiement dans un Etat ayant opté pour le régime d'information.

Selon la Commission, l'efficacité de ce système ne peut être assurée que par la collaboration des opérateurs de marché, dans ce cas, l'agent payeur des intérêts. Celui-ci serait le plus à même de vérifier d'une manière simple et peu coûteuse si l'intérêt est versé à une personne physique et de lui demander de fournir la preuve de sa résidence fiscale.

LA FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE (INTÉRÊTS) DANS LES QUINZE ETATS MEMBRES

Etats membres	Retenue à la source pour les résidents	Montant des intérêts non taxables	Retenue à la source pour les non-résidents
Allemagne	30% en général, 35% pour les transactions directes, 25% pour les obligations convertibles	3.000 écus pour les isolés, 6.000 écus pour les couples mariés	0%
Autriche	25% sur la dette contractée à partir de septembre 1992	0%	0%
Belgique	15%	1.220 écus (dans certaines banques d'épargne)	0%
Danemark	0%	0%	0%
Espagne	25% (0% sur les bons du Trésor)	Information non disponible	0%
France	Entre 15% et 50%	1.200 écus pour certaines banques	0%
Finlande	28% sur les dépôts et les obligations	0%	0%
Grèce	15% pour les dépôts bancaires et les obligations des entreprises privées, 7,5% pour les obligations d'Etat	0%	15%
Irlande	27% sur les dépôts, 15% pour les dépôts de moins de 65.000 écus, 10% sur certains investissements spéciaux	0%	0% sur les dépôts si le non-résident demande une exemption
Italie	12,5% sur la dette du secteur public et des entreprises cotées en Italie, 27% sur les dépôts et obligations à court terme des entreprises privées	0%	0% dans les cas où les résidents sont taxés à 12,5%, 12,5% à 30% dans les autres cas
Luxembourg	0%	Information non disponible	0%
Pays-Bas	0%	Information non disponible	0%
Portugal	20% sur les obligations et les dépôts bancaires, 15% sur les prêts et les comptes courants	0%	20%
Royaume-Uni	20%	13.500 écus pour certains dispositifs d'épargne d'Etat	0% sur les comptes bancaires et sociétés de crédits hypothécaires ou 20% dans les autres cas
Suède	30% sur les intérêts bancaires	0%	0%

Source : Commission européenne.

Le chantier de l'harmonisation des fiscalités au sein de la Communauté a donc été réouvert, les Etats membres prenant conscience de l'acuité croissante des problèmes posés par la concurrence fiscale dommageable. Pour autant, cette harmonisation ne peut porter que sur des points précis qui faussent la concurrence, car elle n'a pas vocation à procéder à une uniformisation totale. Le champ d'action est donc à la fois important et étroit; important par le

péril qu'entraînerait un blocage des négociations; étroit parce que les Etats membres restent vigilants sur le maintien de leur souveraineté en matière fiscale.

CONCLUSION

« *Notre pays saura-t-il retrouver les chemins d'une croissance affermie et solidaire ?* ». Telle était l'interrogation qui, à l'automne dernier, concluait la première partie de mon rapport général. Indéniablement, la réponse est aujourd'hui positive et la politique budgétaire menée depuis l'été 1997 y a contribué.

Les choix de politique économique et sociale du Gouvernement ont donné à notre économie, dès l'été 1997, les moyens de développer ses potentialités et de bénéficier pleinement de l'amélioration du contexte économique.

La reprise de la consommation et de l'investissement, la hausse du pouvoir d'achat des salariés et les mesures sociales prises en faveur des plus démunis sont, en effet, tout autant des fruits de la croissance d'aujourd'hui que le gage de la croissance de demain.

Compte tenu de la dégradation de l'environnement international, installer la croissance dans la durée, tel est maintenant l'objectif premier de ce projet de budget, qui, à cette fin, s'articule autour de trois idées forces :

- stimuler aujourd'hui une **croissance solidaire** par **une progression maîtrisée de la dépense publique** ;
- préserver, à terme, la possibilité de mener une politique active de la dépense publique en poursuivant **la maîtrise des comptes publics** et la réduction des déficits ;
- favoriser le dynamisme de l'économie, en amorçant **la décreue des prélèvements obligatoires** et en réduisant les impôts pesant sur la croissance et l'emploi.

Ni laxiste, ni rigoriste, cette démarche équilibrée rompt avec les erreurs d'un passé récent. Elle peut permettre, dans un environnement lourd de menaces mais au sein d'une Europe qui peut desserrer l'étau de la spéculation, de tenir le cap du projet collectif qui a fait renaître la confiance dans notre pays: la croissance, l'emploi, la justice sociale, la modernisation de la société, la préparation de l'avenir.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- AUDITION DE MM. DOMINIQUE STRAUSS-KHAN, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, ET CHRISTIAN SAUTTER, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET

La Commission a procédé, le mercredi 9 septembre 1998, à 14 heures, à l'audition de **MM. Dominique Strauss-Kahn**, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et **Christian Sautter**, secrétaire d'État au budget, sur le projet de loi de finances pour 1999.

M. Dominique Strauss-Kahn a tout d'abord rappelé que, dans la préparation du projet de loi de finances pour 1999, le Gouvernement avait cherché à donner plus de temps à la discussion au sein du Parlement et que cette volonté s'était manifestée, à la fois, par la présentation générale de ce projet dès la fin du mois de juillet dernier et par une importante concertation avec la commission des Finances, notamment par le biais des rapports publiés par Mme Nicole Bricq, M. Edmond Hervé et votre Rapporteur général sur les questions mises à l'étude par le Gouvernement, respectivement la fiscalité écologique, la fiscalité locale et la fiscalité du patrimoine. Il a exprimé l'espoir que le conseil des ministres puisse adopter désormais le prochain projet de budget au mois de juillet, selon un calendrier proche de la pratique de nombreux pays voisins de la France. Il a souligné le souci particulier de transparence qui avait conduit le Gouvernement, non seulement à rebudgétiser des dépenses qui avaient fait l'objet de débudgétisations au cours des années récentes, mais également à inscrire en loi de finances des dotations comme les « crédits d'articles » qui n'y avaient jamais figuré, ceci pour répondre aux critiques du Conseil constitutionnel.

Abordant la question du contexte international, il a constaté que la crise en Asie, si elle ne s'aggravait pas, ne trouvait pas de solution et que l'émoi suscité par la crise russe était sans doute disproportionné à ses conséquences économiques, certes réelles, pour l'Europe. Il a estimé qu'une analyse rigoureuse des facteurs de crise impliquait de prendre en compte la situation spécifique de chaque pays. Il a ajouté que les nouveaux désordres internationaux reposaient la question de la mise en place de nouveaux instruments de régulation internationaux et justifiaient les deux orientations prises par le Gouvernement français le soutien de la croissance par la demande intérieure et l'engagement résolu de notre pays dans la construction de l'euro, facteur de stabilité et de protection des économies. Il a précisé que le Gouvernement, compte tenu des incertitudes internationales, avait fondé ses prévisions de croissance sur la même vision prudente que celle adoptée en 1998 et évalué le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) à 2,7% pour 1999, au lieu de 3,1% en 1998.

Le ministre a fait observer que le projet de budget était construit sur la volonté d'utiliser le plus efficacement possible les marges de la croissance qui avaient apporté, à législation fiscale constante, 74 milliards de francs de recettes fiscales spontanées supplémentaires. Il a indiqué que 16 milliards de francs seraient affectés à la baisse des impôts, à hauteur de 10 milliards de francs pour les ménages et de 8 milliards de francs pour les entreprises, compte tenu d'une augmentation du produit de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) de 2 milliards de francs, tandis que 21 milliards de francs seraient consacrés à la réduction du déficit à 2,3% du PIB ; il a confirmé que l'équilibre primaire serait atteint en 1999 et que le ratio dette/PIB baisserait à partir de 2000. Il a ensuite annoncé que les dépenses publiques seraient augmentées de 37 milliards de francs, 21 milliards de francs correspondant à la hausse des prix et 16 milliards de francs à une croissance réelle des dépenses, affectée principalement au financement de la réduction du temps de travail et des mesures de lutte contre l'exclusion, ainsi qu'au soutien de la demande intérieure. Il a fait remarquer que les effectifs civils seraient stabilisés, mais redéployés en direction de services publics, tels que la justice ou l'enseignement supérieur. Il a enfin déclaré que le taux des prélèvements obligatoires baisserait en 1999 de 0,2%, comme en 1998.

