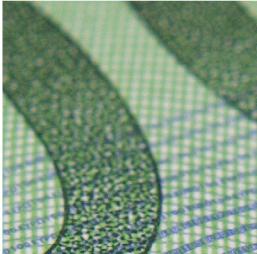


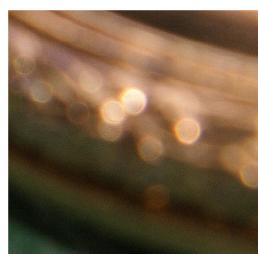
LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



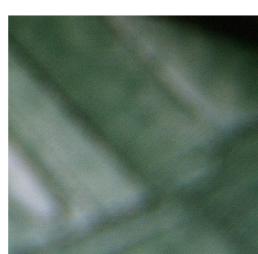
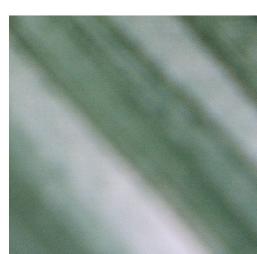
LA DETTE : *un pont entre passé et avenir*



Michel Lamy



Juin 2012



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2012-12

NOR : CESL1100012X

Mercredi 20 juin 2012

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 13 juin 2012

LA DETTE : UN PONT ENTRE PASSÉ ET AVENIR

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

M. Michel Lamy, rapporteur

au nom de la

section de l'économie et des finances

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 14 juin 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'économie et des finances la préparation d'un avis sur *La dette : un pont entre passé et avenir*. La section de l'économie et des finances, présidée par M. Hugues Martin, a désigné M. Michel Lamy comme rapporteur.

Sommaire

■ Avis	4
Introduction	4
↓Analyse et évolution de la dette	6
■ Historique	6
■ Les usages de la dette publique	6
■ Le contexte macro-économique avant la crise actuelle	7
■ La crise actuelle et le creusement des déficits publics	10
■ Qui est endetté ? Qui finance la dette ?	14
↳ La dette des agents non financiers	16
↳ Le financement	19
■ Face à la dette, des actifs (des richesses)	20
■ La soutenabilité de la dette publique française	21
↳ État des lieux	21
↳ Charge et service de la dette	25
↓Préconisations	28
■ Décider vite, afficher des mesures, agir en profondeur, s'y tenir	28
■ Éviter les écueils d'une austérité aveugle qui provoquerait une récession	29
■ La dimension européenne est un élément clé de la réussite	30
■ Rationaliser les dépenses publiques	36
■ Modifier le rôle des agences de notation	38
■ Stimuler la détention de titres français par les résidents	38

Conclusion	39
■ Déclaration des groupes	40
■ Scrutin	59
Annexe	61
Liste des personnalités entendues	66
Bibliographie	67
Table des sigles	68

LA DETTE : UN PONT ENTRE PASSÉ ET AVENIR

Avis

Introduction

Avec un montant de 1 717 milliards d'euros en 2011, la dette publique de la France fait l'objet de toutes les attentions. Elle n'en mérite pas moins un traitement équilibré et, autant que faire se peut, dépassionné. Il convient d'aborder ce sujet en privilégiant un raisonnement à long terme et non en s'abandonnant à l'émotion de l'instant ou aux jugements partisans et péremptoires.

Si un chapitre évoque les différentes formes de dette et les liens qu'elles entretiennent entre elles, c'est sur les dettes publiques que portera cet avis. Il faut en effet se souvenir que, si la dette publique a connu une spectaculaire croissance dans les cinq dernières années, c'est en raison d'une crise préalable de la dette privée dans la plupart des pays de l'OCDE.

Rappelons quelques définitions afin de préciser les contours de notre analyse.

La dette publique est l'ensemble des engagements financiers, à court, moyen et long terme, pris par l'ensemble des administrations publiques : État, Organismes divers d'administration centrale (ODAC), Collectivités territoriales et Organismes divers d'administration locale (ODAL), organismes de sécurité sociale. Cet ensemble prend, en comptabilité nationale, le nom « Administrations publiques (APU) ». La dette publique, au sens du Traité de Maastricht, correspond à ce concept en termes bruts. Si l'on déduit de ces engagements les avoirs et créances financiers des APU, on obtient la dette nette. Dans les deux cas, il s'agit de stocks appréciés à une date donnée.

Le déficit public se réfère au solde de l'ensemble des flux financiers d'une année budgétaire (en France, égale à une année civile en première approximation), c'est-à-dire à l'ensemble des dépenses moins l'ensemble des recettes publiques.

Il s'agit d'analyser avec rigueur les caractéristiques de la dette et son évolution. Sur un tel sujet, la dramatisation aggrave le mal qu'elle prétend résoudre et précipite l'effondrement de l'économie des pays concernés, voire de celle de ses voisins. Nonobstant le caractère dramatique des finances publiques de la Grèce, sa situation au sein de la zone euro illustre les risques systémiques de réactions inadaptées.

Un traitement approprié et résolu des problèmes de dette, publique ou privée, doit être mis en œuvre si l'on veut éviter durablement les catastrophes, de lourdes conséquences financières et économiques ainsi que des répercussions politiques avec des dérives extrémistes. Ceci exige une prise de conscience lucide et courageuse de l'ensemble de la société afin que les remèdes à y apporter soient acceptés au regard de l'intérêt général. En particulier, les actions entreprises pour résoudre les difficultés doivent respecter une plus grande transparence pour que chacun soit convaincu que les efforts, le cas échéant, seront équitablement répartis.

La dette doit être ramenée à un niveau soutenable pour les finances publiques et la dépendance de l'Etat vis-à-vis des marchés financiers doit être limitée. À ces conditions, la dette publique peut générer des bénéfices futurs en termes d'utilisation des infrastructures, de recherche et d'innovation, de bien-être social apporté par des services publics efficaces et en favorisant une croissance responsable et durable. Cependant, sous certaines conditions (situation du pays, montant de la dette, taux d'intérêt réel...), la dette devient un réel handicap et peut compromettre durablement la croissance. Il faut donc veiller continûment au bien-fondé de l'endettement et à sa bonne utilisation mais aussi à sa soutenabilité.

La première partie de cet avis est consacrée à poser un diagnostic aussi objectif que possible, en envisageant le problème de la dette dans une optique de long terme et en tentant d'expliquer les causes de la situation actuelle, en Europe et spécialement en France. Le CESE, dans une seconde partie, formule des propositions susceptibles de permettre une gestion efficace de la dette publique et sa réduction afin de retrouver des marges de manœuvre.

Analyse et évolution de la dette

Historique

Le problème de la dette n'est pas nouveau. Au cours des siècles, la dette publique est souvent apparue comme une nécessité pour gérer un pays et organiser la vie des hommes et des femmes, qu'il se soit agi de faire face à l'imprévu (catastrophes, guerres) ou qu'elle ait permis d'anticiper des investissements nécessaires que seule la puissance publique peut engager en raison d'une rentabilité insuffisante à court terme.

Parfois, les efforts réalisés pour apurer les dettes passées ont généré des conflits. L'histoire montre aussi que les schémas de progression de la dette publique peuvent prendre de multiples voies. Après la Grande Guerre, en 1920, l'endettement atteignait 170 % du PIB en France, 138 % au Royaume-Uni et seulement 28 % aux États-Unis. La croissance euphorique des années 20 Outre Atlantique avait fait diminuer la dette de l'État ; par contre, l'endettement privé des entreprises et des ménages avait flambé sur fond de spéculation, y atteignant 250 % du PIB. Dans les années 30, dans la foulée de la crise de 1929, la dette publique américaine se mit à progresser elle-aussi fortement. Elle prit ainsi le relais de la dette privée, dont la croissance était freinée par le vote du *Glass Steagall Act* en 1933, qui établissait une stricte séparation entre les banques de dépôt et les banques d'affaires.

Durant ce qu'il est convenu d'appeler les Trente glorieuses en France, la dette n'a pas dérapé. Il est vrai que la France avait alors une tradition d'équilibre budgétaire d'autant plus facile à respecter que la croissance était forte. Il est intéressant de voir comment la dette publique s'est fortement accrue depuis les années 80 jusqu'à nos jours, et cela pratiquement dans tout le monde développé.

Les usages de la dette publique

L'endettement public peut être utile. La dette sert à relier les différents moments de la vie économique et sociale de manière inter-temporelle, notamment pour les investissements lourds. La dette d'un État n'est pas seulement un poids, c'est aussi, lorsqu'elle sert à investir judicieusement, un acte de foi dans l'avenir.

L'État a un horizon infini car son existence n'a pas de limite dans le temps. Il peut intégrer dans ses choix des externalités et des critères non pris en compte par les calculs économiques classiques. L'État, en outre, assure la solidarité intergénérationnelle par le couple emprunt-impôt.

La dette publique sert, conjointement avec les prélèvements obligatoires, à financer des services publics (défense, sécurité, enseignement...), la protection sociale, les investissements d'infrastructures et plus généralement elle contribue à l'application des politiques économiques, sociales et environnementales. Ainsi, elle peut servir à lisser les chocs économiques éventuels de façon à enregistrer la croissance la plus harmonieuse possible. Cela sous-entend évidemment que les périodes fastes devraient permettre d'alléger le poids de la dette antérieure et non de dépenser davantage, l'État devant avoir le souci de maintenir la confiance des citoyens et des créanciers dans la qualité de sa gestion et donc d'analyser la pertinence des causes d'endettement.

En théorie, l'État et les collectivités territoriales peuvent lever des ressources de manière plus importante que les agents privés. « *L'endettement lié à du vrai investissement est normal, légitime et nécessaire* », selon Gilles Carrez, sous réserve que l'investissement soit porteur d'une création de richesse supplémentaire pour répondre aux besoins sociaux et économiques.

Un investissement, financé par la dette, qui permet de développer des infrastructures ou des conditions utiles à l'activité économique, générera un retour sur investissement, permettant à la fois de meilleures performances économiques et un surcroît de recettes fiscales, générateur d'une atténuation potentielle de la dette. C'était l'objectif du Grand emprunt. De même, des enjeux de société méritent un choix délibéré en faveur d'un supplément d'endettement si d'autres possibilités de financement n'existent pas.

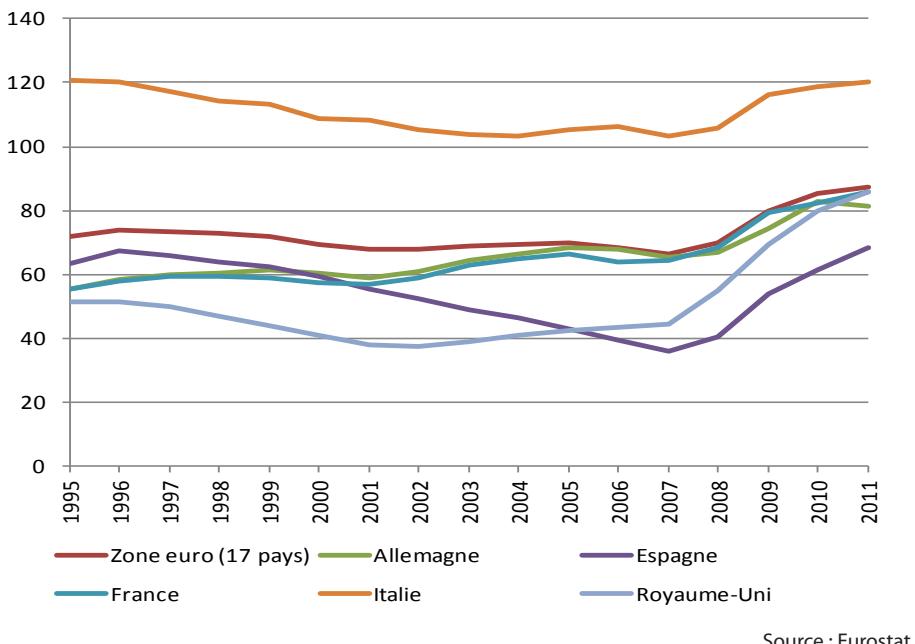
Par contre, s'il s'agit purement de faire face à des dépenses courantes, ce qui est le cas pour l'essentiel des dépenses des administrations sociales, il peut s'avérer dangereux de s'endetter car aucune amélioration future de la situation budgétaire, et donc de celle de la dette, n'en découlera. Encore faut-il être conscient que la distinction entre dépenses de fonctionnement et d'investissement n'est pas forcément évidente. Ainsi, l'enseignement est fréquemment envisagé comme une dépense courante alors que de sa qualité dépendront l'employabilité et la créativité des générations futures, source des richesses à venir. Cependant, il existe des systèmes éducatifs plus performants que d'autres et le montant des dépenses doit être analysé à cette aune. Le recours à la dette n'est-il pas légitime pour lutter contre un choc économique risquant de détruire des emplois et de handicaper durablement notre développement ? Inversement, il conviendrait de mettre en garde les collectivités territoriales contre des investissements non prioritaires dépassant leurs capacités financières ou non générateurs de richesse future.

Cependant, la dette traduit aussi parfois l'incapacité des pouvoirs publics à faire prévaloir leurs choix politiques, à faire accepter à la population le niveau de prélèvements obligatoires en adéquation avec celui des protections sociales et la qualité des services publics qu'elle réclame. Cette incapacité peut conduire à faire appel aux marchés financiers qui acquièrent ainsi, de fait, un droit de regard sur les politiques publiques, ce qui n'est pas sans poser un problème de démocratie. Dans la crise actuelle, la situation particulière de l'euro, monnaie qui lie le destin d'États souverains aux caractéristiques souvent très différentes, a encore accentué les tensions sur les marchés.

Le contexte macro-économique avant la crise actuelle

Une page a tout d'abord été tournée dans le début des années 70, après le premier choc pétrolier (voir à cet égard le rapport annuel sur l'état de la France en 2011, CESE, décembre 2011, page 203). Les dettes publiques ont commencé à progresser dans tous les pays de l'OCDE du fait des deux chocs pétroliers de 1974 et 1979 puis de la forte augmentation des prix des autres matières premières. L'inflation a crû partout. Les politiques d'inspiration keynésienne, en vigueur après la crise de 1929 et dans l'après-seconde guerre mondiale, ont peu à peu cédé la place à des politiques plus libérales.

Graphique 1 : Dette brute des APU (en % du PIB)



Source : Eurostat

Dès le milieu des années 80, on a ainsi assisté à une forte désinflation, en partie liée à la pratique de politiques monétaires plus restrictives, dans un environnement de taux de change flottants mais gérés en Europe par le mécanisme de change du SME. Cette montée des taux d'intérêt réels, aux États-Unis puis en Europe, a induit un accroissement de la charge des dettes publiques, d'autant que les États ont eu de plus en plus recours aux marchés financiers au lieu de faire appel à leur Banque centrale. Le taux de croissance des économies est devenu inférieur au taux d'intérêt réel, donnant ainsi naissance à l'effet « boule de neige » (cf. infra, VII) qui a accru la dette de façon considérable. Sans cet effet, en 2008, le stock de la dette publique n'aurait représenté que 43,8 % du PIB au lieu de 67,4 % constaté (Muriel Pucci, Bruno Tinel, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/etudes2010/19.pdf>).

La chute économique et politique de l'ancien « bloc de l'Est » (début des années 90) a fait disparaître le principal concurrent du capitalisme et a nourri, en Occident, le dogme de l'économie néolibérale mondialisée, appuyé sur la concurrence encore renforcée dans l'Union européenne par une action déterminée contre les pratiques anticoncurrentielles. Ces options ont contribué à affaiblir les politiques industrielles en interdisant les subventions d'État sans pour autant faire disparaître le dumping social et fiscal.

Certaines entreprises, dans un souci de compétitivité dans ce nouveau contexte, ont cherché à maîtriser leurs coûts. Il s'en est suivi une modération salariale. Dans le même temps, les marchés ont imposé aux entreprises cotées des exigences de plus en plus élevées de rémunération du capital. La conséquence : une vision de plus en plus à court terme pour attirer les capitaux. Même l'investissement a eu tendance à privilégier la recherche de productivité par rapport à l'innovation. Les sous-traitants ont particulièrement porté le poids de ces ajustements.

Dans le même temps, la productivité a continué de progresser depuis les années 90 même si c'est à un rythme moins élevé que dans la période antérieure. Dans le contexte de la réduction du temps de travail de 39 à 35 heures, la recherche de gains de productivité a été stimulée. Dès qu'elle augmente fortement, elle permet de produire autant avec une moindre quantité de travail. Or, dans la plupart des pays développés, le partage de ces gains de productivité s'est opéré au profit des détenteurs de capital. Un partage de la valeur ajoutée plus favorable à la masse salariale aurait permis d'accroître l'emploi et les revenus salariaux, donc de créer une demande additionnelle, d'augmenter la consommation et en particulier les achats de produits nouveaux facilités par les investissements créatifs, avec pour corollaire la création d'emplois.

Ainsi, la croissance et l'emploi ont été pénalisés, notamment dans les pays qui n'ont pu suffisamment développer leurs exportations pour des raisons diverses mauvaise spécialisation productive, entreprises de taille trop faible...) et compenser ainsi la faiblesse de la demande interne résultant de la modération du pouvoir d'achat, découlant elle-même d'une répartition de la valeur ajoutée plus défavorable aux salaires que dans les années 70. Dès lors, pour éviter un freinage excessif de la croissance, la plupart des États ont poussé les banques à développer le crédit. C'est ainsi que les crédits à l'habitat et/ou les crédits revolving poussèrent de plus en plus de ménages au surendettement aux États-Unis et au Royaume-Uni notamment mais aussi dans d'autres pays (en France, ces cas demeurent heureusement limités, même s'ils sont trop nombreux et douloureux : le nombre de dossiers déposés par des ménages surendettés a augmenté nettement en 2009 ; en 2010, 218 000 dossiers ont été déposés, en augmentation de 16 % depuis 2008 alors qu'il s'était stabilisé depuis 2004 un peu au-dessus de 180 000 dossiers déposés par an).

Au fil du temps, cela n'a pas été suffisant. En France, l'État a alors institué une prime pour l'emploi, génératrice de dépenses fiscales. On pourrait énumérer ainsi de multiples allègements de charges et subventions, certains fort utiles économiquement voire socialement, et bien d'autres, dont l'utilité est plus que contestable, mais non remis en cause pour autant. Les niches fiscales ne sont pas réexaminées régulièrement ; au contraire, d'autres sont créées pour corriger les effets pervers de mesures précédentes, ce qui a finalement tendance à former un mille feuilles dont l'épaisseur ne diminue jamais (cf. annexe). En 2011, des niches ont été réduites mais de manière très timide : selon la Cour des comptes « *La charge de la dette publique a progressé de 4,5 Mds d'euros en 2011 alors que la réduction du coût des niches fiscales n'a rapporté que 3,4 Mds d'euros* ».

Depuis 2000, tous les gouvernements ont procédé à des baisses d'impôts auxquelles le rapport Cotis-Champsaur, au début 2010, attribue 400 milliards d'euros de dette publique supplémentaire soit 20 points de PIB : allègements du barème de l'impôt sur les revenus de 2000, 2001 et 2003 puis réforme de 2006, baisse des droits de mutation à titre gratuit en 2005 et 2007, plafonnement de la taxe professionnelle en 2005 puis réforme de cette taxe en 2010, réforme de l'ISF en 2011, exonération de cotisations et d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et multiplication des niches sociales et fiscales sur l'impôt sur le revenu, la TVA et l'ISF ; et ce, malgré une recommandation du rapport Pébereau, publié en novembre 2005, soulignant la nécessité de se réorienter à toute nouvelle baisse d'impôt. Selon

le rapport de Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, en préparation du débat d'orientation budgétaire sur la loi de finances 2011, sans les baisses d'impôts effectuées depuis 2000, les déficits publics de 2009 auraient été seulement de 3,7 % (au lieu de 7,5 % réalisés) et des excédents budgétaires auraient été enregistrés en 2006, 2007 et 2008. Alors, la dette publique aurait atteint 54,6 % du PIB et non 77,4 %.

Même dans les périodes de meilleure conjoncture, aucun effort n'a été fait pour affecter les surplus inattendus de recettes à la réduction de la dette : ceux-ci ont au contraire fait l'objet de moult demandes de budgets supplémentaires venant en concurrence (affectation de la « cagnotte ») !

La politique de taux d'intérêt très bas, pratiquée afin de relancer l'activité, a été un fort incitateur à l'endettement des ménages et des entreprises. Ainsi, aux États-Unis, le gouvernement a souhaité favoriser l'accès à la propriété au plus grand nombre, générant *nolens volens* la crise des *subprimes* lorsque les taux d'intérêt ont été relevés à partir de 2005. Il convient de se rappeler que le crédit peut avoir des vertus mais qu'il n'est en aucun cas une panacée et qu'une politique monétaire accommodante, parfois réclamée à grands cris, peut avoir des effets pervers redoutables. L'activité a, de fait, été quelque peu soutenue par ce financement bon marché mais la consommation et l'investissement ont également alimenté des importations de plus en plus importantes, en provenance de pays à bas coût de main-d'œuvre ou encore d'Allemagne pour les biens d'équipement.

Ce modèle de croissance fondé sur l'endettement public ou privé est désormais à bout de souffle.

La crise actuelle et le creusement des déficits publics

La dette publique est surtout la conséquence de déséquilibres globaux qui touchent notre pays depuis un certain nombre d'années. Parmi ces déséquilibres, on retiendra notamment l'excroissance du secteur financier, le déficit de la balance des paiements, la désindustrialisation, la montée du chômage et des inégalités de revenus...