M. Dominique Strauss-Kahn a ensuite affirmé que les mesures fiscales du projet de loi de finances pour 1999 constituaient la réforme la plus importante depuis le début des années quatre-vingts, comme en témoignait le nombre d'articles fiscaux, deux fois plus élevé que de coutume, et que le Gouvernement avait d'ailleurs été contraint, pour ce motif, de prévoir l'insertion de certaines mesures, comme la réforme de la taxe d'habitation, dans le

collectif de fin d'année. Parmi les réformes de structures souvent envisagées de plusieurs parts et jamais encore réalisées, que le projet de loi prévoyait, il a cité la taxe professionnelle, la réduction des droits de mutation immobilière, la réforme de l'ISF et de l'assurance-vie, la baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la modification de l'avoir fiscal et la suppression de plusieurs impôts obsolètes. Il a également évoqué les mesures à préoccupation écologique, telles que le rattrapage de la fiscalité pesant sur le gazole. Enfin, il a mentionné particulièrement les mesures de simplification, illustrées notamment par la suppression de l'obligation de déclaration de la TVA pour les 500.000 entreprises ayant moins de 500.000 francs de chiffre d'affaires ou par celle de la déclaration de droit au bail, et qui auraient pour effet la disparition, en 1999, de 15 millions de formulaires.

M. Christian Sautter, secrétaire d'État au budget, a indiqué que parmi les dépenses prioritaires, les crédits consacrés à l'emploi et à la justice sociale seraient augmentés de 3,9% pour le volet « emplois-jeunes, réduction du temps de travail, allègement du coût du travail non qualifié », de 4,5% pour la santé et la solidarité, de 4% pour le logement social, de 32% pour la ville, tandis que les crédits relatifs à la lutte contre l'exclusion passeraient de 2,4 milliards de francs en 1998 à 7,7 milliards de francs en 1999. S'agissant de l'éducation, le ministre a annoncé que les crédits de l'enseignement scolaire croîtraient de 4,1%, notamment pour financer 60 000 emplois-jeunes, que ceux de l'enseignement supérieur augmenteraient de 5,5%, permettant le financement de 800 emplois supplémentaires et du futur plan social étudiant, et que ceux de la jeunesse et des sports bénéficieraient d'une hausse de 3,4%. Il a précisé que l'amélioration des conditions de la vie quotidienne des Français justifiait une augmentation des crédits de la justice de 5,6%, ainsi que la création de 930 emplois, mais aussi un accroissement des crédits de la sécurité publique de 3%, une augmentation des crédits de la culture permettant à ceux-ci d'atteindre 0,97% du PIB et un effort de près de 15% en faveur de l'environnement, à structure constante, donc compte non tenu du produit de la taxe sur les activités polluantes.

Ensuite, le ministre a évoqué les efforts de redéploiements concernant 30 milliards de francs et près de 2 400 emplois, au profit principalement du ministère de la justice et du budget de l'enseignement supérieur. Il a précisé que si la progression des dépenses de fonctionnement était limitée à 0,3%, les dépenses d'équipement augmenteraient, à nouveau, de 2,8%, après l'interruption intervenue en 1996 et 1997, tandis que les crédits consacrés à la défense seraient accrus de 21,2%, portant de 81 à 86 milliards de francs l'effort d'équipement militaire. Il a également fait remarquer que la hausse de la charge de la dette se limiterait à 2,4 milliards de francs, grâce à la modération des taux d'intérêt et à la réduction du déficit budgétaire.

Enfin, M. Christian Sautter a fait observer que les rebudgétisations opérées sur les recommandations réitérées du Conseil constitutionnel en 1994 et en 1997 atteindraient, pour 1999, près de 45,6 milliards de francs et affecteraient notamment le budget des services financiers et les charges de pensions des fonctionnaires de La Poste.

Votre **Rapporteur général** a exprimé sa satisfaction devant ce projet de budget qu'il a jugé en parfaite continuité avec les orientations défendues par le Gouvernement depuis quinze mois. S'interrogeant sur l'effet du contexte macro-économique mondial sur la croissance française, il a approuvé l'attitude prudente du ministre qui le conduisait à réviser légèrement en baisse sa prévision de croissance pour 1999. Estimant que, plus que la crise russe, la situation au Japon était porteuse de risques, notamment par la diffusion de ses effets à travers les économies asiatiques et latino-américaines, il a demandé au ministre s'il disposait de simulations capables d'évaluer les répercussions de la crise actuelle sur les finances publiques.

Il a fait observer que le désordre de l'économie mondiale montrait l'inadaptation des thèses libérales et validait la recherche, caractéristique de la politique française, d'un juste milieu dans l'encadrement de l'activité économique. Il a, d'autre part, souhaité savoir si la revalorisation du taux de croissance pour 1998 et l'augmentation des recettes fiscales qui en découlait amèneraient le Gouvernement à revoir à la baisse le niveau de déficit public prévu pour cet exercice. Il a interrogé le ministre sur la décomposition des 2,3% de déficit annoncés pour 1999. Il a enfin demandé des précisions sur les possibilités de baisse ciblée du taux de TVA et s'est enquis des résultats des négociations menées avec la Commission européenne sur l'extension du taux réduit aux services à domicile.

Répondant à votre Rapporteur général, **M. Dominique Strauss-Kahn** a considéré que la pérennisation de la crise en Asie constituait en soi un facteur de ralentissement de la croissance dans le reste du monde. Il a fait observer que, si les trois pays dans lesquels la crise était apparue – à savoir, la Corée, la Thaïlande et la Malaisie – s'acheminaient lentement, moyennant d'ailleurs un coût social bien plus important que prévu, vers un retour à l'équilibre, le Japon ne connaissait pour le moment pas d'évolution positive, ni de sa situation macro-économique, ni dans la restructuration de son système bancaire. Il a salué la grande détermination des dirigeants chinois à faire de leur pays un pôle de stabilité dans la région, notamment en maintenant la parité du yuan. Il a jugé que la crise russe, de nature essentiellement politique, aurait des effets très limités sur la balance commerciale et que le risque de propagation résultait bien davantage des investissements bancaires, même si les banques françaises étaient quatre fois moins engagées dans cette région que les banques allemandes, et surtout de la réaction globale des marchés et des épargnants. Il a conclu que l'évolution de l'économie mondiale n'était pas de nature à remettre en cause la croissance française, davantage poussée que par le passé par la demande interne.

S'agissant de l'exécution du budget 1998, le ministre a fait observer que l'amélioration de 0,1% du taux de croissance se traduisait directement par un supplément de recettes limité à environ 1,2 milliard de francs, mais que la contribution plus forte de la demande interne à la croissance entraînait des plus-values de TVA d'une ampleur beaucoup plus importante, et avait, par conséquent, autorisé le Gouvernement à ramener la prévision du taux de déficit public pour 1998 de 3 à 2,9% du PIB. Il a, par ailleurs, précisé que les 2,3% de déficit public prévus pour 1999 se décomposaient en 2,7% de déficit pour l'État, 0,25% d'excédent pour les collectivités locales et les autres organismes publics et 0,15% d'excédent pour les organismes de sécurité sociale, le Gouvernement prévoyant un retour à l'équilibre du régime général et le maintien des excédents pour les autres régimes.

M. Christian Sautter a rappelé que le Gouvernement avait pris en 1998 quatre mesures de réduction du taux de TVA, d'un coût total de 5 milliards de francs, d'une part, en étendant le taux réduit à la réhabilitation de logements sociaux et locatifs à l'achat de terrains à bâtir pour la construction de logements sociaux et à la construction de logements-foyers et, d'autre part, en modifiant le régime de crédit d'impôt pour l'amélioration des logements. Il a, en outre, précisé que le Gouvernement avait, d'ores et déjà, décidé d'étendre en 1999 le taux réduit aux abonnements de gaz et d'électricité, au traitement des déchets par tri sélectif, à l'appareillage des diabétiques et des handicapés et aux travaux d'amélioration de l'habitat exécutés par des bailleurs privés de logements sociaux. Il s'est, d'autre part, félicité que la Commission européenne n'ait pas opposé une réponse négative à la requête française visant à étendre le taux réduit aux services à domicile, en considérant qu'une

telle extension, si elle n'était pas conforme à la lettre du droit communautaire, répondait à son intention d'alléger la fiscalité pesant sur les secteurs de main d'œuvre.

Après avoir fait observer que le pic de croissance de la production industrielle avait été atteint au troisième trimestre 1997, **M. Philippe Auberger** a émis des doutes sur la fiabilité des prévisions de croissance retenues par le Gouvernement. Il a, par ailleurs, appelé le Gouvernement à davantage de prudence dans son évaluation des conséquences de la crise russe, observant que, pour le moment, aucune grande banque française n'avait publié l'état de ses engagements dans ce pays. Il a, d'autre part, souligné que le taux de croissance des dépenses retenu dans le projet de budget pour 1999 était le plus haut des trois dernières années et que, le Gouvernement n'ayant annoncé aucune économie significative au sein du régime d'assurance maladie, l'évolution des comptes de ce régime risquait de compromettre les 2,3% de déficit public annoncés. Il a fait part de son scepticisme devant l'évolution des prélèvements obligatoires, rappelant qu'en 1997 la part de ces prélèvements dans le PIB avait atteint 46,2% contre 46% prévus et que pour 1998 les plus-values de recettes ne permettraient pas de s'en tenir au taux annoncé de 45,9%. Il a, par ailleurs, regretté qu'un tiers de l'avantage tiré de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle soit annulé par la récente décision d'augmenter la cotisation minimale et de supprimer la réduction pour embauche et investissement. Il a, en outre, relevé la discrétion du ministre sur la réforme du quotient familial, dont il a jugé qu'elle toucherait plus de 200.000 familles ayant un enfant et gagnant 35.000 francs de salaire brut mensuel. Il a qualifié cette mesure de véritable provocation, au regard du projet de pacte civil de solidarité, qui, en étendant la possibilité de déclaration commune de revenus, entraînerait un coût fiscal de plusieurs milliards de francs. Il a fait observer que le plafonnement des avantages successoraux de l'assurance vie à 30% de l'ensemble de la succession aurait pour effet mécanique d'avantager les ménages les plus riches. Il a, en dernier lieu, souhaité disposer, avant la distribution du rapport de votre Rapporteur général, de la liste de l'ensemble des rebudgétisations annoncées par le Gouvernement et avoir des précisions sur les opérations de privatisation du Crédit lyonnais et, plus généralement, sur l'état du compte d'affectation spéciale enregistraient les recettes des privatisations.

Se félicitant de ce que le projet de loi de finances pour 1999 ait été préparé à la fois dans la sérénité et dans la concertation et que les travaux réalisés par Mme Nicole Bricq, par M. Edmond Hervé et votre Rapporteur général aient utilement contribué à ce texte, **M. Jean-Louis Idiart** a salué un budget qui soutiendra une croissance forte et créatrice d'emplois. Remarquant que les résultats observés cette année montraient que l'optimisme du Gouvernement, ainsi que les choix opérés par la loi de finances pour 1998, étaient pleinement justifiés, il a relevé que la croissance serait employée, en 1999, à réduire le déficit budgétaire, ce qui permettra d'atteindre l'équilibre «primaire» dès cet exercice, à renforcer de manière significative certains secteurs- tels l'environnement, la solidarité et la santé, la ville, le logement, l'enseignement scolaire et supérieur, la jeunesse et les sports, la justice et la culture -, afin de répondre aux attentes de nos concitoyens en matière de justice sociale, et, enfin, à réduire les impôts pesant sur les entreprises et sur les ménages. Il a souhaité que les entreprises bénéficiaires de la réforme de la taxe professionnelle soient incitées à s'engager effectivement dans la création d'emplois, que les allègements de TVA contenus dans le projet de loi de finances, qui vont dans le bon sens, puissent être étendus et que soit donnée une cohérence aux différentes réformes envisagées de la fiscalité locale, sur le fondement des travaux de M. Edmond Hervé.

Estimant que la croissance permettait de masquer les faiblesses de notre économie, à savoir la persistance d'un taux record de prélèvements obligatoires et le poids excessif des dépenses de fonctionnement de l'État, **M. Pierre Méhaignerie** a annoncé que les propositions de son groupe sur ce point rejoindraient l'excellente suggestion formulée par MM. Laurent Fabius, Jack Lang et Jacques Delors, visant à limiter le déficit budgétaire à 1,7% du PIB en 1999. Il s'est demandé pourquoi le Gouvernement avait privilégié un allègement de la taxe professionnelle, par rapport à la franchise de charges sociales sur les salaires proposée par M. Jacques Barrot. Il a estimé que cette réforme de la taxe professionnelle aurait moins d'incidences positives sur l'emploi que la franchise, comme le montre le rapport remis, au cours de l'été, par M. Edmond Malinvaud, qu'elle serait socialement injuste, dans la mesure où elle bénéficiera beaucoup plus aux professions libérales et entreprises de service où les salariés perçoivent des rémunérations élevées qu'aux entreprises présentes dans les secteurs industriels exposés à la concurrence internationale, où les salaires sont pourtant bien moins élevés, et qu'elle aurait enfin pour effet de déresponsabiliser les collectivités locales, dont la dépendance vis-à-vis de l'État sera accrue. Sur ce dernier point, il a relevé que l'importance qu'aura prise la DGF au terme de la réforme justifierait son indexation sur les salaires de la fonction publique, faute de quoi les collectivités locales seraient à nouveau obligées d'augmenter la pression fiscale.

Souscrivant pleinement aux objectifs d'emploi et de justice sociale retenus par le Gouvernement, **M. Christian Cuvilliez** a considéré que les questions posées en juillet dernier n'avaient pas encore reçu de réponses complètes. Il a regretté que la répartition des allègements fiscaux entre les entreprises et les ménages ne soit pas proportionnelle à l'effort fiscal exigé des uns et des autres. Il a plaidé, en conséquence, pour des baisses supplémentaires de TVA, notamment pour les services de proximité, d'autant que cette taxe frappe tout particulièrement les familles modestes, dont elle représente 13% du revenu. Il a jugé que les mesures de simplification fiscale étaient à la fois appréciables et appréciées et s'est déclaré sensible à la progression des dépenses dans le domaine social. Faisant part de ses interrogations sur la réforme proposée de la taxe professionnelle, il a indiqué qu'il aurait préféré, à la suppression pure et simple de la part salariale de l'assiette, une intégration, dans cette assiette, des actifs financiers, qui aurait maintenu, voire augmenté, le rendement de la taxe. Il a souhaité que la réforme comporte des mesures d'accompagnement assurant son plein effet sur l'emploi et empêchant d'alimenter soit la spéculation financière, soit le seul investissement. Il a enfin regretté que la question de la péréquation entre les taux par le biais de la taxe professionnelle d'agglomération, évoquée par le ministre de l'intérieur, n'ait pas encore été réglée.

Qualifiant le projet du Gouvernement de «budget des occasions manquées», **M. Marc Laffineur** a craint que l'hypothèse de croissance retenue ne soit trop optimiste, compte tenu des risques de contagion des crises asiatique et, surtout, russe. Estimant qu'il n'était plus possible de considérer qu'un bon budget était celui dont les dépenses progressaient, il a déploré que les dépenses ne soient pas réduites en 1999, ce qui aurait autorisé une politique plus ambitieuse d'allègements fiscaux. Relevant que l'hypothèse de 2,3% de déficits publics par rapport au PIB se fondait sur un excédent aléatoire des comptes des organismes sociaux, il a vivement critiqué la perte de crédibilité de l'État, résultant de la remise en cause de sa parole, que constituent, selon lui, les mesures proposées en matière d'assurance vie, d'autant que celles-ci auront également pour conséquence d'encourager la délocalisation des patrimoines. Convenant que la réforme de la taxe professionnelle diminuerait la pression fiscale sur les entreprises, il a cependant regretté que la compensation prévue pour les collectivités locales ne soit pas totale et redouté qu'un «effet de ciseau» ne se produise, sous

l'influence conjointe de la faible progression de la DGF et de la hausse des charges salariales. Abordant enfin l'allègement de la TVA sur les abonnements d'électricité, il a demandé s'il était exact que la Commission européenne souhaitait son extension à la consommation.