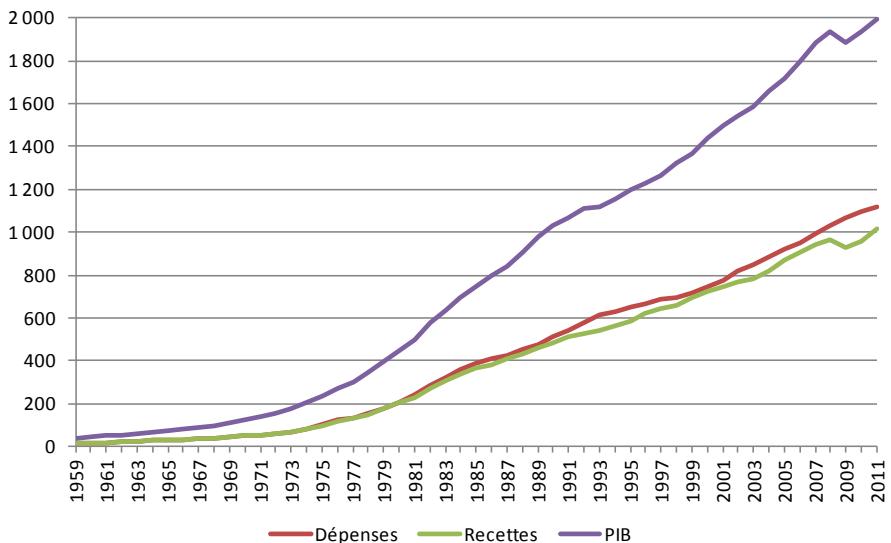
Dans certains pays, la dette publique provient également de l'éclatement de la bulle immobilière tant aux États-Unis qu'en Europe qui a provoqué un transfert des dettes privées vers les dettes publiques (*subprimes* aux États-Unis et bulle immobilière en Espagne). Ceci démontre qu'une dette privée peut être fongible dans une dette d'État.

L'éclatement de la crise financière et la récession qui s'en est suivie ont amoindri les recettes fiscales (- 51 milliards d'euros entre 2007 et 2009 en France), gonflé les dépenses publiques et creusé les déficits. Depuis 2007, la baisse de la pression fiscale s'est accélérée et a été couplée au développement des niches, faisant exploser le déficit. Selon la Cour des comptes, un tiers de la hausse de la dette publique serait imputable à la crise.

Dans quelques cas, le sauvetage des institutions financières a nécessité des transferts de fonds publics très importants (Espagne, Irlande, Royaume-Uni, États-Unis) qui n'ont pas encore fait l'objet de remboursements. Ainsi, des États comme l'Espagne dont la situation budgétaire avant la crise était favorable (excédent budgétaire de 2005 à 2007), se sont trouvé handicapés par un déficit budgétaire lourd et brutal (- 11 % du PIB en 2009 pour l'Espagne et encore 9 % en 2010).

En France, la situation est moins contrastée, les banques françaises ayant remboursé leurs dettes vis-à-vis de l'État, avec paiement des intérêts correspondants. Il reste que certaines recettes sont très sensibles à la conjoncture économique. Ainsi, l'impôt sur les sociétés, qui rapportait autour de 50 milliards d'euros dans les années 2006 à 2008, a fléchi à 21 milliards d'euros en 2009 (effet mécanique de la crise) ! mais a rebondi à 33 Md en 2010 et 42 Md en 2011.

Graphique 2 : Dépenses et recettes publiques en France, en milliards d'euros



Source : INSEE

La conjugaison de ce fléchissement des recettes avec l'accroissement des dépenses, incluant des aides à la conjoncture et des aides sociales, a fait bondir le déficit public à 7,5 % du PIB en 2009, contrepartie d'un système efficace de stabilisateurs automatiques qui a limité les risques de récession.

La première cause de cet état de fait est la dépense publique, qui représentait en 2011 :

- 414 milliards d'euros pour l'État ;
- 82 milliards d'euros pour les ODAC ;
- 531 milliards d'euros pour les comptes sociaux ;
- 234 milliards d'euros pour les collectivités territoriales ;

soit une fois neutralisés les transferts entre administrations, 1 118 milliards d'euros et 56 % du PIB (1 079 milliards d'euros hors cotisations imputées)¹.

¹ Ces données et celles de même nature figurant dans la suite du texte incluent les cotisations sociales imputées. Les dépenses réelles et les recettes réelles sont en fait inférieures de 39,2 Md€ (en 2011). En effet, dans le but de pouvoir comparer le coût du travail entre les différents pays, les systèmes statistiques enregistrent en dépenses des flux fictifs correspondants aux cotisations qu'auraient payées les administrations publiques à un organisme d'assurances sociales versant des prestations qu'elles prennent en réalité en charge elles-mêmes. C'est en particulier le cas des retraites des fonctionnaires de l'État. L'opération est neutre pour le solde des recettes et des dépenses. (cf. Rapport annuel sur l'état de la France en 2011 du CESE).

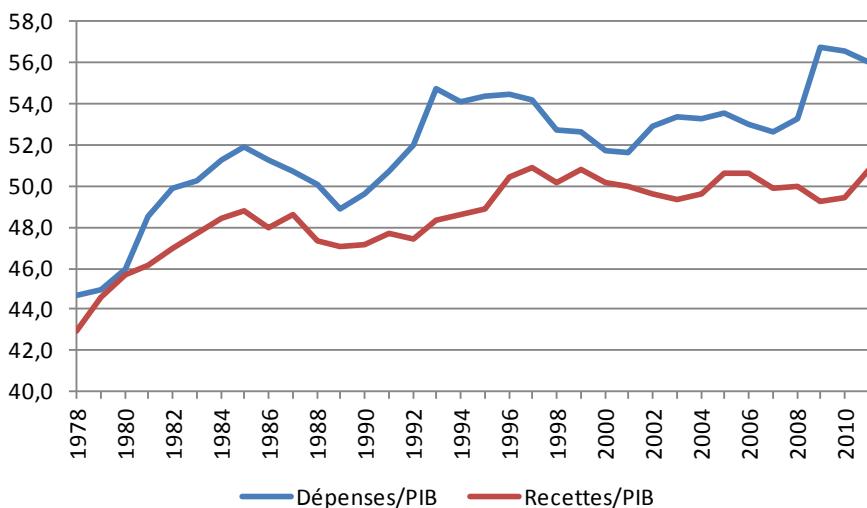
Avant l'éclatement de la crise financière, l'accroissement de la dette publique n'est pas dû à une explosion des dépenses publiques en France (au sens de l'ensemble des administrations publiques : APU) qui ont même eu tendance à baisser ainsi que le montre le graphique 3 ci-après. Le ratio dépenses publiques/PIB, qui s'établissait à 51,9 % en 1985, a baissé ensuite jusqu'en 1989 pour atteindre 54,8 % en 1993 pour cause de récession. Par la suite, ce ratio décroît jusqu'en 2007 pour revenir à 52,6 % du PIB. L'explosion de la crise financière et de la récession qui s'en est suivie a conduit à une forte augmentation des dépenses publiques qui, en 2009, ont atteint 56,8 % du PIB. Elles sont revenues à 56,6 % en 2010 et 56 % en 2011. Le ratio se situe à un niveau record, jamais observé en temps de paix, et il en est de même dans la plupart des pays développés. Selon la Cour des comptes « *En 2012, la dette publique française serait proche de la moyenne de la zone euro, supérieure à la moyenne de l'Union européenne* ».

Dans son rapport annuel 2012, la Cour précise : « *Depuis 1994, la croissance des dépenses publiques fluctue autour de 2 % l'an mais elle a été ramenée à 1,7 % par an de 2007 à 2010 sous l'effet de normes très strictes (0 en volume et norme en valeur hors charge d'intérêts et pensions) et d'économies* ». La crise financière, après 2007, a aggravé fortement une situation déjà compromise. En effet, dans le même temps, des mesures fiscales furent prises qui diminuèrent les recettes de l'État. Le déficit de celui-ci fut augmenté de 100 milliards d'euros en 2007-2008 auxquels s'ajoutèrent 400 milliards d'euros liés à la crise elle-même.

En 2011, le déficit est revenu à 5,2 % du PIB.

Le ratio des recettes publiques (APU) par rapport au PIB s'est établi à 50,8 % en 2011 en France, niveau remarquablement stable depuis plus de 15 ans. Au sein de l'Union européenne, seuls les pays scandinaves et la Hongrie affichent des taux supérieurs (56 % pour le Danemark, Allemagne : 44,7 %).

Graphique 3 : Dépenses et recettes totales des APU en France (en % du PIB)



Source : INSEE

Pour autant, la croissance n'a pas repris en Europe, ni au Japon, pays où cette stratégie est conduite sans succès depuis une vingtaine d'années. Aux États-Unis, la reprise est très modeste au regard des sommes engagées pour relancer l'activité. En Europe, les politiques brutales de restrictions budgétaires menées volontairement ou imposées à certains pays ont contribué à une forte chute de l'activité, une croissance du chômage et un creusement des déficits publics, ainsi qu'en témoigne plus particulièrement la situation en Grèce, en Espagne, au Portugal.

Les recettes fiscales espérées ne sont pas venues.

Dès lors, on se trouve confronté à des dégradations de notes souveraines des grands États européens. La France a perdu en janvier 2012 sa cotation AAA par l'agence *Standard & Poor's*, l'Allemagne, pourtant moins endettée que la France en 2011 (respectivement 81,2 % du PIB et 85,8 % selon Eurostat), a elle-même connu épisodiquement des difficultés pour emprunter avant de pouvoir récemment lever des fonds avec un taux d'intérêt très faible ! Ces dégradations sont motivées tant par une absence de perspectives de croissance que par le niveau de la dette. Entre spéculation et panique, les « marchés » contribuent à dégrader la situation tout en réclamant des politiques de relance à long terme qui ne peuvent s'appuyer sur de nouveaux déficits budgétaires. L'Europe se trouve prisonnière des règles qu'elle s'est donnée et qui limitent sa capacité à agir.

Encadré 1 : Contenir et réduire aussi la dette écologique

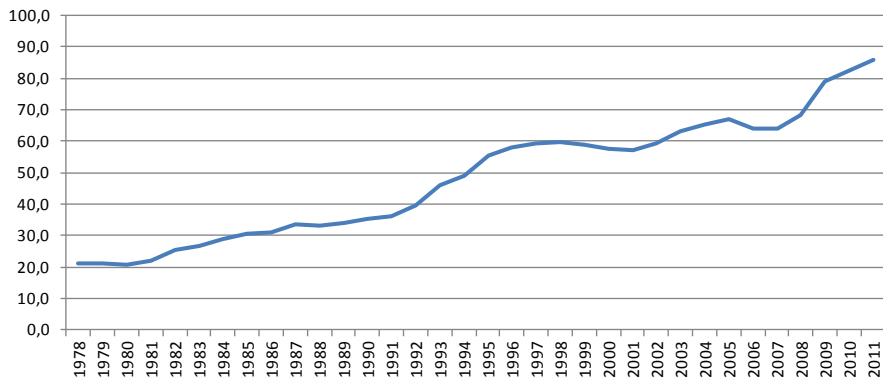
Les concepts de dette et de déficit écologiques font l'objet de nombreuses critiques et comportent des faiblesses intrinsèques, les observations n'en montrent pas moins la dégradation des écosystèmes et l'épuisement des ressources naturelles. Les instruments qui mesurent les activités humaines (notamment le PIB) sont muets sur les prélevements effectués sur la nature. Ils sont donc incapables de rendre compte de nos stocks et du caractère insoutenable de nos modes de développement. Les économistes et statisticiens travaillent à remédier à cette lacune. Plusieurs approches sont développées.

- L'une consiste à essayer d'intégrer dans les agrégats de la comptabilité nationale les effets de la dégradation (ou de l'amélioration) de l'environnement. Le *PIB vert* se calcule en retirant du PIB la consommation de capital naturel. Mais cet outil est contesté du fait de la difficulté, voire de l'impossibilité, de fixer un prix de cette consommation et très peu de pays ont affiché clairement la volonté de calculer des agrégats corrigés dans le cadre de leur comptabilité nationale.
- Une autre approche cherche à connaître les flux physiques de l'économie de la même manière que sont connus ses flux monétaires. Il s'agit de la méthode des comptes de flux de matière. Cette méthode, dont la mise en œuvre est à ses débuts, vise à connaître la quantité de ressources naturelles dépensées par l'économie et les déchets et émissions de polluants qu'elle produit par secteur d'activité et à mettre en évidence la manière dont les différentes activités économiques s'insèrent dans les grands cycles naturels (cycle du carbone, de l'azote, de l'eau...). Elle ne permet toutefois pas de faire des rapprochements aisés avec les variables économiques incluses dans la comptabilité nationale classique.
- (*National Accounting Matrix including Environmental Accounts (NAMEA)*) est un outil pour relier activités économiques et pressions environnementales. Un compte de pressions par branche d'activités, selon une nomenclature compatible avec celle utilisée pour les comptes nationaux, permet de rapprocher le tableau des entrées-sorties (TES) de la comptabilité nationale d'un inventaire de pressions environnementales exercées. Plusieurs pays européens et Eurostat développent l'utilisation de cet instrument.

Qui est endetté ? Qui finance la dette ?

Le diagnostic doit être fait à la fois en examinant l'endettement de l'État mais aussi celui des systèmes sociaux et des collectivités territoriales afin d'obtenir la notion de « dette des administrations publiques » (au sens donné d'ailleurs par le Traité de Maastricht).

**Graphique 4 : Dette des administrations publiques (APU)
au sens de Maastricht (en % du PIB)**



Source : INSEE, comptes nationaux, base 2005

**Tableau 1 : Dépenses et recettes des administrations publiques en 2011
(en Mds d'euros)**

	État	Organismes divers d'administration centrale	APU locales	Administrations de Sécurité sociale	Administrations publiques
Recettes	326,8	79,1	233,5	519,1	1014,8
Dépenses (1)	414,3	81,8	234,4	531,5	1118,4
Évolution en 2011 (en % par rapport à 2010)					
Recettes	- 1,7	- 11,1	+ 2,5	+ 5,5	+ 5,9
Dépenses	- 8,8	+ 2,5	+ 2,3	+ 3,2	+ 2,1

(1) Les transferts au sein d'un même secteur sont consolidés si bien que la somme des dépenses (ou des recettes) des secteurs est supérieure à celle des APU dans leur ensemble.

Source : INSEE, comptes nationaux, base 2005.

Un pays n'est pas caractérisé seulement par le montant de sa dette publique. Il convient, pour porter un jugement éclairé sur la capacité de le financer, de considérer également, outre le niveau des taux d'intérêt réels, l'endettement et l'épargne des entreprises et des ménages, ce qui déterminera la faculté de l'État à prélever éventuellement des impôts supplémentaires pour faire face à la charge de la dette ou encore à émettre des emprunts domestiques (cas du Japon où la dette publique représente plus de 200 % du PIB mais où elle est massivement souscrite par des institutions publiques qui la replacent auprès de la population japonaise, sans appel donc aux marchés financiers) ou enfin sa capacité à décider des réformes structurelles.

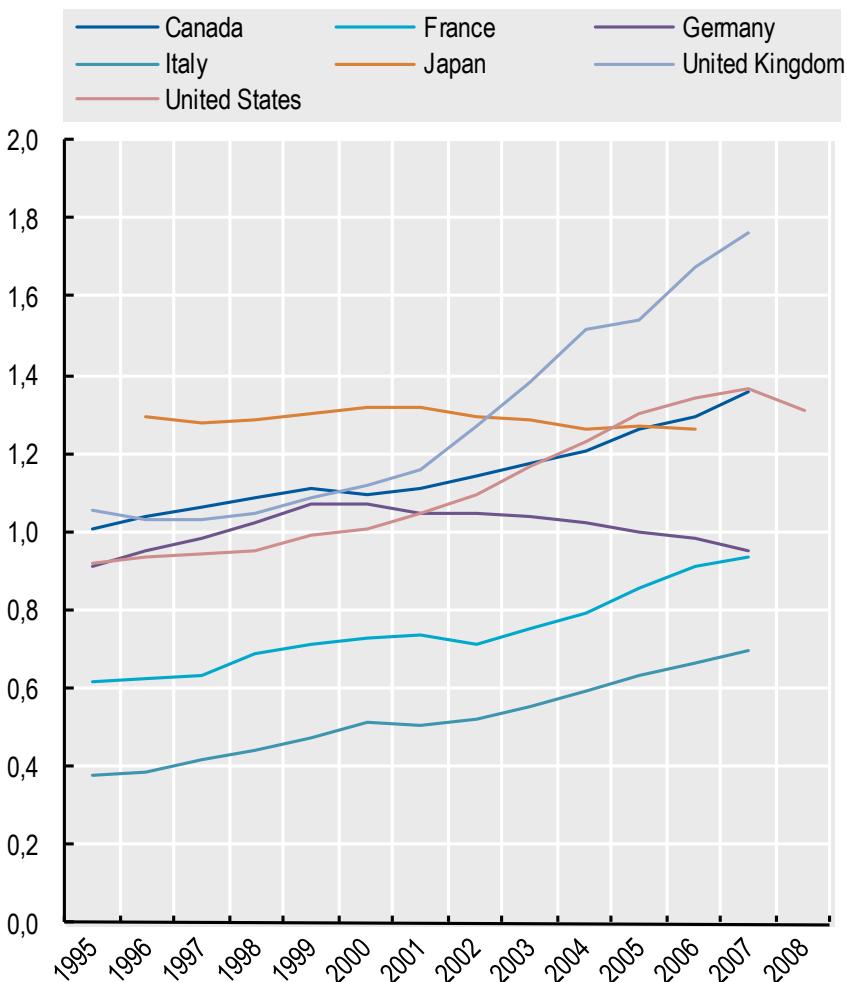
La dette des agents non financiers

En 2011, la dette brute totale des agents non financiers français (APU, entreprises, ménages) a franchi la barre de 210 % du PIB, alors qu'elle n'était que de 96 % en 1980. Non seulement la dette globale s'est creusée mais sa répartition interne s'est fortement modifiée. En 1980, la dette des entreprises françaises représentait près de 50 % de l'ensemble, celle des administrations publiques moins de 25 %. Aujourd'hui, avec 1717 milliards d'euros de dette, les administrations publiques sont de loin les plus endettées (86 % du PIB - cf. graphique 1) ce qui représenterait environ 32 000 euros par Français (cf. tableau en annexe).

En France, l'endettement des ménages reste modeste par rapport à celui des autres pays de l'OCDE : il représente actuellement 57 % du PIB et 79 % de leur revenu disponible (cf. tableau en annexe). Ce niveau d'endettement a cependant fortement progressé depuis 2000, passant de 52 % de leur revenu disponible brut à 79 % en 2010, ce qui peut, dans la durée, constituer un frein à leur capacité de dépense future. Cependant la France, durant l'actuelle crise financière, n'a pas eu à déplorer une envolée des cas de surendettement observés aux États-Unis (*subprimes*) mais aussi en Espagne, au Royaume-Uni...

Le taux d'épargne des ménages français est assez élevé (16,1 % en 2011) et peut ouvrir des opportunités pour le placement des emprunts publics.

Graphique 5 : Endettement des ménages
(en % de leur revenu disponible brut)

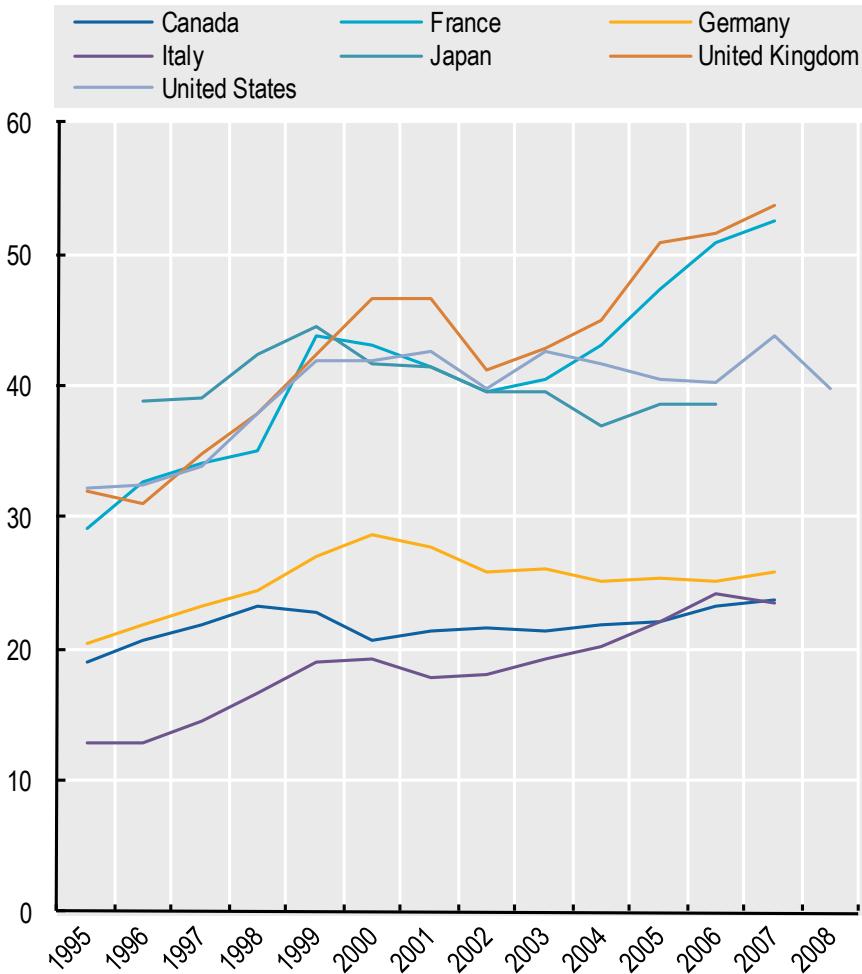


Source : OCDE

Après les années 1970, à la suite du choc pétrolier de 1973, l'investissement des entreprises françaises a fortement ralenti, revenant de plus de 20 % de la valeur ajoutée brute dans les années 1950-60 et jusqu'en 1974 à 18,7 % en 2010, évolution qui est à rapprocher du net ralentissement de la croissance économique.

L'endettement des entreprises non financières s'établit à 131 % de la valeur ajoutée en 2010. Il est en progression constante depuis 2005 et a augmenté de 2 points entre 2009 et 2010 (cf. annexe). Même s'il se situe dans la moyenne des pays développés, cet endettement peut amener les entreprises à freiner leurs investissements dans une logique de désendettement, ce d'autant plus que l'activité économique se contracte.