Se félicitant de l'ambition du Gouvernement, qu'illustre l'hypothèse de croissance de 2,7% retenue pour 1999, **M. Michel Suchod** s'est interrogé sur l'utilisation des marges offertes par la situation économique. Rappelant que, telle qu'elle était proposée par le projet de loi, la réforme de la taxe professionnelle aurait certainement été qualifiée, en d'autres temps, de « cadeau aux entreprises », il a rappelé que le rapport remis par M. Edmond Malinvaud, ainsi que l'expérience des mesures adoptées sous le Gouvernement de M. Édouard Balladur, montraient que l'effet de ce type de dispositif sur l'emploi est très incertain. Il a en conséquence évoqué la possibilité d'un aménagement du dispositif par un transfert de la part salariale sur la valeur ajoutée, qui permettrait de baisser la TVA ainsi que les charges sociales et de relancer la demande interne, seule de nature à conforter la croissance. Il a relevé que la prévision de croissance retenue par le Gouvernement traduisait une appréciation favorable de l'évolution de la crise en Russie, tout en remarquant que, depuis l'audition du ministre, le 22 juillet dernier, elle avait déjà été révisée à la baisse et que toute diminution supplémentaire ne pourrait d'ailleurs que contraindre excessivement les différents budgets.

Se demandant pourquoi l'accroissement des rentrées fiscales n'avait pas permis de relever les minima sociaux, **M. Yves Cochet** a salué les premiers pas accomplis vers une fiscalité écologique, souhaitant toutefois que le principe pollueur-payeur s'applique également à la consommation d'eau par les agriculteurs et se demandant si la taxe générale sur les activités polluantes servirait, le moment venu, de cadre à la future «écotaxe ». Soulignant que les crédits d'équipement militaire bénéficieraient, en 1999, d'une augmentation de 5 milliards de francs, il a estimé que l'abandon du Laser Mégajoule et des générateurs de rayons X, préconisé en son temps par le Premier ministre, serait une source appréciable d'économies. Il s'est enfin prononcé en faveur d'une réforme plus audacieuse de l'impôt sur le revenu, afin de conforter son statut d'impôt universel et républicain par excellence.

M. Dominique Strauss-Kahn a ensuite répondu aux intervenants.

A propos des prévisions de croissance du Gouvernement, il a indiqué que:

– il est toujours possible de contester les prévisions faites par le Gouvernement; cependant la relecture des propos négatifs tenus l'an dernier par des membres de l'opposition, et notamment par M. Philippe Auberger, sur la prévision de croissance avancée par le Gouvernement pour 1998, qui sera finalement dépassée, doit inciter les auteurs de critiques à la prudence ;

– aucune banque importante de quelque pays que ce soit n'a publié ses engagements en Russie et leur degré de couverture ; il existe tout au plus des statistiques globales sur l'engagement des banques par région ;

– la prévision de croissance présentée le 22 juillet dernier date du mois d'avril; ce n'est donc pas en quarante jours, mais en quatre mois, que le Gouvernement a été amené à réviser de 0,1% sa prévision pour 1999, la ramenant de 2,8 à 2,7%.

S'agissant de l'évolution des dépenses et de l'équilibre des finances publiques, le ministre a observé que :

– les dépenses de l'État ont fortement augmenté en 1995 et 1996, et ce, au demeurant, malgré des débudgétisations qui sont à l'origine de certaines des « rebudgétisations » proposées dans le budget 1999 ;

– il ne suffit pas d'invoquer, de façon générale, la nécessité de diminuer les dépenses publiques ; il faut préciser les coupes que l'on ferait, sauf à tomber dans des propos de « café du commerce » ;

– en tout état de cause, le ratio de la dépense de l'État sur le PIB continuera à diminuer en 1999, ce qui n'était pas le cas en 1995 et 1996 ;

– la prévision d'un retour à l'équilibre des régimes de sécurité sociale en 1999 s'explique, en sus des mesures de redressement prises par le Gouvernement, par l'évolution dynamique de leurs recettes, qui est directement liée à celle de la masse salariale et donc à la croissance ; après l'augmentation de 4% en 1998, cette masse augmentera de 4,3% en 1999 ;

– pour évaluer le partage entre ménages et entreprises des baisses d'impôt, il convient de prendre en compte les deux années 1998 et 1999 ; compte tenu de l'alourdissement de 32 milliards de francs des prélèvements sur les entreprises opéré en 1998, l'allégement de 8 milliards de francs proposé pour 1999 et la réduction, conformément à la loi, de 4 milliards de francs de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés conduiront tout de même à un alourdissement de 20 milliards de francs en deux ans, à comparer aux 10 milliards de francs d'allègements décidés au profit des ménages sur ces deux exercices ;

– le surcroît de recettes fiscales constaté en 1998 grâce à la croissance ne peut être affecté au relèvement des minima sociaux, car il existe d'autres dépenses à financer, comme le maintien à 1.600 francs de l'allocation de rentrée scolaire.

En ce qui concerne la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, il a précisé que :

– la décision du Gouvernement d'augmenter d'autres éléments de cette taxe, en particulier la cotisation minimale, ne peut pas être qualifiée de retour en arrière, car le coût brut de la mesure, soit 12 milliards de francs en 1999, avait, dès l'origine, été distingué de son coût net, soit 7,2 milliards de francs cette même année ;

– cette mesure a bien pour vocation de soutenir l'emploi directement (par l'allègement du coût du travail) et indirectement (en favorisant l'investissement), ce que devraient expliquer tous ses défenseurs, y compris ses partisans au sein de l'ancienne majorité ; l'opposer, en tant que « mesure de gauche », à la baisse des charges sociales, en tant que « mesure de droite », n'a pas de sens ; au contraire, le retour à l'excédent de la sécurité sociale pourrait permettre de procéder également à l'allègement des cotisations, afin de ne pas avoir à choisir, en matière d'emploi, « entre fromage et dessert » ; ce qu'il faut en revanche éviter, c'est de financer des baisses de charges sociales par des prélèvements sur les ménages qui ont, à l'instar de l'augmentation de la TVA décidée par le Gouvernement de M. Alain Juppé, un effet récessif et donc négatif pour l'emploi ;

– un sondage effectué pour le compte du ministère après l'annonce de cette mesure, en juillet dernier, a montré que 79% de nos concitoyens considéraient qu'il ne s'agissait pas d'un « cadeau aux entreprises », mais d'une disposition qui servirait l'emploi ;

– ce dispositif ne conduira pas à l'asphyxie des collectivités locales en effet, le Gouvernement a adopté vis-à-vis des collectivités locales une position qui rompt avec la rigueur du « pacte de stabilité » du Gouvernement de M. Alain Juppé. Plus précisément, la

compensation de la réforme de la taxe professionnelle se fera franc pour franc en 1999 et ensuite la dotation versée, à ce titre, aux collectivités locales sera indexée sur l'évolution de la dotation générale de fonctionnement. Compte tenu du mode d'indexation de celle-ci, les communes où l'emploi sera très dynamique recevront donc un peu moins de recettes, tandis que pour celles, moins favorisées, où l'emploi baisse ou stagne, le mécanisme de compensation induira une garantie de ressources et le dispositif aura ainsi un certain effet péréquateur;

– de façon générale, le degré d'autonomie des collectivités locales ne se mesure pas à leur pouvoir de décision en matière fiscale, mais à leur indépendance dans la détermination des choix de dépenses, comme aux Pays-Bas où les communes arrêtent librement leurs dépenses, mais ne votent aucune décision fiscale; la récente proposition de M. Jean-Pierre Fourcade, consistant à affecter aux communes une partie de l'impôt sur les sociétés, conduirait d'ailleurs à une situation de cet ordre ;

– il n'était pas possible d'envisager d'asseoir, même partiellement, la taxe professionnelle, qui est un impôt local sur la valeur ajoutée, puisqu'il est très difficile de déterminer celle-ci par établissement ;

– la réforme de la taxe professionnelle sera coordonnée avec l'institution de la taxe professionnelle d'agglomération étudiée par M. Jean-Pierre Chevènement; plus largement, l'ensemble des mesures envisagées en matière de fiscalité locale pourrait déboucher sur une réflexion générale sur le financement des collectivités locales.

En ce qui concerne la limitation de l'exonération de droits de succession attachée à l'assurance-vie, le ministre a considéré que :

– cette exonération n'a pas été instituée afin de permettre aux plus grosses successions d'échapper à l'imposition, mais pour favoriser, en son temps, le développement d'un produit nouveau ; il est donc légitime de la plafonner;

– le débat sur la rétroactivité de la loi fiscale n'est pas nouveau; il n'y a pas en l'espèce de rétroactivité au sens légal du terme, mais simplement la remise en cause d'une situation considérée par certains comme acquise.

M. Dominique Strauss-Kahn a, enfin, apporté les précisions suivantes:

– la réduction du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial est une mesure, arrêtée le 12 juin dernier, qui a été proposée par les associations familiales, lors de la conférence sur la famille. Cette réduction sera plus que compensée par le rétablissement des allocations familiales pour toutes les familles, puisque celui-ci coûtera 4,7 milliards de francs, contre 3,9 milliards de francs de recettes supplémentaires apportées par la mesure fiscale;

– le débat sur le pacte civil de solidarité va, enfin, fournir l'occasion, dont il se réjouit, d'une véritable opposition entre la gauche et la droite.

– les modalités de la privatisation du Crédit lyonnais ne sont pas encore fixées et la Représentation nationale en sera informée quand ce sera le cas; en tout état de cause, il n'y aura pas d'incidence sur le compte d'affectation spéciale destiné aux produits des privatisations, car le produit de celle du Crédit lyonnais servira au désendettement de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR); quant aux recettes du compte d'affectation spéciale, elles sont évaluées à 28 milliards de francs en 1998 et 17 milliards de francs en 1999 ;

– il existe effectivement un débat en cours, dans les instances communautaires, sur la conformité au droit européen d'une application du taux de TVA aux seuls abonnements à EDF-GDF ; la France estime ceci clairement conforme, même si l'on peut regretter que ce problème ait été créé par la décision de M. Edouard Balladur de relever, en 1994, au taux normal la TVA sur les abonnements;

– une application plus rigoureuse du principe pollueur/payeur en matière d'eau n'a pas pu être prise en compte dès 1999, ce qui n'empêcherait pas d'examiner des propositions nouvelles, éventuellement d'origine parlementaire, pour avancer dans le projet de budget 2000 ;

– s'agissant de la réforme de l'impôt sur le revenu, elle peut être, après la fiscalité locale, la fiscalité du patrimoine et la fiscalité écologique, au programme de travail des années suivantes, si c'est le souhait de la représentation nationale.

II.- AUDITION DE M. CHRISTIAN SAUTTER, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET

La Commission a procédé, le mardi 15 septembre 1998, à 18 heures, à l'audition de **M. Christian Sautter**, secrétaire d'État au budget, sur le projet de loi de finances pour 1999.

Votre **Rapporteur général** a tout d'abord interrogé le ministre sur le contenu du décret d'avance du 21 août dernier et ses incidences sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, notamment sur les dépenses en capital du budget de la Défense. Il s'est ensuite demandé si l'hypothèse d'un taux d'inflation de 1,3% pour 1999 n'était pas trop pessimiste, compte tenu de l'évolution de la conjoncture et, en particulier, du ralentissement de la croissance. Il a souhaité connaître l'impact sur les recettes de TVA et sur l'équilibre budgétaire d'une nouvelle diminution de la hausse des prix.

Il s'est félicité du coup d'arrêt mis par le projet de loi de finances pour 1999, comme par la loi de finances de 1998, à la dégradation constante du rapport des dépenses en capital à l'ensemble des dépenses de l'État, observée de 1993 à 1997. Il a ensuite demandé, pour 1998 et 1999, le montant des recettes de cessions des participations de l'État au sein du secteur public et des dotations versées pour la recapitalisation des entreprises publiques. Rappelant que la fixation à 11.000 francs, au lieu de 16.300 francs, du plafonnement de la demi-part de quotient familial était la traduction d'une décision acceptée par la Conférence sur la famille réunie sous la présidence du Premier ministre, le 12 juin dernier, et qu'elle était la contrepartie du rétablissement des allocations familiales sans conditions de ressources, il a souligné qu'elle frappait aussi certaines catégories, comme les veuves ou les anciens combattants, qui ne relèvent pas de la politique familiale. Aussi a-t-il demandé sur quelle argumentation le Conseil d'État s'était fondé pour estimer nécessaire la fixation du plafond à un montant uniforme, alors même qu'il existait déjà, pour l'imposition des contribuables isolés, un plafond distinct auquel le Conseil constitutionnel n'avait rien trouvé à redire.

Par ailleurs, votre Rapporteur général a souhaité que le Gouvernement communique à la Commission des finances le résultat des simulations relatives à l'impact de la réforme de la

taxe professionnelle. Il a rappelé que, lors de la précédente discussion budgétaire, le Secrétaire d'État au budget s'était déclaré prêt à débattre, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1999, de l'éligibilité au Fonds de compensation à la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA) de certains travaux urgents pour la sécurité publique. Tout en saluant l'intérêt manifesté par la Commission européenne pour l'application du taux réduit de TVA aux services à la personne, il s'est interrogé sur la portée réelle d'une mesure dont la mise en œuvre requérait le consentement unanime des États membres, alors, de plus, que les activités en cause étaient souvent le fait d'associations déjà exonérées de TVA. Il s'est enquis des perspectives de réalisation de l'idée, évoquée par le commissaire européen Mario Monti, d'une réduction de la TVA pesant sur les travaux de rénovation et de réparation de logements. Il a enfin demandé des précisions sur l'instruction, publiée ce jour même, relative au régime fiscal des associations.

Répondant à votre Rapporteur général, **M. Christian Sautter** a indiqué que le décret d'avance d'août dernier, de caractère essentiellement technique, redéployait 5 milliards de francs, dont 3,8 milliards de francs au titre des rémunérations de personnel du ministère de la Défense, 343 millions de francs pour le ministère de l'Éducation, le solde correspondant à des dépenses de manifestations et commémorations, telles que l'année de la France au Japon, la célébration de l'an 2000 ou le 80ème anniversaire de l'armistice du 11 novembre. Il a précisé que ces mesures étaient financées à hauteur de 4,357 milliards de francs par un arrêté d'annulation, le solde étant constitué par un prélèvement exceptionnel de 500 millions de francs sur l'AGEFAL et le produit, soit 179 millions de francs, de la vente du terrain Beaujon par le ministère de l'Intérieur.

Relevant que l'interrogation de votre Rapporteur général sur le caractère pessimiste d'une prévision d'inflation de 1,3% manifestait bien l'évolution de la conjoncture depuis quelques années, le ministre a fait valoir que cette prévision était conforme à l'appréciation portée par des organismes internationaux, comme l'OCDE ou le FMI, et qu'elle traduisait, en particulier, la forte baisse, en 1998, des prix du pétrole et des matières premières, qui devraient se stabiliser, voire même augmenter, en 1999. Il a relativisé les conséquences budgétaires d'une éventuelle surestimation de l'inflation, en rappelant que certaines recettes, comme l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu, étaient affectées de manière décalée par la hausse des prix et que d'autres, comme la TIPP, ne le sont pas du tout, par construction. Il a, en outre, rappelé qu'une variation d'un dixième de point entraînait une perte de recettes de TVA d'environ 600 millions de francs, à rapprocher du produit total de cette taxe, soit 670 milliards de francs. Il a, en outre, souligné que de nombreuses dépenses à caractère social, comme le revenu minimum d'insertion ou l'allocation aux adultes handicapés, étaient indexées sur la hausse des prix et que tout ralentissement de l'inflation impliquait, dès lors, de moindres dépenses à ces titres.