Graphique 6 : Endettement des entreprises non financières
(en % de leur valeur ajoutée brute)



Source : OCDE

La dégradation du climat social, l'incapacité à utiliser les améliorations conjoncturelles pour réduire les déficits publics annuels, la volonté de maîtriser l'accroissement de la pression fiscale ont amené l'État à afficher chaque année un déficit budgétaire (malgré un effort au début des années 90 afin de respecter les critères de Maastricht pour entrer dans l'euro, aucun budget n'a été voté à l'équilibre depuis 1980), quadruplant ainsi le poids de sa dette en proportion de la production nationale par rapport au début des années 1980 (cf. annexe détaillée avec tableaux). Ainsi, dans les années 1980, la France était l'un des pays développés les moins endettés (la dette publique représentait 22 % du PIB et 51 % en 1993) ; elle s'élève désormais à 86 % du PIB, niveau légèrement inférieur à celui de la zone euro (87,2 %). De 1993 à 2007, on assiste à un changement de structure de la dépense

publique. Les dépenses de l'État diminuent. Par contre, les dépenses de protection sociale-maladie augmentent fortement (progrès scientifique et vieillissement de la population), et les recettes fiscales, de leur côté, progressent moins rapidement (baisse de l'impôt sur le revenu, bouclier fiscal, impôt sur la fortune, impôt sur les bénéfices des sociétés...) que la résultante totale des dépenses.

Actuellement, 80 % de la dette publique sont imputables à l'État, le reste se répartissant à parts à peu près égales entre les collectivités territoriales et la sécurité sociale.

Le financement

La dette publique est désormais financée essentiellement, en France, par les marchés de capitaux. Les implications sont différentes selon que ce financement repose pour une très large part sur un financement domestique ou sur un financement par des investisseurs internationaux.

Dans le cas d'un financement domestique, essentiellement par les opérateurs publics et les ménages (cas du Japon), l'État subit un peu moins la pression des marchés et des agences de notation, même si, désormais, les agents résidents souscrivent majoritairement des emprunts d'État sur les marchés par le biais des OPCVM ou des assurances-vie. De plus, en cas d'emprunts domestiques, lors du remboursement ou même du paiement des intérêts, l'argent revient automatiquement au sein du pays, sans transfert de richesse vers l'extérieur.

Lorsque le financement s'opère sur les marchés financiers, il est essentiel de conserver la confiance des prêteurs (résidents ou non) afin d'éviter une remontée des taux des emprunts. À cet égard, le rôle des agences de notation devrait être d'alerter les États sur la nécessité d'agir. Toutefois, se pose le problème de la fiabilité du jugement de ces agences qui, de plus, raisonnent à court terme et de manière purement financière, sans intégrer l'aspect patrimonial de la comptabilité publique. Le « temps » des États n'est pas celui des agences, les États se projettent dans un avenir que les agences ne perçoivent pas. De plus, la dégradation de la note d'un État est généralement suivie de dégradations en chaîne des organismes qui dépendent de lui, ce qui aggrave d'autant plus la situation du pays.

Les institutions financières souscrivent aux emprunts d'État soit pour le compte de leur clientèle ou de leurs filiales (SICAV et fonds communs de placement, assurance-vie), soit pour leur propre compte, les emprunts d'État pouvant servir de support de refinancement sur le marché monétaire. C'est ce rôle, très spécifique dans le cas des Bons du Trésor américains, conjugué au fait que cette monnaie de réserve est achetée au titre de leurs réserves de change par nombre de banques centrales dans le monde entier, qui explique la facilité de financement du Trésor américain en dépit de l'ampleur de sa dette et la relative stabilité des fonds ainsi placés.

Toutefois, les réformes bancaires (Bâle III notamment) conduiront à un renforcement des fonds propres des banques destinés à couvrir leurs crédits, fonds propres qui sont coûteux et parfois même difficiles à obtenir. Cette nouvelle réglementation pourrait avoir des répercussions sur la distribution et le coût des crédits aux agents non financiers, État compris et freiner ainsi les indispensables investissements de développement des entreprises, notamment des PME, qui auront du mal à chercher des capitaux sur les marchés.

Le financement de la dette publique par les non résidents est devenu très important en France : près de 70 % du total et constitue de ce fait un élément significatif pour la soutenabilité de la dette (cf. ci-après VII) en accroissant la dépendance à l'égard des marchés financiers.

Face à la dette, des actifs (des richesses)

Il n'est pas rare d'entendre que la dette est une charge laissée aux générations futures par des générations particulièrement égoïstes. Il faut donc rappeler qu'un enfant, en naissant, reçoit certes une perspective de remboursement de dette mais aussi un héritage fait de l'accumulation de richesses créées dans le passé : un patrimoine, l'usage des services publics de toute nature (infrastructures de transport, écoles...), un système de protection sociale, des inventions, etc. qui lui offre un socle sur lequel il pourra bâtir à son tour. Durant sa jeunesse, il sera élevé, instruit, soigné avant d'apporter lui-même sa pierre à l'édifice, s'inscrivant ainsi dans une chaîne ininterrompue de solidarité intergénérationnelle. Pour autant, il faudra veiller à ne pas surcharger la dette qu'auraient à rembourser les générations futures.

Incidemment, on peut noter que les dettes privées ont également pour contrepartie des actifs patrimoniaux. C'est une dynamique classique d'enrichissement qui peut évidemment déraper dans certains cas (surendettement au regard des revenus courants, brusque perte de valeur des actifs achetés à crédit, investissements peu judicieux...).

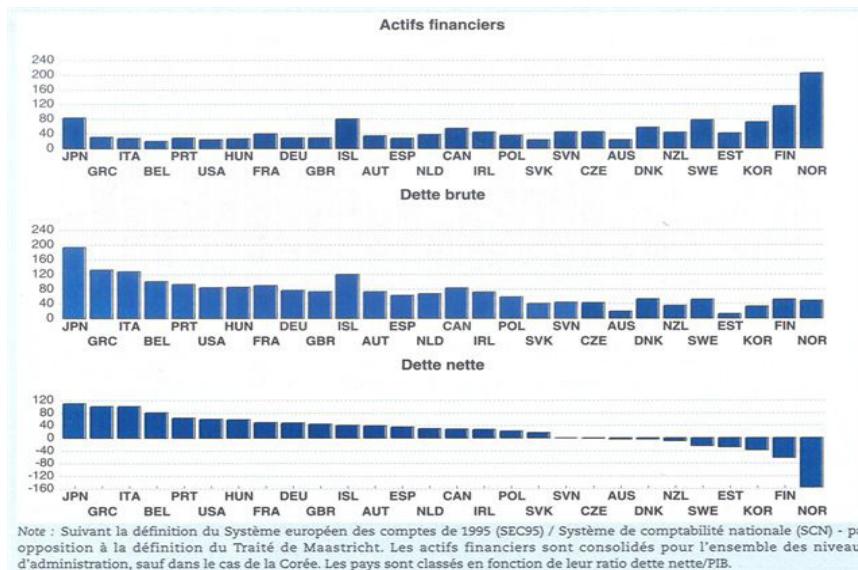
Face à sa dette, l'État détient des actifs qui peuvent, d'une certaine façon, être considérés comme des garanties. Il s'agit essentiellement de biens immobiliers et d'actions. Selon l'INSEE, à fin 2010, ces actifs représentaient 2 542 milliards d'euros, soit l'équivalent de 132 % du PIB. Il s'agissait pour 35 % d'actifs financiers dont un peu plus de 400 milliards d'euros en actions, notamment dans des entreprises publiques comme EDF. En 2010, ce patrimoine a rapporté 16,1 milliards d'euros de recettes dont 10,5 milliards de dividendes. Au total, si chacun des 63 millions de Français portait sur ses épaules un peu plus de 27 000 euros de la dette publique globale, il bénéficierait par ailleurs de 40 350 euros d'actifs de l'État (cf. Mathieu Plane : *Dette publique, richesse et croissance*, Édition La Découverte, 2011). Cependant, mettre en relation la dette et le patrimoine collectif de la nation n'implique pas qu'il existe une marge au développement de la dette, d'une part parce que la valeur des biens sous-jacents peut évoluer dans le temps à la hausse comme à la baisse, d'autre part parce que la réalisation d'une partie d'entre eux n'est pas sérieusement envisageable. En effet, des éléments du patrimoine du pays, constitutifs de son histoire et de son identité, ne seraient ni évaluables ni aliénables.

De plus, l'État a, ces dernières années, réalisé des opérations finalement perdantes (cession des sociétés d'autoroutes, vente des immeubles de l'Imprimerie nationale...). Certains biens en outre ne sont guère cessibles (Invalides, Château de Versailles...).

D'après l'OCDE, la France est l'un des pays développés dont la richesse nette est la plus élevée, en raison notamment des actifs réels même si l'harmonisation des statistiques de patrimoine est très complexe au niveau international. Une approche plus patrimoniale donne cependant une vision plus économique de la situation ainsi que le préconise l'OCDE (*Perspectives économiques*, mai 2011, pages 64 à 67).

Le graphique ci-après présente une situation patrimoniale sur la base des seuls actifs et passifs financiers (dont l'évaluation est incontestable).

Graphique 7 : Dette et actifs financiers des APU dans les pays de l'OCDE en 2009 (en % du PIB)



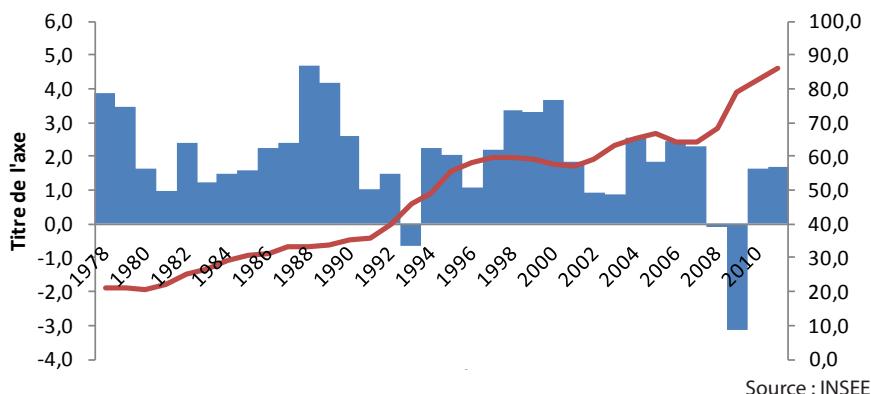
Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 89, mai 2011.

La soutenabilité de la dette publique française

État des lieux

Depuis les années 1980, le taux d'intérêt réel auquel la France s'endette à long terme est en permanence supérieur au taux de croissance de son économie. Ceci signifie que, toutes choses égales par ailleurs, la croissance ne permet pas de faire augmenter, à taux d'imposition constants, les recettes de l'État aussi rapidement que l'exigerait l'évolution de ses charges d'emprunts. Ceci rend à peu près impossible la stabilisation de la dette publique, sauf lorsqu'à la fin des années 90, la reprise de la croissance a permis une embellie.

Graphique 8 : Évolution de la dette publique en % du PIB (échelle de droite) comparée à celle du PIB en volume (échelle de gauche)



Face à cette augmentation, il convient de s'interroger pour savoir si notre dette est soutenable. Pour juger de la soutenabilité de la dette, quatre paramètres clés sont à prendre en compte.

- Le solde budgétaire primaire (c'est-à-dire avant imputation de la charge d'intérêt) : s'il est positif, il dégage des capacités de paiement de la charge de la dette et, si possible, de remboursement.
- Le niveau de la dette : s'il est trop élevé, la charge d'intérêt peut devenir très lourde.
- Le taux de croissance du PIB : s'il est assez élevé, il permet de dégager spontanément (sans alourdissement des règles fiscales) des recettes supplémentaires pour l'État et il allège les dépenses nécessaires au soutien de la croissance et aux mesures sociales.
- Le taux d'intérêt réel de la dette : on peut distinguer 3 cas de figures :
 - s'il est négatif, la valeur de la dette baisse automatiquement, il n'y a pas de problème de soutenabilité ;
 - s'il est positif mais inférieur au taux de croissance de l'économie, des recettes fiscales permettent d'alléger la dette ;
 - s'il est supérieur au taux de croissance du PIB, un effet « boule de neige » s'enclenche, mettant en cause la soutenabilité à terme.

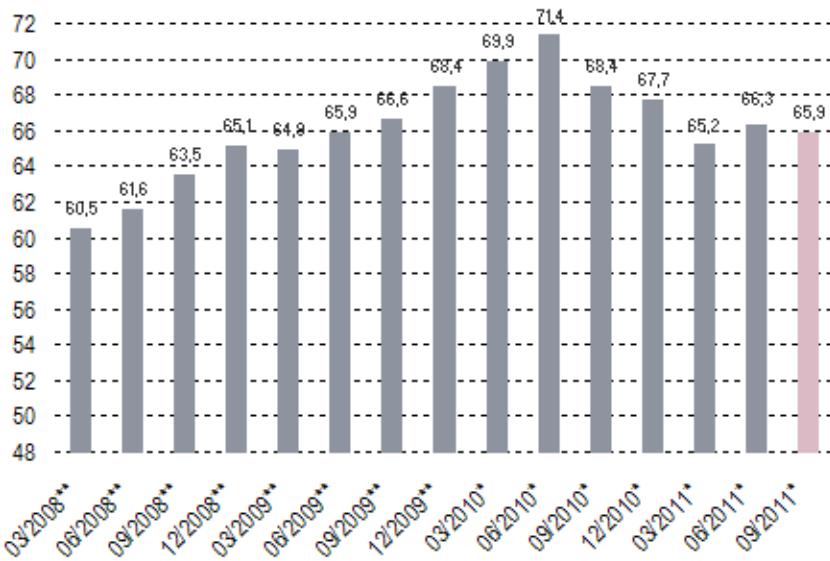
Il faut rappeler que l'État n'est pas un particulier : en théorie, il peut pousser sa dette devant lui en la refinançant, jusqu'au moment où on ne veut plus la lui refinancer, parce qu'il a perdu la confiance de son peuple, des institutionnels domestiques ou des investisseurs internationaux. À cet égard, il faut s'interroger sur le rôle joué dans la crise actuelle par les agences de notation, qui n'ont vu venir ni la crise liée à la bulle des « technologiques » en 2000, ni celle des *subprimes* et de l'immobilier depuis, ni les aspects systémiques liés à la mondialisation. De la même façon, on peut se poser des questions sur le rôle joué par certaines grandes banques internationales.

Il n'en demeure pas moins qu'il faut s'interroger sur le niveau de dette à ne pas dépasser mais aussi sur les façons de réduire la dette sans détruire la croissance et, devrait-on dire, sans souffrances et avec le moins d'inconvénients possible. Si les mesures prises devaient ressembler à ce que l'on fait subir à la Grèce, non seulement l'économie pourrait être sérieusement touchée, non seulement le chômage augmenterait, non seulement les entreprises souffriraient mais, de plus, la dette ne diminuerait sans doute pas (en raison de l'effondrement des recettes fiscales) et les risques d'explosion sociale violente augmenteraient singulièrement.

Il est donc nécessaire de traiter ce problème de la dette publique dans le temps, en articulant résolument des mesures urgentes de court terme et une stratégie ambitieuse pour stimuler une croissance durable.

Il est cependant difficile de qualifier le moment précis où la dette devient insoutenable. Un indicateur en est la tension sur les taux auxquels l'État peut emprunter mais le contexte extérieur (endettement des pays voisins au sein d'une même zone, endettement des entreprises et des ménages...) peut exercer une influence et les taux peuvent évoluer très rapidement. C'est pourquoi un programme d'action déterminé s'impose dès que la dette atteint un pourcentage élevé du PIB, au regard des critères internationaux. Cela permet d'éviter la perte de toute marge de manœuvre. En outre, les risques en la matière dépendent aussi de la part de la dette refinancée par des non-résidents. C'est sans doute la raison qui fait que certains pays commencent à vouloir relocaliser leur dette. Cette part détermine en effet à la fois le poids des marchés internationaux sur ce financement et la part des intérêts et des remboursements qui reviendront automatiquement et vertueusement dans le secteur domestique. Cependant, rien n'indique à priori que des opérateurs financiers étrangers se comportent différemment d'opérateurs nationaux ni que les intérêts et les remboursements faits à ces derniers soient réinjectés dans l'économie productive et ne servent pas à mener des opérations de nature spéculative. Lorsque l'on parle des « marchés », il s'agit en fait essentiellement d'institutionnels tels que les compagnies d'assurance (dans le cadre de l'assurance-vie ou des fonds de pension lorsqu'ils existent), mais aussi de fonds de pension de retraite voire de fonds plus spéculatifs, de *hedge funds*. Certes, les assureurs placent plutôt l'argent de façon stable mais lorsque les agences de notation dégradent par exemple des dettes souveraines, les critères prudentiels qui s'appliquent aux banques et aux assurances peuvent les contraindre à des aménagements de portefeuille conduisant à des ventes simultanées des mêmes titres, ce qui accroît la crise de confiance et augmente le coût de la dette du pays considéré.

Graphique 9 : Détenzione par les non-résidents des titres de la dette négociable de l'État (en %)

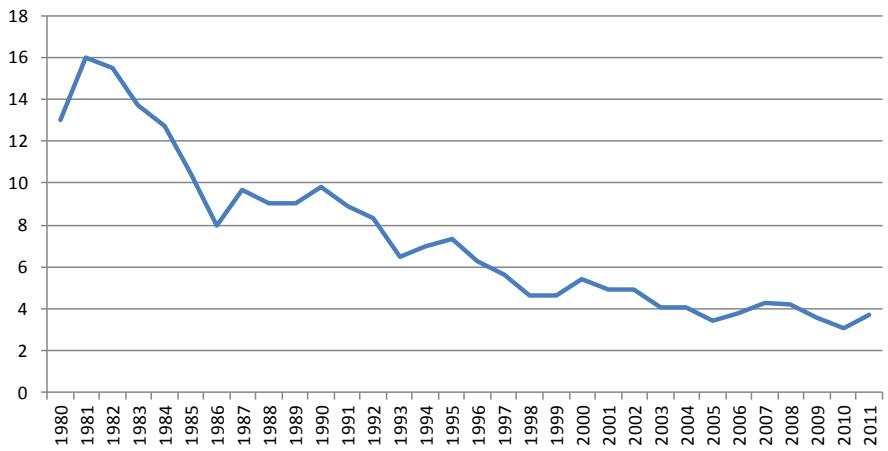


Source : Banque de France, balance des paiements

Dans les dernières décennies, les taux d'emprunt allemand et français ont été relativement proches (au 30 octobre 1995, le taux à 10 ans était de 6,48 % pour l'Allemagne et de 7,3 % pour la France). Cependant, la mise en place de l'euro, conjuguée à une baisse générale des taux d'intérêt dans le monde, a abouti à une baisse régulière des taux d'emprunt de la zone euro qui ont convergé, avant la crise financière, vers le taux allemand. Ainsi, entre 1996 et 2010, les taux d'emprunt de la France ont baissé de 3,2 points (revenant de 6,3 % à 3,1 % en 2010).

Ainsi, l'euro a facilité le financement indolore (ou presque) de la dette publique grâce à des taux d'intérêt bas (cf. supra), sans sonnette d'alarme puisque le risque de change avait disparu.

Graphique 10 : Taux d'intérêt français à long terme (en %)



Source : INSEE + OCDE

Actuellement, les marchés continuent à prêter à des taux historiquement faibles à la plupart des États de la zone euro. La situation pourrait cependant s'aggraver rapidement si, y compris pour des raisons extérieures, les taux remontaient et cela d'autant plus, en France, que les besoins de refinancement de l'État vont bondir de façon mécanique dans les toutes prochaines années (refinancement des emprunts précédents de durée de l'ordre de 7 ans réalisés à partir de 2007) et ce dès 2013. Une trop forte augmentation de l'endettement public pourrait provoquer, de surcroît, un effet d'éviction de l'endettement privé avec des conséquences graves sur la croissance économique et l'emploi.

Charge et service de la dette

La distinction entre « charge » et « service » est importante. La charge de la dette correspond aux seuls intérêts versés sur les emprunts en cours sur une période considérée (ici l'année). Le service de la dette inclut, en plus, le remboursement annuel du capital emprunté au cours de la même période. Pour faire face à leurs échéances de remboursement, les administrations publiques sont généralement contraintes de souscrire de nouveaux emprunts, d'où l'intérêt d'être « crédibles ». Si les souscripteurs deviennent méfiants et craignent un défaut de remboursement, ils n'accepteront de prêter que si le risque qu'ils prennent est mieux rémunéré. Ils exigeront donc un taux d'intérêt plus élevé.

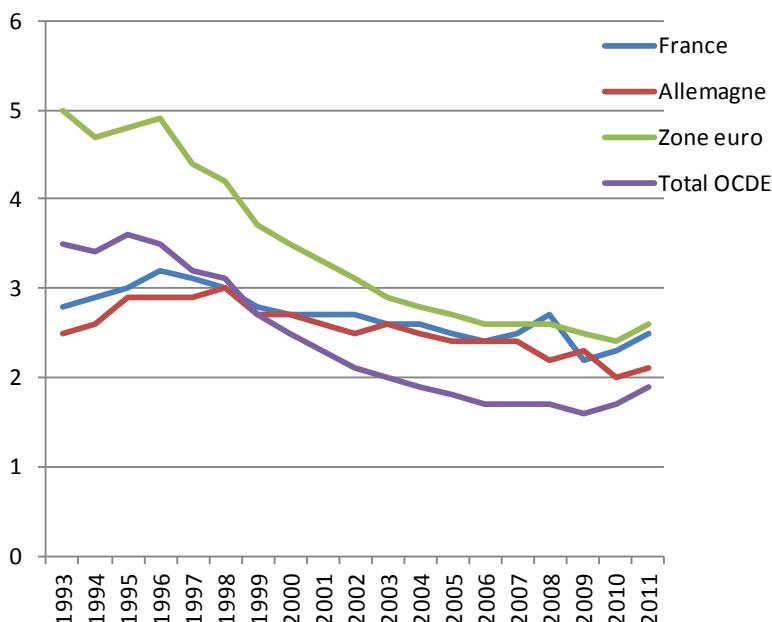
Ainsi, la charge nette de la dette publique est pour le moment demeurée contenue en raison de la modération des taux d'intérêt, malgré la vive hausse du montant de cette dette elle-même : elle s'établissait légèrement au-dessus de 3 % du PIB à la fin des années 90, elle est depuis inférieure à 3 % et elle est même revenue à 2,2 % en 2009 et 2,3 % en 2010 (Allemagne : 2,3 % en 2009 et 2 % en 2010).