S'agissant des dépenses d'investissements, M. Christian Sautter a fait observer qu'elles augmentaient de 2,8% dans le projet de loi de finances pour 1999, soit 168 milliards de francs, alors que la croissance des dépenses de l'État était en moyenne de 2,3%. Il a précisé que cette augmentation était principalement due aux dépenses en capital du ministère de la Défense, qui passaient de 82 à 86 milliards de francs, les dépenses civiles en capital demeurant stables. Il a ajouté que l'appréciation portée sur l'évolution des dépenses civiles devait tenir compte des dotations inscrites dans les comptes spéciaux du Trésor, tels que le Fonds d'aménagement pour la région Île-de-France (FARIF) ou le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), gérés par le ministère de l'Équipement, du logement et des transports. Il a indiqué que le produit total attendu des cessions d'actifs du

secteur public s'élevait, en 1999, à 17,5 milliards de francs se répartissant entre la privatisation du GAN (9,5 milliards de francs, compte tenu de la nécessité de préserver les mécanismes de garantie), des cessions de participations minoritaires (5,5 milliards de francs) et du solde des opérations de France Télécom (2,5 milliards de francs). Il a précisé que les ressources du compte d'affectation spéciale (64 milliards de francs pour 1998 et 1999, dont 17,5 milliards de francs au titre de 1997, 43 milliards de francs au titre de 1998 et 3,5 milliards de francs de report de 1997 sur 1998) permettraient ainsi de recapitaliser, à hauteur de 30 milliards de francs, les entreprises publiques du secteur financier, de 23 milliards de francs les entreprises du secteur des transports et de 5 milliards de francs les entreprises du secteur minier. Il a rappelé que le produit de la privatisation du Crédit Lyonnais serait directement affecté au désendettement de l'Établissement public de financement et de réalisation (EPFR).

Convenant de l'impact particulier qu'aurait la diminution du quotient familial applicable à des catégories dignes d'intérêt, comme les anciens combattants ou les invalides, il a expliqué que le Conseil d'État avait jugé impossible, au regard de l'égalité devant l'impôt, de prévoir une diminution du plafond plus importante pour une famille avec enfants que pour une personne sans enfants et que le Gouvernement n'avait pas voulu courir le risque de l'annulation par le Conseil constitutionnel d'une mesure dont le produit, soit 3,9 milliards de francs, était tel que l'annulation de la loi de finances tout entière, par voie de conséquence, ne pouvait être exclue. Il a ajouté que l'application de la réduction du plafond aux invalides et anciens combattants toucherait de 25.000 à 30.000 ménages à partir d'un revenu mensuel de 35.000 francs et que le débat budgétaire serait l'occasion d'un réexamen de la question. Il a, ensuite, rappelé que les services du ministère des Finances étaient à la disposition de la commission des Finances et qu'ils étaient prêts, par conséquent, à procéder aux simulations sur l'impact de la réforme de la taxe professionnelle qui leur avaient été demandées.

En ce qui concerne l'évolution des critères d'éligibilité au Fonds de compensation de la TVA de certains travaux sur des cours d'eau non domaniaux, le ministre a exprimé son attachement au principe de la patrimonialité, qui conduit à réserver le reversement de TVA aux propriétaires des terrains, mais a rappelé l'existence des aides spécifiques, inscrites dans le programme décennal d'entretien des rivières, arrêté en juin 1994, renvoyant au débat parlementaire la question d'éventuelles évolutions.

M. Christian Sautter a ensuite évoqué la question de la diminution du taux de TVA pour les services rendus à domicile. Il a rappelé que le Gouvernement français avait attiré l'attention de ses partenaires européens sur ce problème, lors du Conseil de Luxembourg sur l'emploi de décembre dernier, conformément au programme national sur l'emploi, et qu'à la suite des démarches entreprises auprès de lui, le Commissaire européen chargé de la fiscalité, M. Mario Monti, avait répondu que la lettre du Traité ne permettait pas une telle mesure, mais que l'esprit des propositions de la Commission européenne était proche de la demande française. Il a, en revanche, souligné que les travaux de réparation et d'amélioration des logements couvriraient un champ plus vaste et que, si l'impact positif d'une éventuelle baisse de taux sur l'emploi, voire dans la lutte contre le travail clandestin, devait être reconnu, son coût était très important. Il a estimé que le crédit d'impôt sur le revenu, prévu dans la loi de finances pour 1998, en faveur des propriétaires et des locataires procédant à de grosses réparations dans leur résidence principale constituait une première réponse, équivalant à une réduction de TVA.

Le ministre a enfin exposé le contenu de la dernière instruction relative à la fiscalité des associations, dont il a considéré qu'elle apportait, après une longue période d'incertitude,

une clarification, que la multiplication des contrôles fiscaux rendait nécessaire, tout en respectant la lettre et l'esprit de la loi de 1901. Il a précisé que l'instruction détaillait les critères permettant de qualifier de commerciales les activités des associations et entraînant par là même leur assujettissement à la TVA, à l'impôt sur les sociétés et à la taxe professionnelle une rémunération des dirigeants excédant les trois-quarts du SMIC ; l'existence dans le voisinage d'une entreprise ayant une activité comparable et, enfin, en cas de doute, l'application de la règle des « quatre P », un produit et un prix comparables, un public proche de la clientèle d'une entreprise et une publicité s'apparentant aux méthodes commerciales. Il a annoncé que le Gouvernement renonçait aux contrôles fiscaux sur 3.000 associations, dont la bonne foi pouvait être reconnue et aux redressements auxquels ces contrôles avaient donné lieu. Il a enfin précisé que les associations avaient jusqu'au 31 mars 1999 pour mettre leurs statuts en conformité avec la nouvelle instruction ministérielle et que, dans chaque direction des services fiscaux, un fonctionnaire serait désigné comme interlocuteur pour conseiller les associations et porter sur le caractère commercial ou non de leurs activités un avis liant l'administration fiscale.

Après avoir fait observer que la taille remarquable du projet de loi de finances, 83 articles au total, promettait de longs débats en séance publique, **M. Philippe Auberger** a émis de sérieux doutes sur les prévisions de diminution du taux des prélèvements obligatoires en 1998 et 1999. Rappelant que l'augmentation des recettes fiscales attendue en 1999 s'élevait à 75 milliards de francs, il a estimé que la diminution du taux de prélèvement de l'État de 0,2 point en 1998 et 0,1 point en 1999 n'était guère crédible et jugé sujette à caution, au vu des évolutions des années antérieures, la baisse annoncée du prélèvement des collectivités locales.

Il s'est également interrogé sur la pertinence des prévisions d'évolution du revenu disponible des ménages (+4% en 1998 et + 4,2% en 1999), alors que, par exemple, la plupart des accords conclus en matière de réduction du temps de travail prévoyait une stabilisation des revenus sur une période de trois ans. Il a fait observer que ce probable optimisme en matière d'évolution du revenu disponible faisait douter du rétablissement des comptes de la sécurité sociale prévu par le Gouvernement.

Après avoir donné acte des efforts de rebudgétisation effectivement consentis par le projet de loi de finances, M. Philippe Auberger a indiqué ne pas comprendre pourquoi les recettes provenant du Crédit Lyonnais ne transitaient pas par le compte d'affectation spéciale retraçant les recettes de privatisation. De même, il a souhaité que cet effort de clarification concerne à l'avenir l'ensemble des relations financières entre l'État et les collectivités locales, ainsi que la contribution de la France au budget de l'Union européenne. Enfin, doutant de l'efficacité de la suppression progressive de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, il a estimé qu'un allègement de la taxe sur les salaires, qui représente environ 49 milliards de francs, constituerait un stimulant plus efficace à la création d'emplois.

Évoquant les récents propos tenus par le ministre des affaires étrangères sur l'insuffisance des moyens des banques centrales et des institutions financières internationales face aux « tourbillons » incessants des masses monétaires, **M. Daniel Feurtet** s'est interrogé sur les moyens de remettre de l'ordre dans les mouvements internationaux de capitaux.

Rappelant le rôle important joué par les collectivités locales dans la croissance et l'investissement, il a souhaité que la part de la croissance qui leur est redistribuée soit plus significative, afin qu'elles puissent continuer à participer pleinement à la création d'emplois et

au soutien de la croissance durable. Il s'est également déclaré préoccupé de la disparition de la dotation globale d'équipement et a demandé si le rétablissement d'un concours comparable pouvait être envisagé. Tout en reconnaissant que la disparition de l'assiette salariale pouvait être un stimulant de nature à encourager le civisme des chefs d'entreprises, il s'est néanmoins interrogé sur les moyens de mesurer ses conséquences réelles sur l'emploi. Il a appelé de ses vœux une réflexion globale sur le moyen de réalimenter la taxe professionnelle et d'éviter qu'une part croissante en soit supportée par l'État. Afin qu'elle reste un impôt favorable à l'emploi et à l'investissement, il a estimé nécessaire de réfléchir à la détermination de nouvelles assiettes, notamment en prenant en compte les actifs financiers. Il a insisté sur le fait que la taxe professionnelle devait rester sous la responsabilité des collectivités locales et considéré que le rôle de l'État était d'assurer la péréquation.