En milliards d'euros, les intérêts à payer au titre de la dette publique, inférieurs à 1 Md jusqu'en 1974, ont doublé dès 1975 (2 milliards) ; ils ont atteint 10 milliards en 1982, 20 milliards en 1986, 30 milliards en 1991, 40 milliards en 1996. Ils ont ensuite évolué lentement pour s'établir à 50 milliards en 2007, en liaison avec la modération des taux d'intérêt, et sont revenus à 47,2 milliards en 2010.

On peut considérer qu'un pays a une dette publique trop élevée lorsque le service de sa dette réalise un prélèvement si lourd sur l'État que cela fait apparaître un risque de défaut et fait monter les taux d'intérêt de cette dette, aggravant de fait la situation.

En 1979, la part de la dette française négociable représentait environ 25 % du total. Actuellement, les traités européens interdisent le financement direct des États par la Banque centrale européenne ; certains instruments classiques de financement de la dette ont été abandonnés (bons du trésor émis auprès du public). En conséquence, cette part est passée à près de 85 %, donnant aux marchés financiers et aux agences de notation un poids important. En France, il n'existe plus depuis longtemps de financement monétaire direct du Trésor par la Banque centrale. En revanche, les titres d'État constituaient des supports privilégiés des opérations de refinancement sur le marché monétaire et, comme tels, se trouvaient dans les portefeuilles des banques et de la Banque de France.

**Graphique 11 : Charges d'intérêt nettes des administrations publiques
en % du PIB**

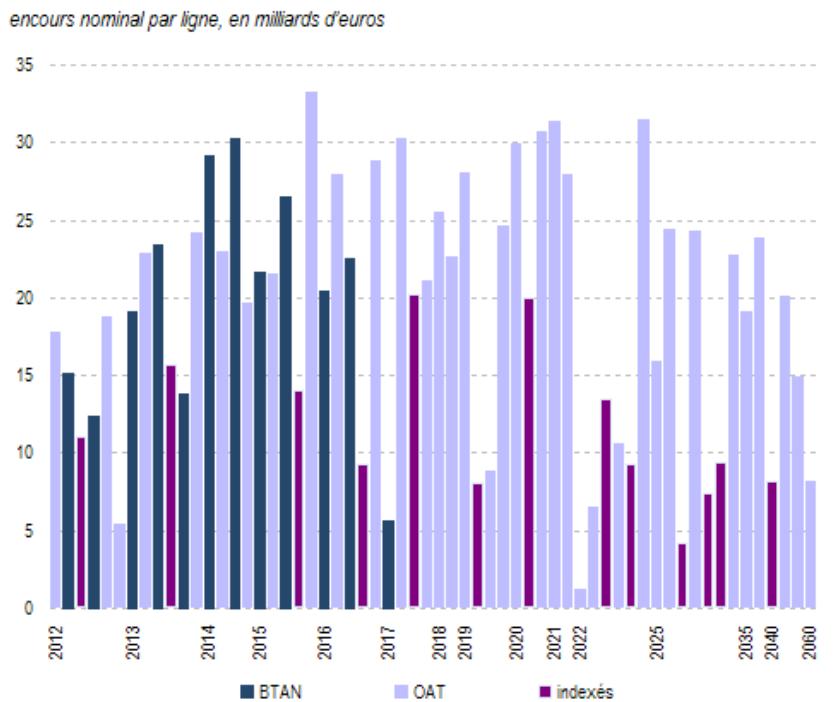


Source : OCDE, perspectives économiques

La France devra emprunter 180 milliards d'euros en 2012. La moitié de ce besoin seulement est imputable au refinancement de la dette passée, situation défavorable dans la zone euro (l'Italie, plus endettée que nous, refinane les deux tiers de sa dette annuellement, un tiers seulement vient du déficit et l'Italie affiche d'ailleurs un excédent budgétaire primaire). La dette française a connu un saut de 100 milliards d'euros en 2007-2008, puis s'est accrue de 400 milliards en raison de la crise. Le choc se fera sentir à partir de 2013-2014 car la maturité des emprunts est en moyenne de 7 ans. C'est alors environ 250 milliards d'euros qu'il faudra aller chercher annuellement sur les marchés jusqu'à la fin de la décennie.

La prudence veut donc, en tout état de cause, que la France réduise son déficit si elle veut conserver des marges de manœuvre.

Graphique 12 : Dette négociable à moyen et long terme de l'État au 29 février 2012 (en Mds d'euros)



Source : Agence France Trésor

Préconisations

Comment traiter le problème de la dette publique afin de la réduire sans nuire à l'activité économique ni remettre en cause le niveau de protection sociale et les conditions de travail ?

La réduction de l'endettement public nécessite d'articuler des mesures de court terme de façon à garder la confiance des marchés financiers avec une stratégie économique visant à stimuler une croissance durable. C'est une gageure dans notre société où prédomine le souci du court terme.

La diminution de la dette résultera d'une palette de mesures : augmentation des recettes (réforme fiscale et recettes qui seraient générées par un surcroît de croissance), diminution des dépenses publiques en préservant les secteurs économiques créateurs d'activité et d'emploi en France et réformes de structures.

Il est indispensable pour renouer avec la croissance de soutenir prioritairement la ré-industrialisation de nos territoires, la compétitivité des entreprises et leur accès aux marchés extérieurs ainsi que les efforts d'innovation et le développement des TPE-PME.

Décider vite, afficher des mesures, agir en profondeur, s'y tenir

Il convient de donner rapidement une indication de la volonté de réduire les déficits et la dette publics de la France, signal positif lancé en direction des acteurs économiques, sociaux et financiers.

Le CESE considère qu'il convient de s'engager dans un rééquilibrage des recettes, en révisant profondément le système fiscal français et des dépenses, qui devront être soigneusement évaluées.

La réforme fiscale devra rendre l'impôt plus efficace et plus équitable, et de ce fait plus acceptable par les citoyens, recommandation formulée à plusieurs reprises par le CESE depuis quelques années. Dans l'immédiat et afin de rétablir l'égalité des citoyens devant l'impôt, l'État doit se donner les moyens de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale aussi bien sur le plan du rappel des droits que sur le recouvrement des créances. Faut-il rappeler qu'une des causes de la situation actuelle de la Grèce est la quasi-absence d'une administration fiscale, économique et financière digne de ce nom ?

Un dispositif fiscal stable procurerait aussi une visibilité accrue aux entreprises, point important pour la définition de leur stratégie ; de la même façon, il permettrait d'orienter de manière pérenne les choix des ménages. Une telle réforme associée à une meilleure maîtrise des dépenses publiques devrait avoir pour objectif le retour à un meilleur équilibre du budget de l'État.

Encadré 2 : La réforme fiscale préconisée par le Rapport annuel du CESE

... « Le CESE s'est prononcé à maintes reprises, et encore récemment, sur la nécessité d'une réforme profonde de l'ensemble de la fiscalité. Il n'est plus possible aujourd'hui de proposer un projet collectif pour la France sans donner l'assurance concrète que le fardeau sera porté équitablement ».

Source : Rapport annuel sur l'état de la France en 2011, CESE décembre 2011

Une action résolue sur les dépenses devrait également être engagée. Il conviendrait de la faire porter sur des postes budgétaires choisis avec discernement pour ne pas empêcher le développement des actions publiques les plus efficaces du point de vue économique, social et environnemental. Une stricte priorisation doit être opérée afin de préserver au mieux l'activité économique dans une perspective durable.

Dans ce contexte, une analyse différente doit être effectuée sur les 3 grandes catégories d'administrations publiques : Etat et ODAC, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale (cf. partie I) qui appellent des réponses différencierées.

Il est clair toutefois qu'une telle action ne peut se conduire en quelques mois. Il convient donc d'annoncer les perspectives avec précision et netteté et les accompagner d'un calendrier de réalisation et d'évaluations périodiques. Cette annonce permettrait d'afficher des signaux forts vis-à-vis de nos partenaires européens.

Éviter les écueils d'une austérité aveugle qui provoquerait une récession

On constate que les pays de la zone euro engagés actuellement dans des mesures fortes d'austérité affaiblissent leur propre économie, tout comme celle de l'ensemble de la zone euro, et voient leur taux de chômage exploser, particulièrement celui des jeunes. Du fait de cette récession, leurs recettes fiscales sont affaiblies et, dans le même temps, la dégradation de la situation économique génère des besoins de soutien dispendieux tant en direction des entreprises qu'en faveur des ménages. Il est important de remarquer que la conduite de politiques similaires dans différents pays simultanément multiplie le risque de contraction d'activité qui pèse sur l'Europe. En effet, plus des deux tiers du commerce des entreprises européennes s'effectue au sein de l'Union. Si chaque pays applique des mesures d'austérité, les entreprises européennes verront la demande qui leur est adressée se réduire, aggravant ainsi leurs difficultés, la baisse d'activité et le chômage.

À l'heure actuelle, le Portugal, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Irlande, la Belgique et le Danemark sont en récession. Il est inutile d'y ajouter la France.

De l'avis de la plupart des observateurs, le risque que l'Union européenne s'enfonce dans une spirale récessive est sérieux et peut compromettre le futur si des investissements d'avenir essentiels sont différés. Au demeurant, le risque de nouvelles crises européennes ou mondiales ne peut être totalement écarté, accentuant encore les difficultés présentes.

Depuis des décennies, l'Europe cherche en vain à retrouver une croissance plus forte. Diverses politiques ont été menées sans que des résultats significatifs soient obtenus. Le CESE, dans son rapport sur l'état de la France en 2011, a fait le constat que nous étions non seulement en fin d'un cycle de croissance mais surtout au terme du mode de développement issu de la Grande dépression.

Plusieurs questions se posent donc : comment peut-on préparer un nouveau mode de développement intégrant les impératifs écologiques et répondant aux besoins sociaux ? Comment intégrer la notion de développement durable dans l'ensemble des activités, avec une cohérence globale ? Comment gérer la transition ?

Dans la continuité de ses travaux précédents, le CESE préconise de poursuivre une réflexion approfondie sur ce thème qui peut avoir un impact majeur sur la situation des finances publiques et qui est au cœur des préoccupations du CESE pour cette mandature.

À plus court terme, des mesures doivent être recherchées afin d'endiguer la croissance de la dette dans un premier temps, puis la réduire et contenir les déficits sans pour autant entrer en récession. Autant une réforme fiscale semble indispensable, comme le préconisait le rapport annuel du CESE sur l'état de la France en 2011, autant il peut être utile de passer également par des mesures additionnelles rapidement efficaces en s'attaquant à des « dépenses fiscales » plus connues sous l'appellation de « niches fiscales » qui peuvent être supprimées, pour certaines d'entre elles, sans effets collatéraux négatifs sur l'économie.

Il conviendrait donc de systématiser la procédure d'évaluation de ces mesures, y compris celles qui ont été déclassées pour les banaliser.

Le CESE insiste pour que des rapports transparents soient établis afin d'évaluer l'efficacité de ces niches.

Dans le contexte de crise financière, le renforcement des normes prudentielles à travers la mise en œuvre des recommandations de Bâle III risque de se traduire par des incidences fortes sur le financement de l'économie, notamment pour les TPE-PME, également confrontées à la hausse éventuelle des taux d'intérêt et à la frilosité bancaire. Il est indispensable d'inventer des mécanismes pour favoriser l'accès au crédit des TPE-PME si l'on veut renforcer la croissance. Il faut réhabiliter le rôle du crédit dans le financement de l'économie, aussi bien en faveur du développement local que des exportations.

La dimension européenne est un élément clé de la réussite

L'Union européenne est la première puissance économique du monde ; sa monnaie est gérée de manière à éviter l'inflation et sa balance des paiements est globalement proche de l'équilibre. La France doit s'efforcer de bénéficier de son appartenance à cette zone : la coopération européenne est la clé de la sortie de crise car il n'y a pas de perspectives favorables si l'on se limite au territoire national.

Pourtant, la crise financière a exacerbé les doutes sur les modalités de fonctionnement de la zone euro. La gouvernance européenne doit donc être réexaminée afin de permettre aux États membres de tirer tout le bénéfice possible de l'appartenance à la zone. En effet, comme le constate Jacques Delors : « *Il ne peut y avoir une Union économique et monétaire que dans un équilibre entre l'économie et le monétaire* ».

Des étapes ont été franchies avec la mise en place du semestre européen (procédure de surveillance ex ante de la cohérence des politiques économiques des États membres sur la base d'indicateurs d'alerte analysés dans un rapport de la Commission européenne), du Pacte de stabilité et de croissance et de la stratégie Europe 2020. Cependant, le risque est que ce mode de gouvernance se limite à une simple application de règles sans rapport avec les attentes des citoyens et les situations économiques concrètes des différents pays.

Ce gouvernement par les normes peut, de plus, être porteur de problèmes de légitimité démocratique si les peuples se sentent exclus des décisions qui les concernent.

Néanmoins, il est positif que les États membres, au-delà de leurs politiques budgétaires, procèdent ensemble à l'examen annuel de la croissance et présentent leurs programmes nationaux de réforme.

Il convient cependant de continuer à progresser dans la voie d'une meilleure gouvernance visant à mieux équilibrer les différents objectifs : accorder une haute priorité au caractère durable de l'activité et de l'emploi dans cette période de récession dans certains États membres, lutter contre les facteurs de déséquilibres au sein de la zone tels que les différences de compétitivité. L'idée que la croissance est essentielle à l'économie européenne est de plus en plus largement partagée.

Il est non moins essentiel, à un moment où grandit le risque, dans plusieurs pays et que la crise économique et financière se double de crises politiques à l'issue incertaine, de renforcer auprès des peuples la légitimité des décisions prises au niveau européen. Au-delà des sommets européens, il est indispensable d'associer encore davantage les Parlements nationaux et, bien entendu, le Parlement européen. Les travaux du CESE européen et ceux réalisés en commun avec les CES nationaux pourraient constituer un apport utile qu'il conviendrait de mieux prendre en compte.

La France a longtemps réclamé un renforcement de la coordination des politiques économiques. Notre assemblée l'a également souvent appelé de ses voeux. De même, il a souvent été souligné que les aspects sociaux ne sont pas suffisamment pris en considération.

Les esprits ont évolué et les évolutions récentes vont dans cette voie tant il est vrai que l'Europe a souvent progressé en raison des crises qu'elle devait surmonter. Il s'agit désormais de faire vivre ces procédures de manière satisfaisante pour tous les États membres. Il faut éviter que la nécessaire réduction des dettes publiques se réalise de manière négative pour les perspectives de croissance à moyen terme, ce qui au demeurant serait contre-productif pour la consolidation de la confiance dans la zone.

Encadré 3 : Des propositions récurrentes du CESE sur la coordination européenne

« *Le Conseil économique et social tient à réaffirmer que la recherche d'un point supplémentaire de croissance est absolument nécessaire...Les pouvoirs publics doivent rechercher en quoi la convergence des politiques économiques au sein de l'Eurogroupe et la structure budgétaire de l'Union peuvent apporter ce surplus de croissance dont nous avons besoin. Le CES souhaite qu'un consensus soit trouvé au sein de la société civile pour faire avancer rapidement cette question.* » « *(Il s'agirait aussi) de se concerter au niveau européen pour trouver des solutions à la gestion commune de la dette, ... par une gestion commune de la dette publique soit par une mise en commun des dettes publiques* ». Avis *Quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi ?* novembre 2007. L'avis proposait ainsi la création d'une Agence européenne de la dette publique.

« *L'Union européenne, et plus spécifiquement la zone euro, devrait s'interroger sur l'opportunité de définir en commun des actions... de relance, par exemple en lançant des programmes de développement des infrastructures ou des programmes de recherche.* » Avis du CESE *La crise bancaire et la régulation financière*, février 2009.

Ainsi, une plus grande solidarité doit être prônée car elle reflète le souci de préserver un destin commun et devient donc une obligation morale mais elle est aussi une obligation économique et politique car l'abandon d'un pays aurait des effets délétères sur d'autres. Cependant, la solidarité doit s'accompagner de règles strictes de sorte que la zone dans son ensemble tire profit de ces mesures spécifiques et que l'aléa moral soit évité. Une souveraineté partagée doit se dessiner afin que la confiance puisse exister entre partenaires et aussi avec le reste du monde.

Il convient également d'achever la construction du marché unique en engageant un processus d'harmonisation fiscale et sociale permettant d'égaliser les conditions de la concurrence au sein de l'Union afin d'en finir avec le dumping fiscal et social, tout en n'oubliant pas que l'unanimité est requise. En effet, les pays composant la zone euro ont des caractéristiques très diverses et n'ont pas, contrairement aux États-Unis, un budget commun d'ampleur significative ni un gouvernement unique.

Dans ce cadre, il pourrait être plus facile de discuter des projets innovants comme les « *project bonds* » (traduction européenne du Grand emprunt français) ou obligations émises avec un but défini, afin de financer par exemple des projets d'infrastructures ou de recherche ou encore la transition écologique. En effet, audelà de la surveillance des États membres, il conviendrait que l'Europe se dote de projets communs, susceptibles d'améliorer la compétitivité de la zone, d'accroître le bien-être collectif, de favoriser la protection de l'environnement, de soutenir une politique industrielle européenne cohérente... La BEI jouerait un rôle central dans ce domaine et l'utilisation des fonds structurels devrait être mieux ciblée. Ces projets sont essentiels pour conjuguer assainissement budgétaire et croissance. Ils auraient en outre la grande vertu de promouvoir l'emploi et de renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union européenne.

Dès à présent, dans chaque État membre et en particulier en France, les investissements nécessaires à la transition énergétique et écologique pourraient être financés par des « *project bonds* » émis à l'initiative de banques publiques (BEI au niveau européen, CDC en France, par exemple). Ces dernières pourraient, en cas de besoin, se refinancer auprès de la Banque centrale. Si l'article 123-2 du Traité européen interdit tout financement direct des États et des administrations publiques de la zone euro par le SEBC, en revanche il précise : « *le paragraphe 1 ne s'applique pas aux établissements publics de crédit qui, dans le cadre de la mise à disposition de liquidités par les banques centrales, bénéficient, de la part des BCN et de la BCE, du même traitement que les établissements privés de crédit.* »

Plus généralement, il conviendrait que le budget européen, élément essentiel dans la conduite d'une politique économique à l'échelle de la zone, soit augmenté et ses modes de financement revus. Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises en ce sens, dès 2003 et notamment dans un avis de novembre 2007 *Quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi ?* rapporté par M. Georges de La Loyère. Cet avis soulignait la nécessité de renforcer la croissance de l'Union et de se concerter pour trouver ensemble des solutions à la gestion commune de la dette.

La stratégie de long terme ne doit pas être oubliée même si les moments de crise exigent d'autres types de réactions, rapides mais essentielles. La stratégie de l'Europe 2020 doit rester une boussole et être effectivement intégrée dans les politiques pluriannuelles.

De plus, il ne serait de l'intérêt de personne, ni des nations, ni des citoyens, ni des entreprises, que les pays de la zone euro soient dénués à la fois de l'arme monétaire et de l'arme budgétaire. Le vote du budget par les élus d'une nation est l'acte le plus important qui leur soit confié, un acte « souverain », consubstantiel à la démocratie. L'instauration d'une « règle d'or » suscite dans la plupart des pays européens des interrogations. Est-il légitime de se fixer de façon permanente l'objectif de l'équilibre budgétaire, ce qui impliquera que les investissements d'avenir, utilisés par plusieurs générations, devront être, de fait, financés par les recettes du moment ? Est-il possible de prendre comme indicateur le déficit structurel alors que cette notion est très controversée, que sa mesure ne fait pas l'unanimité parmi les économistes et qu'elle peut varier très fortement selon les hypothèses ? Est-il pertinent de donner à la Cour de justice, organisme non élu, le pouvoir d'être en dernière instance le juge de l'élaboration des budgets nationaux ? Une règle équivalente existe d'ailleurs déjà dans le traité de Maastricht. Elle a été violée à plusieurs reprises notamment par l'Allemagne et la France. Ceci prouve l'extrême difficulté à respecter de telles règles, quelles que soient les circonstances. Contrairement aux nations ayant leur souveraineté monétaire, les pays de la zone euro ne peuvent pas émettre leur propre monnaie par l'intermédiaire de leur banque centrale.

Encadré 4 : La « règle d'or » en Europe

Le « Pacte Budgétaire », voulu par l'Allemagne, implique de la part des États européens la mise en place d'une « règle d'or », *« au moyen de dispositions contraignantes et permanentes de préférence constitutionnelles »*.

Elle prévoit le retour des comptes publics à un quasi-équilibre. Les budgets des pays doivent avoir des dépenses qui n'excèdent les recettes que dans la mesure où le déficit structurel demeure inférieur à 0,5 % du PIB brut aux prix du marché. Cette limite peut être portée à 1 % pour les pays dont le rapport dette publique /PIB est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles. En cas de « circonstances exceptionnelles », comme une période de récession, la règle ne s'appliquerait pas temporairement.

L'État doit également prévoir un « mécanisme de correction automatique » en cas de dérapage par rapport à ces objectifs, l'amende pourrait aller jusqu'à 0,1 % du PIB. Il s'agit d'inscrire dans le marbre, outre les critères de Maastricht qui ne sont pas respectés dans de très nombreux pays depuis 2002, des dispositions nouvelles « *dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis* ».

En France, pour la ratifier, il faudrait un vote conjoint de l'Assemblée nationale et du Sénat réunis en congrès à Versailles recueillant 60 % des suffrages. Alternativement, la décision pourrait être prise par référendum.

La règle d'or commencera à s'appliquer dès que 12 pays l'ayant adoptée l'auront ratifiée.

Les avis très marqués des conseillers sur ce sujet n'ont pas permis de dégager un consensus. C'est pourquoi les arguments des défenseurs de la « règle d'or », puis les arguments de ses détracteurs sont présentés ci-dessous.

- Pour la règle d'or

L'endettement actuel de la France n'est pas le seul résultat de la crise mais celui des 35 dernières années de gestion du pays, en raison de politiques publiques insuffisamment rigoureuses menées par tous les gouvernements qui se sont succédé. Il leur a été impossible de gérer l'endettement avec une vision de long terme. Il semble impossible de continuer ainsi. Notre pays doit entrer dans une logique vertueuse de gestion des finances publiques que seul un cadre contraignant saurait garantir.

La quasi-totalité des pays européens (Grande-Bretagne et République tchèque exceptées) a considéré que cette logique devait faire l'objet d'une inscription contraignante de préférence dans le texte même de leur constitution. 25 pays ont d'ores et déjà adopté la « règle d'or », neuf pays l'ayant ratifiée au 31 mai 2012.

La France, avec ses déficits publics excessifs, n'ayant pas respecté ses engagements, a fait l'objet d'une procédure de mise en garde mais n'a pas été sanctionnée. En inscrivant dans sa constitution cette règle, la France montrerait une volonté d'un retour progressif à l'équilibre budgétaire avec un plafonnement des dépenses.

Il est impossible de poursuivre indéfiniment les déséquilibres budgétaires. Il faut faire des efforts compte tenu du coût de la dette entraînant une quasi-absence de marge de manœuvre pour les gouvernants.

L'esprit de la « règle d'or » n'est pas d'exiger un équilibre budgétaire en permanence mais d'avoir un solde budgétaire qui assure la soutenabilité à long terme des finances publiques. Cet engagement permettra de mettre à profit les périodes de croissance pour assainir les finances publiques, diminuer le niveau d'endettement du pays et se donner des marges de manœuvre pour les périodes de crise. Il conviendra ainsi de définir le bon niveau de solde public en fonction du cycle économique.

La discipline budgétaire est plus que jamais à l'ordre du jour. En conséquence, il est nécessaire d'instituer une loi-cadre d'équilibre budgétaire de nos finances publiques, soutenable, prévoyant un rythme de retour à l'équilibre budgétaire sur au moins trois ans. L'objectif est d'envoyer un signal fort à nos partenaires européens pour retrouver la confiance des marchés.

- Contre la règle d'or

L'instauration d'une « règle d'or » budgétaire dans la période présente s'avèreraient totalement contreproductive. L'obligation pour les États de respecter l'équilibre budgétaire freinerait considérablement les investissements d'avenir qui devront, de fait, être financés par les recettes courantes du moment. Or ces investissements seront utilisés par plusieurs générations. L'État devrait-il renoncer à financer la préparation de l'avenir ? Faudrait-il nier tout lien intergénérationnel ?

La notion de rapport au déficit structurel pourrait laisser plus de marges de manœuvre pour des politiques contra-cycliques, sous condition d'utiliser les périodes fastes pour réduire le déficit et la dette. L'équilibre budgétaire sera considéré comme respecté si le déficit structurel est inférieur à 0,5 % du PIB. Or le déficit structurel est une pure construction statistique qui mesure le déficit qui s'établirait si le PIB était à son niveau potentiel dans une conjoncture normale. Il s'agit donc du déficit corrigé de l'impact du cycle économique. Sa mesure est très loin de faire l'unanimité chez les économistes et dépend largement des hypothèses qui participent à sa construction. Son résultat peut varier du simple au triple. Comment un tel indicateur peut-il servir de référence fiable à la politique budgétaire des États ? Ainsi, selon le calcul de la Commission européenne, qui est chargée d'effectuer sa mesure, la France avait en 2006 un déficit public « conjoncturel », c'est-à-dire effectivement constaté, de 2,3 % du PIB mais son déficit structurel s'élevait à 3,6 % du PIB. Si la « règle d'or » avait été appliquée, la France aurait dû faire environ 60 milliards d'euros d'économies alors qu'elle respectait le critère du pacte de stabilité en la matière.

En cas de non respect de la « règle d'or », outre des sanctions automatiques, le pays pourrait se voir traîné devant la Cour européenne de justice, organisme non élu. Imposer à un pays en difficulté une amende égale à 0,1 % de son PIB ne pourrait que l'enfoncer encore plus.

De fait, après avoir perdu l'arme monétaire dévolue à la BCE dans la zone euro, les nations perdraient peu ou prou l'arme budgétaire. Les gouvernements se trouveraient dès lors désarmés en temps de crise. Or, pour l'instant en tout cas, l'Europe est incapable de régler des chocs économiques asymétriques, les mesures européennes étant censées être les mêmes pour tous même si l'économie allemande n'a rien à voir avec celle du Portugal, par exemple.

En renonçant à utiliser son droit à voter librement son budget, ne pouvant compter pour autant sur une politique accommodante de l'Europe à son égard, un pays en difficulté se trouverait totalement dans la main des marchés qui, comble d'ironie, exigeraient peut-être de lui des mesures de relance.

Le principe de la « règle d'or » existait dans le traité de Maastricht. Il fut violé maintes fois, y compris par la France et l'Allemagne. La différence cette fois-ci, c'est que la règle serait inscrite dans la constitution et qu'il serait très compliqué de revenir en arrière.

Une nouvelle politique monétaire est aujourd'hui devenue nécessaire. Les interventions récentes de la BCE ont consisté essentiellement à prêter des liquidités aux banques afin de détendre le marché interbancaire et de leur permettre à leur tour de financer l'économie. Il serait sans doute souhaitable que de tels efforts puissent être dirigés vers les États eux-mêmes, dans des conditions et des proportions compatibles avec les objectifs poursuivis. De même, la BCE devrait encourager sélectivement l'offre productive et le développement de l'emploi qualifié, par exemple en refinançant à des conditions favorables les crédits aux PME porteuses de projets d'avenir. Cette nouvelle politique monétaire européenne doit s'effectuer sous un contrôle démocratique européen ce qui suppose une coordination renforcée des politiques économiques et des objectifs communs entre les États membres.

Par ailleurs, l'incapacité de l'Union européenne à déterminer une politique monétaire est la conséquence de l'abandon par le Conseil de l'Union de la détermination des objectifs de change. La politique de change est essentielle pour le retour de la croissance et de l'emploi en Europe. Cette politique de change active est pleinement utilisée par la Chine ou les États-Unis, en lien avec les objectifs de politique économique. Il est essentiel que le Conseil de l'Union exerce pleinement ses compétences en la matière.

De façon générale, la construction actuelle de l'Union européenne n'autorise pas un réel pilotage économique, monétaire et financier qui supposerait des transferts supplémentaires de souveraineté.

Rationaliser les dépenses publiques

Le souci de rationalisation et d'efficacité des dépenses publiques doit s'étendre à tous les niveaux des administrations publiques :

- l'approche strictement comptable des efforts demandés aux services de l'État (gel des dépenses en euros courants, non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux) a conduit certains d'entre eux au bord de la rupture. Il faut y substituer une véritable évaluation des politiques publiques et des moyens de leur mise en œuvre sans préjuger des résultats. Si des efforts doivent être poursuivis, ce doit être avec discernement afin de préserver la qualité des services et les investissements d'avenir ;
- les coûts de protection sociale devront également faire l'objet d'une analyse critique. Il n'est pas question de priver la population du meilleur des techniques médicales en constante évolution, ni de nier le vieillissement de la population, générateur de coûts supplémentaires mais cela n'interdit pas de rechercher une certaine rationalisation des dépenses, une élimination des redondances et un

contrôle des fraudes des entreprises et des particuliers. Pour autant, il faut être lucide : partout dans le monde, la dépense de santé augmente sous l'effet du vieillissement de la population et du progrès médical. On guérit en effet plusieurs fois de maladies dont une seule était mortelle il y a encore quelques années. Sauf à accroître le nombre de ménages qui doivent renoncer aux soins faute de pouvoir cotiser à une complémentaire santé, il sera nécessaire d'augmenter les ressources de l'assurance maladie pour équilibrer les comptes et résorber son déficit. C'est là un vrai choix de solidarité qu'il appartient aux citoyens de trancher : sont-ils prêts à contribuer un peu plus pour maintenir un haut niveau de prise en charge collective ou préfèrent-ils voir augmenter ad vitam aeternam le nombre d'exclus du système ? La réduction des déséquilibres pourrait toutefois être facilitée par un accroissement de la masse salariale génératrice de contributions sociales ;

- au niveau des collectivités territoriales, il conviendrait également de rechercher une baisse des coûts de fonctionnement. Dans les années récentes, la progression a été forte et ne saurait donc se poursuivre. Une meilleure répartition des compétences entre les divers niveaux (régions, départements, pays, communautés de communes, communautés d'agglomération, communes) et avec l'État devrait être dessinée et surtout rendue publique afin de clarifier la compréhension du citoyen et des élus eux-mêmes. Dans cette perspective, l'idée qui consisterait à poser une règle selon laquelle chaque catégorie de collectivités locales reçoit de la loi des compétences qu'elle exerce à titre exclusif, devrait être approfondie.

Un avis du CESE de septembre 2010 *Budgets publics (État et collectivités locales) : contribuables et citoyens*, intitulait l'un de ses paragraphes « le contribuable à rude épreuve » et préconisait plusieurs actions susceptibles de clarifier l'impôt.

Un autre avis *Évaluation et suivi des relations financières entre l'État et les collectivités locales* d'octobre 2008 insistait déjà sur les nécessaires étapes à entreprendre pour disposer d'un meilleur état des lieux des relations financières internes aux administrations publiques : rendre la base statistique plus homogène, définir un cadre financier global, revisiter des concepts et organiser un meilleur dialogue, assorti d'évaluations permanentes. Il était également préconisé de clarifier les compétences et de prévoir un chef de file bien identifié pour les financements croisés.

Il est en effet important que les collectivités territoriales, qui sont proches des citoyens et qui sont susceptibles de bien appréhender et répondre à leurs besoins, puissent conserver une marge de manœuvre afin de maintenir voire de développer leurs investissements utiles qui représentent un peu plus de 70 % de l'investissement public. Au demeurant, elles sont soumises à des contrôles qu'il conviendrait évidemment de conforter et à la règle d'obligation d'équilibre budgétaire de leurs dépenses de fonctionnement les obligeant à dégager annuellement une épargne suffisante pour rembourser les emprunts à échoir au cours de l'exercice. Cette contrainte implique que les collectivités territoriales doivent effectivement amortir leur dette et non la refinancer continûment comme les États. Cela a des conséquences majeures sur leur décision d'investissement, comme il sera indiqué dans l'avis du CESE en cours sur *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*.

Modifier le rôle des agences de notation

Le rôle des agences de notation s'est considérablement accru ces dernières décennies. Ce rôle renvoie avant tout à la place qu'ont prise les marchés financiers. Ceux-ci fonctionnent sur la base de croyances collectives qui sont à l'origine du mimétisme des opérateurs financiers. Ainsi, les agences de notation servent, avec d'autres acteurs, à la formation d'une conviction collective qui, à un moment donné, supplante le jugement des opérateurs. Ce comportement grégaire pousse à la formation de bulles dans les moments d'euphorie boursière et déchaîne une panique incontrôlée dans les moments de doute.

Alors que les agences de notation ont été incapables d'anticiper les crises financières, donnant la note maximale à la banque Lehman Brothers à la veille de son effondrement, certifiant l'innocuité des produits financiers hautement toxiques et baignant en permanence dans les conflits d'intérêts, les gouvernements et les institutions européennes continuent de leur accorder un rôle prééminent dans la gouvernance financière. Ainsi, par exemple, les accords de Bâle II incorporent les notations des agences dans la réglementation pour fixer le montant des fonds propres dont doit disposer une banque ou pour déterminer le type de produit financier que peut détenir un investisseur institutionnel.

Une mission d'information du Sénat sur le fonctionnement et la crédibilité des agences de notation devrait par ailleurs rendre son rapport en juillet.

Au-delà même d'une réforme globale du fonctionnement des marchés financiers, les États et les institutions européennes devraient sémanciper du pouvoir acquis aujourd'hui par les agences de notation. Il faudrait un gendarme des agences de notation au même titre qu'il existe un gendarme de la Bourse, garant d'une certaine éthique. Une autorité publique européenne, dont les critères de jugement intégreraient, outre des préoccupations financières essentielles pour les investisseurs, des critères économiques, sociaux et environnementaux, devrait faire contrepoids aux agences de notation dans tous les domaines d'intervention des pouvoirs publics.

Stimuler la détention de titres français par les résidents

Afin de limiter la dépendance de l'État vis-à-vis des marchés, il conviendrait de relocaliser la dette de l'État, aujourd'hui détenue à 70 % par des non-résidents. Les ménages français ont un taux d'épargne très important (16 %). Le CESE suggère que soit proposé aux particuliers des Bons du Trésor ou un livret de type « livret A » bloqué pendant 7 ans (c'est la durée moyenne actuelle de la dette publique) et assorti d'un avantage fiscal, quitte à recréer une niche fiscale. Il serait également possible de créer, au sein de l'épargne salariale, un fonds commun de placement réservé à l'investissement dans des emprunts nationaux. Les salariés pourraient, sur une base volontaire, y loger le produit de la participation et de l'intéressement.

Par ailleurs, au chapitre de la relocalisation de la dette française, il pourrait être demandé aux banques de détenir un « plancher d'effets publics » qui pourrait servir de support de refinancement pour acquérir de la monnaie centrale.

Conclusion

Fin 2011, la dette française représentait 86 % du Produit Intérieur Brut, zone proche des 90 % que certains économistes considèrent comme une limite très dangereuse à dépasser, même si l'évaluation de cette limite reste sujette à controverses.

Néanmoins, la confiance des investisseurs dans notre pays demeure forte. En effet, le 16 mai 2012, la France a emprunté 9,1 milliards d'euros dans des conditions de taux historiquement favorables. Ce volume reste modeste et l'environnement financier européen ne garantit pas leur pérennité. De plus, les turbulences du marché des dettes souveraines de la zone euro montrent que nul n'est à l'abri d'une crise de confiance globale.

La prudence commande donc de diminuer la dépendance de la France par rapport aux marchés, en prenant des mesures rapides pour alléger le déficit (par exemple par la suppression de certaines niches fiscales judicieusement choisies), puis en revisitant plus structurellement nos dépenses et notre fiscalité. Ces mesures devront éviter de déstabiliser les acteurs économiques ainsi que la protection sociale, qui se révèle un excellent amortisseur de crise.

L'essentiel devrait consister à mettre en place un nouveau modèle de développement responsable et durable, créateur d'emplois. Cela passera nécessairement par des investissements. L'élaboration de projets européens coordonnés allant en ce sens multiplierait leur efficacité et aurait des effets positifs, à tous points de vue, sur la préparation de l'avenir.

Déclaration des groupes

Agriculture

Dans un contexte social et économique particulièrement sensible, il est essentiel que le Conseil économique, social et environnemental se penche sur la question de la dette. Il s'agit toutefois d'un sujet aussi vaste que délicat. En effet, il existe des différences importantes de points de vue. La presse se fait régulièrement l'écho des débats qui peuvent agiter, autour de cette question, les instances nationales et bruxelloises. Ces différences se sont également retrouvées dans les débats de la section. Elles ont été très marquées au départ mais il faut reconnaître que le rapporteur a su faire évoluer le texte de manière à le rendre bien plus équilibré qu'il ne l'était.

Les premières moutures de l'avis contenaient des affirmations très tranchées, notamment sur les agences de notation : des nuances indispensables ont été apportées à ce sujet sensible. Le groupe de l'agriculture a par ailleurs approuvé la proposition concernant la relocalisation de la dette. Il est très important que la dette française soit réappropriée par les ménages français afin de limiter notre dépendance vis-à-vis des marchés mais à la condition que cela ne se fasse pas au prix d'une aggravation de l'endettement.

Toutefois, malgré ces améliorations, le groupe de l'agriculture ne peut se satisfaire du texte. Face à l'ampleur et à la gravité du problème, il nous apparaît que les développements manquent de consistance et que les propositions de solutions ne sont pas suffisamment fortes et claires. Nous aurions par exemple souhaité que les préconisations relatives à la réforme fiscale soient plus détaillées. Il n'était pas nécessaire de se prononcer sur des points bien déterminés de fiscalité ni d'engager le CESE sur des propositions réglementaires précises ; il s'agissait plutôt d'ouvrir des pistes de réflexion dont aurait pu se saisir ultérieurement notre Assemblée dans le cadre d'un avis ou d'une étude.

Nous attendions également que les aspects relatifs à la croissance et à la compétitivité des entreprises soient approfondis et mieux pris en compte. On ne peut pas minimiser la dimension de l'activité économique dans un avis sur la dette. Pour le groupe de l'agriculture, la dynamique des entreprises est tout à fait fondamentale dans l'équilibre des finances de notre pays.

Pour le groupe de l'agriculture, si ce texte ne contient pas de point de blocage et ne suscite pas d'opposition fondamentale, il reste globalement insatisfaisant et en-deçà des enjeux actuels. C'est la raison pour laquelle le groupe de l'agriculture a choisi de s'abstenir.

Artisanat

Si - depuis plus de 3 décennies- la France a laissé filer sa dépense publique, aujourd'hui, la situation n'est plus tenable au regard du niveau atteint par notre dette (plus de 85 % du PIB) et de la fragilité de la situation économique.

Tout d'abord, l'effort doit porter sur le redressement durable de nos finances publiques et de nos comptes sociaux.

C'est une condition indispensable pour, non seulement, restaurer la confiance des entreprises, des ménages et des marchés financiers mais aussi pour retrouver des marges de manœuvre afin de relancer la croissance.

Pour y parvenir, il importe de réduire prioritairement nos dépenses publiques.

Selon nous, l'impératif de consolidation budgétaire doit nécessairement privilégier la baisse des dépenses à toute hausse des prélèvements obligatoires, qui n'aurait pour effet que de peser sur la croissance car elle découragerait l'investissement, l'embauche et la consommation.

Pour autant, nous reconnaissons le besoin d'un système fiscal plus lisible et plus stable, comme nous sommes favorables à une évaluation en continu des dispositifs fiscaux et sociaux spécifiques et à la suppression de ceux qui seraient objectivement reconnus comme inefficaces économiquement ou socialement.

Au-delà des efforts à mener pour retrouver l'équilibre de nos comptes publics, **nous considérons qu'il est également impératif de prendre des mesures déterminées pour relancer la croissance.**

Cela appelle des réformes structurelles permettant à la France d'améliorer sa compétitivité et de reprendre des parts de marché à l'international.

L'artisanat regrette que, malgré ses demandes, l'avis soit resté trop frileux dans ses propositions.

Il faut inciter les entreprises à investir et encourager l'entreprenariat, en facilitant notamment l'accès au crédit.

Mais il faut également engager des réflexions de fond - en relation avec les partenaires sociaux - afin de libérer les initiatives et favoriser la création d'emploi.

À cet égard, il importera - comme l'a souligné l'avis sur la compétitivité de la France - d'étudier les moyens de réduire le poids des prélèvements sur le travail et de repenser en particulier l'assiette de financement de la protection sociale.

Au niveau européen, l'artisanat considère, là encore, qu'il faut se doter d'une stratégie fondée sur un équilibre entre discipline budgétaire et relance.

Si nous approuvons le principe de solidarité entre les États de la zone euro, nous considérons que cela ne saurait se concevoir sans un engagement de chaque pays sur une trajectoire de réduction de ses déficits et sans un mécanisme permettant d'en garantir le respect.

Cependant, les efforts que cela implique ne seront supportables que si la zone euro se dote d'une véritable stratégie de croissance.

L'artisanat estime que cet avis montre la nécessité de réduire notre dette et qu'il a réussi globalement à dépasser les clivages sur les orientations à suivre pour y parvenir.

Il regrette toutefois sa faible ambition tant sur l'urgence d'une diminution des dépenses publiques, que sur le besoin de réformes structurelles autour d'une stratégie de croissance capable de créer un choc de compétitivité.

Pour ces raisons, l'artisanat s'est abstenu sur cet avis.

Associations

Évoquer la dette publique, c'est interroger le lien entre les générations, c'est questionner notre confiance vis-à-vis de notre modèle économique et social et la manière dont on souhaite le voir pérenniser ou évoluer. Nous sommes dans un contexte de conjonction des crises économiques, financières, sociales et environnementales. Ce contexte rend le débat autour de la dette plus aigu, non exempt d'arrière-pensées dogmatiques.

L'avis souligne les causes de la hausse croissante de la dette publique depuis trente ans. La baisse régulière des recettes fiscales et l'obligation d'emprunter sur les marchés financiers à des taux d'intérêt réels supérieurs au taux de croissance de l'économie pour faire face au déficit budgétaire en est une cause majeure. À ceci s'est ajoutée la grave récession due à la crise financière de 2008 qui a réduit l'activité économique et, par conséquent, les recettes fiscales, tout en augmentant les dépenses publiques pour faire face à la crise.

L'avis reprend un certain nombre de préconisations mises en avant par notre Assemblée depuis plusieurs années : l'urgence d'une réforme fiscale qui permette à la fois davantage d'équité et d'efficacité à l'égard des agents économiques. Mais le rapporteur a également mis en débat des propositions neuves. Le groupe des associations s'associe ainsi pleinement à la préconisation qui vise à engager un mouvement de relocation de la dette publique. Nous voudrions insister sur la dimension européenne pour pouvoir réduire la dette tout en relançant la croissance. Ceci implique plus de solidarité et de nouveaux transferts de souveraineté au niveau communautaire.

Si l'austérité peut être saine en période de croissance, en période de récession, elle représente un danger pour l'économie. Pour autant, la dette ne pourra se résorber sans une certaine rationalisation de la dépense publique. Le groupe des associations a déjà eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises : l'utilité sociétale de la dépense publique et la définition claire de priorités politiques doivent préside aux engagements budgétaires. Si nous ne pouvons pas tout faire, les décisions sur les grands choix politiques doivent faire l'objet de débats dans la société.

Ces grands enjeux devraient être réglés avec les citoyens, en les associant à la construction de solutions collectives. Des initiatives d'audit citoyen de la dette existent. Il s'agit des les multiplier, de les étendre et surtout de prévoir les moyens de les faire connaître.