Se déclarant préoccupé par le fait que de moins en moins de personnes payent la taxe d'habitation, M. Daniel Feurtet a souhaité qu'une réflexion s'engage de manière à ce que chaque famille – fut-ce modestement – se sente associée à la vie communale, dont elle attend des services collectifs. A défaut, il a craint qu'une opposition grandissante entre celles qui payaient et celles qui ne payaient pas ne fasse courir de grands risques à la solidarité communale.

M. François Loos, après avoir jugé que le projet de budget était trop optimiste et augmentait les dépenses, alors qu'il conviendrait de les réduire, a relevé une contradiction entre la taxation nouvelle du gaz de pétrole liquéfié et du gaz naturel véhicules et la création d'un amortissement exceptionnel pour les véhicules fonctionnant en bicarburant.

A propos de la part de la croissance du PIB attribuée aux collectivités locales, il a fait observer que la prise en compte des traitements versés aux fonctionnaires territoriaux, qui représentent en moyenne plus de 40% des dépenses des collectivités locales, aboutissait à réduire, de fait, le montant de l'enveloppe normée attribuée à ces collectivités, diminuant ainsi d'autant leur marge de manœuvre.

Indiquant qu'il partageait certaines analyses de M. Daniel Feurtet, **M. Pierre Méhaignerie** a estimé que, pour des salariés à ressources modestes, l'incitation au retour à l'emploi n'était actuellement pas suffisante. Il a rappelé que des études britanniques et danoises avaient conclu qu'il fallait une incitation d'un montant d'au moins 35% supérieur au revenu de remplacement pour assurer un tel retour et a jugé que la France était encore loin d'atteindre ce chiffre.

Regrettant ensuite, avec M. François Loos, que les collectivités locales voient leur marge de manœuvre, et donc leur autonomie, se réduire encore, il a suggéré que la dotation globale de fonctionnement soit à l'avenir indexée sur les traitements de la fonction publique, dont le Gouvernement fixe lui-même la progression et le niveau, ajoutant que l'enjeu était la sauvegarde de la confiance entre les collectivités locales et les populations.

Sans revenir sur le débat né de la réforme de l'assurance vie, il a insisté enfin sur la nécessité de réfléchir à des mécanismes favorisant la transmission des entreprises. Jugeant que bien souvent, les chefs d'entreprise avaient avantage à vendre plutôt qu'à transmettre leurs biens, il a plaidé pour la mise au point d'un «pacte d'entreprise», susceptible de redonner confiance aux entrepreneurs.

Mme Nicole Bricq s'est félicitée tout d'abord que le projet de budget favorise à la fois l'emploi et l'investissement, accompagnant ainsi la croissance revenue. Puis, à propos de la

fiscalité écologique, elle a souhaité que le rééquilibrage des taxes sur le gazole ne soit pas l'arbre qui cache la forêt: soulignant les avancées sur la bicarburation, elle a estimé indispensables d'autres mesures incitatives, ainsi que des dispositions plus fortes en matière de protection des sols et des paysages.

Rappelant que l'augmentation de deux points du taux normal de TVA avait représenté un prélèvement supplémentaire d'environ 60 milliards de francs, elle a jugé ensuite que les mesures prévues dans le projet de loi de finances, représentant une diminution de 10 milliards de francs, ne devaient constituer qu'un début. Consciente des contraintes européennes, elle a néanmoins souhaité que toutes les possibilités permises par la sixième directive européenne sur la TVA soient explorées. Évoquant la baisse de la TVA sur l'abonnement EDF, elle s'est prononcée en faveur de son extension aux réseaux de chaleur. Elle a estimé également que la baisse de la TVA sur les opérations de tri sélectif ne présentait qu'un intérêt limité, si elle n'était pas appliquée à l'ensemble des opérations de valorisation énergétique des déchets, alors même que la loi de 1992 avait incité les collectivités locales à mener ces actions de façon conjointe. Enfin, elle a fait observer que d'autres handicaps, notamment la surdité, pourraient être pris en compte dans le cadre de la diminution de la TVA sur certains appareils.

M. Michel Bouvard s'est demandé, au vu de la réponse du secrétaire d'État au budget, comment le Gouvernement allait pouvoir aborder la question de l'éligibilité au FCTVA des travaux réalisés par les collectivités locales sur les cours d'eau domaniaux, classés en voies navigables non fréquentées. Il a rappelé que le prélèvement de TVA supplémentaire de 60 milliards de francs avait été décidé au moment où certains contestaient l'applicabilité à la France des critères de Maastricht et a constaté que, trois ans après, seuls 10 milliards de francs avaient été restitués. Appuyant l'idée d'une application du taux réduit aux réseaux de chaleur, il s'est félicité de voir le Gouvernement reprendre une de ses propres suggestions de l'an passé, en proposant que les travaux d'amélioration de l'habitat réalisés avec une subvention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) bénéficient de ce taux. Il s'est interrogé sur la pertinence des objections faites à l'application d'une mesure semblable à la restauration, alors que certains États entrés après la France dans l'Union européenne avaient pu décider une telle réduction après leur adhésion, et a estimé que cette mesure permettrait à la fois d'augmenter le nombre d'emplois et de lutter contre l'économie souterraine.

Il a ensuite demandé au ministre des précisions sur le champ d'application du dispositif destiné à se substituer à l'amortissement «Périssol» et a suggéré son extension à l'immobilier de loisir. Il s'est ému des idées récemment avancées en sa présence par le directeur général des collectivités locales, en vue d'une éventuelle péréquation de la compensation de la suppression graduelle de la part salariale dans l'assiette de la taxe professionnelle. Enfin, il a déploré que le parallélisme entre les évolutions de la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale ne soit pas respecté, alors que, si un village qui meurt fait moins de bruit qu'une banlieue qui brûle, sa disparition est aussi dommageable.

M. Dominique Baert a questionné le ministre sur les raisons de la disparition du fonds de soutien aux hydrocarbures et son intégration au budget général, sur l'augmentation de 600 millions de francs des recettes du Fonds d'aménagement de la région Île-de-France (FARIF) prévue pour 1999 et sur les motifs de la création du nouveau compte d'affectation spéciale, intitulé Fonds d'intervention, pour les aéroports et le transport aérien.

M. Gérard Saumade a déploré qu'on se croie obligé de s'excuser parce que le projet de loi de finances augmente la dépense publique, alors qu'on n'en a jamais eu autant

besoin. Il a mis au défi les adversaires de cette dépense d'exposer clairement leurs intentions quant à la privatisation de services publics essentiels, comme l'enseignement, la santé ou la police. Il a ajouté que, paradoxalement, le développement de la concurrence internationale obligeait tous les pays à mener une politique publique forte et dynamique. Abordant le problème de la réforme de la taxe professionnelle, il a constaté que le consensus sur la nécessité de changer cet impôt imbécile, contraire à l'emploi et à l'investissement, ne se traduisait toujours pas malheureusement par une réforme d'envergure. Il s'est prononcé pour la substitution à l'actuelle taxe professionnelle d'un impôt sur la valeur ajoutée, collecté et ensuite réparti par l'État, seul gage à ses yeux d'une véritable péréquation et du respect des exigences d'aménagement du territoire. Il a conclu en estimant que des modifications par trop discrètes et partielles ne pourraient que conduire à la perpétuation des critiques.

M. Maurice Adevah-Poeuf, après avoir exprimé son soutien à l'architecture générale du projet de loi de finances et à la logique de la réforme appliquée à la taxe professionnelle, a estimé opportun un aménagement de ses modalités. Il a interrogé le ministre sur sa position vis-à-vis d'éventuels amendements parlementaires visant à intégrer dans la réforme proposée par le Gouvernement une forme de dégrèvement, à masse constante, dans une perspective de sauvegarde de l'autonomie de décision des collectivités locales. Il s'est enfin interrogé sur les motifs de la disparition du fonds de soutien aux hydrocarbures.