Le groupe des associations a voté l'avis.

CFDT

La CFDT n'était pas tout à fait persuadée que la question de la dette devait être abordée aussi globalement par le Conseil, qui plus est dans une période aussi propice aux outrances. La dette n'est pas en elle-même un sujet, elle n'est que la conséquence de déséquilibres budgétaires dont les causes sont multiples et de nature différente selon les catégories d'administrations publiques. Traiter de la dette, c'est en définitive traiter de ses causes, des politiques publiques mais aussi du comportement des acteurs privés, dont on a un peu tendance ces derniers temps à oublier qu'ils sont les premiers responsables du surcroît de dette enregistré en France et dans la plupart des pays depuis 2008. Traiter de la dette, c'est traiter des choix politiques effectués ou devant lesquels on s'est dérobé, à commencer par une meilleure régulation de la finance mondiale. Vaste sujet...

Après plusieurs mois de débats en section, la CFDT est au moins sûre d'une chose : des sujets aussi complexes ne peuvent être traités sans prendre le temps d'une appropriation collective de toutes leurs dimensions par les membres de la section. Et nous sommes convaincus que, au moins autant que les auditions, c'est le temps d'élaboration et de discussion d'un rapport qui permet de dépasser les postures et les idées reçues en établissant un constat rigoureux et incontestable de la situation. Ce n'est que sur la base d'analyses approfondies et pédagogiques, débarrassées de clivages stériles, que peuvent se construire des avis courts et percutants, utiles au gouvernement, et plus largement au débat public, tels que le souhaite le Bureau.

Un rapport aurait notamment permis de développer et préciser quelles sont les différentes facettes de la dette publique pour, peut-être, proposer dans l'avis des remèdes adaptés à chacune d'entre elles. La dette des collectivités territoriales n'est pas de même nature que celle de l'État. Celle de l'assurance vieillesse n'a rien à voir avec celle de l'assurance maladie. Dans le secteur de la santé par exemple, la réorganisation du système de soins et la formation du prix du médicament sont autant de moyens de résorber les déficits et d'enrayer la progression de la dette de l'assurance maladie.

Malgré cette réserve sur nos modalités de travail, la CFDT a pleinement contribué à l'élaboration de cet avis et se retrouve globalement en phase avec ses préconisations, plus particulièrement sur trois points.

Il est inutile de s'étendre sur le premier. Les faits ? Récessions, envolées du chômage, montée des extrémismes, sont en train d'apporter la démonstration un peu partout en Europe que cette stratégie humiliante pour les peuples d'une austérité sans cesse accrue est non seulement inefficace d'un point de vue économique pour les pays concernés comme pour l'Europe, mais également dévastatrice sur le plan social et dangereuse sur le plan politique.

Le second est le corollaire du premier : il faut substituer à cette orientation de courte vue libérale et démotivante pour les populations une ambition fédératrice des énergies. La gestion des transitions économiques et sociales vers un mode de développement durable en impose les objectifs ; l'Europe doit en fournir le cadre. L'Union s'est construite sur la certitude que, dans une économie mondialisée, chaque pays qui la compose ne pouvait pas affronter seul les défis à venir. Il est plus que temps de traduire cette réalité dans les faits. Pour la CFDT, il ne s'agit pas seulement de mutualiser une partie de la dette ou d'émettre des euro-obligations mais bien de donner à l'Union européenne la capacité d'investir massivement dans les infrastructures, les énergies nouvelles, la recherche, l'innovation, la formation... Alors que chaque pays s'est efforcé depuis des années de limiter sa contribution au budget européen, il faut au contraire renforcer considérablement ses moyens tout en réformant en profondeur les institutions afin d'asseoir pleinement la légitimité des décisions prises auprès des populations.

Troisième point, la question des dépenses fiscales. L'avis préconise de systématiser la procédure d'évaluation des effets de ces niches. La CFDT y souscrit pleinement. Mais nous pouvons être plus volontaires encore. Nous estimons que le CESE et ses formations de travail, aidés d'experts, par exemple de la Cour des comptes, sont sans doute les mieux placés, de par leur composition, pour mesurer l'efficacité de ces dépenses fiscales selon une triple approche économique, sociale et environnementale. La CFDT souhaite que cette proposition soit instruite et examinée par le Bureau.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Sur la question fondamentale de la dette et des moyens de maîtriser le déficit public, le débat est d'importance. Il devient même fondamental dans la crise économique et financière que traverse l'Europe. La dette publique française représente 86 % du PIB à la fin 2011.

Le groupe de la CFE-CGC ne peut que partager les priorités mises en avant dans l'avis. Il comporte un ensemble de propositions susceptibles de permettre une gestion efficace de la dette publique et sa réduction, condition indispensable pour retrouver des marges de disponibilité. La démarche temporelle en deux temps nous semble aussi prendre en considération la double volonté de réduire cette dette sans faire peser sur les salariés et citoyens tout le poids de l'austérité.

La dette doit être diminuée afin de soulager les finances publiques et la dépendance de l'État vis-à-vis des marchés financiers doit être limitée. Dans ce contexte, l'avis avance une série de propositions susceptibles de permettre une gestion efficace de la dette publique afin de retrouver des marges de manœuvre. Nous faisons référence à l'augmentation des recettes par une réforme profonde du système fiscal et une diminution des dépenses publiques soigneusement évaluées ou à des réformes de structures voire à la suppression de certaines niches fiscales.

Résoudre le problème de la dette publique sans nuire à l'activité économique ni remettre en cause le niveau de protection sociale et les conditions de travail, c'est un enjeu primordial pour la CFE-CGC ! Pour la France.

Sans croissance et avec une inflation faible, pourra-t-on réduire en 5 ans le déficit pour revenir à l'équilibre budgétaire ?

Aussi, pour le groupe de la CFE-CGC, il faut sortir de la crise sans imposer des plans d'austérité, notamment aux classes moyennes. Il n'y a qu'à voir les pays qui se sont engagés dans des mesures d'austérité, qui ont favorisé l'explosion du taux de chômage ou la perte de recettes fiscales.

Nous devons nous inscrire dans une politique de croissance, tout en poursuivant l'objectif de réduction des déficits publics.

À court terme, l'amélioration de la croissance nécessite d'agir sur la consommation, qui en est le principal moteur, en améliorant le pouvoir d'achat des ménages. Pour y parvenir, une répartition plus juste des richesses au sein des entreprises, se traduisant par des politiques salariales dynamiques pour tous, nous semble incontournable. Cette dynamique ne doit pas être « cassée » par une politique fiscale qui serait ciblée sur les classes moyennes et réduirait d'autant leur pouvoir d'achat.

Il est indispensable d'envisager des mesures structurelles de moyen/long terme pour accroître le potentiel de croissance de la France, la compétitivité, la productivité annuelle, l'offre d'emploi et ainsi réduire l'exclusion des publics durablement éloignés du marché du travail.

C'est pourquoi il faut soutenir prioritairement la ré-industrialisation de nos territoires, la compétitivité des entreprises et leur accès aux marchés extérieurs ainsi que les efforts d'innovation et le développement des TPE-PME.

Enfin, il faut soutenir les entreprises exportatrices. Dans ce contexte, la CFE-CGC propose le renforcement des aides au développement d'activités à l'exportation pour les PME-PMI,

notamment le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale et le prêt pour l'export délivré par OSEO.

Enfin, nous sommes aussi convaincus que la sortie de crise ne peut se faire que dans un cadre européen. Seules une réelle gouvernance et coopération permettront de pérenniser le modèle européen. Un budget européen permettrait de financer de grands projets qui font sens, donnent de l'espoir et renforcent la cohésion européenne tout en favorisant la croissance.

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

CFTC

Au terme d'un long débat, il a été admis par la section de l'économie et des finances que la dette peut devenir un véritable handicap. L'avis indique, en effet, que la France devra emprunter 180 milliards d'euros en 2012, la moitié de ce chiffre devant refinancer la dette passée, d'autant qu'il faudra aller chercher à partir de 2013-2014 environ 250 milliards d'euros chaque année sur les marchés jusqu'à la fin de la décennie.

La France risque donc de ne plus avoir la moindre marge de manœuvre et il faut de toute évidence réduire notre endettement.

Le groupe de la CFTC pense que cette réduction nécessite l'établissement d'un plan pluriannuel devant être suivi rigoureusement et faisant l'objet d'une évaluation régulière.

Néanmoins, nous pensons que ce plan doit s'étaler sur un temps assez long de manière à ce que le remède ne tue pas le malade.

D'ailleurs, parallèlement, il conviendrait de faire un gros effort de réindustrialisation de notre pays, de développement de la recherche et de l'innovation de manière à rétablir notre compétitivité.

Il faudrait aussi réformer la formation professionnelle pour solutionner l'inadéquation qualitative entre l'offre et la demande de travail.

Dans le même ordre d'idée, il ne faudrait pas que les recommandations de Bâle III qui peuvent se comprendre dans le contexte de la crise financière, se traduisent par des restrictions de crédit, notamment pour les TPE et les PME.

Le groupe de la CFTC approuve la préconisation d'une rationalisation des dépenses publiques, faisant l'objet d'une véritable évaluation ; la répartition des compétences entre les différents niveaux des collectivités territoriales devra être revue.

Le financement de notre dette repose pour 70 % sur les non-résidents, ce qui accroît singulièrement notre dépendance à l'égard des marchés financiers. Le groupe de la CFTC approuve tout à fait la préconisation visant à relocaliser la dette de l'Etat, d'autant que l'épargne est relativement abondante en France. Ce pourrait être un livret, un fonds commun de placement au sein de l'épargne salariale.

Notre groupe est, bien entendu, partisan d'une remise à plat de la fiscalité mais il mesure la difficulté de réformer notre système surtout dans le contexte présent.

Il convient, peut-être, de revoir certaines niches fiscales mais leur suppression suppose auparavant qu'une évaluation très sérieuse soit effectuée.

Le groupe de la CFTC pense que le problème des dépenses de santé doit faire l'objet d'un débat particulier. Il s'agit d'un choix de solidarité et il appartient aux citoyens de trancher.

Les préconisations de l'avis nous ayant donné satisfaction, le groupe de la CFTC a émis un vote positif.

CGT

Voilà un avis qui va droit au but. Il dit sans ambages que persister dans la voie de l'austérité ne pourrait que conduire à une récession et ne ferait donc qu'alourdir le fardeau de la dette. Il est sain que cette constatation s'exprime dans le débat public par la voix de notre assemblée.

L'avis ne sous-estime pas la gravité de la dette publique et il souligne qu'il convient de donner rapidement une indication de la volonté de la réduire. Mais l'avis rappelle, à juste titre, que l'origine des difficultés économiques et financières présentes réside dans la prise du pouvoir par les marchés financiers au début des années quatre-vingt. Depuis cette époque, les taux d'intérêt réels sont devenus durablement supérieurs au taux de croissance des richesses créées par ceux qui travaillent dans notre pays. Aussi, l'alourdissement du poids de la dette publique par rapport au PIB, par effet boule de neige, est-il devenu insupportable. Il l'est d'autant plus que la part des richesses captées par les détenteurs de capitaux s'est énormément accrue depuis plus de vingt ans au détriment des salaires, de l'emploi, de la protection sociale et des services publics, ce qui explique la baisse préoccupante des performances de notre économie.

Pour en sortir, il faut tout faire pour réduire notre dépendance vis-à-vis des marchés financiers et rechercher, comme vous le préconisez, les voies d'un nouveau mode de développement intégrant les impératifs écologiques et répondant aux besoins sociaux - au premier rang desquels, le développement de l'emploi, des salaires, de la formation, de la protection sociale et des services publics.

L'avis souligne que la dimension européenne est un élément clé de la réussite. Aussi est-ce à juste titre qu'il critique ce qu'on appelle la « règle d'or », ne serait-ce qu'en raison du caractère flou et impossible à mesurer de ce que le pacte budgétaire voulu par l'Allemagne appelle le « déficit structurel ». Il constate qu'une nouvelle politique monétaire est aujourd'hui nécessaire. Elle doit permettre à la BCE de financer directement, par son pouvoir de création monétaire, les dépenses publiques porteuses d'un renforcement de l'emploi et des capacités industrielles en Europe. L'article 123 des traités européens n'interdit pas à la BCE de prêter à la BEI ou à d'autres organismes publics de crédit. L'avis préconise que la BCE encourage sélectivement l'offre productive et le développement de l'emploi qualifié, par exemple en refinançant à des conditions favorables, les crédits à des PME porteuses de projets d'avenir.

L'avis résulte de débats extrêmement passionnés au sein de la section de l'économie et des finances mais la CGT en partage l'inspiration générale et de nombreuses préconisations. La CGT a voté l'avis.

CGT-FO

Le groupe Force ouvrière partage globalement l'analyse de l'avis tant sur le constat et les causes que sur les préconisations.

S'agissant des causes du gonflement de la dette de l'État, sans méconnaître l'impact de la crise, force est de constater que les choix politiques successifs de baisse des impôts ont à

l'évidence aggravé la situation. De plus, les différentes exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises et compensées en partie par l'État ont participé au creusement du déficit sans que pour autant des conséquences positives sur l'emploi aient été démontrées, faute d'une véritable évaluation. Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale à taux plafonné ont également participé à l'accroissement de leurs difficultés. S'agissant des comptes sociaux, c'est encore la baisse des recettes liées au chômage de masse qui aggrave les déséquilibres. Au titre du financement, le groupe Force ouvrière rappelle son attachement au salaire différé et sa demande de clarification entre ce qui en relève et ce qui relève de la solidarité nationale tout en réitérant son opposition à la TVA dite sociale. Sur la question de la rationalisation des dépenses et la poursuite des efforts, le groupe FO rappelle que, depuis des années, la volonté de réduire à tout prix la dépense publique a abouti à la suppression aveugle et dogmatique d'un emploi sur deux dans la fonction publique. Ni les conséquences sur la qualité du service rendu et les conditions de travail des personnels, ni non plus l'impact économique n'en ont jamais été évalués. Continuer dans cette voie serait de nature à compromettre gravement l'exercice des missions de service public. Le service public n'est pas seulement une dépense, il est aussi créateur de richesses par le biais des services et infrastructures qu'il offre. Il faut aujourd'hui se poser clairement la question du type de société dans laquelle nous voulons vivre et des efforts à consentir pour maintenir un haut niveau de protection sociale et de solidarité dont le rôle d'amortisseur en temps de crise n'est plus à démontrer. Force ouvrière n'acceptera pas que la réduction de la dette serve de prétexte à la remise en cause du droit du travail au nom de la compétitivité des entreprises et que les salariés soient encore une fois considérés comme la variable d'ajustement.

C'est pourquoi, en matière de préconisations, le groupe Force ouvrière partage celle d'une réforme fiscale visant à rendre l'impôt plus juste et d'une harmonisation au niveau européen pour en finir avec le *dumping* fiscal et social. Par ailleurs, l'avis met en garde contre la mise en place d'une austérité aveugle risquant d'amener l'ensemble de la zone euro à la récession, ce que nous partageons également. De même, le groupe FO soutient l'analyse selon laquelle les prêts consentis aux banques par la BCE devraient pouvoir être dirigés directement vers les États. S'agissant maintenant de la règle d'or budgétaire, le groupe FO regrette qu'il n'ait pas été possible de dégager un consensus sur cette question au sein de la section. Nous réaffirmons notre opposition à son inscription dans la Constitution. Se priver du levier budgétaire alors même que le levier monétaire n'existe plus reviendrait à renoncer à toute politique de relance par l'investissement public. Nous remercions le rapporteur pour sa patience, son courage et son sens du compromis. Le groupe FO a voté l'avis.

Coopération

Les trois grandes zones économiques mondiales, États-Unis, Union européenne et Japon, se caractérisent par une dette d'un ordre de grandeur proche, compris entre 11 500 milliards dollars et 10 500 milliards d'euros. Cette dette a connu une progression très importante depuis 10 ans : + 200 % en Grande-Bretagne, + 300 % en Irlande, + 150 % aux États-Unis, etc. Les pays de l'OCDE sont donc endettés, voire surendettés. La dette des européens est plus gênante parce que les États-Unis disposent, eux, d'une monnaie de référence et qu'au Japon, la dette est essentiellement détenue par des nationaux alors qu'en France la dette est essentiellement détenue par des créanciers étrangers.

Afin d'éviter de lourdes conséquences financières et économiques ainsi que des répercussions politiques avec dérives extrémistes comme en Grèce, la question du poids des dettes des États en Europe doit être traitée de façon prioritaire, sur la base d'une stratégie coopérative entre les États.

La dette française doit être ramenée à un niveau soutenable pour les finances publiques et la dépendance de l'État vis-à-vis des marchés financiers doit être limitée.

Pour cela, il faut articuler des mesures urgentes de court terme de façon à préserver la confiance, avec une stratégie ambitieuse pour stimuler une croissance durable, basée sur la dynamisation de nos territoires et envisagée dans un cadre européen.

La diminution de la dette résultera d'une palette de mesures : augmentation des recettes (réforme fiscale et recettes qui seraient générées par un surcroît de croissance), ciblage des dépenses publiques sur les secteurs économiques créateurs d'activité et d'emplois en France et réformes de structures. Si nous voulons préserver notre système social, qui joue un véritable rôle d'amortisseur de la crise dans notre pays, nous devons le financer.

Dans le contexte de crise financière, le renforcement des normes prudentielles à travers la mise en œuvre des recommandations dites de *Bâle III* va se traduire par des incidences fortes sur le financement de l'économie, notamment pour les TPE-PME également confrontées à la hausse des taux d'intérêt et à la frilosité bancaire. Il est indispensable d'inventer des mécanismes pour favoriser l'accès au crédit des TPE-PME, si l'on veut favoriser la croissance. Il faut réhabiliter le rôle du crédit dans le financement de l'économie, aussi bien en faveur du développement local que des exportations.

Pour renouer avec la croissance, il faut soutenir prioritairement la réindustrialisation de nos territoires, la compétitivité des entreprises et leur accès aux marchés extérieurs ainsi que les efforts d'innovation et le développement des TPE-PME.

Il faut créer en France et en Europe un climat favorable au développement des entreprises et d'un tissu industriel de long terme, générateur d'une croissance sans laquelle le poids de notre dette ne pourra pas être réduit.

Entreprises

La dette, comme le rappelle utilement cet avis, n'est pas, en soi, un problème. Elle peut servir de soutien à la croissance lorsqu'elle nous permet d'investir.

La question n'est pas de défendre la légitimité de la dette, ni de se demander si elle constitue ou non « *un pont entre passé et avenir* », titre inapproprié qui résume bien l'ambiguïté de cet avis.

Le problème n'est pas la dette mais l'ampleur de l'endettement : son niveau est tel que son remboursement enlève, depuis déjà bon nombre d'années, toute marge de manœuvre à nos gouvernements pour prendre des mesures de relance. Autrement dit, c'est faute d'avoir su enrayer la spirale de l'endettement que nous nous trouvons aujourd'hui dans l'incapacité de donner à notre économie les ressources dont elle aurait besoin pour traverser la crise et mieux préparer l'avenir.

Nous le savons bien, nous entrepreneurs, qui empruntons tous les jours pour financer nos entreprises, lorsque les dettes commencent à couvrir les dépenses de fonctionnement, le surendettement guette jusqu'à conduire à la disparition des entreprises. Aujourd'hui, le niveau d'endettement de notre pays est devenu insupportable pour notre économie et si

nous voulons éviter de tomber dans les mêmes situations que connaissent l'Espagne ou la Grèce, nous devons impérativement réduire notre endettement ! Au regard de la situation de nos finances publiques et malgré les efforts que nous voulons saluer, tant du président de la section que du rapporteur, qui ont eu à arbitrer des débats forcément difficiles, l'avis qui nous est proposé au vote cet après midi n'est pas à la hauteur des enjeux.

Sur le constat, notre groupe regrette que n'ait pas été discuté dans l'avis, l'impact sur le déficit public

- du financement de la protection sociale par le seul travail ;
- de la réduction du temps de travail ;
- de la non-efficacité de certains services publics.

Quant aux préconisations, cohérentes avec le diagnostic partiel, elles restent trop marginales.

Bien sûr, nous sommes tous d'accord sur la nécessité de revoir certaines niches fiscales à l'aune de leur réelle efficacité, ou de lutter contre la fraude fiscale et sociale. Mais ces mesures déjà partagées par tous n'apportent pas, à elles seules, la solution à notre endettement abyssal.

L'avis recommande une réforme fiscale plus juste et plus efficace. Nous sommes évidemment d'accord mais les marges de manœuvre dans ce domaine sont extrêmement faibles, tant les taux d'imposition des entreprises comme des particuliers sont élevés - atteignant déjà des records ! - et que les effets d'une fiscalité trop lourde peuvent se révéler très contre-productifs en termes de compétitivité, de croissance, de politique salariale et donc d'emploi.

Reste la nécessaire réduction des dépenses sur laquelle l'avis reste très discret. Et pourtant, c'est probablement sur ce sujet que le gouvernement attend les recommandations du CESE : dans quels secteurs la société civile est-elle prête à faire des efforts importants pour réduire le déficit public ?

Une référence plus ferme à la « Règle d'or » nous aurait semblé aller dans le bon sens.

Pour conclure, à un moment où le monde entier est inquiet sur l'avenir de l'euro et donc de l'Europe, le groupe des entreprises aurait souhaité que l'avis propose une réflexion plus approfondie et préconise des pistes plus现实istes pour parvenir à un équilibre des finances publiques, qui ne laissera pas aux générations futures le soin de combler nos abus...

Le groupe des entreprises n'a pas voté l'avis.

Environnement et nature

La dette de l'État s'est considérablement creusée au cours des 30 dernières années. Fin 2011, elle atteignait 86 % du PIB. Ce fort endettement fragilise notre pays. Il nous soumet aux aléas d'une finance mondialisée incontrôlée et il entrave nos capacités de réponse aux nouveaux défis sociaux et écologiques.

Ce niveau d'endettement renvoie à la soutenabilité de notre mode de développement. Il relève en réalité d'une crise systémique qui conjugue la fin d'une longue période de croissance technico-économique issue de l'évolution productiviste et la contrainte inédite des limites physiques de notre planète.

Avec le présent avis, le CESE n'a pas hésité à questionner au fond le mode de développement de nos sociétés en plongeant dans un sujet d'actualité. Entre considérations trop générales et constats de clivages incontournables, l'exercice était forcément délicat. Nous saluons la qualité d'écoute et de synthèse dont notre rapporteur a fait preuve et le respect des points de vue de chacun qui a régné au sein de la section.

Cet avis évite ainsi une vision unilatérale. Atteignant presque une année de la production nationale, la dette publique fait peser une charge excessive sur les finances de la nation même si, face à elle, notre pays dispose d'actifs tangibles et de richesses humaines indéniables. L'analyse souligne à juste titre la nature différente des situations des diverses administrations publiques. Avec le regard sur nos voisins, elle montre aussi que la dette de l'État est un problème partagé appelant des réactions coordonnées au minimum au sein de la zone Euro, notamment en limitant le *dumping* social et fiscal.

Avec le rapporteur, le groupe environnement et nature considère que la dette des États est l'un des nombreux signaux de l'essoufflement du modèle actuel. Contenir puis réduire notre dette sont des impératifs indéniables. Mais, dans le même temps, le véritable enjeu est de construire un nouveau modèle de développement qui assure durablement la prospérité et le bien-être, dans la préservation de notre environnement naturel. Dans cette perspective, des investissements importants sont également devant nous. Il nous faudra les sélectionner de façon judicieuse.

Notre groupe approuve donc les recommandations de l'avis. En particulier, nous soulignons l'immédiate nécessité de :

- Conduire une réforme fiscale assurant l'équité dans l'effort.
- Réviser les dépenses publiques après évaluation de leurs impacts économiques, sociaux et environnementaux.
- Permettre aux opérateurs publics de pouvoir emprunter au taux de la Banque Centrale Européenne pour financer les projets nécessaires à la transition écologique de notre modèle de développement.

Le groupe environnement et nature a soutenu l'avis.

Mutualité

L'avis qui nous est présenté est un compromis à l'équilibre parfois difficile. Il est vrai que les débats ont été marqués, tout au long des travaux, par des divergences profondes et légitimes sur un sujet aussi passionné et d'actualité.

Si nous pouvons nous accorder sur l'impératif de réduire les déficits et l'endettement, cela ne peut sans dommage être poursuivi en diminuant les dépenses publiques et les recettes publiques.

Certes, le déficit comptable de l'État et de la Sécurité sociale est une hypothèque sur l'avenir mais le déficit social et sanitaire du système de soins et le développement de la précarité sont également des hypothèques sur l'avenir.

Le groupe de la mutualité partage avec le rapporteur la nécessité de mettre en place rapidement une réforme fiscale plus équitable et plus efficace : la lutte contre les fraudes fiscales et la recherche d'efficacité des niches doit être une priorité.

Le groupe de la mutualité porte un regard particulier sur la dette sociale qui s'aggrave avec les conséquences de la crise. Face à la montée inéluctable des dépenses de santé liées

à la démographie et au progrès technique, il est indispensable de réfléchir à une meilleure organisation du système de soins qui doit répondre aux besoins de la population et sortir d'une logique de réparation pour s'orienter vers une logique d'accompagnement plus adaptée à l'évolution des pathologies.

Par ailleurs, la crise ajoute à ces problèmes courants ceux liés à la conjoncture et à la baisse des recettes qui en résulte. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2012 « avalisait » un déficit de 23,9 milliards d'euros pour 2010 – sans aucune branche en équilibre – et prévoyait un déficit de 18 milliards d'euros pour 2011. La dette ainsi cumulée à la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) équivalait à 134,6 milliards en 2010. Le choix réitéré d'un financement des dépenses de santé par la dette devient de plus en plus périlleux. L'absence d'une véritable réforme structurelle et du financement de la sécurité sociale met en danger le retour à l'équilibre des comptes. Il n'est pas juste de reporter sans cesse une indispensable réforme pour mettre fin au report de nos dépenses sur les générations futures.

C'est un enjeu majeur, surtout en période de crise : l'avenir d'un des piliers de notre pacte social mais aussi la compétitivité de notre pays, sont en jeu.

Enfin, l'Europe reste, comme le souligne l'avis, un élément clé de la sortie de crise, seules des politiques coordonnées permettront de répondre efficacement et solidiairement à la situation ; pour cela, il faut œuvrer collectivement pour une Europe plus forte face aux marchés financiers et plus protectrice de ses citoyens.

Au delà des remarques précédentes, le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

M. le rapporteur, chers collègues de la section de l'économie et des finances, l'avis que vous présentez aujourd'hui est un avis équilibré dont nous saluons le relatif optimisme compte tenu de l'ampleur de la situation.

Il nous semble que cet avis constitue avant tout une position de principe. En refusant de céder à l'alarmisme et à l'austérité la plus stricte, l'avis affirme que des choix de société sont toujours possibles, qu'il y a des marges de manœuvre, en somme qu'il reste une place au politique.

Dans le cadre de travaux antérieurs qui ont bien occupé notre groupe ces derniers mois, il nous a souvent été opposé le manque de moyens, l'inexistence de toute marge de manœuvre en matière de financement. Aussi, voir réaffirmer que d'autres choix fiscaux auraient pu permettre d'abonder largement les recettes de l'État nous semble très important.

La réduction des niches fiscales, l'introduction de plus d'équité et de justice sociale dans la politique fiscale de la France, la lutte contre l'évasion fiscale doivent désormais être des priorités.

Il nous semble que plusieurs points importants sont réaffirmés dans l'avis et nous nous en félicitons :

- la crise a une forte responsabilité dans la dette actuelle, l'accroissement de la dette n'est pas dû à une explosion des dépenses publiques ;

- l'Union Européenne est une force à condition d'aller jusqu'au bout du projet européen, de démocratiser l'Union et d'harmoniser les fiscalités et normes sociales. La réduction de la dette ne pourra d'ailleurs s'opérer sans une coordination de l'ensemble des Etats membres ;
- même si l'avis aurait pu être plus ferme à ce sujet, il est satisfaisant de voir que la dette écologique n'est pas oubliée. Celle-ci devrait nous préoccuper au moins autant que la dette financière.

L'avis montre bien que nous arrivons à la fin d'un cycle de croissance, mais surtout la fin d'un modèle de développement. Au pied du mur, nous avons le choix entre la panique ou le changement radical, la rupture vis-à-vis d'un modèle économique qui n'est plus soutenable et qui n'est pas applicable à l'ensemble de la planète. Ce lien qui est fait entre le désendettement et la nécessité de repenser entièrement notre système économique et social est très intéressant.

L'avis aurait gagné à préciser davantage les préconisations pour sortir de notre situation d'endettement. En dépit de ces réserves, notre groupe vote en faveur de l'avis.

Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer considère que la dette de la France atteint aujourd'hui un seuil alarmant. Plusieurs indicateurs montrent que la maîtrise de la dette est devenue un impératif incontournable qui s'impose à la France et à l'Europe dans un contexte de tensions sociales et de risque de choc sur la zone euro.

Un tel niveau de dette grève la croissance, contribue au retard de l'investissement et constitue un véritable frein à la compétitivité. Certes, le rapporteur a pris en compte un certain nombre des observations du groupe de l'Outre-mer mais celui-ci reste réservé sur plusieurs points :

- il manque une analyse plus fine des différentes dettes ;
- les conséquences graves en termes de croissance et d'emploi liées à l'effet d'éviction de l'endettement privé sur l'économie réelle n'ont pas été suffisamment prises en compte ;
- de la même manière, le risque très fort de crise de liquidités qui aboutirait à une situation de défaut de paiement n'a pas suffisamment été mis en avant ;
- par ailleurs, l'avis n'est pas assez précis en termes d'objectifs de réduction de la dépense publique et de déficits en n'indiquant pas de méthodes d'action et en ne fixant pas de priorités ;
- enfin, sur la question de la soutenabilité de la dette, le groupe regrette que les discussions n'aient pas abouti sur une prise en compte suffisamment forte.

De manière générale, le groupe considère qu'un véritable effort de pédagogie à l'égard de l'opinion publique doit être engagé par les pouvoirs publics autour de l'idée fondamentale d'un nécessaire rassemblement des citoyens autour d'un effort équitablement réparti. En matière de réduction des déficits publics, ce n'est donc pas la prudence mais l'urgence qui doit conduire l'action des pouvoirs publics afin de relancer une croissance durable créatrice d'emplois. Ces éléments ayant été insuffisamment pris en compte, le groupe de l'Outre-mer s'est abstenu.

Personnalités qualifiées

M. Khalfa : « Je voudrais tout d'abord rendre hommage au rapporteur qui sur un sujet difficile faisant débat, a réussi à nous proposer un avis qui exprime, malgré quelques formulations ambiguës, une orientation forte, qu'au nom de l'Union syndicale Solidaires, je voterai.

Cet avis fait un diagnostic clair des origines de la dette publique. Non, la croissance de la dette publique n'est pas due à une augmentation inconsidérée des dépenses publiques, celles-ci ayant même eu tendance, avant la crise, à baisser.

La croissance de la dette publique trouve sa source en deux endroits. Elle est due d'abord à un manque de recettes fiscales. Comme l'a indiqué, Gilles Carrez, ancien rapporteur du budget à l'Assemblée nationale, si la fiscalité était restée ce qu'elle était en 2000, la France aurait connu un excédent budgétaire en 2006, 2007 et 2008. Ce sont les cadeaux fiscaux faits aux ménages les plus riches et aux grandes entreprises qui sont à l'origine des déficits publics.

Elle est due ensuite au fait que la France a été obligée d'emprunter sur les marchés financiers, au lieu de pouvoir le faire auprès de la Banque de France. Le taux d'intérêt réel auquel la France a emprunté depuis 1980 a été supérieur au taux de croissance, entraînant ainsi une augmentation mécanique de la part de la dette dans le PIB. C'est ce que les économistes appellent l'effet « boule de neige ».

Nous avons abouti à une situation hallucinante qui voit les banques se refinancer à 1 % auprès de la Banque centrale européenne (BCE) et prêter aux États à des taux nettement supérieurs.

Comment donc sortir du piège de la dette ? Tout d'abord en évacuant les mauvaises solutions. L'austérité n'est pas la solution, elle est le problème. Socialement inacceptable car elle entraîne une paupérisation de la population, elle est économiquement stupide car elle est porteuse d'une logique récessive qui aggrave *in fine* les déficits publics et fait gonfler la dette. C'est pourtant cette orientation qui est mise en œuvre par les gouvernements européens et par la Troika (Commission européenne, BCE, FMI) et c'est cette orientation que l'on veut nous imposer définitivement avec l'absurde pacte budgétaire.

Sortir du piège de la dette suppose d'agir à trois niveaux. D'une part, il faut une réforme fiscale d'ampleur qui redonne des marges de manœuvre à l'action publique. D'autre part, il faut une nouvelle politique monétaire afin que la BCE, sous contrôle démocratique européen, puisse financer les déficits publics à très faible taux. Enfin, il faut une réforme profonde du système bancaire afin de reprendre le contrôle des banques qui doivent assurer le financement de la transition écologique, des activités tournées vers la satisfaction des besoins sociaux et l'emploi.

La dette sert aujourd'hui de prétexte pour s'attaquer aux droits sociaux des salariés et plus largement aux conditions de vie des populations. Le continent européen est en train de vivre une régression sociale sans précédent depuis la seconde guerre mondiale. L'avis du CESE montre qu'une autre voie est possible ».

M. Le Bris : « Quelques réels que soient mes désaccords et mes réserves sur plusieurs points développés dans l'avis en discussion aujourd'hui, je souhaite, tout d'abord, dire à Michel Lamy mon estime et ma considération pour le travail qu'il a accompli.

Cet avis, en effet, contient beaucoup d'informations utiles :

Qu'il s'agisse de l'évolution comparée de la dette publique en France et dans d'autres pays européens, de la distinction effectuée dans l'avis entre la dette des ménages, celles des entreprises et des administrations publiques, qu'il s'agisse encore des modes de financement de la dette, de la réforme fiscale nécessaire ou des orientations retenues pour une clarification des compétences entre les différents acteurs publics, sur tous ces points, notamment, l'avis présente des analyses très pertinentes.

Pour autant, alors que nous sommes ici au cœur d'un sujet majeur pour l'avenir de notre pays, je déplore que l'on n'ait pas saisi l'occasion de cet avis et de son titre (un pont entre le passé et l'avenir) pour proposer des solutions plus radicales.

Rappeler en effet que la dette constitue « un pont entre le passé et l'avenir », c'est admettre en principe que les générations futures doivent trouver dans les engagements souscrits antérieurement, le bénéfice d'investissements qui ont préparé l'avenir.

Or, tel n'est plus le cas puisque, désormais, l'Etat emprunte pour financer les salaires et les dépenses courantes.

La situation actuelle est donc d'une exceptionnelle gravité.

On ne la trouve pas suffisamment prise en compte dans cet avis.

Celui-ci, de mon point de vue, manque en effet de force et de propositions concrètes, de celles qui auraient été indispensables pour donner à ce travail les vertus pédagogiques qui, d'une façon générale, doivent, selon moi, s'attacher à nos préconisations.

Quelques exemples :

– quelles conséquences tirer de la distinction, pertinente, faite dans l'avis, entre la charge de la dette (le paiement des intérêts) et le service de la dette qui inclut le remboursement par fractions du capital emprunté ?

Rien n'est dit sur ce point, qui est pourtant majeur, et sur lequel il aurait été utile de comparer dans la zone euro et hors zone euro la situation respective de notre pays aux autres ?

– Quelles niches fiscales choisir, au-delà de la référence faite dans l'avis, utile certes mais surabondante, « à la suppression de niches fiscales judicieusement choisies » ?

Dans le rapport annuel de la Cour des Comptes du 8 février 2012 qui a traité, notamment, des niches fiscales à reconSIDéRer ou des situations à reprendre, le Premier Président, Didier Migaud, suggérait pourtant plusieurs pistes : du régime des intermittents du spectacle, à la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales ou à la défiscalisation Outre-mer, le rapport de la Cour donnait de multiples exemples de sources d'économies à réaliser qu'il aurait été certainement utile d'approfondir, celles-là ou d'autres...

– Enfin, parmi d'autres préconisations possibles, celle qui, à partir d'exemples précis, concernerait la méthode à retenir et les pistes à privilégier pour affecter à des politiques de recherche publique et de développement, source de croissance future, une partie des économies à réaliser sur les dépenses de fonctionnement improductives de l'Etat, des collectivités territoriales ou des régimes sociaux, aurait également pu être explorée.

Parce que l'avis qui nous est proposé est trop timide et insuffisamment explicite sur les mesures à prendre pour réduire la dette, ainsi que sur le calendrier de leur mise en œuvre, je ne voterai pas le présent avis ».

Professions libérales

En cette période politiquement délicate et malgré la capacité d'écoute et la volonté du rapporteur de rechercher un compromis quasiment inatteignable, le groupe des professions libérales regrette que l'on ait effleuré certaines préconisations au motif qu'elles nous auraient entraînés dans des débats stériles.

Nous n'avons pas besoin de la Commission de Bruxelles ou de l'Inspection générale des finances pour comprendre quels sont nos handicaps et quels sont les remèdes pour tenter de corriger une évolution préoccupante. On sait que des efforts supplémentaires seront nécessaires pour tenir le cap des 3 % de déficit en 2013... que les déficits, les déséquilibres macroéconomiques devront être réglés par le biais de réformes structurelles, sous peine de sanctions. C'est pourquoi nous regrettons que l'avis n'évoque les « réformes structurelles » qu'au détour d'une phrase alors que l'on sait qu'elles permettront d'accroître la compétitivité de notre pays, et qu'elles sont facteur de croissance ...

Nous regrettons également que l'avis ne dessine pas plus précisément les contours d'une réforme fiscale. Remettre en cause les niches fiscales ne suffira pas, à lui seul, à remplir les caisses de l'État. Nous comprenons l'embarras du rapporteur mais il aurait fallu rappeler que la France est le 4^e pays européen le plus taxé, la fiscalité représentant 42,5 % de son PIB.

Quant à la réduction de sa dette publique, la France doit concentrer ses efforts sur la réduction des dépenses... d'autant plus que nous avons de fortes pressions à la hausse, particulièrement dans les domaines de la santé, de la dépendance et des retraites.

Une des cartes maîtresses de la France est le programme des investissements d'avenir, financés par le Grand emprunt dont le montant, il faut le reconnaître, a amplifié la dégradation de nos finances publiques. L'effort budgétaire se monte à 35 milliards d'euros. Pour nous, l'endettement actuel de notre pays n'est pas le seul résultat de la crise ou du laxisme de nos gouvernants.

Que dire de la « règle d'or » ? L'histoire retiendra cette étape décisive de la construction européenne car elle ouvre une ère nouvelle de la politique économique européenne, à savoir, entre autres, l'obligation de soumettre les budgets à l'approbation préalable des partenaires européens. Avec cette obligation, on crée un processus de convergence des dépenses publiques et des fiscalités nationales. Ratifier la règle d'or reviendrait à donner un signal fort à nos partenaires européens et mondiaux, sur notre volonté de conforter l'euro.

Nous n'avons pas assez insisté sur le fait qu'accepter de remplacer une partie des impôts par des emprunts revient pour un État à renoncer à une partie de sa souveraineté et à se mettre en position d'obligé à l'égard de ceux qui le financent. Le coût de la dette entraîne - *de facto* - une quasi-absence de marge de manœuvre de nos gouvernants.

Le groupe des professions libérales estime qu'il faut choisir le bon modèle où croissance durable et assainissement budgétaire se renforcent mutuellement. À nos yeux, croissance ne veut pas dire stimulation artificielle de la demande au moyen de dépenses budgétaires

accrues, dès lors que les freins à la croissance sont essentiellement d'ordre structurel ! Pour nous, un budget assaini crée la confiance et la croissance durable ne s'obtient que par la compétitivité !

Compte tenu de ces réserves, le groupe des professions libérales s'est abstenu.

UNAF

Avec 1 717 milliards d'euros de dette, soit 86 % du PIB, un déficit public, en 2011, de 103,1 milliards d'euros : la dette de l'État représente 32 000 euros par français, soit pour un couple avec deux enfants, 128 000 euros. À cette hauteur, ce n'est plus un pont vers l'avenir mais un passage à gué, qui ne peut être franchi que si le niveau de la rivière baisse ostensiblement.

Il s'agit d'un lourd héritage que l'on laisse aux générations futures, aux familles déjà en difficultés face à la situation préoccupante de l'emploi, aux faibles revenus, à la baisse du pouvoir d'achat et à leur endettement personnel. Héritage toutefois auquel on ne leur laisse pas la possibilité de renoncer.

Certes un endettement raisonnable peut être nécessaire pour assurer les investissements d'avenir utiles pour le confort des populations, toutes générations confondues, et le bon fonctionnement des services publics.

Le groupe de l'UNAF n'entend pas que soit remis en question le système de protection sociale : les politiques sociales et familiales ne sauraient être restreintes. Les investissements dans l'éducation, la formation, la réindustrialisation créatrice d'emplois, les infrastructures de transports, sont autant d'orientations constitutives d'un véritable pont intergénérationnel.

La difficulté ne tient pas tant dans l'énoncé du problème que dans les solutions à trouver à savoir les préconisations. Non seulement il convient de régler tout ou partie de la dette déjà accumulée, existante, mais aussi d'envisager de financer les dettes nécessaires et indispensables, courantes et à venir, soit une double charge. Il est en effet primordial d'anticiper sur les dépenses à venir notamment les dépenses plus importantes liées à la santé et au vieillissement de la population avec leurs conséquences sur le financement de la prise en charge de la dépendance et des pensions de retraite.

L'équation en théorie paraît simple : il faut augmenter les recettes et diminuer les dépenses mais se révèle complexe à résoudre.

L'augmentation des recettes passe par la reprise économique mais aussi par de nouvelles mesures fiscales et sociales. Pour les familles, c'est grever leur budget et porter atteinte à la consommation. Pour les entreprises, sans croissance nouvelle, c'est alourdir leurs charges, porter atteinte à la création d'emploi et aux investissements.

La diminution des dépenses publiques ne doit pas être un obstacle au bon fonctionnement des services publics et aux nécessaires investissements d'avenir. L'austérité n'est pas la solution, elle porterait atteinte à la consommation, à la compétitivité des entreprises.

Le groupe de l'UNAF partage certes les préconisations très générales du projet d'avis appelant à restaurer l'égalité des citoyens devant l'impôt, la lutte contre la fraude fiscale, la limitation des dépenses, la relocalisation de la dette de l'État, le tout en préservant la qualité des services et les investissements d'avenir.

Il regrette toutefois que le projet d'avis ne soit pas plus clair :

- sur les nécessaires arbitrages à conduire dans la hiérarchisation des dépenses ;
- sur la nécessaire réforme fiscale, à propos de laquelle il ne formule aucune proposition concrète ;
- sur le sens du recours à l'Europe occulté, là où une politique budgétaire plus rigoureuse s'impose au niveau national.

Le groupe de l'UNAF s'est abstenu sur l'avis.

UNSA

À l'UNSA, nous considérons que la lenteur de l'élaboration de ce texte est surtout le signe que les points de vue sur la dette sont loin d'être convergents. Les nombreux amendements et débats en section en sont la démonstration. De plus, la volonté de vouloir rassembler, si elle est fort louable, n'est pas propice à la définition d'une ligne claire et bien éclairée par ce projet.

Ainsi, pensons-nous à l'UNSA, que la dette peut avoir une utilité. Préférer le terme de « *fonctions* » est déjà réducteur au niveau du regard que l'on porte sur l'action publique. Finalement, il sera retenu « *les usages de la dette publique* ». Ce petit exemple est, à notre sens, un des nombreux symboles du sentiment d'affadissement que nous avons ressenti durant ces 12 mois, tant au travers des débats que des propositions d'amendements.