M. Gilbert Gantier s'est demandé comment la diminution à 11.000 francs de l'avantage maximal procuré par l'application du dispositif fiscal de quotient familial pouvait être jugée compatible avec une véritable politique familiale.

Répondant aux intervenants, **M. Christian Sautter** a notamment précisé que :

– le nombre important d'articles fiscaux contenus cette année dans le projet de loi de finances traduit la volonté de réforme du Gouvernement, mais ne conduirait pas cependant à un alourdissement des textes en vigueur, puisque 60 articles du code général des impôts devraient être abrogés ;

– le délai supplémentaire laissé cette année au Parlement pour examiner le projet de loi de finances devrait permettre aux parlementaires de démontrer la réalité des intentions du Gouvernement de diminuer le taux des prélèvements obligatoires de 0,1 point en 1998 et 0,2 point en 1999 ;

– il est peu probable que les accords d'entreprises conclus dans le cadre de la loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail aboutissent à une stabilisation, et encore moins, à une diminution de la masse salariale versée par les entreprises ;

– il ne voit pas l'intérêt d'inscrire les recettes de privatisation du Créditlyonnais dans le compte d'affectation spéciale, dans la mesure où celles-ci devraient revenir automatiquement à l'établissement public de financement et de réalisation, cependant, la proposition de comptabiliser les prélèvements sur recettes, tant aux collectivités locales qu'au budget de l'Union européenne, au sein du budget de l'État, mérite réflexion ;

– l'existence de la taxe sur les salaires s'analyse comme la contrepartie d'une non-imposition à la TVA ;

– le Gouvernement est préoccupé par le risque d'instabilité du système monétaire international, faute d'un minimum de règles du jeu, dont la situation actuelle, comme l'a rappelé le Premier ministre, souligne la nécessité. Après la déclaration commune des ministres

des Finances du G7, reprise par le Président des États-Unis, de nouveaux progrès restent à faire ; il convient en particulier de soutenir le FMI, qui a la capacité d'intervenir pour éteindre les foyers de crise ;

– alors que le « pacte de stabilité » arrêté par le précédent gouvernement privait les collectivités locales, par décision unilatérale, de toute participation aux fruits de la croissance, le contrat de croissance et de solidarité, qui lui a été substitué, présentait le mérite d'associer ces collectivités aux progrès de la croissance et d'établir ainsi une relation de confiance avec l'État ;

– dans le sens de la taxation des actifs financiers, un article du projet de loi de finances prévoit une diminution de 50 à 45% de l'avoir fiscal au préjudice des entreprises, effectuant des placements complètement indépendants de leur activité économique;

– dans le cadre de la réforme proposée de la taxe professionnelle, les collectivités locales garderont la maîtrise des deux tiers de cette taxe. En « sanctuarisant » la compensation de la taxe professionnelle dans la dotation globale de fonctionnement, le Gouvernement va plutôt dans le sens d'une compensation pérenne, qui ne sera pas à la merci des circonstances, comme peuvent l'être certains autres mécanismes compensateurs d'abattement de taxe professionnelle, décidés en 1987;

– il peut être préoccupant que certains ne paient aucun impôt local, alors qu'ils attendent légitimement des services de la collectivité locale; l'idée de taxe d'habitation minimale, évoquée par M. Daniel Feurtet, ouvre une piste de réflexion pour une question qui pourrait être abordée dans le cadre de la discussion du collectif budgétaire;

– loin d'alourdir l'imposition du GPL ou du gaz naturel, le projet de loi de finances propose la création, dans le sens des propositions faites par Mme Nicole Bricq dans son récent rapport d'information, d'un amortissement exceptionnel des véhicules fonctionnant grâce à ses énergies non polluantes. 1998 n'est que l'an I de la fiscalité écologique; l'an II pourrait voir l'extension du champ de la taxe générale sur les activités polluantes, qui est presque exclusivement, pour l'heure, le regroupement de taxes existantes, de sorte qu'il serait possible d'y introduire des mesures punitives ou incitatives pour l'évolution des sols et des paysages;

– le doublement du rythme de croissance de la dotation globale de fonctionnement (1,4% de progression de 1997 à 1998, contre 2,8% de 1998 à 1999) constitue un effort substantiel en direction des collectivités locales;

– le projet de réduction du taux de TVA sur les réseaux de chaleur a fait l'objet d'une démarche insistante du Gouvernement auprès du Commissaire européen chargé de la fiscalité, le Gouvernement n'est pas hostile à une extension de la mesure proposée pour la TVA sur le tri sélectif ;

– l'abaissement du taux de TVA sur les appareillages de certaines personnes handicapées répond à la demande de nombreux parlementaires; la possibilité d'étendre cette mesure à d'autres types d'appareillage peut être étudiée ;

– sur l'application du taux réduit de TVA à la restauration, le Commissaire européen a fait une réponse négative, en précisant que ce secteur ne figurait pas parmi les activités de main-d'œuvre auxquelles la Commission songeait de manière privilégiée une insistance

excessive pourrait au demeurant avoir des effets négatifs, compte tenu de l'assiette effective de la taxe ;

– la hausse de deux points de TVA décidée en 1995 a provoqué, en 1996, une baisse du revenu disponible brut des ménages et a ainsi brutalement freiné la croissance, alimentée pour les deux tiers par la consommation des ménages ; à l'inverse, les baisses du taux de TVA proposées dans le projet de loi de finances pour 1999, estimées à 10 milliards de francs, constituent un effort important ;

– en aménageant le dispositif dit «amortissement Périssol », le Gouvernement s'est donné pour priorité d'accroître le parc de logements sociaux privés, pour développer l'offre de logements destinés à la résidence principale de ménages modestes ou moyens; l'extension de cet amortissement à l'immobilier de loisir n'a pas de rapport avec cet objectif prioritaire;

– dans la mise au point du mécanisme de compensation de la taxe professionnelle, le Gouvernement a visé la simplicité; c'est pourquoi, il l'a fondé sur une photographie des bases de 1999 et des taux de 1998 de cette taxe. La compensation aura lieu chaque année, sur une période de cinq ans, en indexant cette référence sur la dotation globale de fonctionnement. En ce sens, comme l'a déclaré, le 9 septembre dernier, M. Dominique Strauss-Kahn devant la commission des Finances, la compensation procurerait aux communes victimes de pertes d'emploi une ressource supérieure au produit de taxe professionnelle que leur aurait assuré le droit actuellement en vigueur. Elle renforce donc la péréquation entre collectivités riches et collectivités pauvres ;

– la suppression de la part salariale dans l'assiette de la taxe professionnelle équivaut pour le secteur du bâtiment et des travaux publics à une diminution de 48% du montant de cette taxe, dont l'impact sera d'autant plus fort que ce secteur emploie trop de main-d'œuvre ;

– on ne peut parler sans contradiction de dégrèvement à masse constante. Recourir à la technique du dégrèvement introduirait un aléa inopportun quant à l'évaluation de l'impact de la mesure de taxe professionnelle et serait, de surcroît, une source de complication inutile pour les entreprises ; pour ces raisons, la solution du dégrèvement ne correspond pas au choix du Gouvernement ;

– la suppression du fonds de soutien aux hydrocarbures et l'intégration corrélative de la taxe additionnelle à la TIPP constituent des mesures de simplification;

– s'il est vrai que l'existence d'infrastructures et de services publics de qualité sont des facteurs attractifs pour l'investissement étranger, il faut savoir raison garder; l'augmentation de 1% en francs constants du budget représente d'ailleurs un coup de pouce non négligeable pour la croissance;

– le produit de l'abaissement du plafond du quotient familial à 11.000francs peut être évalué à 3,9 milliards de francs, alors que la suppression de la condition de ressources représente une dépense de 4,7 milliards de francs, ce qui correspond à un transfert de 800 millions de francs au profit des familles; ces mesures font partie d'une politique familiale cohérente avec les propositions issues de la conférence sur la famille de juin dernier

– un effort substantiel a été consenti en faveur des communes rurales; la progression de la dotation de solidarité rurale dans le projet de loi de finances (2,2milliards de francs, soit

une augmentation de 25% par rapport à 1998) témoigne par son ampleur de l'intérêt manifesté par le Gouvernement à l'égard de ces communes.