Au nom de l'UNSA, je tiens à dire mon désaccord sur la limitation de ce sujet à la dette publique et ce, d'autant plus, que la saisine dans son quatrième alinéa indiquait clairement que cette question ne devait pas s'analyser uniquement sous l'aspect de l'endettement de l'État mais devait également tenir compte de celui des collectivités territoriales, de la sécurité sociale, des entreprises et des ménages ; fort justement, la saisine précisait que ces ménages peuvent influer fortement sur les possibilités de financer la dette de l'État selon leurs capacités d'épargne. Nous considérons à l'UNSA que la dette est, certes, un « pont entre le passé et avenir » mais qu'elle est d'abord un lien entre les différents agents économiques.

Un autre regret est la disparition de l'historique. Il est curieux de vouloir traiter un sujet liant le présent et l'avenir sans s'interroger pendant quelques lignes sur le passé. Par le passé, la création de dettes a été un facteur de croissance économique. Le passé nous enseigne également que le gonflement de la dette n'est pas sans limite et, qu'à un moment donné, face à des risques de troubles sociaux causés par l'appauprissement d'une partie de la population, il est nécessaire de passer l'éponge ou d'effacer les tablettes. C'est pour nous, à l'UNSA, un axe de réflexion qu'il convient de ne pas ignorer.

Pour l'UNSA, la dette a une utilité lorsqu'elle est un moteur de développement des services publics, des entreprises et des ménages et utilisée pour créer des biens et services. Pour nous, la seule mauvaise dette est celle qui résulterait d'une politique budgétaire incapable d'augmenter la croissance.

Nous trouvons particulièrement fâcheux que le débat se soit par trop limité à la dépense publique. Nous constatons qu'en France, les dépenses sont contenues mais que ce sont les recettes qui sont en forte baisse.

Nous approuvons les nombreuses orientations élaborées dans les préconisations. L'amélioration des recettes fiscales nous paraît primordiale, le rejet d'une rigueur aveugle et récessive nous semble essentiel, le rappel solennel de la dimension européenne dans le cadre d'un équilibre entre l'économie et le monétaire est fondamental. Nous saluons aussi la critique constructive de la règle d'or, qualifiée de totalement contre-productive.

Nous rendons hommage au rapporteur pour ses efforts déployés pour étendre le champ des réflexions. Malgré cela, il n'a pu empêcher un affaiblissement progressif des différentes versions de l'avis. Néanmoins, l'UNSA considérant que les préconisations vont dans le bon sens malgré des analyses un peu trop frileuses, a approuvé cet avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants	212
Ont voté pour	100
Ont voté contre	51
Se sont abstenus	61

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 100

<i>Associations</i>	Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Mme Gratacos, MM. Leclercq, Pascal, Mme Prado, M. Roirant.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, M. Duchemin, Mmes Hénon, Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, M. Quarez.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	MM. Coquillion, Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
<i>CGT</i>	Mme Crosemarie, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Minder, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, MM. Bellanca, Bernus, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Fauvel, MM. Hotte, Lardy, Mmes MedeufAndrieu, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, M. Peres, Mme Perrot, M. Porte, Mme Thomas.
<i>Coopération</i>	M. Lenancker, Mmes Rafael, Roudil.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
<i>mutualité</i>	MM. Andreck, Beaudet, Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Dulin, Mmes Guichet, Trellu-Kane.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri, Mmes Brisoual, Fontenoy, Grard, MM. Jouzel, Khalfa, Obadia.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, MM. Grosset-Brauer, Rougier.

Ont voté contre : 51

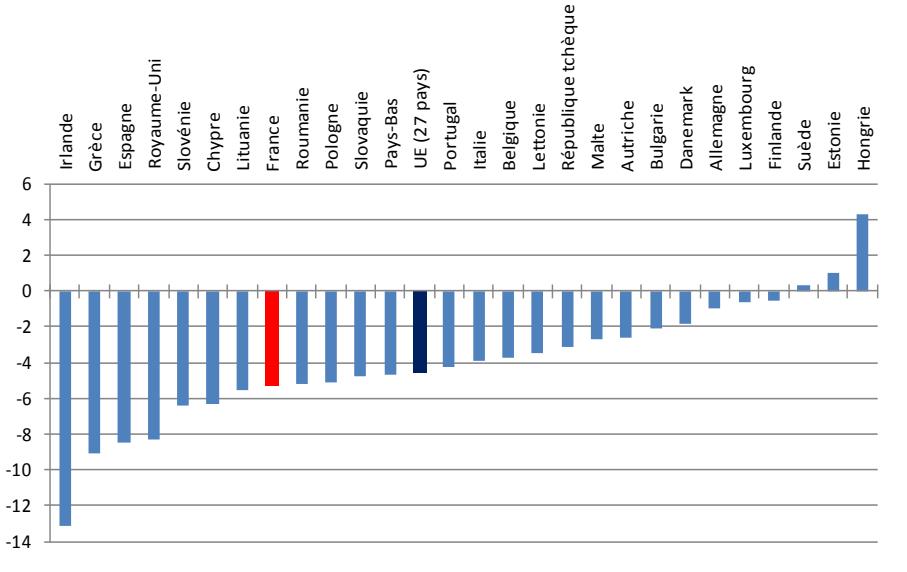
<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernardin, Mmes Castera, Colloc'h, Ducottet, Duhamel, Duprez, Frisch, Gri, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes TissotColle, Vilain.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Ballaloud, MM. Baudin, Bernasconi, Mme Cayet, M. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Gall, Mme Gibault, M. Guirkinger, Mme de Kerviler, MM. Kirsch, Le Bris, Mme Levaux, M. Lucas, Mmes de Menthon, Meyer, d'Ormesson, Ricard, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. de Russé, Santini, Terzian, Urieta.

Se sont abstenus : 61

<i>Agriculture</i>	MM. Bailhache, Barrau, Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bocquet, Bonneau, Dutoit, M. Gremillet, Mme Henry, MM. Lefebvre, Lemétayer, Pelhate, Roustan, Schaeffer, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros-Schwartz, M. Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Lardin, Le Lann, Liébus, Martin, Mme Sassano.
<i>Coopération</i>	Mme de L'Estoile, M. Verdier.
<i>Outre-mer</i>	MM. Arnell, Budoc, Galenon, Grignon, Ledee, Omarjee, Osénat, Mme Romouli Zouhair.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Bailly, Mmes Brunet, Chabaud, MM. Etienne, Fremont, Geveaux, Mmes Graz, Hazard, MM. Martin, Soubie.
<i>Professions libérales</i>	M. Capdeville, Mme Gondard-Argenti, M. Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.

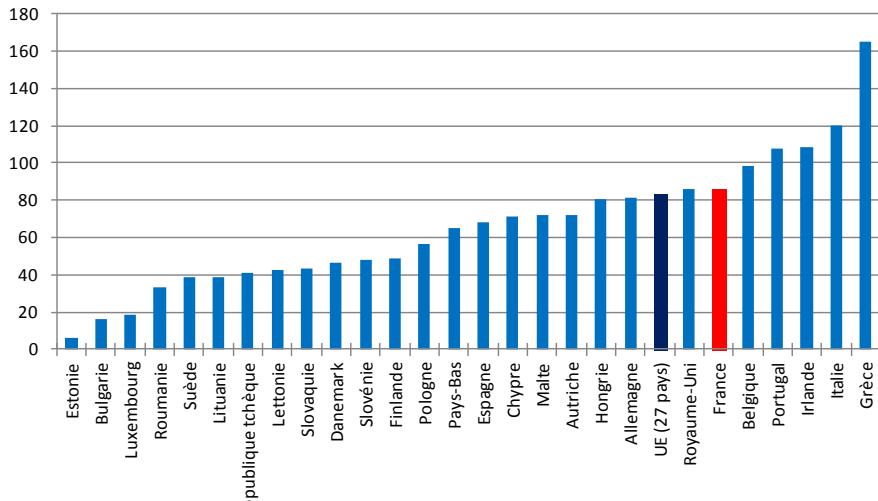
Annexe

Graphique 13 : Déficit public au sens de Maastricht (2011) en % du PIB



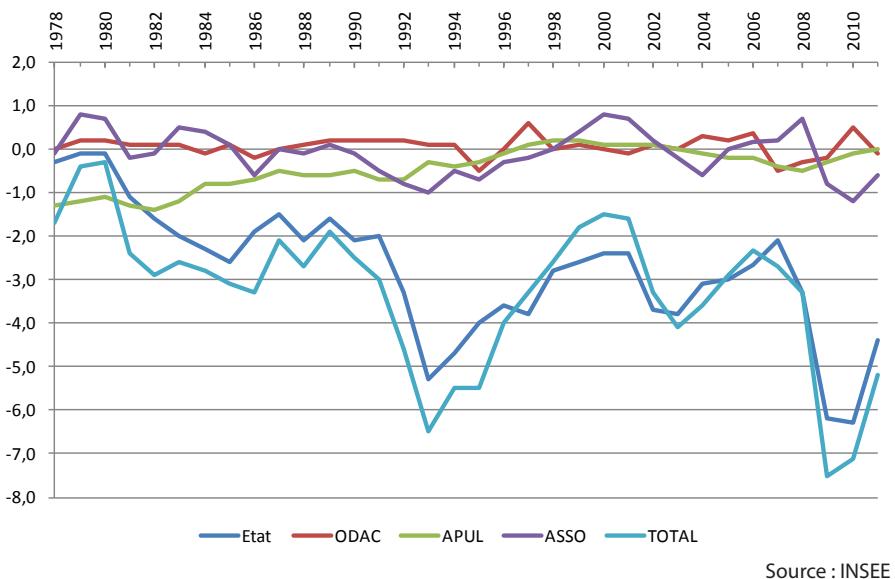
Source : Eurostat

Graphique 14 : Dette publique au sens de Maastricht (2011) en % du PIB



Source : Eurostat

Graphique 15 : Évolution du solde des APU en % du PIB



Graphique 16 : Évolution de la dette des APU en % du PIB

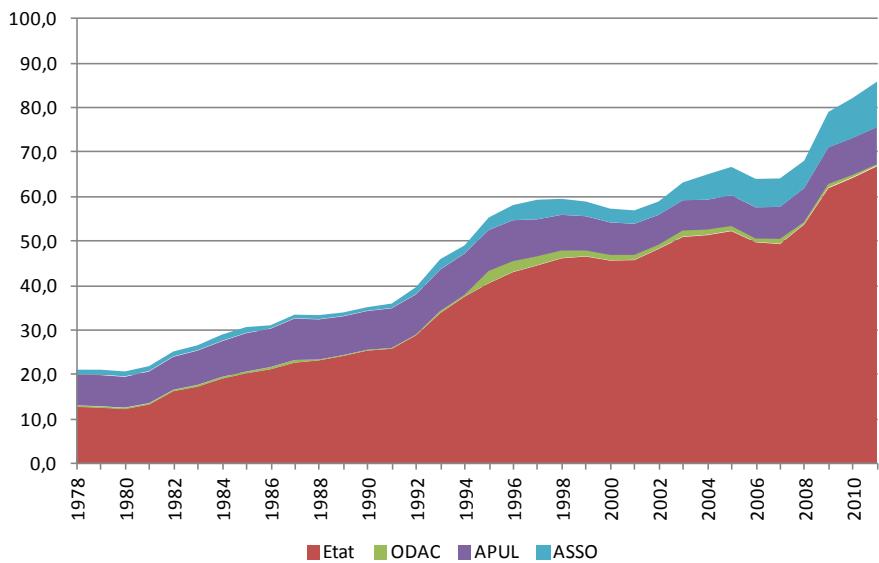


Tableau 2 : Compte simplifié des administrations publiques pour l'année 2011

Dépenses et recettes des APU en 2011	ÉTAT	ODAC	APUL	ASSO	APU
Recettes					
Impôts et cotisations sociales	296,5	16,8	119,4	478,0	910,6
- dont cotisations imputées	37,2	0,4	0,7	0,9	39,2
Recettes de production	6,0	7,5	39,6	19,7	72,9
Revenus de la propriété	9,4	1,3	2,6	3,5	15,9
Transferts reçus des autres administrations	8,2	45,9	59,3	14,8	
Autres transferts	6,7	7,5	12,6	3,1	15,4
Total	326,8	79,1	233,5	519,1	1 014,8
Recettes réelles (hors cotisations sociales imputées)	289,6	78,7	232,8	518,2	975,6
en % PIB (1996,6 Md €)	14,5	3,9	11,7	26,0	48,9
Dépenses					
Fonctionnement	140,8	29,8	122,1	90,2	382,9
- dont cotisations imputées	37,2	0,4	0,7	0,9	39,2
Prestations et autres transferts	116,4	41,9	59,2	416,9	620,0
Transferts versés aux autres administrations	107,9	5,2	3,8	11,4	
Intérêts et acquisitions nettes d'actifs non financiers	49,2	4,9	49,4	13,0	115,6
Total	414,3	81,8	234,4	531,5	1 118,4
Dépenses réelles (hors cotisations sociales imputées)	377,1	81,4	233,7	530,6	1 079,2
en % PIB	18,9	4,1	11,7	26,6	54,1
Solde*	-87,5	-2,7	-0,9	-12,5	-103,6
en % PIB	-4,4	-0,1	0,0	-0,6	-5,2
Dette*	1335,2	10,4	166,3	205,4	1717,3
en % PIB	66,9	0,5	8,3	10,3	86,0

N.B. : Du fait des transferts de recettes et de dépenses entre administrations, les dépenses et recettes de l'ensemble des administrations publiques sont inférieures à la somme de celles des administrations.

Source : INSEE

Tableau 3 : Ratios de dettes des agents non financiers en 2010 (en %)

	Taux d'endettement		
	Sociétés non financières (1)	Ménages (2)	Administrations publiques (3)
2000	115,52	52,16	60,20
2001	118,37	52,23	59,88
2002	115,39	53,17	62,80
2003	111,48	55,59	66,70
2004	109,60	58,64	70,02
2005	110,51	63,42	71,76
2006	110,95	67,36	67,10
2007	111,47	70,89	66,23
2008	118,21	73,49	73,07
2009	129,12	75,70	83,46
2010	131,30	78,86	88,33

(1) : en % de la valeur ajoutée.

(2) : en % du revenu disponible brut.

(3) : en % du PIB.

Champ : France, au 31 décembre.

Source : Banque de France ; INSEE, comptes nationaux, base 2005

Niches fiscales

Les niches fiscales sont en progression permanente. Même lorsqu'elles semblent se stabiliser, ce n'est qu'une apparence. Depuis 1993, régulièrement, ces « dépenses fiscales » (leur nom officiel) disparaissent de la liste au sein de laquelle elles sont répertoriées sans pour autant cesser d'exister et disparaître de la fiscalité.

Leur coût, lui aussi, est en forte expansion.

Au cours des années 2005 à 2010, ce sont au moins 80 milliards d'euros liés à des niches fiscales qui ont disparu de l'inventaire sans pour autant être supprimés du droit français.

En 2003, le Conseil des Impôts recensait 45 mesures de déclassement depuis 1997 et son successeur, le Conseil des Prélèvements Obligatoires, en 2010, signalait 93 déclassements depuis 2007. Le montant des dépenses fiscales déclassées en 2009 s'élevait, pour les seules mesures ayant fait l'objet d'un échantillon, à 14,7 milliards d'euros. Les déclassements opérés en 2006 avaient diminué de 60,4 milliards d'euros le chiffrage des mesures dérogatoires. De plus, le chiffrage des « niches » est très imparfait pour de nombreuses raisons, notamment l'interaction entre certaines d'entre elles.

Depuis 2007, l'évaluation des nouvelles niches fiscales est obligatoire au bout de 3 ans ainsi que l'évaluation des mesures coûteuses (rendue obligatoire par la loi de programmation pour les finances publiques du 9 février 2009), ce qui avait abouti à un examen avant le 30 juin 2011. La loi de programmation pour les finances publiques 2011-2014 prévoit que les créations ou extensions de dépenses fiscales ne sont applicables que pour 4 années qui suivent leur entrée en vigueur. C'est une bonne chose, malheureusement leur renouvellement n'est pas pour autant conditionné à leur évaluation et à la publication d'une évaluation préalable.

L'Allemagne a, quant à elle, confié cet examen à des instituts de recherche non gouvernementaux alors que la France laisse à des organes placés sous la coupe de l'exécutif le soin de mesurer l'effet de la dépense fiscale ; en effet, seule l'IGF a procédé à une évaluation globale du montant de ces niches. Les évaluations connues peinent manifestement à prouver l'efficacité de ces dépenses fiscales et leur adéquation avec les buts qu'elles poursuivaient. Ces dépenses fiscales sont d'ailleurs souvent plus coûteuses que ne l'aurait été une intervention publique directe.

Liste des personnalités entendues

En vue de parfaire son information, la section a procédé à l'audition de :

✓ **M. Gilles Carrez**

rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale

✓ **M. David Dautresme**

gérant D. D. Finance

✓ **M. Guillaume Duval**

rédacteur en chef d'Alternatives économiques

✓ **M. Alain Grandjean**

co-fondateur et associé de la société Carbone 4

✓ **M. Pierre Larrouturou**

membre du Conseil politique d'Europe-Écologie

✓ **M. Dominique Plhon**

professeur d'économie financière à l'Université ParisNord, président du Conseil scientifique d'Attac et membre du Conseil d'analyse économique.

Bibliographie

- La dette et ses crises*, Alternatives économiques hors-série n° 91, 1^{er} trimestre 2012
- Les marchés financiers*, Alternatives économiques hors-série n° 87, 1^{er} trimestre 2011
- Dette : peut-on s'affranchir du marché ?*, Alternatives économiques n° 309, janvier 2012
- Austérité, Chômage, pauvreté, Arrêtez la casse*, Alternatives économiques n° 308, décembre 2011
- Crise de l'Euro : les solutions au banc d'essai*, Alternatives économiques n° 307, novembre 2011
- Banques, Grèce, Austérité : l'engrenage*, Alternatives économiques n° 306, octobre 2011
- La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, Avis de Mme Isabelle de Kerviler, Conseil économique, social et environnemental, octobre 2011
- La crise, acte 3*, Alternatives économiques n° 305, septembre 2011
- Dettes publiques : qui doit payer ?*, Alternatives économiques n° 302, septembre 2011
- Dettes publiques, qui doit payer ?*, Alternatives économiques, mai 2011
- Rapport annuel sur l'état de la France*, Avis et rapport de MM. André-Jean Guérin et Yves Zehr, Conseil économique, social et environnemental, décembre 2011
- Pour éviter le Krach ultime*, Pierre Larrouturou, mai 2011
- Le Cercle Turgot : Rigueur ou relance. Le dilemme de Buridan ou la politique économique face à la dette*, Eyrolles 2011
- À l'ombre des niches fiscales*, Katia Weidenfeld, Economica 2011
- Le piège de la dette publique. Comment s'en sortir*, Attac, Editions Les liens qui libèrent, 2011
- Les dettes illégitimes, Quand les banques font main basse sur la politique publique, François Chesnais, Raisons d'agir éditions, 2011
- Tous ruinés dans dix ans ? Dette publique : la dernière chance*, Jacques Attali, Fayard 2010
- La France d'après, Rebondir après la crise*, Guillaume Duval, Alternatives économiques, les petits matins, 2011
- La France surendetté, une réponse écologiste*, Hervé Morel, Les petits matins, 2011
- Dossier « la dette souveraine »*, Revue Banque, avril 2011
- Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, Cour des comptes, juin 2011
- Le triomphe de la cupidité*, Joseph E. Stiglitz, Acte sud, janvier 2011
- Crise de la dette souveraine en Europe*, Eco Conjoncture, BNP Paribas, janvier 2011
- Comprendre la crise, ses origines, les scénarios de sortie*, Spécial Bilan Année 2012, Les Echos
- Crise de la dette souveraine en Europe*, Eco conjoncture BNP Paribas, janvier 2011
- Maîtriser nos finances, Assurer notre avenir*, Étude de la fondation Concorde, novembre 2010
- Croissance potentielle et développement*, Rapport de M. Pierre Duharcourt, Conseil économique et social, janvier 2007

Table des sigles

APU	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
ASSO	Associations
BEI	Banque européenne d'investissement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
ISF	Impôt sur la fortune
NAMEA	<i>National Accounting Matrix including Environmental Accounts</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ODAL	organismes divers d'administration locale
PIB	Produit intérieurbrut
SEBC	Système européen des banques centrales
SICAV	Société d'investissement à capital variable
SME	Système monétaire européen
TPF-PME	Très petite entreprise - Petite et moyenne entreprise
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée



Dernières publications de la section de l'économie et des finances

- *Rapport annuel sur l'état de la France en 2011*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*
- *Rio + 20 : un rendez-vous majeur pour l'avenir de la planète*
- *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*
- *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*
- *Bilan de l'application des dispositifs promouvant l'égalité professionnelle entre femmes et hommes*
- *Gagner la bataille de l'exportation avec les PME*

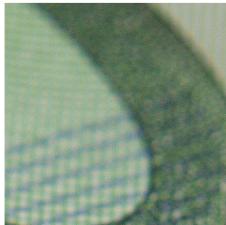
**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

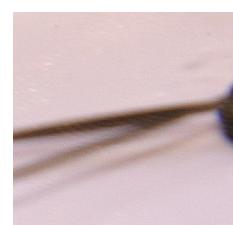
N° de série : 411120012000612 – Dépôt légal : juin 2012

Crédit photo : iStockphoto
Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental

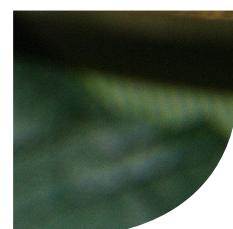




LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



La dette publique de la France a atteint, en 2011, des sommets inégalés dans son histoire dans la V^e République. Dans son avis, le rapporteur privilégie un traitement équilibré, dépassionné suivant un raisonnement à long terme. La dette publique doit néanmoins être contenue à un niveau soutenable pour les finances publiques et la dépendance de l'État vis-à-vis des marchés financiers doit être limitée. Dans ces conditions, elle peut aussi, suivant une gestion efficace, être bénéfique pour les générations futures. C'est dans cet esprit que l'avis analyse six propositions afin de retrouver des marges de manœuvre dans un contexte européen tendu.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41112-0012 prix : 11,70 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120896-4



9 782111 208964



Direction
de l'information légale
et administrative
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :

Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr