

**LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET
ENVIRONNEMENTALE EN 2010**

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la section des questions économiques générales et de la conjoncture

par

M. Bernard Capdeville, rapporteur

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - RÉGULER LA MONDIALISATION	6
A - FAVORISER LA REPRISE	6
1. Se donner les moyens d'un redémarrage de la croissance	6
2. Faire évoluer le système monétaire international.....	6
3. Réformer les institutions internationales.....	7
4. Instaurer une véritable régulation de la sphère financière.....	8
5. Promouvoir le respect des conventions de l'OIT.....	9
6. Réduire les déséquilibres des échanges internationaux.....	9
B - RÉPONDRE AUX ENJEUX DU LONG TERME.....	10
1. Dégager les moyens nécessaires pour l'aide au développement	10
2. Faire avancer la lutte contre le réchauffement climatique	11
3. Relever le défi de la crise de l'eau.....	11
II - DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À L'UNION EUROPEENNE	12
A - FAIRE PROGRESSER LA GOUVERNANCE EUROPEENNE.....	12
1. Intensifier l'intégration et la coopération.....	12
2. Prévenir la formation de nouvelles « bulles ».....	12
3. Ajuster le calendrier de l'assainissement budgétaire sur celui de la reprise.....	13
4. Accroître les ressources à la disposition de l'Union.....	14
5. Surmonter la « crise grecque » par une meilleure intégration	14
B - ADAPTER LA FISCALITÉ À LA NOUVELLE DONNE	15
1. Harmoniser les fiscalités des entreprises	15
2. Encadrer les sur-rémunérations dans le secteur financier	15
3. Instaurer un prélèvement carbone aux frontières ou une taxe sur la carbone ajouté	16
III - RÉCONCILIER L'ÉCONOMIQUE, LE SOCIAL ET L'ENVIRONNEMENTAL EN FRANCE	17
A - DONNER LA PRIORITÉ À L'EMPLOI.....	17
1. Intensifier la lutte contre le chômage	17
2. Soutenir le pouvoir d'achat.....	18
3. Construire massivement des logements, adaptés aux besoins des Français, et à prix abordables.....	19

II

B - RESTAURER UNE DYNAMIQUE ÉCONOMIQUE	19
1. Rééquilibrer le soutien de la demande et le soutien de l'offre	19
2. Réévaluer la place de la politique industrielle	20
3. Optimiser l'utilisation des fonds du grand emprunt.....	21
4. Encourager la R&D dans l'ensemble du système productif.....	21
C - ELABORER UNE NOUVELLE STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES	22
1. Maîtriser les déficits et l'endettement publics sans compromettre la reprise.....	22
2. Remettre à plat notre système de prélèvements obligatoires	22
3. Veiller à l'efficacité de la taxe carbone	23
CONCLUSION.....	25
DOCUMENTS ANNEXES	27
Document 1 : Une conjoncture déprimée	29
Document 2 : La politique économique doit encourager la reprise	51
Document 3 : Une convalescence qui risque d'être longue	69
LISTE DES ILLUSTRATIONS	75

L'article 3 du décret du 15 novembre 2004 modifiant le décret du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social (devenu le Conseil économique, social et environnemental depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008) prévoit que la section des questions économiques générales et de la conjoncture doit établir périodiquement un rapport de conjoncture.

La présentation de l'avis sur *La conjoncture économique, sociale et environnementale en 2010* a été confiée à M. Bernard Capdeville.

*
* *

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

- M. Jacques Le Cacheux, Directeur du département des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. François David, Président de Coface ;
- Mme Sandrine Duchêne, Chef du département de la conjoncture à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ;
- M. Yannick L'Horty, Directeur du groupe de recherche Celeste du Centre d'études de l'emploi (CEE) et professeur d'économie à l'Université d'Evry Val d'Essonne ;
- M. Philippe Josse, Directeur du Budget au ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ;
- M. Jean-Louis Levet, Directeur général de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) ;
- M. Frédéric Oudéa, Président directeur général de la Société Générale ;
- M. Jean Pisani-Ferry, Directeur de Bruegel.

Par ailleurs, le rapporteur s'est rendu au siège de la Banque centrale européenne (BCE) à Francfort (Allemagne) où il a notamment pu avoir des entretiens avec son président, M. Jean-Claude Trichet.

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

*
* *

INTRODUCTION

Le présent avis sera le dernier texte consacré par notre assemblée, au cours de l'actuelle mandature, à la conjoncture économique et sociale (désormais étendu à l'environnemental). Chaque année, il s'agit, pour les organisations de la société civile qui la composent, de faire le point sur « *l'état du monde* » et de dégager un ensemble de recommandations largement partagées. L'objectif poursuivi à travers cet exercice est de servir l'intérêt général en éclairant les pouvoirs publics sur la perception, par les socioprofessionnels, des principaux enjeux du moment et leurs souhaits en matière d'orientations politiques.

Jamais sans doute l'existence d'un tel document n'a eu autant de justification que dans la période actuelle marquée par une crise majeure du système économique mondial, qui remet en cause bien des habitudes, bien des modes de pensée, bien des pratiques : le débat public autour des origines de la « *crise* », ses diverses dimensions, les réponses possibles est, en effet, essentiel si l'on souhaite en tirer toutes les conséquences en préservant la cohésion sociale.

Cet avis s'inscrit dans la continuité des précédentes prises de position du CESE en la matière (notamment *La conjoncture économique et sociale en 2009*, JO n°16 du 3 juin 2009) dont les analyses n'ont pas été remises en cause par l'évolution du contexte conjoncturel :

- la crise en cours n'est pas seulement conjoncturelle, elle est aussi - et surtout - structurelle et systémique ;
- l'économie mondiale est déprimée et de lourdes incertitudes pèsent sur la pérennité de la reprise lorsque les facteurs temporaires de soutien à l'activité commenceront à disparaître ;
- en réalité, au-delà des fluctuations de court terme de l'activité, comme le démontre la dégradation progressive de la situation sociale, la crise est loin d'être finie dans la mesure où ce sont quelques-uns des fondements mêmes de la mondialisation qui sont en jeu.

Sur la base de ce constat sombre mais raisonné, appuyé sur les éléments figurant dans les documents annexes, notre assemblée avance ici des propositions pour contribuer à juguler cette crise, aussi bien au plan mondial qu'aux niveaux européen et français. Elles confirment la nécessité d'une véritable régulation dont l'économie mondiale a tant besoin mais soulignent aussi l'urgence de rompre avec une vision insensible à l'accroissement des inégalités et aux conséquences collectives des comportements individuels, notamment au plan de l'environnement.

I - RÉGULER LA MONDIALISATION

La crise a plongé l'ensemble des économies (notamment celles des pays industrialisés) dans la récession. Les États doivent engager une inflexion réelle de leur modèle de croissance. Par ailleurs, on ne sortira pas de la crise si des progrès substantiels ne sont pas réalisés en matière de régulation de la mondialisation, qu'il s'agisse d'échanges commerciaux et de mouvements de capitaux (à commencer par les opérations spéculatives) ou de la prise en compte du développement durable et de l'aide au développement. Il faut une volonté politique forte pour sortir des errements de la financiarisation, maîtriser la spéculation et en cantonner les effets.

A - FAVORISER LA REPRISE

1. Se donner les moyens d'un redémarrage de la croissance

Le soutien de la conjoncture a conduit les gouvernements à augmenter le niveau de leur intervention budgétaire en consacrant 2 900 milliards de dollars (2 122 milliards d'euros) à la relance des économies. Ainsi que l'a souligné le Fonds monétaire international (FMI) en janvier 2010, il importe de veiller à écarter tout risque de fin prématurée et incohérente de ces politiques qui pourrait compromettre la reprise et le rééquilibrage de la demande en faveur de la sphère privée ainsi que des pays présentant un excédent extérieur. Pour le CESE, une inflexion de la stimulation de la demande procurée par les finances publiques n'est raisonnablement envisageable que lorsque la décrue du chômage aura été clairement amorcée.

Mais la question est déjà posée partout dans le monde d'envisager, quand la reprise sera fermement amorcée, la réduction nécessaire des dépenses, la poursuite des réformes de structures et des hausses de prélèvements, pour assurer la soutenabilité des finances publiques (la dette moyenne des pays du G20 devrait passer de 99 % du PIB en 2009 à 107 % en 2010 et 118 % en 2014) : ce sont là des perspectives incontournables pour diminuer l'endettement. Un des enjeux majeurs des prochains mois sera précisément de faire en sorte que cet assainissement soit compatible avec les exigences de la justice sociale dans l'environnement international.

2. Faire évoluer le système monétaire international

Il est regrettable que les réunions du G20 n'aient pas traité, jusqu'à présent, de la réforme du système monétaire international (SMI) pour remédier aux dysfonctionnements résultant de l'hégémonie du dollar qui remplit depuis plus de cinquante ans la fonction de devise clé. La cohabitation de monnaies à change fixe (souvent liées au dollar comme le yuan chinois) et à change flottant fait courir au SMI (qualifié de « *semi-étalon dollar* » par Michel Aglietta) un risque permanent d'instabilité, encore renforcé par la polarisation croissante des déséquilibres financiers entre la Chine et les États-Unis. Un des enjeux de la sortie de crise sera de repousser le risque de « *guerre des monnaies* » entre pays

de l'OCDE (pour conquérir les marchés des pays émergents) comme entre les États-Unis, d'une part, la Chine et les pays exportateurs de pétrole, de l'autre.

La France ne saurait être absente de ce débat sur les principes d'une nouvelle régulation et doit mettre à profit sa présidence du premier sommet unique G20-G8 de juin prochain pour faire évoluer le SMI, comme le Premier ministre s'y est d'ailleurs engagé lors de son discours au Palais d'Iéna le 9 février dernier : il s'agit de définir les règles d'un fonctionnement plus polycentrique, organisé autour de vastes régions de coopération monétaire (États-Unis, Chine, zone euro) et d'approfondir les réflexions engagées au niveau international sur la création d'un nouvel instrument de réserves internationales.

Dans cette perspective, il faut faire en sorte que la zone euro définisse enfin une stratégie de change effective permettant à sa devise de ne plus être la variable d'ajustement du système. La « *crise grecque* » a suscité une baisse de l'euro et même des craintes d'éclatement de la zone en raison des difficultés budgétaires. Elle a donné lieu à des opérations spéculatives. Elle doit être mise à profit pour réaliser des avancées dans le sens d'une meilleure gouvernance européenne reposant sur une articulation adaptée entre la BCE et l'Eurogroupe. Parmi les freins à une telle perspective, il ne faut toutefois pas négliger les pratiques de certains opérateurs de taille mondiale, qu'il s'agisse d'acteurs financiers ou de sociétés multinationales, qui savent tirer profit des différentiels de change.

Au-delà, il conviendrait aussi de promouvoir le droit de tirage spécial (DTS, « *monnaie* » du FMI composée d'un panier de devises), et ce pour au moins trois raisons :

- atténuer les insuffisances du semi-étalon dollar en limitant le penchant des banques centrales à acquérir des dollars ;
- éviter l'accumulation de réserves de précaution en dollars par les pays aux monnaies faiblement convertibles ;
- permettre une diversification des réserves en dehors du marché des changes et écarter ainsi un risque de fortes variations des cours.

3. Réformer les institutions internationales

Les réformes nécessaires passent aussi par celle des institutions internationales elles-mêmes (Organisation des Nations Unies - ONU -, Banque mondiale et FMI notamment) et une large concertation ne pouvant se limiter, du point de vue des équilibres géopolitiques, à la sphère du G20 : selon une étude du cabinet *PriceaterhouseCoopers* (PwC), la somme des PIB des sept plus grandes économies émergentes (E7) - qui ajoute aux BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) le Mexique, l'Indonésie et la Turquie - dépassera dès 2020 (en parité de pouvoir d'achat) le PIB des pays du G7 ; il est clair que seule une association plus étendue des pays émergents et en développement est de nature à accroître la légitimité des orientations définies au niveau international.

S'agissant du FMI, les modifications récemment apportées à la gouvernance de l'institution et celle à venir (la réforme des quotas représentant les droits de vote dont dispose chaque Etat-membre devrait être adoptée en

janvier 2011) ne sont pas à la hauteur des enjeux. Elles devraient notamment être complétées dans quatre directions :

- aucun pays ne devrait posséder une minorité de blocage à lui seul, comme c'est le cas aujourd'hui des États-Unis ;
- le montant total des quotas des pays émergents devrait être conforme à leur poids dans l'économie mondiale ;
- il conviendrait de fusionner les quotas des pays de la zone euro en instituant une représentation politique de notre monnaie ;
- il faudrait transformer le comité exécutif en instance politique, qui devrait réunir mensuellement des fonctionnaires d'autorité dûment mandatés par leurs gouvernements, afin de renforcer le pouvoir du Fonds.

4. Instaurer une véritable régulation de la sphère financière

En réalité, on demeure très loin d'une véritable régulation de la finance à l'échelle mondiale, ramenant cette activité à de plus justes et modestes proportions, qui supposerait une réglementation et une taxation beaucoup plus sévères qu'aujourd'hui de l'ensemble de cette sphère. Les gouvernements s'accordent généralement à préconiser un strict encadrement des pratiques des marchés et des agences de notation. En effet, leur défaillance en ce qui concerne notamment l'appréciation du risque attaché aux produits structurés est avérée et elles ont joué un rôle non négligeable dans la crise budgétaire grecque. Mais les Etats réagissent encore trop en ordre dispersé et les paradis fiscaux, véritables « *trous noirs* » de la finance internationale, n'ont pas disparu : le secret bancaire a certes été en partie levé pour traquer les fraudeurs mais ni les pratiques fiscales douteuses des multinationales ni les activités des institutions financières n'ont été remises en question. En particulier, si l'on souhaite maîtriser l'expansion du levier de crédit des banques commerciales et des structures hors bilan non régulées au cours du cycle financier (en limitant notamment le risque systémique lié aux *hedge funds*), la politique macro-prudentielle devrait être poursuivie dans toutes les places financières importantes de la planète, y compris les places *off shore*, ce qui implique la conclusion d'un accord international.

Le plan annoncé par le président Obama en janvier 2010 marque toutefois une inflexion qui souligne le rôle prépondérant des États-Unis en la matière : il prévoit la limitation de la taille des actifs des banques (ce qui impliquera, s'il est appliqué, des démembrements d'établissements), l'interdiction pour les banques collectant des dépôts de s'adonner à la spéculation pour compte propre, de posséder des fonds d'investissements spéculatifs ou de les financer. On ne peut encore, à ce stade, parler d'une réactivation du *Glass Steagall act* de 1933 (abrogé en 1999), ce qui supposerait, au demeurant, de l'adapter à l'évolution des techniques financières. Mais cela revient à prohiber la spéculation dans les établissements bénéficiant de la garantie de l'État fédéral et donc à tenter de limiter l'aléa moral du type de celui qui a conduit à la faillite de *Lehman Brothers*.

Ce plan doit encore franchir avec succès l'épreuve du Congrès. Ce laps de temps doit être mis à profit en Europe pour renforcer les règles prudentielles et la supervision des établissements financiers, dans l'esprit du rapport de Larosière (avec la création du Conseil européen du risque systémique - CERS - pour la politique macro-prudentielle et du Système européen de surveillance financière - SESF - pour le contrôle des établissements).

Cela doit aussi inciter à séparer à nouveau, d'une part, les activités de banque de dépôt et de crédit aux particuliers comme aux entreprises et, d'autre part, les activités de banque d'affaires (agissant sur les marchés) afin d'endiguer les phénomènes de contagion à l'intérieur de la sphère financière, ainsi que notre assemblée le recommandait déjà dans son avis sur *La conjoncture économique et sociale en 2008*, JO n°17 du 4 juin 2008. Il faut, en tout état de cause, cantonner la finance de marché, qui est intrinsèquement instable, pour éviter les dégâts collatéraux qu'elle peut infliger à la monnaie, au crédit et à l'économie réelle en général. Pour le CESE, une régulation en profondeur des marchés financiers par les États sous-tend sa supervision par une institution internationale mandatée pour imposer les mêmes règles au plan mondial.

5. Promouvoir le respect des conventions de l'OIT

La question des droits des travailleurs, définis en particulier par les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), doit être prise en compte dans le cadre de négociations multilatérales permanentes. Cet élargissement des thèmes de concertation irait de pair avec une ré-articulation du rôle des instances internationales permettant de mieux lier les trois aspects - économique, social, environnemental - du développement durable.

Les dirigeants du G20 se sont engagés à Pittsburgh (septembre 2009) à « *mettre en œuvre des plans de relance qui soutiennent les emplois décents, contribuent à préserver les emplois existants et donnent la priorité à la croissance de l'emploi.* » Ils sont convenus d'assurer « *des revenus, une protection sociale et un soutien à la formation pour les personnes sans emploi et pour ceux dont les emplois sont le plus menacés* ». Ils ont aussi écarté la possibilité que cette période de crise ne serve « *d'excuse pour ignorer ou affaiblir les normes du travail reconnues sur le plan international. Pour assurer une croissance mondiale qui bénéficie au plus grand nombre, nous devons* », ont-ils affirmé, « *mettre en œuvre des politiques conformes aux principes et droits du travail fondamentaux de l'OIT* ».

Le CESE considère que le G20 de Huntsville (Canada), en juin 2010, devra être l'occasion de procéder à un bilan de l'application effective de cet engagement et de donner une nouvelle impulsion à la réalisation de cet objectif prioritaire.

6. Réduire les déséquilibres des échanges internationaux

Le syndicalisme international alertait, dès 2005, sur les dangers de la financiarisation incontrôlée de l'économie et, dans une déclaration au Sommet du G8 de Heiligendamm des 6-8 juin 2007 : « *Les déséquilibres intolérables du*

commerce, de la consommation et de l'épargne au niveau mondial constituent une menace pour la stabilité du monde. Il y a un risque sérieux d'un ajustement économique brutal et coûteux au niveau mondial ».

Le refus du protectionnisme ne doit pas conduire à différer le traitement des déséquilibres des échanges internationaux engendrés par les effets de domination, les désordres monétaires et les excès de l'endettement des États-Unis. Les négociations pour terminer le cycle de Doha entamé en 2001 pâtissent de la conjoncture morose actuelle : la volonté des pays riches d'obtenir une plus grande ouverture des pays en développement pour leurs produits industriels se heurte au désir des pays émergents de développer leurs exportations agricoles. Les difficultés tiennent plus aux faibles bénéfices à attendre de nouvelles libéralisations (d'où les appels en faveur d'une pause en la matière) qu'à une réelle volonté ici ou là de fermer les frontières. Les États-Unis comme l'Union européenne ont d'ailleurs multiplié les accords commerciaux bilatéraux, exploitant ainsi un rapport de force favorable face à leurs partenaires. C'est bien plutôt au moment où la croissance reviendra que les risques de protectionnisme pourraient se matérialiser.

La crise en cours met en évidence la nécessité d'une régulation internationale des échanges (en particulier dans le domaine agricole) qui doit prendre en compte l'ensemble des dimensions du développement durable, sans oublier sa composante éthique. Cela se traduit par une évolution doctrinale qui commence à admettre la possibilité de restrictions au nom de considérations économiques, sociales ou éthiques.

B - RÉPONDRE AUX ENJEUX DU LONG TERME

1. Dégager les moyens nécessaires pour l'aide au développement

La coordination des mesures de relance au niveau mondial devrait intégrer les exigences de l'aide au développement et de la lutte contre la faim : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que la faim touche maintenant plus d'un milliard de personnes dans le monde, dont une large majorité est issue du monde agricole en raison des accords de libéralisation dans ce domaine ; la crise a amputé les revenus de nombre de travailleurs dans les pays en développement, diminué les transferts de fonds des émigrés, poussé de nouveaux citoyens à regagner les zones rurales. De plus, en 2009, les cours des produits alimentaires de base dans ces pays étaient, en moyenne, de 20 % supérieurs à ceux pratiqués deux ans plus tôt.

Le sommet de l'ONU sur la pauvreté qui se tiendra en septembre prochain doit permettre d'établir un plan d'action - étayé par des engagements nationaux spécifiques - définissant les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les « *objectifs du millénaire pour le développement* » à l'horizon 2015. Il pourrait notamment décider la mise en place d'une taxe sur les transactions financières, qui alimenterait un fonds d'aide pour les pays en développement (avec obligation de contrôle de l'utilisation des fonds).

Si la solidarité internationale se manifeste avec force à l'égard d'Haïti, frappé par un séisme qui vient ajouter une catastrophe à des conditions de vie déjà parmi les plus dégradées du monde, la priorité est désormais de reconstruire ce pays qui cumule tous les handicaps. Cela suppose d'aller au-delà des discours et de mettre en œuvre une coopération sur la durée pour rendre enfin possible le développement de cette partie du monde, au bénéfice du plus grand nombre, en s'appuyant sur le dynamisme de la société civile.

2. Faire avancer la lutte contre le réchauffement climatique

Au-delà de l'impulsion décisive qu'elle aurait pu donner à la création d'une Organisation mondiale de l'environnement, l'enjeu majeur de la conférence de Copenhague (décembre 2009) était de définir des engagements chiffrés nettement plus importants que ceux du protocole de Kyoto et de faire participer des pays clés, au premier rang desquels les États-Unis et la Chine, à la lutte contre le réchauffement climatique. On sait qu'aucun accord n'a pu être trouvé. Tout doit désormais être fait pour obtenir des avancées d'ici la fin 2010. Dans cette perspective, la prise de conscience que l'économie doit être mise au service de la qualité de la vie, incluant non seulement des éléments de progrès social mais aussi un autre rapport à la nature, est un point d'appui encourageant.

L'Europe peut jouer un rôle pionnier en la matière. La mise en place d'un marché du carbone a eu pour principal mérite d'inciter à la réduction des gaz à effet de serre (GES) là où sa réalisation était la moins coûteuse : il concerne aujourd'hui quelque 11 000 établissements industriels de l'Union représentant près de 60 % de ses émissions de GES. Son principal défaut (au-delà des fraudes à la TVA qui ont été rendues possibles) demeure toutefois que le prix du carbone s'est révélé très volatil, tombant même à un niveau très bas en 2009. Preuve que le marché n'est pas davantage la panacée dans ce domaine aussi.

C'est pourquoi, notre assemblée en appelle à une meilleure régulation de ce marché par les États afin que le cours de la tonne de carbone constitue bien une incitation à investir dans des modes de production moins énergivores, plus propres et plus respectueux de l'environnement, dans l'intérêt même de l'efficacité de cette politique mais aussi pour renforcer son pouvoir d'attraction au plan international : elle n'a en effet de sens que si la contrainte est généralisée à l'échelle mondiale. Pour assurer la transition vers une économie faiblement carbonée, le CESE souhaite qu'une complémentarité soit assurée avec les autres dispositifs disponibles (réglementation et fiscalité).

3. Relever le défi de la crise de l'eau

Il convient aussi de faire face à la menace d'une crise de l'eau, qu'il s'agisse de l'eau potable ou des ressources d'irrigation : si rien n'est fait, près de la moitié de la population mondiale vivra d'ici 2020 dans des régions exposées à des risques de pénurie. Pour le CESE, un meilleur équilibre devrait être trouvé entre la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets, l'eau devant être placée au cœur des politiques agricoles, énergétiques, de santé, d'infrastructures et d'éducation.

Il y a là un enjeu humanitaire et géopolitique dont notre pays comme l'Europe doivent se saisir avec détermination pour inciter la communauté internationale à réaliser l'objectif affiché en 2000 de réduire de moitié la proportion des habitants de la planète privés de cette ressource d'ici 2015.

II - DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À L'UNION EUROPÉENNE

L'appartenance à la zone euro comme à l'Union européenne devrait permettre de partager des projets, une vision et de démultiplier les capacités d'action, de coopération et d'influence des Etats-membres dans le monde. Encore faut-il que ce potentiel soit pleinement exploité au bénéfice du bien-être des peuples des 27 pays.

A - FAIRE PROGRESSER LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE

1. Intensifier l'intégration et la coopération

Les plans de relance ont été élaborés par chacun des pays dans une relative autonomie. A mesure que la crise s'approfondissait, le choix de la stratégie du « *chacun pour soi* » s'est, en effet, progressivement imposé, les États-membres engageant, les uns après les autres, des mesures de soutien adaptées au profil spécifique de leur économie. Cela traduit, à la fois, l'insuffisant esprit coopératif qui a présidé à leur élaboration et la prédominance des intérêts nationaux sur la solidarité communautaire, qui privent les États membres d'une grande partie des bénéfices de l'intégration.

Si la Commission a joué son rôle en invitant les États-membres à ne pas s'affranchir à l'excès de leurs engagements au regard des critères de convergence, il convient désormais de veiller à ce que les politiques économiques confortent les perspectives de reprise, notamment pour favoriser l'emploi. Plus largement, la crise budgétaire et de financement actuelle doit inciter à progresser enfin sur la voie d'un gouvernement économique de la zone euro et d'un renforcement de la coordination des politiques économiques en Europe, dans l'intérêt collectif des Etats-membres, ainsi que le propose d'ailleurs le nouveau président du Conseil européen, Herman Van Rompuy.

2. Prévenir la formation de nouvelles « bulles »

Tout l'enjeu des mois à venir sera de gérer avec doigté la sortie de la stratégie de détente quantitative (achats directs de titres représentatifs de dette sur le marché obligataire) qui a permis aux banques centrales de rétablir la liquidité sur le marché interbancaire.

La BCE doit ainsi s'efforcer de limiter le risque de formation de nouvelles « bulles » comme celles ayant affecté l'immobilier et les valeurs boursières, qui pourraient concerner demain d'autres types d'actifs (brevets, produits « *verts* », par exemple). Pour le CESE, le problème des régulateurs et des banques centrales n'est plus, comme avant la crise, de combattre l'inflation mais bien plutôt de prévenir l'envolée du prix des actifs, financiers et immobiliers. C'est la leçon que l'on peut tirer des expériences islandaise (dont le système bancaire

s'est littéralement effondré, entraînant une baisse de moitié du niveau de vie) et de Dubaï, émirat de la démesure fondé sur un surendettement massif.

C'est aussi, plus généralement, l'enseignement de la dimension financière de la crise en cours qui peut faire davantage craindre le risque de déflation, déjà clairement à l'œuvre en Irlande, en Finlande et au Portugal et qui pourrait s'étendre rapidement à la Grèce, à l'Espagne et à l'Italie avec l'application des plans d'austérité budgétaire. L'inflation restait, en effet, limitée à 1 % l'an dans la zone euro en janvier 2010, dans un contexte de stagnation de la demande intérieure et de montée du chômage. Dans une note de recherche, le FMI se demande s'il ne conviendrait pas de relever à 4 % (au lieu de 2 %) l'objectif d'inflation des banques centrales afin d'accroître l'efficacité des politiques monétaires en cas de crise déflationniste.

D'où, pour le CESE, la nécessité d'intégrer la stimulation de l'emploi et de la croissance réelle parmi les objectifs de la politique monétaire de la BCE, qui doit pouvoir utiliser sélectivement tous les instruments à sa disposition, y compris les interventions non conventionnelles (achat ou garantie de titres émis par des entreprises non bancaires) en vue d'encourager les projets créateurs d'emplois et de richesses réelles, tout en réfrénant l'alimentation des bulles financières.

3. Ajuster le calendrier de l'assainissement budgétaire sur celui de la reprise

Le Conseil européen de décembre 2009 a souligné que la stratégie de sortie de crise dans le domaine budgétaire serait mise en œuvre « *dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance, qui demeure la pierre angulaire du cadre budgétaire de l'UE* ». Les recommandations adressées aux pays faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs, notamment celles adoptées le 2 décembre (dont celle concernant la France), constituent, selon lui, un moyen important de revenir à des finances publiques « *saines* ». Dans ce contexte, il a rappelé que cette stratégie prévoira un « *effort d'assainissement annuel bien supérieur au chiffre de 0,5 % du PIB, conjugué à des réformes structurelles destinées à soutenir la viabilité à long terme des finances publiques* ».

Toutefois, l'assainissement budgétaire envisagé serait particulièrement drastique. Il conduirait, en particulier, à des coupes massives dans les dépenses publiques. Certes, le Conseil européen prend soin de préciser qu'il devrait être entamé au plus tard en 2011 et plus tôt dans les États membres où la situation économique le permet, « *pour autant que les prévisions de la Commission continuent d'indiquer que la reprise se confirme et s'auto-alimente* ». C'est le signe que les Chefs d'États et de gouvernement sont conscients du risque de remise en cause de la reprise que comporterait une action prématurée.

Le CESE invite le gouvernement français à faire preuve de la plus grande circonspection en la matière : revenir à marche forcée vers un déficit de 3 % du PIB serait, dans le contexte conjoncturel actuel, totalement déraisonnable puisque cela risquerait de faire replonger l'activité dans le marasme et d'accroître encore les déficits. Il convient, au contraire, de préconiser auprès de nos partenaires une approche des finances publiques soucieuse de maîtriser la

dépense mais dans le respect des missions de service public, attentive à ses effets dans le cadre du cycle conjoncturel mais aussi aux enjeux associés en termes de droits sociaux et de préparation de l'avenir. Il convient surtout d'isoler les investissements publics (voir l'avis *Dynamiser l'investissement productif en France*, JO n°7 du 19 mars 2008).

Le CESE réitère enfin son souhait d'une redéfinition du « *Pacte de stabilité et de croissance* » (de fait inappliqué depuis quelques années) pour aboutir à un nouveau « *Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité* » prenant en compte - dans une perspective pluriannuelle - une large batterie d'indicateurs relatifs à la situation et à la politique économique, financière, sociale et environnementale des pays membres, et dont la mise en œuvre associerait étroitement le Parlement européen.

4. Accroître les ressources à la disposition de l'Union

Avec des ressources limitées à 1 % de son PIB, l'Union européenne possède des marges de manœuvre insuffisantes pour agir sur l'activité économique. Notre assemblée s'est déjà prononcée en faveur d'un affranchissement de cette contrainte à travers une augmentation des ressources propres : cela permettrait de multiplier les projets communs en leur donnant une taille critique, gage d'efficacité, tout en accroissant la capacité de stabilisation de la conjoncture des politiques européennes (cf. notamment *Quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi*, JO n°22 du 21 novembre 2007).

Des suggestions sont faites pour pallier cette faiblesse actuelle du budget communautaire par l'émission d'un emprunt européen ou l'accroissement des moyens de la Banque européenne d'investissement et du Fonds social européen.

5. Surmonter la « crise grecque » par une meilleure intégration

Le Conseil engage également les autorités françaises à tout faire pour que la solidarité interne à la zone, dont la réunion informelle des chefs d'État et de gouvernement de février dernier n'a fourni que l'esquisse, mette fin aux turbulences spéculatives qui affectent les marchés en raison des dérapages des comptes publics en Grèce comme dans d'autres pays membres. Compte tenu de l'impossibilité, en vertu du Traité, pour la BCE, de procéder à des achats de titres de la dette publique d'un État-membre ou, pour la Commission, de recourir au budget communautaire pour venir en aide à un État-membre, la seule solution consiste à coordonner au niveau européen les aides bilatérales de certains États (ce qui suscite déjà des réactions hostiles, d'autant que les doutes sur la fiabilité des statistiques grecques ont altéré la confiance). C'est la voie retenue le 11 février dernier lors du Conseil européen informel, moyennant d'ores et déjà une surveillance étroite des finances publiques grecques (dont le déficit, situé à 12,7 % du PIB en 2009, doit être réduit de 4 points de PIB en 2010), en liaison avec la BCE et en s'appuyant sur l'expertise technique du FMI.

Mais cet épisode, qui voit tous les citoyens grecs et toutes les catégories professionnelles soumis à un régime d'austérité sans précédent, amène le CESE à

aller plus loin dans ses propositions. Ainsi, il recommande la création d'un Fonds monétaire européen, outil de financement qui permettrait de prêter à un pays défaillant, dans des situations exceptionnelles et sous des conditions extrêmement strictes, à un taux d'emprunt normal. Il pourrait mutualiser un emprunt souverain des Etats-membres de la zone euro, soutenir la Commission dans le cadre d'un fonds de stabilisation conjoncturelle ou accompagner la création d'une facilité exceptionnelle à la BCE.

En définitive, c'est bien à des progrès majeurs de l'intégration que les pays membres sont appelés par la gestion de la crise en cours.

B - ADAPTER LA FISCALITÉ À LA NOUVELLE DONNE

1. Harmoniser les fiscalités des entreprises

La crise a révélé les conséquences fâcheuses de la fragmentation de l'Europe. Notre assemblée estime que des progrès doivent être accomplis dans le domaine de l'harmonisation des fiscalités portant sur les entreprises. La première étape doit porter sur l'harmonisation des bases mais l'objectif est aussi de rapprocher les taux d'imposition en vue d'une meilleure unification de l'espace économique européen.

2. Encadrer les sur-rémunérations dans le secteur financier

L'ampleur des inégalités et le caractère exorbitant de la rémunération des *traders* et de certains dirigeants d'entreprises bancaires ou industrielles (bonus, stock-options...) ont soulevé une émotion légitime dans de très nombreux pays. Notre assemblée incite à nouveau (cf. *La conjoncture économique, sociale et environnementale en 2009, op. cit.*) les autorités françaises à ne pas se contenter des propositions formulées à Pittsburgh et à soumettre aux instances européennes et au G20 les principes d'une stricte réglementation et d'une taxation additionnelle de ce type de revenus au delà d'un certain seuil. Il s'agit de faire en sorte que les pratiques antérieures ne soient pas progressivement réactivées comme on le voit aux États-Unis où la rémunération des financiers a atteint 145 milliards de dollars en 2009 (106 milliards d'euros), à comparer aux 75 milliards d'euros annuels qui seraient nécessaires pour doubler l'aide publique au développement et atteindre enfin le seuil de 0,7 % du PIB. Ce serait aussi un élément de justice sociale dans un contexte marqué par la dégradation des conditions de vie d'un grand nombre de ménages.

Le dispositif envisagé en France pour les *bonus* (sur-taxation exceptionnelle à hauteur de 50 % au-delà de 27 500 euros, versement différé des primes en partie en actions et en fonction des gains effectivement réalisés en 2010 au titre de 2009) ne répond que partiellement à cet objectif : cette taxe ne devrait rapporter que 360 millions d'euros, selon le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2010. Ces sommes abonderont le budget d'Oséo pour financer les PME (et non plus, comme prévu initialement, le fonds de garantie des dépôts des épargnants), soit un montant loin de compenser l'aide qui a été accordée aux établissements bancaires. Le CESE considère, à tout le moins, que

la pérennisation de cette taxe (qui ne s'applique que pour un an aux *traders* exerçant en France) permettrait de peser sur le mode de rémunération de ces acteurs, généralement tenu pour avoir encouragé des prises de risques excessives.

L'Union devrait se saisir de cette question en s'inspirant de la taxe de « *responsabilité de crise financière* » imposée aux plus grandes banques (possédant plus de 50 milliards de dollars d'actifs) en projet aux États-Unis qui devrait rapporter 117 milliards de dollars sur douze ans (80 milliards d'euros) en compensation partielle de l'aide qui leur a été accordée. En cette matière toutefois, les traitements palliatifs ne sont pas adaptés, c'est la cause qu'il faut traiter : les activités des banques d'affaires, hautement monopolistiques, se concentrent dans quelques établissements (plus encore d'ailleurs depuis la crise qu'auparavant) qui tirent du reste de l'économie des profits exorbitants.

La concentration du pouvoir financier s'est même accrue dans la dernière période, comme on le voit dans le cas français : ainsi, selon *Ernst and Young*, une petite centaine de personnes (98 exactement), soit 22 % des administrateurs des entreprises du CAC 40, détient aujourd'hui 43 % des droits de vote au sein des conseils d'administration concernés. D'où les propositions visant à limiter le nombre des mandats d'administrateurs et des participations croisées (en les ramenant, par exemple, de 5 à 4 au maximum).

3. Instaurer un prélèvement carbone aux frontières ou une taxe sur la carbone ajouté

S'agissant de la limitation des émissions de CO₂, le principe d'un retour aux budgets nationaux (et non au budget européen) des recettes qui seront issues de la mise aux enchères des quotas à partir de 2013 apparaît contestable : cela pourrait favoriser les États dont les économies sont les plus polluantes et ne les inciterait donc pas à investir dans des énergies renouvelables. Notre assemblée a déjà fait état (cf. *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales*, JO n°29 du 25 novembre 2009) de son souhait qu'une partie des recettes soit affectée au soutien de l'atténuation du changement climatique et à des mesures d'adaptation.

Le CESE réitère aussi sa proposition (cf. *La conjoncture économique et sociale en 2007*, JO n°11 du 23 mai 2007) consistant à explorer l'hypothèse d'un « *prélèvement carbone* » aux frontières de l'Union si un accord mondial suffisant et crédible toujours souhaitable n'était pas trouvé rapidement en matière de développement propre pour créer l'infrastructure de marché et de régulation. Il s'agit de favoriser le transfert et le déploiement rapide et équitable des technologies propres à l'échelle mondiale.

Une solution alternative pourrait reposer, à terme, sur la création d'une « *taxe sur le carbone ajouté* » (TCA), sur le modèle de la TVA, ayant l'avantage de frapper aussi les contenus en carbone des produits de consommation importés et donc de supprimer le besoin d'une taxe aux frontières, sous réserve de l'assortir d'un dispositif de redistribution aux ménages. Cela suppose toutefois de pouvoir mesurer avec suffisamment de précision ce contenu pour tous les produits.

III - RÉCONCILIER L'ÉCONOMIQUE, LE SOCIAL ET L'ENVIRONNEMENTAL EN FRANCE

Il convient, d'une part, d'agir de façon combinée sur l'offre et la demande et, d'autre part, de conjuguer des mesures à effet immédiat et améliorant la croissance potentielle (cf. *Croissance potentielle et développement*, JO n°3 du 31 janvier 2007). L'objectif des pouvoirs publics doit consister à renforcer le dynamisme de l'économie, la cohésion de la société française, et à ce que la performance économique soit mise au service de la qualité de la vie et du bien-être du plus grand nombre. Mais une telle perspective n'est elle-même concevable que si elle s'inscrit dans la cadre de la recherche d'un développement durable conciliant l'efficacité économique, l'équité sociale et la responsabilité écologique, ce qui implique d'anticiper convenablement les transitions professionnelles et technologiques ainsi que leur coût en intensifiant l'effort de formation tout au long de la vie (cf. notamment *La stratégie nationale de développement durable 2009-2013*, JO n°2 du 3 février 2010).

A - DONNER LA PRIORITÉ À L'EMPLOI

1. Intensifier la lutte contre le chômage

Bien que l'économie française soit techniquement sortie de la récession depuis le second trimestre 2009, l'année en cours devrait être marquée par une hausse très sensible du chômage. On recense déjà 4 107 000 demandeurs d'emploi (Dom compris), catégories A, B, C confondues. La reprise très lente et hésitante n'a pas encore permis de retrouver le niveau d'activité d'avant la crise. Les entreprises qui ne l'avaient pas fait jusqu'à présent ajustent désormais leurs effectifs à la baisse, renforçant la vague de plans sociaux.

Dans ce contexte, l'aggravation du chômage de masse risque d'avoir, au-delà même des importantes difficultés qu'il impose à ceux qui le subissent directement, un effet particulièrement néfaste sur le potentiel de croissance économique et sur une société dont la cohésion sociale déjà très fragilisée. En affectant la consommation des ménages qui a bien résisté jusque-là et tirait l'activité, la dégradation du marché du travail peut aussi tuer la reprise économique elle-même.

Pour le CESE, les pouvoirs publics doivent faire preuve, contre le chômage, d'un volontarisme similaire à celui qu'ils ont manifesté pour empêcher l'effondrement du système financier. Si l'on souhaite enrichir la croissance en emplois, il faut d'abord s'interroger sur le maintien des subventions accordées aux heures supplémentaires qui captent 2,7 milliards d'euros par an au titre des exonérations de cotisations sociales et 1,3 milliard au titre de leur défiscalisation (676 millions d'heures ont été exonérées en 2009). Il faut reconstruire la politique de l'emploi.

Une action déterminée s'impose enfin pour faire face à la montée des « *fins de droits* ». Selon *Pôle emploi*, un million de demandeurs d'emploi vont, en effet, perdre leurs droits à l'assurance chômage en 2010, dont seulement 38 % pourront bénéficier de la solidarité nationale. Ce sont donc plus de 600 000 chômeurs qui

verront leur sort dépendre du seul soutien familial, avec un risque majeur d'accroissement de la pauvreté en France. D'où l'importance qui s'attache à l'ouverture de négociations entre les partenaires sociaux et l'État pour redéfinir le rôle du système d'indemnisation du chômage et les règles d'accès à l'allocation spécifique de solidarité (ASS), dans le respect de la protection du capital humain et de la lutte contre la pauvreté et la précarité.

Tout doit, en définitive, être fait pour diminuer le chômage et en atténuer les conséquences pour les personnes concernées, non pas seulement dans une optique sociale ou humaine, mais aussi pour accélérer la reprise d'activité qui créera *in fine* des emplois pérennes : la création d'emplois qualifiés et l'amélioration de la croissance potentielle vont de pair.

2. Soutenir le pouvoir d'achat

Un soutien est nécessaire, en particulier, pour les catégories les plus fragiles, à la fois pour dynamiser la consommation et pour consolider la cohésion sociale. La question des inégalités sociales devrait ainsi faire l'objet d'un traitement plus en profondeur :

- le rôle joué par la montée des disparités de revenus dans les dérives du capitalisme mondialisé est de plus en plus mis en évidence ;
- la crise renforce encore les difficultés vécues par certaines catégories de la population (qui doivent déjà faire face à la montée des dépenses contraintes telles que celles liées aux abonnements aux services en réseaux, électricité, gaz, télécommunications...). Le dernier rapport annuel du médiateur de la République évalue à 15 millions le nombre de personnes pour lesquelles les fins de mois se jouent à 50 ou 150 euros près. Le contexte actuel justifie la nécessité d'une lutte déterminée contre les inégalités de toutes natures mais il en souligne aussi toute la complexité. Le CESE rappelle le rôle crucial des services publics dans le maintien de la cohésion sociale.

Cet effort doit concilier mesures salariales et compétitivité des entreprises. Il passe par le respect de l'obligation annuelle d'ouverture de négociations et une meilleure sécurité des parcours professionnels. Par ailleurs, cela n'exclut pas la nécessité de relever les minima sociaux. La situation des jeunes entrant sur le marché du travail devrait, dans ce cadre, faire l'objet d'une attention spécifique.

À cet égard, l'abaissement à 18 ans de l'âge permettant de percevoir le revenu de solidarité active (RSA) - perçu par 1,715 million de foyers au titre du mois de novembre 2009 - est susceptible de limiter les conséquences financières du chômage et du sous-emploi. Selon la MSA, près de 75 000 personnes du secteur agricole entreraient dans le rayon d'action du RSA ; au 31 décembre 2009, 28 580 dossiers donnaient lieu à versement et la montée en charge du dispositif devrait s'accélérer dans les prochains mois. Cela risque toutefois de pérenniser les individus concernés dans des emplois précaires et, faute de politique de l'emploi plus volontariste, de faire porter toujours plus le poids de la flexibilité et du chômage sur les moins qualifiés, les jeunes et les seniors.

3. Construire massivement des logements, adaptés aux besoins des Français, et à prix abordables

Le rapport de la fondation Abbé Pierre sur le mal-logement publié le 3 février estime que 10 millions de Français seraient touchés par un problème de location, dont 3,5 millions très mal logés (cabanos, familles nombreuses en chambre d'hôtel...), voire sans abri, et 6,6 millions « fragilisés » : en instance d'expulsion, vivant dans des copropriétés insalubres, en situation d'impayés, de surpeuplement (3,5 millions), hébergés chez des tiers. La crise, qui entame lourdement le pouvoir d'achat d'une partie des ménages, vient encore aggraver des situations tendues, nées de la difficulté à trouver et à conserver un logement dans une France qui manque cruellement de solutions à leur proposer et qui « refuse par ailleurs de se doter des logements accessibles en nombre suffisant », souligne ce rapport.

La construction de logements par les bailleurs sociaux doit augmenter et être prioritairement orientée tant vers des logements à loyer modéré (prêt locatif aidé d'intégration - PLAI - d'abord, prêt locatif à usage social - PLUS - ensuite) et sur les territoires où les listes d'attente sont les plus nombreuses. Une gestion dynamique de la trésorerie des organismes de logements sociaux doit accompagner un renforcement des aides à la pierre. Les aides fiscales de l'Etat doivent être réservées à des programmes sous plafond de ressources, correspondant à des revenus modestes ou moyens, et pour des programmes situés là où il y a de la demande. La relance d'une politique foncière permettant une montée en puissance de la production de logement, en respectant le développement durable et en évitant une hausse inconsidérée des prix et la spéculation, devient indispensable.

Le CESE considère que l'accès des classes moyennes et des populations défavorisées à un logement décent et à un coût abordable constitue une priorité et un levier d'action pour la sortie de crise. Cet enjeu engage notre cohésion sociale. La rénovation et la construction de logements adaptés aux ressources des Français représentent un juste équilibre entre soutien au pouvoir d'achat et soutien à l'activité économique : le secteur du bâtiment favorise les emplois en France ; l'investissement dans la rénovation thermique, par exemple, s'inscrit dans une démarche durable et contribue à une plus grande indépendance énergétique de la France.

B - RESTAURER UNE DYNAMIQUE ÉCONOMIQUE

1. Rééquilibrer le soutien de la demande et le soutien de l'offre

De nouvelles mesures de relance permettraient de hâter la reprise, avec un équilibre différent entre soutien de la demande et soutien de l'offre. Certains demandent de revenir sur la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi TEPA ») avec notamment son « paquet fiscal » (qui a entraîné une baisse de 7,7 milliards d'euros des ressources publiques en 2008), afin de permettre le financement d'autres mesures. En tout état de cause, l'équilibre de la relance sera d'autant plus assuré qu'il sera cohérent ou

coordonné avec celui des plans mis en œuvre au sein de l'Union européenne, y compris s'agissant des secteurs comme l'automobile ou l'aéronautique.

Les banques, soutenues à cet effet par Oséo, se doivent de financer les besoins en trésorerie et développement des PME et des entreprises artisanales comme les y a invité le gouvernement. L'Eurosystème devrait les y encourager par un refinancement de ces crédits à des conditions favorables. Elles doivent accompagner les particuliers dans leur volonté d'achat immobilier, de biens d'équipements et de restauration de bâtiments anciens. Les assurances crédit doivent modifier leur grille de cotation des entreprises, compte tenu des conditions d'exercice sans précédent, en raison de la crise.

Au-delà, la recherche de l'équilibre extérieur passe par une amélioration de la compétitivité de la France qui doit améliorer ses spécialisations et maîtriser ses coûts (la part de marché de la France dans les exportations de la zone euro est inférieure de 3,5 points à son niveau d'il y a dix ans). Dans cette perspective, il convient de ne pas sous-estimer l'atout que représente le secteur agricole et agro-alimentaire pour l'équilibre de nos échanges extérieurs. Sa place doit être confortée par une amélioration de sa compétitivité et une régulation mieux adaptée au niveau européen à laquelle la nouvelle politique agricole commune devrait répondre (stocks d'intervention de sécurité) et une politique nationale (coûts de production notamment) susceptibles d'assurer une évolution saine des prix pour les producteurs et les consommateurs. La conjoncture particulièrement dégradée qui affecte ces professions appelle, en tout état de cause, une réponse forte des pouvoirs publics.

2. Réévaluer la place de la politique industrielle

Les marges de progression du taux de croissance résident essentiellement dans le secteur industriel. Or, la crise menace l'avenir d'une industrie française dont le périmètre se contracte de longue date et qui a perdu 27 % de ses emplois depuis 1990 (- 269 000 entre le début 2008 et la fin 2009), son segment manufacturier étant particulièrement sinistré. Il en est résulté un transfert de la population active vers des emplois peu qualifiés et moins bien rémunérés. Cette perte de substance industrielle menace la prospérité même de notre pays compte tenu de la capacité de ces secteurs à engendrer des gains de productivité et de leurs effets induits sur le reste des activités économiques.

Le CESE plaide en faveur d'une action continue et multiforme, en France comme au niveau européen, pour orienter les financements vers des projets de long terme et répondre aux besoins de trésorerie, réhabiliter l'industrie dans la société, mettre en œuvre un effort soutenu de créativité, de recherche et d'innovation, notamment en réponse à la mutation écologique. En tout état de cause, au-delà des décisions résultant des états généraux de l'industrie, il convient notamment de gérer avec soin les transitions, c'est-à-dire de prendre en compte les dimensions économiques et sociales du développement durable mais aussi les conséquences sociales des politiques mises en œuvre pour adapter le tissu économique, en particulier l'industrie, à ses exigences. Une action intense de formation doit permettre d'orienter les jeunes vers ces nouveaux métiers.

Le gouvernement a élaboré une réforme de la taxe professionnelle (remplacée par une Contribution économique territoriale) en vue d'alléger la fiscalité des entreprises à hauteur de 12,3 milliards d'euros en 2010 (6,3 milliards à partir de 2011) et d'améliorer la compétitivité de l'industrie. Le CESE est réservé sur les modalités de cette réforme qui se traduit par une prise en charge accrue des dépenses des collectivités locales par l'État, impliquant de ce fait un transfert probable de fiscalité des entreprises vers les ménages. Il subsiste, en effet, de fortes interrogations quant à son impact inégal sur les diverses catégories d'entreprises (ce qui a motivé la censure du Conseil constitutionnel s'agissant de celles soumises aux bénéfices non commerciaux de moins de 5 salariés) et à la compensation aux collectivités locales de la perte des recettes qui en résultera.

3. Optimiser l'utilisation des fonds du grand emprunt

Le CESE n'est pas convaincu de l'opportunité du lancement de l'emprunt national compte tenu du délai de réalisation effective des projets, de son impact sur l'endettement et l'équilibre des finances publiques. Cela revient à poser comme principe le refus de toute réforme fiscale et donc à entériner les baisses de recettes passées.

Ce choix sonne, en tout état de cause, comme un aveu concernant le manque d'investissement dans les années l'État précédentes dans les dépenses d'avenir (et le fait que le déficit du budget de l'État est bien dû au fonctionnement). Le CESE rappelle le rôle essentiel des investissements publics comme facteur de développement durable (le logement social devrait en être un vecteur important).

4. Encourager la R&D dans l'ensemble du système productif

L'augmentation de l'aide à la recherche dans les entreprises ne s'est pas encore traduite par une amélioration de leur investissement en R&D. Le dynamisme de l'ensemble du tissu économique doit être encouragé, à travers des outils de financement adaptés (fonds d'amorçage pour les petites entreprises, crédit bancaire, etc.) au service d'une politique industrielle volontariste. Il s'agit de faciliter une montée en gamme et la transition vers des activités à haute valeur ajoutée (comme le numérique et la société de la connaissance, etc.) qui ne sont pas, loin de là, l'apanage des firmes de grande taille.

A cet égard, la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR) constitue une baisse, qualifiée de « *déguisée* » par le Conseil des prélèvements obligatoires (*Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre 2009), du taux de l'impôt sur les sociétés de l'ordre de 2 à 3 points et est ciblée, de fait, sur les grandes entreprises effectuant des dépenses de R&D. Elle peut, dès lors, constituer un effet d'aubaine pour ces entreprises, favoriser des activités de R&D moins innovantes que celles menées par certaines PME ou encore encourager la prise en charge d'une partie de la recherche privée par la recherche publique. Cette réforme est, par ailleurs, de nature défensive

puisqu'elle vise à ralentir la baisse de la dépense privée de R&D, déjà inférieure à celle des autres pays de l'OCDE, et la délocalisation des centres de recherche.

Une évaluation des effets du nouveau CIR s'avère donc nécessaire selon notre assemblée, en tenant compte, par ailleurs, des crédits affectés à ce domaine dans le cadre du grand emprunt.

C - ELABORER UNE NOUVELLE STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES

1. Maîtriser les déficits et l'endettement publics sans compromettre la reprise

Il serait peu prudent d'attendre que la reprise de la croissance ou celle de l'inflation exonère la France des efforts de redressement nécessaires de ses comptes publics. Le besoin prévisionnel de financement de l'État s'élevait, au moment de la présentation du PLF 2010, à 212 milliards d'euros, dont 116 milliards pour couvrir le déficit anticipé à cette date de l'exercice budgétaire 2010 et 91,9 milliards pour assurer l'amortissement de la dette à moyen et long terme de l'État venant à échéance en 2010. Les besoins en la matière sont désormais, à l'évidence, bien plus importants du fait de l'intervention budgétaire de l'État pour limiter les dégâts de la crise.

Le Chef de l'État a pris l'engagement, lors de la conférence sur le déficit qui s'est tenue le 28 janvier, de consacrer au désendettement toutes les recettes supplémentaires qui pourraient provenir de la croissance. Il n'a pas exclu, par ailleurs, d'édicter une règle d'équilibre pour l'ensemble des administrations publiques, à l'image de l'Allemagne. Si le CESE partage la volonté ainsi exprimée de maîtriser les déficits et l'endettement publics, il appelle l'attention sur les risques que comporterait cette discipline budgétaire pour la pérennité de la reprise : selon la Cour des comptes, ramener la dette à 60 % du PIB en cinq ans impliquerait de dégager un excédent de 30 milliards d'euros si elle atteint 80 % du PIB et de 100 milliards si elle atteint 100 % du PIB. Notre assemblée souligne la nécessité, dans une telle hypothèse, de préserver les dépenses d'avenir ainsi que notre niveau de protection sociale, qui sont des atouts dans la compétition internationale.

2. Remettre à plat notre système de prélèvements obligatoires

Le déficit public a certes été creusé par la crise (4 points de PIB) mais de manière plus structurelle encore par des baisses pérennes d'impôts : le montant total des baisses d'impôts entre 2000 et 2008 s'établirait entre 65 et 70 milliards d'euros, soit l'équivalent des déficits cumulés du régime général de la sécurité sociale (Gilles Carrez, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2010*, Assemblée nationale, octobre 2009). En l'absence de ces réductions en niveau des recettes publiques, toutes choses étant égales par ailleurs, le déficit structurel (hors crise) aurait fait place à un excédent de 20 à 25 milliards d'euros.

Des choix fondamentaux devront être opérés en toute clarté devant les citoyens. La conciliation du coût de la relance et de la redynamisation de notre pays avec un assainissement rapide des finances publiques ne saurait reposer

exclusivement, comme c'est le cas avec la révision générale des politiques publiques, sur la maîtrise nécessaire des dépenses. Il importe, comme l'a souligné la Cour des comptes, de mesurer les conséquences économiques et sociales de l'application sans évaluation du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux lors des départs en retraite. Notre assemblée s'est déjà prononcée (notamment dans son avis intitulé *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, JO n°22 du 30 novembre 2005) en faveur d'une remise à plat de notre système de prélèvements fiscaux et sociaux, qui devrait poursuivre des buts complémentaires : d'une part, promouvoir la compétitivité et relever le potentiel de croissance de notre économie ; d'autre part, consolider la cohésion sociale. L'objectif doit notamment consister à mettre en œuvre une réforme d'ensemble de la fiscalité sociale, à la fois, de l'efficacité économique et de la justice fiscale.

Selon le PLF 2010, les 468 niches fiscales actuelles représenteraient un manque à gagner de 74,8 milliards d'euros, dont 37,5 au titre du seul impôt sur le revenu et près de 150 milliards si l'on intègre les dépenses fiscales non inscrites dans la liste figurant en annexe des projets de loi de finances depuis 2006). Leur réexamen, mais aussi celui des nombreuses niches sociales, serait opportun dans cette perspective. La volonté affichée par le gouvernement de réduire leur coût à hauteur de 2 milliards d'euros par an ne serait qu'un premier pas dans le sens de l'accroissement nécessaire du rendement des prélèvements et de l'égalité devant l'impôt (y compris s'agissant des entreprises dont le taux d'imposition effectif des bénéficiaires varie de 8 % pour celles du CAC 40 à 22 % pour les PME selon le Conseil des prélèvements obligatoires). Une véritable remise en cause des pratiques est nécessaire si l'on sait que les baisses d'impôts pérennes décidées au titre de 2009 et 2010 contribueront à réduire les prélèvements obligatoires et à aggraver le déficit structurel d'environ 6 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB.

3. Veiller à l'efficacité de la taxe carbone

Agir sans tarder pour aller vers une « *croissance forte, durable et équilibrée* » (selon la formulation du dernier G20) permettrait à la fois de relancer l'emploi (plus de 400 000 postes ont été perdus en 2009 dans les secteurs marchands) et le pouvoir d'achat (en hausse de 0,6 % au 3^{ème} trimestre 2009, soit un acquis de croissance pour 2009 de + 2,2 %). Cela favoriserait aussi le redressement des échanges extérieurs (déficit de 43 milliards d'euros en 2009, soit une contribution de - 0,2 point à la croissance).

Dans cette perspective, l'instauration d'une « *contribution climat-énergie* » dès 2010 aurait été de nature à inciter à des modifications de comportements même si son montant pouvait être considéré comme insuffisant et si des compensations accordées aux plus défavorisés pouvaient être jugées mal calibrées. Le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010, que l'existence du système des quotas d'émission de CO₂, alloués gratuitement jusqu'au 1^{er} janvier 2013, ne permettait pas de justifier l'exonération totale de la contribution carbone des sites concernés (alors que les autres entreprises devaient être dans l'immédiat

assujetties à la taxe) : cette disposition a été jugée « *contraire à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique* » et « *créait une rupture d'égalité devant les charges publiques* ».

Le gouvernement a donc proposé, le 20 janvier dernier, de taxer provisoirement les entreprises soumises à quota tout en prévoyant des exemptions pour tenir compte des exigences de la compétitivité internationale. Une concertation a été engagée visant à élaborer un nouveau texte destiné à entrer en application au 1^{er} juillet (au lieu du 1^{er} janvier). Pour le CESE, c'est l'ensemble du dispositif qui devrait être réexaminé, tant en ce qui concerne le signal-prix associé au montant de la taxe, l'échéancier de son augmentation que les compensations ciblées susceptibles de la rendre socialement et économiquement acceptable par les particuliers et les entreprises (au regard de la concurrence européenne). Il convient toutefois d'éviter que sa complexité ne fasse obstacle à sa compréhension par nos concitoyens et nuise ainsi à son efficacité.

*
* *

Rien ne peut se faire sans un accompagnement des réformes par un réel dialogue social. Une action pour renforcer l'offre peut certes passer par des mesures fiscales et des politiques de crédit bancaire plus sélectives. Mais il est surtout souhaitable d'organiser une conférence sur les revenus et sur l'emploi avec les partenaires sociaux pour débattre des mesures susceptibles de favoriser la relance, soutenir la création de richesses et permettre une plus grande équité dans la répartition. Il importe, en effet, qu'un réel dialogue social et un accompagnement approprié - y compris au niveau des territoires - rendent les réformes acceptables par les citoyens. C'est le cas s'agissant de deux dossiers lourds pour 2010 : la dépendance (qui suppose de mutualiser le coût exorbitant des maisons médicalisées) et la retraite.

A cet égard, le rendez-vous sur les retraites sera capital. Il portera sur tous les paramètres habituels, durée des carrières, âge de départ, niveau des pensions, taux des cotisations (cf. le septième rapport du Conseil d'orientation des retraites adopté en janvier 2010). Dans un contexte démographique où s'aggrave un double déséquilibre entre le nombre de retraités et d'actifs, d'une part, et entre la durée d'allocation et celle de cotisation, d'autre part, le facteur de la durée d'activité devient essentiel. Mais il doit tenir compte des conséquences du chômage des jeunes, de leur entrée tardive dans la vie active et de leurs années de formation et des difficultés rencontrées par les séniors (notamment de moins de 60 ans) pour conserver un emploi.

Redonner confiance dans l'avenir du système de retraite n'est pas simplement un impératif social et politique, c'est aussi un enjeu économique essentiel.

CONCLUSION

« Nous sommes dans une de ces époques où nos certitudes ayant volé en éclat, où nos habitudes de pensée se révélant inopérantes, nous avons tout à reconstruire, tout à réinventer. Nous sommes dans une de ces époques où la question centrale de la politique est celle du modèle de développement, du modèle de société, celle de la civilisation dans laquelle nous aspirons à vivre, que nous aspirons à léguer à nos enfants. (...) Nous devons savoir où nous voulons aller. Nous devons savoir qu'elles sont les fins que nous poursuivons ». Ainsi s'exprimait le Président de la République lors de la présentation officielle des conclusions du rapport Stiglitz, en septembre dernier. Ce qui était en cause, c'était bien entendu **la crise économique, sociale et financière mais aussi la crise écologique** dont on a vu qu'elles étaient intimement liées. Leur simultanéité, loin de signifier la fin du modèle globalisé, ne fait que renforcer l'urgence de sa régulation dans tous ces domaines.

En réalité, la « révolution dans la concertation » proposée par le développement durable doit conduire à **modifier en profondeur nos modes de production et de consommation** (et aller au-delà de ce qui peut parfois apparaître comme un « verdissement de façade »). La crise nous y invite. Maintenant, il faut passer des intentions aux actes avec force et vigueur (cf. l'avis récent de notre assemblée sur *La stratégie nationale de développement durable 2009-2013*, JO n°2 du 3 février 2010). Cela suppose aussi de donner à ce texte un caractère normatif s'imposant à l'ensemble des départements ministériels afin que les politiques sectorielles et les décisions au quotidien s'inscrivent dans le cadre structurant du développement durable.

On ne peut plus se contenter de considérer que notre société doit produire puis, dans un deuxième temps, redistribuer et réparer les dégâts sanitaires, sociaux ou environnementaux liés aux activités humaines. **C'est au stade même de la conception et de la production que la prise en compte de la qualité environnementale et de la qualité de vie doit intervenir.** Le cas du changement climatique le montre : la réparation *ex post* ne suffit plus, replanter des arbres ou piéger le carbone ne rétablira pas l'équilibre antérieur. Ce constat confirme qu'il ne peut y avoir de continuation de la trajectoire d'avant-crise moyennant quelques évolutions à la marge. La nécessaire prise en compte de la dimension environnementale met également en évidence le défi à venir, celui de l'articulation entre les questions économiques, sociales et écologiques.

Dans l'immédiat, les décisions des pouvoirs publics doivent être guidées par la recherche d'**une réponse adaptée à la conjoncture, c'est-à-dire un contexte de crise profonde suivie d'une reprise molle très fragile qui engendre une aggravation du chômage, de la précarité, et une dégradation des conditions de vie du plus grand nombre.**

Il convient pour autant de ne pas remettre en cause les grandes orientations de long terme. Il faut mobiliser des moyens sans précédent à la fois

pour relancer l'économie, coordonner les plans d'action entre pays développés, subvenir aux besoins urgents des victimes directes et indirectes de la crise, en répartissant le plus justement possible ses conséquences. D'où des propositions visant à réguler la mondialisation en s'attaquant aux déséquilibres les plus criants, donner un nouveau souffle à la construction européenne afin de permettre aux Etats-membres de tirer tous les bénéfices de l'intégration et réconcilier toujours plus l'économique, le social et l'environnemental dans notre pays.

C'est à cette tentative de combinaison du souci du court terme et des préoccupations plus éloignées que se livre notre assemblée dans ses avis portant sur « *La conjoncture économique, sociale et environnementale* », en s'efforçant de porter un regard équilibré sur les trois dimensions indissociables du développement durable. Ils fournissent un éclairage utile sur la conjoncture et le point de vue de la société civile organisée sur la politique du gouvernement, qui peut y trouver des points d'appui pour son action. Tant il est vrai qu'une concertation bien conçue et un dialogue social nourri sont des conditions plus que jamais nécessaires du succès des politiques publiques.

DOCUMENTS ANNEXES

Document 1 : Une conjoncture déprimée

La conjoncture est déprimée, c'est en tout cas un fait général dans les pays avancés et, en l'état actuel des politiques économiques, on voit mal quel moteur pourrait la stimuler réellement. Quelques nuages très lourds pèsent même sur les perspectives de croissance dans nombre de ces pays. Seules les zones émergentes confirment un dynamisme qui confère une note d'optimisme aux anticipations.

Tableau 1 : La France et son environnement international

Données cjo-cvs (à l'exception des prix), moyennes trimestrielles ou annuelles, en %

	2009				2010				Acquis
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	2008	2009	2010
Environnement International									
PIB économies avancées*	-2	0	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	-3,6	1,2
PIB zone euro	-2,4	-0,2	0,4	0,3	0,3	0,3			
Baril Brent (\$)	45	59	68	77	80	80	97	62	80
Taux de change euro-dollar	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,5
Demande mondiale adressée à la France	-10,3	-1,7	2,7	1,8	1,5	1,5	1	-15	5
France									
PIB	-1,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	-2,3	1,1
Importations	-6	-2,6	0,4	1,3	1	0,9	0,6	-9,9	2,2
Conso ménages	0,1	0,3	0	0,7	0,3	0,2	0,9	0,7	1,1
conso des APU et ISBLSM	0,1	0,5	0,7	0,6	0,6	0,5	1,3	1,7	1,9
FBCF totale	-2,6	-1,2	-1,4	-0,9	-0,4	0,3	0,4	-7,1	-1,8
dont : ENF	-3,4	-1	-0,7	-0,1	0,2	0,6	2,4	-7,2	0
Ménages	-2,2	-2,2	-2,9	-3,1	-1,8	-0,2	-1,4	-9,6	-6,3
Exportations	-7,4	0,6	2,3	1,3	1	1	-0,6	-10,8	4,1
Contrib (en pt)									
Demande intérieure hors stocks**	-0,5	0,1	-0,1	0,4	0,2	0,3	0,9	-0,7	0,7
Variations de stocks.	-0,8	-0,6	-0,1	0,1	0,1	0,1	-0,3	-1,6	0
Com. extérieur	-0,2	0,9	0,4	0,0	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,4
Situation des ménages									
Emploi total	-171	-88	-59	-55	-65	-44	-109	-373	-
Salariés secteur marchand non agricole -	-186	-94	-93	-79	-74	-51	-145	-451	-
Chômage BIT métropole	8,6	9,1	9,1	9,4	9,6	9,8	7,8	9,4	-
Chômage BIT avec DOM		8,9	9,4	9,5	9,8	10	10,2	8,2	9,8
Prix à la consommation	0,3	-0,5	-0,4	1	1,5	1,5	2,8	0,1	-
Inflation « sous-jacente »***		1,6	1,5	2	1,8	1,7	1,7	2	1,8
Pouvoir d'achat des ménages	0,4	1	0,6	0	0,7	-0,3	0,7	2,2	1
Prévision									

* économies avancées : OCDE moins Turquie, Mexique, Corée et Europe centrale) ; ** les variations de stocks sont y compris acquisitions nettes d'objets de valeur ; * Glissement annuel sur le dernier mois du trimestre ;

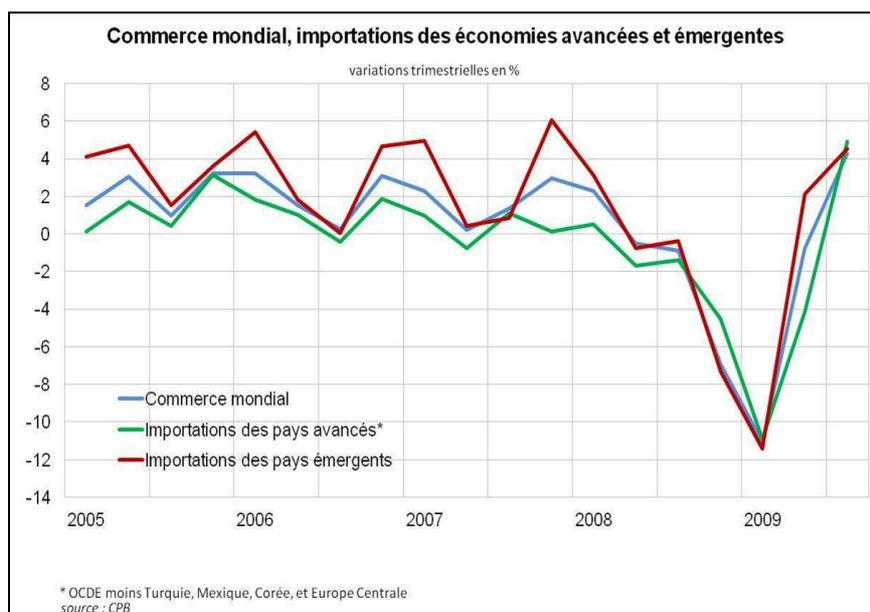
Source INSEE, *Note de conjoncture*, Décembre 2009.

1. Une sortie de récession en ordre dispersé

Le volume du commerce international s'est contracté, en moyenne annuelle, de 13,5 % en 2009, soit bien davantage que lors des deux premiers chocs pétroliers (- 4,3 % en 1975 et - 3,1 % en 1982). C'est là un signe - parmi d'autres - de la sévérité de la récession qui a frappé l'économie mondiale, la plus grave depuis la seconde guerre mondiale (en 1993, les échanges avaient encore cru de l'ordre de 1 %). Jamais, depuis les années 1930, une crise économique et financière de grande ampleur n'avait touché simultanément (et avec des effets de contagion encore plus rapides qu'à l'époque compte tenu de la mondialisation) toutes les économies industrialisées.

Selon *Consensus forecasts* de février 2010, après une baisse de 2,2 % en 2009 (contre + 2 % en 2008), le PIB mondial serait en hausse de 3,1 % en 2010. Dans sa *Note de conjoncture* de décembre 2009, l'Insee anticipe une augmentation du PIB des économies avancées (OCDE moins Turquie, Mexique, Corée et Europe centrale) de 0,4 % en moyenne par trimestre d'ici la mi-2010, après une hausse de 0,5 % au 3^{ème} trimestre 2009. Cette légère atténuation de la croissance s'expliquerait par l'épuisement des mesures de relance, notamment avec le contrecoup des « *primes à la casse* » en Allemagne et aux États-Unis. La demande étrangère adressée à la France progresserait d'environ 1,5 % par trimestre jusqu'à mi-2010, après + 2,4 % au 3^{ème} trimestre 2009.

Graphique 1 : L'évolution du commerce international

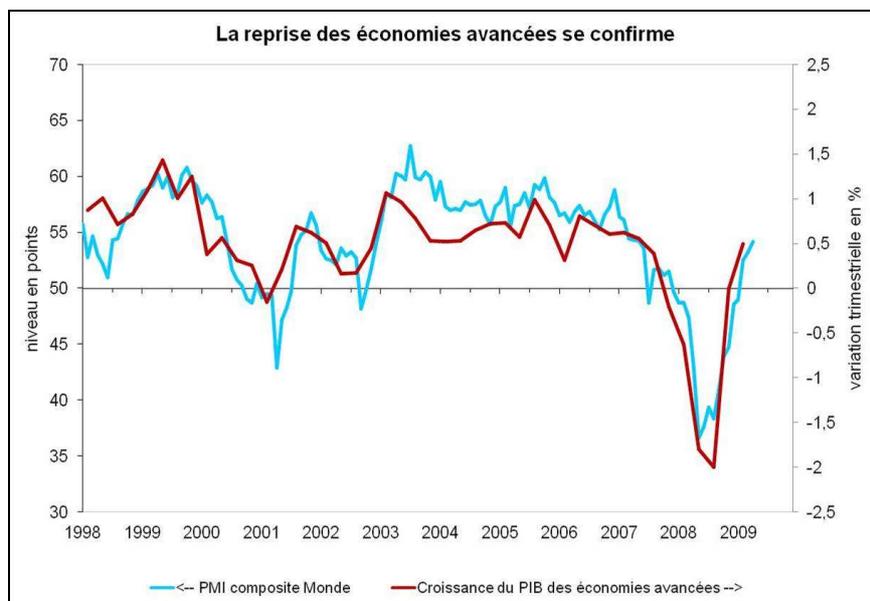


Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

1.1. La conjoncture dans les économies avancées

L'épicentre de la crise s'est situé, on le sait, aux États-Unis, cœur névralgique de l'économie et de la finance mondiale. La mondialisation et, en particulier, l'interconnexion des réseaux financiers, ont propagé quasi-instantanément ce choc à l'ensemble des zones. La conjoncture n'en conserve pas moins des spécificités liées aussi bien aux caractéristiques des économies concernées qu'aux politiques mises en œuvre.

Graphique 2 : La conjoncture dans les économies avancées



Économies avancées : OCDE moins Turquie, Mexique, Corée et Europe centrale.

Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

a) L'économie américaine serait encore soutenue par son plan de relance

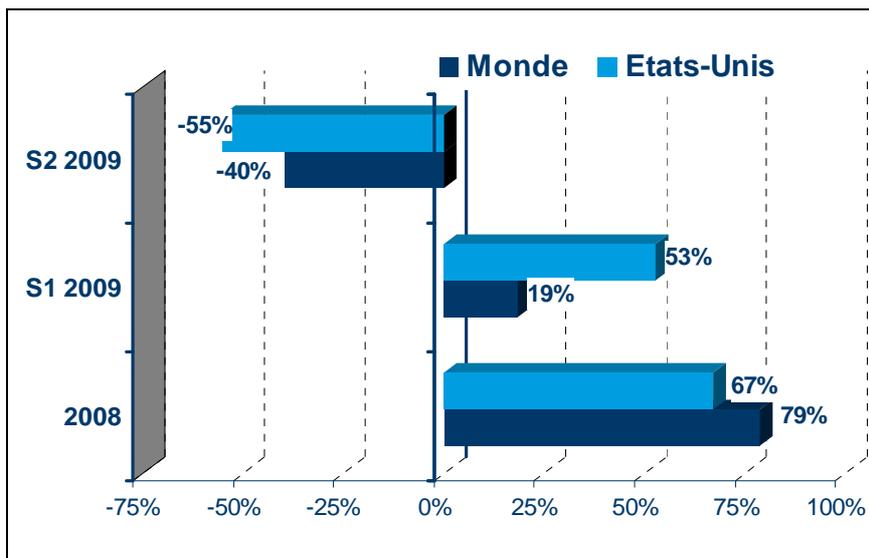
À l'horizon de la mi-2010, l'activité aux États-Unis (formellement sortis de la récession, commencée à la mi-2008, depuis le 3^{ème} trimestre 2009) continuerait, selon l'Insee, de se redresser, soutenue par les mesures de relance et la reprise du commerce mondial : les entreprises américaines ayant quasiment fini d'ajuster leurs facteurs de production à la contraction de la demande (8,4 millions d'emplois détruits depuis décembre 2007) et faisant face à une fréquence nettement moindre des incidents de paiement (la baisse est même plus rapide que dans le reste du monde), de meilleures perspectives de débouchés se traduiraient par un redémarrage de l'investissement et de l'emploi. La demande des ménages resterait dynamique grâce au plan de relance.

Toutefois, le rebond était censé s'avérer modeste (+ 0,7 % attendu au 4^{ème} trimestre 2009 après + 0,6 % au troisième, puis 0,5 % par trimestre au premier semestre 2010) au regard de la croissance qui prévalait avant la crise. En réalité, le PIB a progressé de 5,9 % en rythme annualisé au dernier trimestre 2009,

rythme le plus élevé depuis six ans, ce qui a poussé les cours du pétrole et du dollar à la hausse (en complément des difficultés budgétaires de la zone euro). La consommation des ménages a progressé de 1,7 % et l'investissement des entreprises de 6,5 %, après cinq trimestres consécutifs de recul. L'investissement des ménages dans l'immobilier, après plus de trois ans de baisse, a poursuivi son regain (+ 5,1 % après + 18,9 % au 3^{ème} trimestre). Mais la fin du déstockage a contribué pour 66 % à cette croissance.

Sur l'ensemble de l'année, le PIB croîtrait de 3,1 % après - 2,4 % en 2009 (et + 0,4 % en 2008), recul le plus prononcé depuis 1946, selon *Consensus forecasts*.

Graphique 3 : Évolution des incidents de paiement



Source : audition de François David devant la section le 28 janvier 2010.

b) Japon : une croissance toujours ralentie

Selon l'Insee, l'activité devait poursuivre son ralentissement au Japon et la croissance se stabiliser à un niveau bas (+ 0,2 % au 4^{ème} trimestre 2009 puis + 0,1 % aux deux trimestres suivants). Les effets des plans de relance sur la consommation devaient se dissiper dès la fin 2009, la faiblesse chronique des revenus pesant pleinement sur la demande des ménages. En réalité, la croissance au 4^{ème} trimestre a été légèrement plus robuste que prévu (+ 1,1 % par rapport au trimestre précédent, soit + 4,6 % en rythme annualisé). Par ailleurs, les exportations ralentiraient progressivement à l'horizon du premier semestre 2010 sous l'effet de la modération de la demande en provenance des économies avancées.

Les chiffres publiés par *Consensus forecasts* indiquent un redressement à + 1,5 % du PIB en 2010 après - 5,3 % en 2009, plus forte baisse depuis 1955 (et - 0,7 % en 2008), soit la récession la plus profonde des pays du G20.

c) Union européenne : une crise sévère

Selon *Consensus forecasts*, le PIB des 27 a baissé de 4 % en 2009 (+ 0,1 % au 4^{ème} trimestre soit - 2,3 % par rapport au 4^{ème} trimestre 2008) mais il devrait se redresser de 1,1 % en 2010. Cette performance globale médiocre recouvre des évolutions disparates selon les pays ou groupes de pays.

- Royaume-Uni : une sortie tardive de la récession

Au Royaume-Uni, l'activité a enfin progressé au 4^{ème} trimestre 2009 (+ 0,1 %) après s'être de nouveau contractée au 3^{ème} (- 0,2 %). La récession aura donc duré dix-huit mois, un record depuis que la statistique existe (1955), et coûté 6 points de PIB, ce qui ne saurait surprendre : de tous les pays industriels, c'est celui dont l'activité est le plus étroitement liée au secteur financier (10 % du PIB, 14 % si l'on tient compte des services associés, avocats, comptabilité...) et se démarque par le fort endettement de ses ménages. Au 1^{er} semestre 2010, la croissance serait faiblement positive (+ 0,1 % puis + 0,2 % aux 1^{er} et 2^{ème} trimestres), en raison de la baisse de la consommation des ménages. Celle-ci aurait un profil heurté : un ressaut au 4^{ème} trimestre 2009 suivi d'un creux, conséquence du relèvement du taux de TVA au 1^{er} janvier 2010 (de 15 % à 17,5 %). À l'inverse, l'investissement et le commerce extérieur soutiendraient quelque peu la croissance, dans un contexte caractérisé par l'ampleur du déficit budgétaire (11,8 % en 2009 et 12,5 % prévu en 2010).

Au total toutefois, selon *Consensus forecasts*, celle-ci ne dépasserait pas 1,4 % en 2010 après - 4,8 % en 2009 (et + 0,6 % en 2008).

- Un retour inégal de la croissance au sein de la zone euro

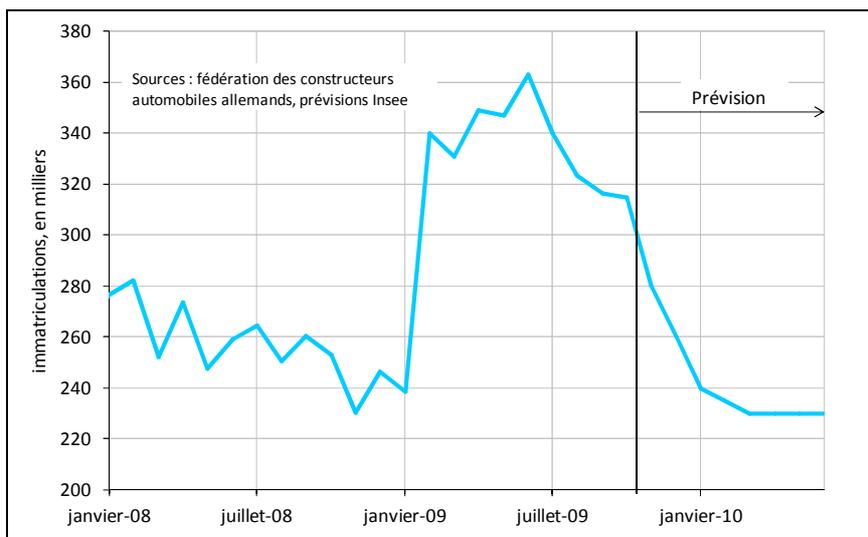
La zone euro est sortie de récession au 3^{ème} trimestre 2009 (+ 0,4 %), après plus d'un an de marasme, grâce au dynamisme des exportations et de l'effet des stocks mais la demande intérieure est restée faible. Au 4^{ème} trimestre, selon l'Insee, les échanges extérieurs devaient soutenir de nouveau l'activité (qui s'est finalement limitée à + 0,1 % par rapport au trimestre précédent). La production industrielle a, au total, reculé de 5 % l'an en décembre 2009. Puis, la croissance devait reposer progressivement davantage sur la demande intérieure, tout en restant peu soutenue : elle atteindrait, selon *Consensus forecasts*, + 1,3 % en 2010 après - 3,9 % en 2009 (et + 0,5 % en 2008). Comme l'a souligné Jean Pisani-Ferry au cours de son audition, les causes de cette reprise hésitante se trouvent notamment du côté des efforts de désendettement des agents privés et de la situation encore très préoccupante du système bancaire européen (dont l'état réel est d'ailleurs mal connu).

La sortie de récession ne serait pas uniforme au sein de la zone euro :

- en Allemagne, l'activité a accéléré au 3^{ème} trimestre 2009 (+ 0,7 %), après le rebond du 2^{ème} trimestre (+ 0,4 %) : les exportations ont repris, l'investissement s'est redressé et les entreprises ont

massivement reconstitué leurs stocks. Au 4^{ème} trimestre 2009, selon l'Insee, le PIB devait ralentir (+ 0,4 %), les stocks retrouvant une contribution quasi neutre à l'activité (elle a en réalité stagné). L'activité continuerait d'augmenter au premier semestre 2010 (+0,4 % puis + 0,5 %), l'investissement restant dynamique et le ralentissement des exportations étant compensé par la stabilisation de la consommation. La baisse continue du moral des ménages incite toutefois l'institut GfK à penser que 2010 s'annonce plus difficile que 2009 du point de vue de la demande des ménages. La croissance atteindrait 1,7 % en 2010 après - 5 % en 2009 (et + 1,3 % en 2008), soit la récession la plus prononcée au sein de la zone euro ;

Graphique 4 : L'effet de la prime à la casse en Allemagne



Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

- l'activité économique en Italie a renoué avec la croissance au 3^{ème} trimestre 2009 mais ce rebond, après cinq trimestres de récession, cache des perspectives moroses. Selon l'Insee, l'économie serait en quasi-stagnation jusqu'à la mi-2010 (- 0,2 % au 4^{ème} trimestre 2009), le léger ralentissement du commerce mondial freinant les exportations tandis que la dégradation du marché du travail pèserait sur la demande intérieure. Sur l'ensemble de l'année, la moyenne des prévisions (*Consensus forecasts*) se situe à + 0,8 % après - 4,8 % en 2009 (et - 1 % en 2008) ;
- l'activité espagnole a encore reculé au 3^{ème} trimestre 2009 (- 0,5 %). Selon l'Insee, elle se stabiliserait d'ici la mi-2010 (elle a encore reculé de 0,1 % au 4^{ème} trimestre). L'économie serait encore durement touchée par la crise immobilière mais l'environnement international serait plus favorable aux exportations et le plan de relance (équivalent

à 2,3 % du PIB) soutiendrait encore l'investissement dans la construction, particulièrement sinistrée. Au total, le PIB se stabiliserait (+ 0 % au 4^{ème} trimestre 2009 et au 1^{er} trimestre 2010, puis + 0,1 % au deuxième). Au total, on s'attend généralement à - 0,4 % en 2010 après - 3,6 % en 2009 (et + 0,9 % en 2008).

- Une certaine amélioration hors zone euro

La situation économique semble s'être récemment améliorée dans la plupart des autres pays de l'Union ne faisant pas partie de la zone euro, tandis que l'inflation globale s'est accélérée : en Suède, le PIB en volume a progressé de 0,2 % en rythme trimestriel au 3^{ème} trimestre 2009, après la hausse de 0,3 % enregistrée au 2^{ème} trimestre (mais le taux de chômage a crû de 2,1 points entre janvier 2009 et janvier 2010 pour se situer désormais à 9,4 %) ; au Danemark, la production a augmenté de 0,6 % au 3^{ème} trimestre, après la forte contraction de 2,3 % observée le trimestre précédent ; en décembre 2009, la hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) s'est encore accentuée, principalement en raison d'effets de base, pour s'établir à 2,8 % en Suède et à 1,2 % au Danemark. Le 15 janvier 2010, la Banque nationale du Danemark a abaissé son principal taux directeur de 10 points de base, à 1,05 %.

Dans les principales économies d'Europe centrale et orientale appartenant à l'Union, les indicateurs récents font aussi état d'une certaine amélioration des performances économiques. Au 3^{ème} trimestre, le PIB en volume s'est contracté à un rythme légèrement moins marqué qu'au 2^{ème} trimestre en Hongrie et en Roumanie, de 1,8 % et 0,6 %, respectivement, en rythme trimestriel, tandis qu'il a augmenté de 0,5 % en Pologne et de 0,8 % en République tchèque. D'une manière générale, les indicateurs relatifs aux exportations et à l'industrie ont nettement progressé, tandis que ceux concernant la demande intérieure affichent une évolution plus contrastée. Bien que les indicateurs de confiance se soient améliorés ces derniers mois, ils restent pour la plupart très inférieurs à leur moyenne de long terme. La dispersion de l'inflation entre pays a persisté en décembre, l'IPCH annuel s'inscrivant à 0,5 % en République tchèque, 3,8 % en Pologne, 4,7 % en Roumanie et 5,4 % en Hongrie. Le 5 janvier 2010, la Banque nationale de Roumanie a décidé d'abaisser son principal taux directeur de 50 points de base, à 7,5 %.

1.2. Pays émergents et en développement

C'est d'abord des pays émergents que provient le dynamisme relatif de l'économie mondiale. L'Afrique elle-même pourrait retrouver un rythme de 4 % de croissance si l'on suit les dernières prévisions du FMI.

a) Russie

Pour la première fois depuis dix ans, le PIB devrait avoir reculé en Russie en 2009 (- 8,7 % selon la Banque mondiale, - 7,5 % selon le FMI), en lien avec la baisse de la consommation intérieure et le tarissement du crédit aux entreprises. La bonne tenue des marchés de matières premières (pétrole, qui engendre 70 % des revenus à l'exportation, métaux) depuis quelques mois soutient toutefois la liquidité externe du pays et crée un environnement favorable

à un redressement de l'économie en 2010. Une croissance de l'ordre de 5 % est généralement attendue pour cette année, tirée par le rebond de la demande externe. De son côté, la demande intérieure devrait rester plus fragile, freinée par un crédit toujours rare et un marché de l'emploi encore sinistré.

L'inflation devrait se maintenir à son bas niveau (une moyenne de 6 % est anticipée en 2010 contre 10 % en 2009) sous l'impact de l'*output gap* négatif, de la stabilisation programmée des dépenses budgétaires (le déficit public est estimé à 8 % du PIB en 2009), d'une reprise probablement anémique du crédit et d'une relative stabilité des termes de l'échange. L'impact retardé de la forte contraction monétaire devrait contribuer à contenir l'inflation au moins jusqu'à la fin du 1^{er} semestre 2010. La Banque centrale a procédé fin février à la onzième baisse de son taux directeur depuis avril 2009 (de 9,5 % à 8,5 %) en invoquant « l'absence de risque d'accélération » en la matière.

A plus long terme, la croissance économique restera fonction de l'évolution de la conjoncture des matières premières : une appréciation modérée du cours de celles-ci conduit à prévoir un ralentissement marqué de la croissance par rapport à la période récente (4 % par an en moyenne en 2010-2011, contre 7,3 % en 2003-2007).

b) Chine et Asie émergente

A la fin 2009, l'activité a nettement progressé en Chine (+ 10,7 % au 4^{ème} trimestre en glissement annuel, + 8,7 % sur l'année), troisième économie du monde en termes de PIB (4 900 milliards de dollars) après le Japon (5 075 milliards) en 2009, en Inde et dans les principaux pays d'Asie du Sud-Est. L'investissement productif a été vigoureux et les exportations se sont redressées (mais le commerce extérieur a apporté une contribution négative de 3,7 points à la croissance sur l'année en Chine). Ce dynamisme retrouvé positionne clairement la zone en qualité de force motrice de l'économie mondiale. Il se prolongerait, selon l'Insee, à l'horizon du premier semestre 2010. La croissance resterait portée, en particulier, par la mise en œuvre du plan de relance chinois (4 000 milliards de yuans, l'équivalent de 390 milliards d'euros soit 15 % du PIB) qui a pris acte pour la première fois de l'importance de soutenir la consommation (comme l'atteste l'élargissement en cours de la couverture sociale) sans pour autant remettre en cause la contribution prédominante de l'investissement (43 % du PIB) à la croissance (90 % en 2009).

La poursuite d'une politique monétaire généralement accommodante, stimulerait aussi l'activité au sein de la zone : l'Asie-Pacifique connaîtrait une croissance de 5,3 % en 2010 après + 1,4 % en 2009 (et+ 3,8 % en 2008) selon *Consensus forecasts*.

c) Amérique latine

Les économies d'Amérique latine sont sorties de la récession dès la mi-2009. Au 2^{ème} trimestre, le PIB brésilien, grâce à la diversification des exportation et des débouchés mais aussi à une moindre vulnérabilité par rapport aux crises précédentes, a ainsi progressé de 4,4 % en variation trimestrielle annualisée suivi par les PIB colombien (+ 2,7 % grâce à la baisse des taux d'intérêt (de 10 % à

4 % en un an) et au dynamisme des investissements publics et étrangers) et argentin (+ 1,1 % en dépit de la défiance suscitée par une dette impayée s'élevant à 19,8 milliards d'euros). Au 3^{ème} trimestre 2009, les économies chilienne, mexicaine et brésilienne ont vu leur PIB augmenter de 4,6 %, 12,2 % et 5,1 % l'an respectivement. La proximité, voire la dépendance, à l'égard des Etats-Unis s'est révélée être un handicap insurmontable pour le Mexique (- 7,3 %, récession la plus profonde de la région), l'Amérique centrale et les Caraïbes souffrant également beaucoup de la baisse des *remesas* en provenance des émigrés nord-américains. Au mois de septembre, l'indice de la production industrielle agrégé de la zone avait comblé le quart de la baisse enregistrée au cours de l'année 2008.

Encadré 1 : Haïti : un pays démuné frappé par un terrible séisme

La croissance acquise en 2009 (environ 2 %) grâce aux programmes d'urgence lancés après les cyclones de 2008, à l'amélioration de la production agricole et à la reprise des exportations de textile n'avait pas suffi pour faire reculer la pauvreté dans ce pays, où 76 % de la population (9,2 millions d'habitants) vivait avec moins de 2 dollars (1,3 euro) par jour. Le nombre d'haïtiens en situation d'« *insécurité alimentaire* » avait cependant reculé de 3,3 millions à 1,9 million.

C'est dans ce contexte qu'un séisme important a détruit une grande partie de ce pays, déjà éprouvé par l'Histoire. Depuis, l'aide internationale s'organise pour rechercher les victimes et venir en aide à ce peuple qui fait face aux risques de la faim et de la recrudescence des maladies. L'urgence passée, il faudra reconstruire le pays pour lui permettre enfin de s'engager sur la voie du développement au bénéfice de l'amélioration des conditions de vie du plus grand nombre. Cet enjeu suscite une mobilisation qui montre que la solidarité internationale est une valeur porteuse, qui permet à des initiatives multiples (dont la coordination et l'efficacité mériteraient d'être améliorées) de se déployer.

Tout cela est évidemment positif et est un message d'espoir adressé au peuple haïtien. Mais il faut désormais veiller à ce que cette solidarité s'exprime sur la durée et ne s'estompe pas, comme c'est trop souvent le cas, une fois l'émotion passée, pour accompagner le développement nécessaire de ce pays. L'Europe mais surtout la France, compte tenu de leur histoire commune avec la Caraïbe, ont, en la matière, une responsabilité particulière à exercer.

Au total, la croissance pourrait atteindre 3,8 % pour l'ensemble de la zone en 2010 après - 2,4 % en 2009 (et + 4,2 % en 2008) selon *Consensus forecasts*.

d) Afrique

La crise a réduit à néant cinq années consécutives d'expansion économique en Afrique, ramenant à + 1,7 % seulement la croissance en 2009 (contre + 5,2 % en 2008 et + 6,3 % en 2007), en affectant en priorité les pays les plus intégrés au marché mondial comme l'Afrique du Sud (- 2,2 %) et exportateurs de pétrole (Algérie, Angola, Cameroun, Gabon, Libye, Nigeria) ou de produits manufacturés (tels que le Maroc et la Tunisie). La croissance pourrait atteindre 5,5 % en 2010 et 7 % en 2011 selon la banque africaine de développement.

Au Sud du Sahara, la contre-performance (+ 1,3 % en 2009) a été aggravée par une démographie (4,6 enfants par femme) qui absorbe une grande partie des progrès réalisés et pèse lourdement sur les perspectives économiques et sociales. Pour tous les pays concernés (qui rassemblent désormais plus d'un milliard d'habitants), ce freinage a entraîné une aggravation du chômage et de la pauvreté, alors même que la moitié de la population disposait déjà de moins d'un dollar par

jour pour subsister (au Cameroun, le nombre de pauvres avait déjà augmenté de près d'un million en six ans, passant de 6,2 millions de personnes en 2001 à 7,1 millions en 2007, soit 39,9 % de la population).

Trois éléments ont, en effet, conduit à ce que la crise économique s'étende au continent : la récession des pays les plus avancés, qui a fait chuter la demande mondiale et affecté *de facto* le volume des exportations ; la chute des prix des matières premières, en particulier des minerais et métaux, la baisse du prix du pétrole bénéficiant toutefois, en contrepartie, aux pays importateurs comme l'Érythrée, les Seychelles ou le Togo ; la raréfaction des sources de financement (y compris les envois de fonds par les émigrés, en baisse de 5 %) et, par voie de conséquence, la baisse des investissements étrangers (un milliard de dollars de capitaux ont ainsi quitté le continent au cours du seul 1^{er} trimestre 2009). Cela s'est traduit par une réduction importante des recettes fiscales et une dégradation des balances des paiements.

La seule bonne nouvelle a été la fin de la poussée inflationniste avec la baisse des cours des matières premières : elle devrait tomber à 5,5 % en 2010 après avoir atteint 11 % en 2009 (et 9,5 % en 2008).

1.3. Les aléas

Ces perspectives relativement sombres ne sont elles-mêmes pas assurées. Un certain nombre d'aléas sont, en effet, susceptibles de les remettre en cause. C'est certes la loi des prévisions économiques. Mais il est clair que la conjoncture actuelle est particulièrement aléatoire.

a) Les évolutions du prix du pétrole

Depuis un an et demi, les prix du pétrole, comme ceux des autres matières premières (à la fin janvier 2010, l'indice des prix agrégés des matières premières hors énergie, libellés en dollars, se situait environ 27 % au-dessus de son niveau de début 2009), font preuve d'une très grande volatilité, qui n'est pas toujours directement en lien avec les évolutions du marché physique. Depuis la fin 2008, partant d'un point bas à 40 dollars le baril, les prix du pétrole sont ainsi remontés aux alentours de 74 dollars en février (soit + 70,5 % sur un an, le chiffre retenu par le PLFR 2010 étant de 77 dollars). Dans le scénario central de l'Insee, le prix du baril fluctuerait autour de 80 dollars jusqu'à la mi-2010 (les contrats à terme décembre 2011 se négociaient, à la mi-février, à 84 dollars le baril). L'idée sous-jacente est que la reprise ne peut que soutenir le niveau actuel des prix, d'autant que les acteurs financiers, redoutant une accélération de l'inflation, continueraient à miser sur cette matière première. Le marché serait globalement équilibré à cet horizon et les variations de la demande (84,9 millions de barils par jour contre 86,3 en 2009 selon l'Agence internationale de l'énergie, AIE) seraient absorbées sans tensions majeures par une hausse de la production. Ainsi, le marché serait en léger déficit puis il se détendrait progressivement au premier semestre 2010.

Ce scénario est toutefois entouré d'une forte incertitude, liée à la volatilité des prix du pétrole à court terme. Beaucoup de doutes subsistent, en effet, sur l'ampleur et la durabilité de la reprise dans les pays de l'OCDE. La crise

financière est loin d'être réglée, les capacités de production de brut inutilisées dans les pays de l'OPEP sont probablement supérieures à 5 millions de barils par jour. Par ailleurs, dans les pays occidentaux, les stocks de pétrole et de produits raffinés sont situés à des niveaux historiquement élevés et l'OPEP ne respectait plus, en, décembre dernier, que 60 % de ses engagements de réduction de production. Tous ces éléments se traduiraient dans une fourchette de prix compris entre 50 et 60 dollars le baril en 2010.

b) Les variations de stocks

De la fin 2007 à la mi-2009, la baisse des stocks a globalement pesé sur l'activité des pays avancés, plus particulièrement au premier semestre 2009. Les mouvements de stocks n'ont ensuite soutenu l'activité que de façon limitée au 3^{ème} trimestre 2009. Dans un tel contexte, les entreprises pourraient donc être amenées, selon l'Insee, à reconstituer leurs stocks plus rapidement qu'anticipé. Un tel mouvement de restockage viendrait rehausser d'autant la croissance, en France et à l'étranger.

Dans tous les pays ayant mis en œuvre une « *prime à la casse* », celle-ci à très nettement soutenu le marché automobile. L'arrêt de ces mesures pourrait ainsi provoquer, par contrecoup, un repli plus brutal qu'anticipé de la consommation des ménages en automobiles, qui pénaliserait la croissance.

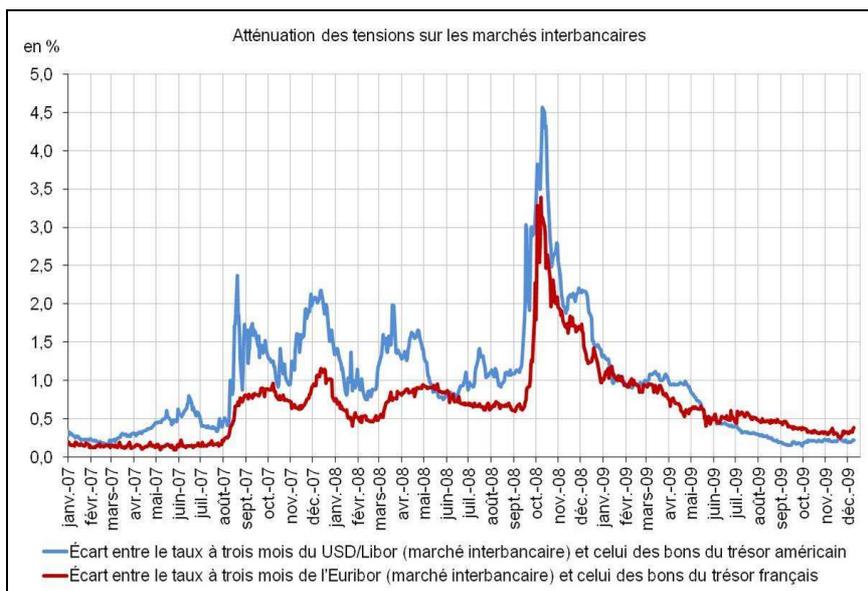
c) Les taux d'intérêt

Au premier semestre 2010, selon l'Insee, la Banque centrale européenne (BCE), la *Federal reserve* (Fed), la Banque d'Angleterre et la Banque du Japon maintiendraient inchangés leurs taux directeurs, proches de zéro. En effet, si l'activité est repartie à la hausse au 3^{ème} trimestre 2009, le niveau de production reste nettement inférieur à son potentiel.

La reprise de l'activité étant amorcée, les banques centrales stabiliseraient les montants consacrés aux politiques non conventionnelles (achats directs de titres notamment) visant à faire baisser les taux d'intérêt (le dénouement progressif des mesures exceptionnelles d'apport de liquidité est amorcé en Europe comme aux États-Unis). Les marchés interbancaires ont retrouvé un fonctionnement normal depuis le printemps 2009. Les banques centrales et les États envisagent ainsi un retrait progressif des dispositifs mis en place pour faire face à la crise bancaire. Dans le sillage du marché interbancaire, les tensions se sont atténuées progressivement sur les marchés de dette à long terme des sociétés non financières. De plus, les banques assoupliraient progressivement les conditions d'octroi de crédit, qui restent toutefois difficiles.

Sur le marché des changes, l'hypothèse conventionnelle retenue par l'Insee est de 1,50 dollar, 0,90 livre ou 135 yens pour un euro (le PLFR 2010 retient pour sa part un taux de change de 1,48 dollar).

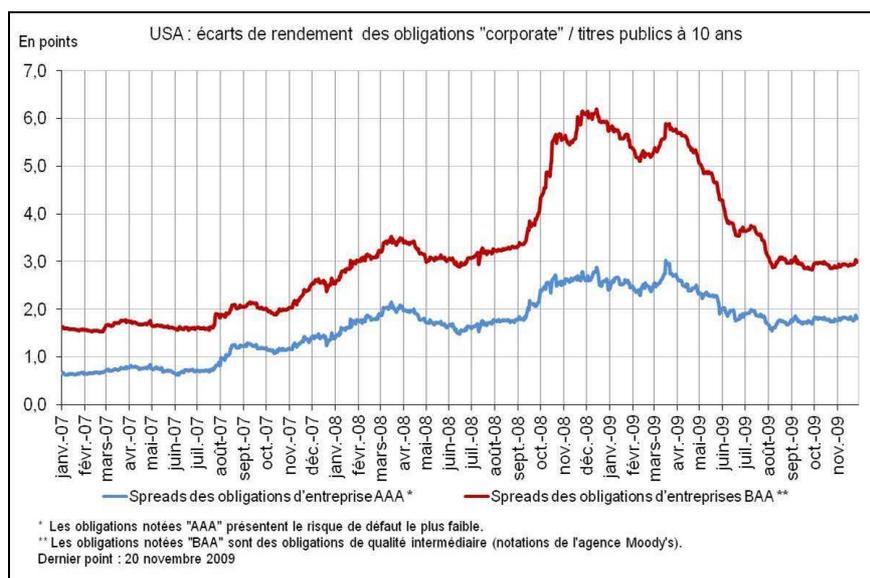
Graphique 5 : Les écarts de taux en France et aux Etats-Unis



Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

Plus globalement enfin, la sortie de récession s'effectue sans correction majeure des déséquilibres sur les marchés immobiliers, ni des situations d'endettement excessif : autant d'aléas négatifs sur la consommation ou l'investissement des ménages pour les prochains trimestres.

Graphique 6 : Les écarts de taux aux États-Unis



Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

2. Une conjoncture française atone

La récession qui a touché la plupart des pays à partir de la mi-2008 est d'une ampleur inédite depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. En Europe, l'activité a reculé de façon très synchronisée mais la chute de la croissance n'a pas été de même ampleur dans les grands pays européens : très prononcée en Allemagne et en Italie, elle a moins affecté la France et l'Espagne ; le Royaume-Uni se situe dans une position intermédiaire.

En réalité, une récente étude de l'Insee (Jean-Marc Fournier, Pierre Leblanc, Léa Mauro, *Comment expliquer les écarts de performance en Europe pendant la récession, Note de conjoncture*, décembre 2009) suggère que les écarts de résultats ne proviennent pas tant de l'exposition du secteur bancaire de chacun des pays à la crise financière ou de la taille des bulles immobilières que des différences de réactions de leurs agents économiques :

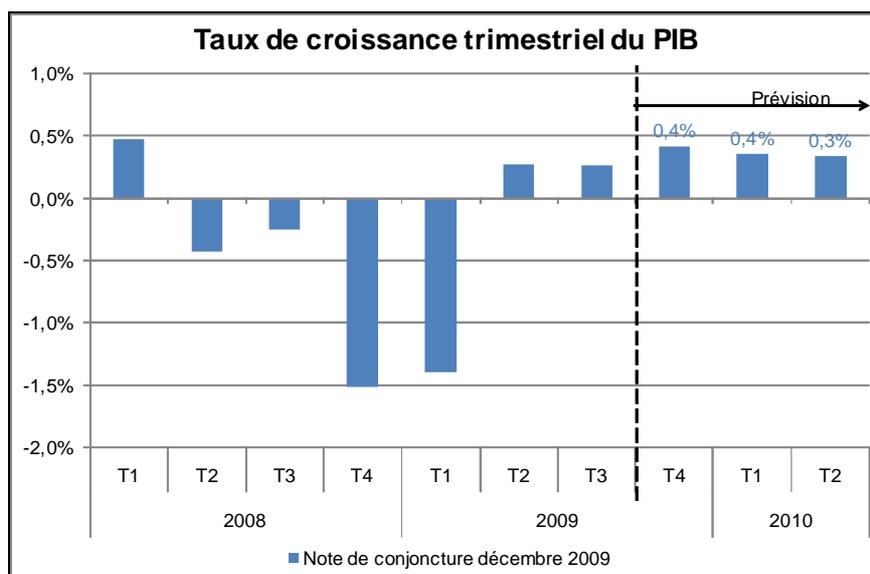
- la France a ainsi été relativement épargnée par la récession, achevée au 3^{ème} trimestre 2009, au moins en matière d'activité (- 2,2 % en 2009, enregistrant au total un des reculs les plus faibles parmi les économies européennes et qui n'aura duré que deux trimestres). Cela tient à ce que sa croissance est moins dépendante des exportations que l'Allemagne, mais aussi au fait que ses exportations elles-mêmes ont mieux résisté à la chute du commerce mondial que ses grands partenaires européens ;
- par ailleurs, la crise immobilière l'a aussi moins frappée que l'Espagne ou le Royaume-Uni ;

- ses ménages et ses entreprises enfin étaient moins endettés que les Espagnols et les Britanniques.

En revanche, notre pays réalise de moins bonnes performances en matière d'emploi que l'Italie et l'Allemagne. Ses perspectives de croissance pour 2010 (+ 1,4 % selon *Consensus forecasts*) seraient supérieures à celles de la première (+ 0,8 %) mais inférieures à celles de la seconde (+ 1,7 %). Ces résultats seraient acquis au prix du creusement de ses déficits jumeaux (budgétaire et extérieur).

Le graphique ci-après retrace la séquence des évolutions trimestrielles depuis le début 2008 ainsi que les prévisions à l'horizon de la mi-2010 publiées par l'Insee en décembre dernier. Au 4^{ème} trimestre 2009, selon de premiers résultats, le PIB en volume a crû de 0,6 %, après une progression de 0,2 % au 3^{ème}. En moyenne sur l'année, il a reculé de 2,2 %. Les dépenses de consommation des ménages ont progressé de 0,9 % (après + 0,1 %). La formation brute de capital fixe (FBCF) totale s'est repliée de nouveau (- 1,2 % après - 1,4 %). La demande intérieure (hors stocks) a contribué à hauteur de 0,5 point à la croissance du PIB (après - 0,1 point). Les exportations ont ralenti (+ 0,5 % après + 1,8 %) tandis que les importations accéléraient (+ 3,3 % après + 0,3 %), si bien que le solde du commerce extérieur s'est détérioré, contribuant négativement à l'évolution du PIB (- 0,7 point, après + 0,3 point). Cet effet a été plus que compensé par les variations de stocks des entreprises, principale contribution de la croissance au cours de ce trimestre (+ 0,9 point après - 0,1 point).

Graphique 7 : Une économie en convalescence



Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

2.1. Les échanges extérieurs

Entre le 4^{ème} trimestre 2009 et la mi-2010, les exportations continueraient d'augmenter, selon l'Insee, mais de façon de moins en moins soutenue. Leur hausse serait modérée par le retour progressif du commerce mondial à sa croissance de moyenne période, après son fort rebond du 3^{ème} trimestre 2009. L'appréciation de l'euro pénaliserait également la compétitivité-prix des exportations. À l'issue du 1^{er} semestre 2010, l'acquis de croissance des exportations serait néanmoins nettement positif (+ 4,1 % après une baisse de 10,8 % en 2009).

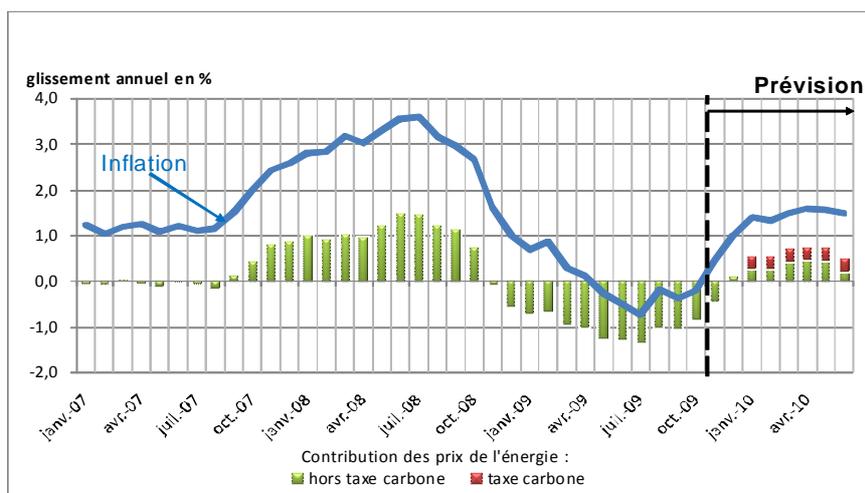
Les importations seraient plus dynamiques qu'au 3^{ème} trimestre 2009 où elles ont légèrement rebondi, en lien avec l'amélioration de la demande intérieure. Leur acquis de croissance mi-2010 serait également positif (+ 2,2 %, après - 9,9 % en 2009). Avec la remontée des importations, la contribution des échanges extérieurs à la croissance serait proche de zéro sur l'ensemble de l'horizon de prévision.

2.2. Les prix à la consommation

En décembre 2009, l'inflation « *sous-jacente* » (qui exclut les prix soumis à l'intervention de l'État - électricité, gaz, tabac...- et les produits à prix volatils - produits pétroliers, produits frais, produits laitiers, viandes, fleurs et plantes,...-) s'est réduite à 1,8 % après 2,2 % en juillet. Elle ne baisserait que très légèrement durant le 1^{er} semestre 2010 selon l'Insee. Deux facteurs continuent de freiner les prix : la faiblesse de la demande et le niveau élevé du chômage, qui modère la progression des salaires. *A contrario*, les perspectives d'un rebond modéré de l'activité soutiendraient les prix des matières premières. Cette hausse, conjuguée à celle des prix du pétrole amorcée depuis plusieurs mois, commencerait à diffuser ses effets aux prix à la consommation des produits manufacturés.

L'inflation d'ensemble (+ 0,9 % en décembre sur un an) poursuivrait sa hausse jusqu'à 1,5 % en juin 2010, du fait notamment de la reprise de l'inflation énergétique. Elle atteindrait 1,3 % sur l'année selon *Consensus forecasts* (0,1 % en 2009).

Graphique 8 : Une hausse des prix toujours contenue



NB : ce graphique tient compte du projet de taxe carbone qui devait s'appliquer à partir du 1^{er} janvier et qui a été censuré par le Conseil constitutionnel.

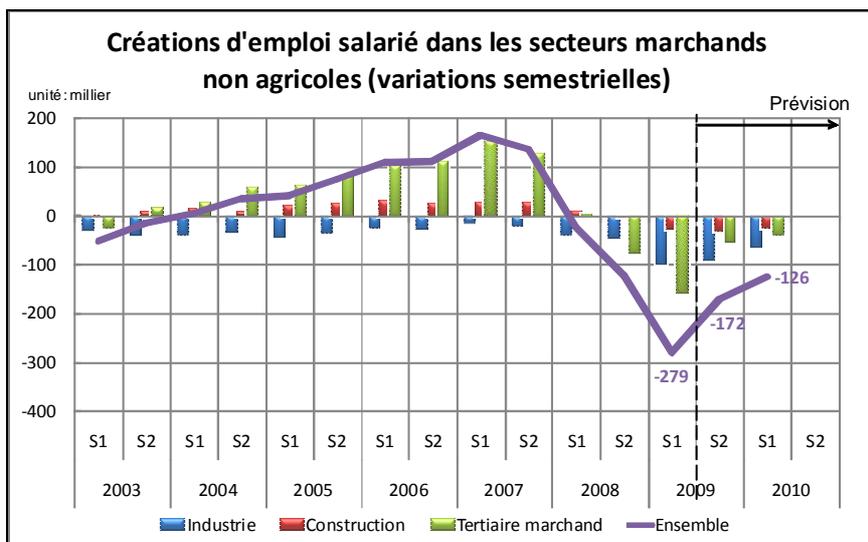
Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

2.3. L'emploi et le chômage

Au 2^{ème} semestre 2009 et au 1^{er} semestre 2010, les secteurs marchands non agricoles devaient continuer, selon l'Insee, de perdre des emplois. Mais les baisses d'effectifs devaient s'atténuer, en lien avec la reprise de l'activité amorcée au 2^{ème} trimestre 2010. Sur l'ensemble de l'année 2009, la baisse de l'emploi salarié marchand non agricole devait ainsi atteindre 451 000 postes (après - 145 000 postes en 2008), puis de 126 000 au 1^{er} semestre 2010. La perte s'est en fait située à 412 000 emplois l'année passée. Le niveau de l'emploi dans les secteurs marchands reviendrait mi-2010 à celui de la mi-2003. En revanche, l'emploi salarié non marchand devait rester dynamique au 2^{ème} semestre 2009 (+ 51 000 emplois) et en 2010 notamment avec la stabilisation du nombre de bénéficiaires de contrats aidés.

Au total, 373 000 emplois auraient été perdus sur l'ensemble de l'année 2009 et 109 000 le seraient au 1^{er} semestre 2010.

Graphique 9 : Des destructions d'emplois massives



Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

En conséquence, au 4^{ème} trimestre 2009, le taux de chômage s'est établi à 9,6 % de la population active en France métropolitaine (10 % y compris Dom, 10,1 % en janvier 2010 selon Eurostat), soit un niveau correspondant à celui précédant la forte baisse de 2006-2007. Début 2010, le taux de chômage continuerait d'augmenter, selon l'Insee, mais moins fortement que fin 2008 et début 2009 : l'économie continuerait de perdre des emplois mais de façon plus modérée, en lien avec la reprise de l'activité amorcée au 2^{ème} trimestre 2009. Il atteindrait 9,8 % au 2^{ème} trimestre 2010 (10,2 % y compris Dom). Il se situerait à 10,1 % en 2010 selon *Consensus forecasts*.

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à *Pôle emploi* de catégorie A (sans emploi) s'est établi à 2 664 600 en France métropolitaine à la fin janvier 2010 (- 0,7 % par rapport à novembre, + 16,1 % sur un an). Le nombre de demandeurs d'emploi des catégories B (ayant exercé une activité de 78 heures au plus au cours du mois) et C (activité de plus de 78 heures) s'est élevé à 1 200 500 en France métropolitaine (soit + 8,9 % l'an pour la catégorie B et + 23,6 % pour la catégorie C). Au total, le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B, C atteignait 3 865 100 en France métropolitaine (4 103 100 y compris Dom) soit + 16,4 % l'an.

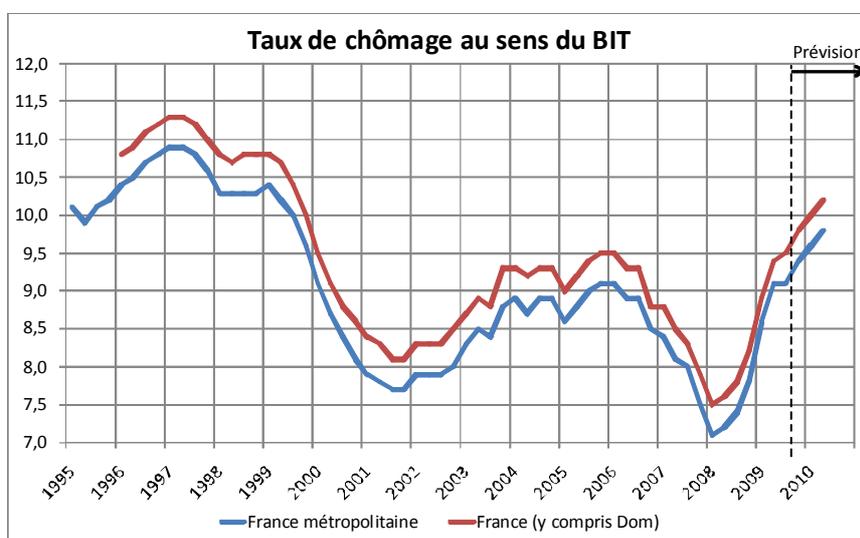
Le nombre de personnes des catégories D (sans emploi et non immédiatement disponibles) et E (pourvues d'un emploi), qui ne sont pas tenues d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi, s'est établi à 525 800 (respectivement + 4,5 % et + 6,6 %).

A la fin novembre 2009, le nombre de chômeurs en fin de droits avait déjà augmenté de 35,2 % en un an. Selon *Pôle emploi*, un million de demandeurs

d'emploi vont perdre leurs droits à l'assurance chômage en 2010, dont seulement 38 % pourront bénéficier de la solidarité nationale. Ce sont donc plus de 600 000 chômeurs qui verront leur sort dépendre du seul soutien familial, avec un risque majeur d'accroissement de la pauvreté en France. D'où l'importance qui s'attache à l'ouverture de négociations entre les partenaires sociaux et l'État pour faire jouer pleinement au système d'indemnisation du chômage le rôle qui est le sien, à savoir lutter contre la pauvreté et protéger le capital humain et étendre les règles d'accès à l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

L'objectif partagé de sécurisation des parcours professionnels implique que les personnes concernées puissent bénéficier d'une indemnisation suffisamment généreuse et longue pour trouver un emploi adéquat. Ce qui va à rebours de la logique d'incitation, dominante dans les années 1990 et au début des années 2000, qui a conduit à une hausse des emplois de mauvaise qualité (temps partiels courts, bas salaires...).

Graphique 10 : Une forte montée du chômage



Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

On doit noter la progression du statut d'auto-entrepreneur depuis l'automne dernier, qui réunit plus de 300 000 personnes (dont près de la moitié d'anciens demandeurs d'emploi, bénéficiaires de minima sociaux ou inactifs) alors que le gouvernement tablait sur un maximum de 200 000. Les raisons de cet engouement sont évidemment multiples : forme de travail correspondant à une demande ciblée, chômage déguisé, sous-traitance masquée, extension de la pluriactivité... Mais il exprime sans doute moins l'affirmation d'un esprit d'entreprise qu'une fuite devant des formes encore rigides d'organisation, de nouvelles pesanteurs de la performance et des hiérarchies, sans perspectives de promotion interne. Ce choix peut, en tout état de cause, se révéler cruel en cas d'accident de parcours et enfermer dans l'échec.

2.4. Les revenus des ménages

En 2009, le salaire mensuel de base (SMB, salaire brut avant déduction des cotisations sociales et avant versement des prestations sociales, qui ne comprend ni les primes, ni les heures supplémentaires, généralement la première ligne du bulletin de paye d'un salarié.) ralentirait selon l'Insee : il croîtrait de 2,2 %, après + 3,0 % en 2008, du fait de la baisse de l'inflation et de la hausse du chômage. Le salaire moyen par tête (SMPT, qui tient compte des heures travaillées et des primes éventuelles) ralentirait également (+ 1,7 % après + 3,0 % en 2008), ce ralentissement incluant une baisse des primes. Cette croissance modérée se poursuivrait sur le 1^{er} semestre 2010. En termes réels, les salaires suivraient un profil inverse, les fluctuations des prix étant répercutées avec retard : + 2,4 % pour le SMB en 2009 après + 0,2 % en 2008, et + 1,9 % pour le SMPT après + 0,2 % en 2008. *A contrario*, début 2010, les salaires réels ralentiraient fortement, du fait de la reprise de la hausse des prix dès la fin 2009. Ainsi à l'issue du premier semestre, l'acquis de croissance serait quasi-nul en termes réels pour le SMB comme pour le SMPT (- 0,1 %).

Dans les administrations publiques (APU), le salaire moyen par tête ralentirait aussi notablement (+ 1,1 % en 2009 contre + 2,6 % en 2008). Cependant, comme dans le secteur marchand, le SMPT réel des APU augmenterait (+ 1,3 %) après la légère baisse de 2008 (- 0,2 %). Début 2010, il prolongerait cette tendance en termes nominaux mais ralentirait en termes réels.

Encadré 2 : Les inégalités de revenus entre les DOM et la métropole

Comme le révèle une récente étude de l'Insee (Insee première n°1279, février 2010), le revenu médian par unité de consommation des ménages des départements d'outre-mer (DOM) était inférieur, en 2006, de 38 % à celui des ménages de la métropole. Mais cet écart s'est partiellement résorbé par rapport à une décennie auparavant.

Les disparités de revenus par unité de consommation (UC) y sont également plus fortes qu'en métropole : ainsi dans les DOM, les ménages appartenant aux 20 % les plus riches ont un revenu plancher par UC 3,2 fois supérieur au revenu plafond des ménages appartenant aux 20 % les plus modestes. Ce rapport est de 2,2 en métropole mais de 4,1 en Guyane.

Ces différences avec la métropole s'expliquent en partie par des différences dans les structures démographiques, une moindre qualification des emplois et un taux d'emploi plus faible outre-mer. Mais elles sont aussi liées à des spécificités propres aux DOM : retraites et revenus du patrimoine plus faibles, plus grande part des petites et moyennes entreprises, spécificités du marché du travail.

En 2009, la hausse du pouvoir d'achat atteindrait, selon l'Insee, + 2,2 %, après + 0,7 % en 2008, en lien avec le net repli de l'inflation. Le revenu agricole a lui-même chuté de 34 % après avoir baissé de 20 % en 2008 et le revenu moyen d'un chef d'exploitation est passé de 28 500 euros en 2007 à 14 500 en 2009. Le revenu disponible brut (RDB) pâtit de la forte décélération des revenus d'activité et de la propriété mais il a été soutenu par les stabilisateurs automatiques et par les mesures de relance. Au 1^{er} semestre 2010, le pouvoir d'achat ralentirait sensiblement (+ 0,5 % en moyenne semestrielle après + 1,2 % au 2^{ème} semestre

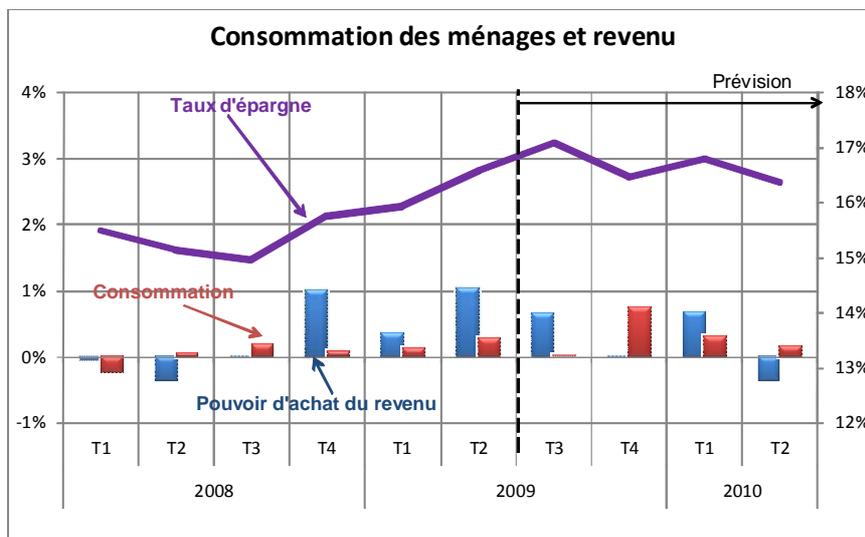
2009), en lien avec la hausse des prix. Le RDB croîtrait au même rythme que fin 2009, comme les revenus d'activité : d'un côté, les impôts versés par les ménages baisseraient encore, mais dans une moindre mesure que fin 2009 ; de l'autre, les prestations sociales décéléreraient.

2.5. La consommation et l'investissement des ménages

Au 3^{ème} trimestre 2009, la consommation est restée stable. Les ménages sont restés prudents face à la hausse du chômage : leur taux d'épargne a augmenté, pour atteindre un niveau historiquement élevé (près de 17 %). Au 4^{ème} trimestre 2009, selon l'Insee, les ménages devaient augmenter sensiblement leurs dépenses de consommation (+ 0,7 %), en particulier leurs achats d'automobiles, pour tirer profit de la « prime à la casse » et du « bonus -malus » avant que ces dispositifs ne deviennent moins généreux à compter du 1^{er} janvier 2010 (les immatriculations de véhicules particuliers neufs ont effectivement augmenté de 7,5 % en décembre 2009, soit une progression de 48,6 % par rapport à décembre 2008). Leur pouvoir d'achat progressant peu, ils financeraient ces dépenses en puisant dans leur épargne. Mais, de fait, l'indicateur d'opinion des ménages demeure à un niveau très inférieur à l'étiage moyen des quinze dernières années.

Au premier semestre 2010, la consommation ralentirait (+ 0,3 % au 1^{er} trimestre, puis + 0,2 % au 2^{ème}), du fait notamment du contrecoup des achats d'automobiles anticipés (les achats de produits manufacturés ont baissé de 2,7 % en janvier sous l'effet notamment du recul de 16,7 % du secteur automobile). La hausse atteindrait 0,9 % en 2010 selon *Consensus forecasts* contre 0,6 % en 2009. La baisse de l'investissement des ménages entamée en 2008 s'atténuerait de trimestre en trimestre (- 3,1 %, - 1,8 % et - 0,2 % d'ici la mi-2010).

Graphique 11 : Une consommation qui résiste encore



Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

2.6. L'activité et les résultats des entreprises

Au 3^{ème} trimestre 2009, la production de l'ensemble des biens et services a confirmé sa progression (+ 0,5 % comme au trimestre précédent), en lien principalement avec la hausse de la production dans l'industrie manufacturière et les services marchands. En novembre, le climat conjoncturel demeurait dans une zone favorable pour le cinquième mois consécutif. La situation de la trésorerie et les résultats d'exploitation se sont nettement améliorés dans l'industrie au second semestre 2009.

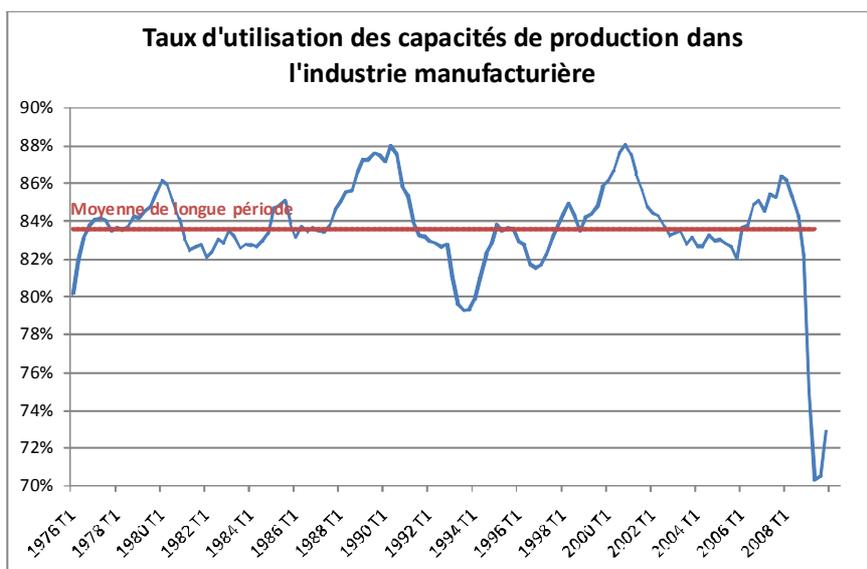
Selon l'Insee, la production devait augmenter de 0,5 % au 4^{ème} trimestre 2009, puis à un rythme plus modéré d'ici la mi-2010 (+ 0,4 % aux 1^{er} et 2^{ème} trimestres). À la fin du 1^{er} semestre 2010, la production aurait un acquis de croissance de + 1,5 % pour l'année 2010, après une baisse exceptionnelle de 3,1 % en 2009. La production manufacturière augmenterait de 3,5 % en 2010, contre une baisse de 12,3 % en 2009 selon *Consensus forecasts*.

Dans ce contexte, le taux de marge des sociétés non financières a reculé en 2009. La hausse du SMPT, en lien avec la faible hausse des prix, a plus que compensé l'amélioration des « *termes de l'échange* » procurée par le repli des prix du pétrole. La baisse de la productivité due à un certain retard d'ajustement de l'emploi à la chute de l'activité a également joué. Fin 2009, le taux de marge commencerait à se redresser, selon l'Insee, les entreprises restaurant leur productivité. Au 1^{er} semestre 2010, mesuré au coût des facteurs, il progresserait de nouveau : au 2^{ème} trimestre, il serait supérieur de 1,4 point à son niveau de la fin 2009. Il bénéficierait de gains de productivité du travail et de la suppression de la taxe professionnelle qui le soutiendrait à hauteur de 0,8 point.

L'investissement des entreprises se redresserait peu à peu selon l'Insee, à l'horizon de la mi-2010, grâce au redémarrage de l'activité amorcé au 2^{ème} trimestre 2009 et à des conditions de financement moins défavorables (même si des tensions restent perceptibles, en particulier pour les très petites entreprises). Le mouvement serait cependant limité dans un premier temps par des capacités productives toujours sous-utilisées. Ainsi, après sa forte chute fin 2008-début 2009, l'investissement devait se stabiliser au 4^{ème} trimestre 2009 (- 0,1 %), puis augmenterait de 0,2 % au 1^{er} trimestre 2010 et de 0,6 % au 2^{ème}. L'investissement industriel aurait fortement reculé en 2009 (- 25 % selon la dernière enquête de l'Insee). Il connaîtrait toutefois une baisse de 1 % sur l'ensemble de l'année selon *Consensus forecasts*.

Au 3^{ème} trimestre 2009, la contribution des stocks à la croissance a été légèrement négative (- 0,1 point), après trois trimestres de fortes contributions négatives. À l'horizon de la prévision, celle-ci pourrait être légèrement positive, selon l'Insee, du fait d'un léger réajustement des stocks en produits manufacturés.

Graphique 12 : Des capacités de production encore très excédentaires



Source : audition de Sandrine Duchêne devant la section le 14 janvier 2010.

Document 2 : La politique économique doit encourager la reprise

Les performances ci-dessus rappelées ont été obtenues par des économies placées « *sous perfusion* » grâce à la fourniture de liquidités quasiment gratuites par les banques centrales et aux sommes injectées par les Etats. Ce traitement a permis d'éviter une véritable dépression mais il ne peut être délivré trop longtemps sous peine de saper la confiance tant dans la valeur de la monnaie que dans la capacité de remboursement des Etats. Des effets pervers apparaissent d'ailleurs déjà :

- d'une part, les liquidités alimentent la spéculation et la formation de nouvelles bulles, sur les matières premières, le risque de change, les dettes publiques et les Bourses notamment ;
- d'autre part, le creusement des déficits se traduit par une très forte hausse des dettes publiques que certains Etats risquent de gérer avec difficulté, comme le montre le cas non isolé de la Grèce.

C'est pourquoi, la grande question économique posée par la conjoncture actuelle est celle des stratégies de sortie de la crise : comment et quand mettre fin aux stimulants monétaire et budgétaire sans provoquer un freinage qui compromettrait la reprise et pousserait encore plus à la hausse le chômage ?

Si les dispositifs mis en place par les banques centrales pour se substituer au marché interbancaire défaillant peuvent désormais être progressivement abandonnés (comme c'est le cas aux États-Unis et dans la zone euro), les solutions sont moins évidentes en matière de taux d'intérêt (proches de 0) et de politique budgétaire (mesures de relance). Il faudra, en tout état de cause, beaucoup d'habileté aux gouvernements pour éviter de faire chuter à nouveau l'économie mondiale, dont la croissance a dépendu jusqu'à la crise d'un endettement en continuelle augmentation et d'une consommation non maîtrisée des ressources naturelles.

De fait, en érigeant le retour de la croissance en priorité des politiques publiques toutes choses égales par ailleurs, les gouvernements s'exposent à un échec à court terme (puisque les sources des déséquilibres n'ont pas été supprimées) et tendent à prolonger artificiellement un modèle de plus en plus insoutenable sans traiter, jusqu'à présent, les causes profondes de la crise.

1. Lutter contre la montée du chômage

Le Bureau international du travail (BIT) estimait, dans son rapport sur *Le travail dans le monde 2009* publié en décembre dernier, que « *l'emploi ne devrait pas retrouver son niveau d'avant la crise d'ici à 2013 dans les pays dont le PIB par habitant est élevé* ». Pourtant, les entreprises ont, grâce au soutien des pouvoirs publics, maintenu beaucoup de travailleurs à leurs postes. Si les programmes existants sont peu à peu supprimés, nombre d'entre eux risquent de devenir des chômeurs de longue durée. En 2010, le chômage devrait toucher plus de 213 millions de personnes dans le monde (+ 34 millions par rapport à 2007), soit 6,6 % de la population active.

La montée du chômage est sans doute le principal risque qui pèse sur la reprise : ce contexte peut, en effet, conduire les ménages à épargner une part plus importante de leurs revenus (augmentation de la propension à épargner), ce qui pèserait sur leur consommation. Tous les pays ne sont cependant pas également touchés par ce risque :

- aux États-Unis, le taux de chômage (9,7 % en janvier 2010) a plus que doublé en deux ans, passant de 4,6 % en 2007 à 10 % en décembre 2009 (il avait atteint 25 % en 1933) dont 35 % de chômage de longue durée (six mois et plus) ; si l'on tient compte de ceux qui acceptent un travail à temps partiel ou irrégulier, connaissent périodiquement le chômage technique et voient leur temps de travail hebdomadaire réduit d'autorité, c'est près d'un Américain sur cinq qui est aujourd'hui touché par la crise sociale ;
- le bond est encore plus fort en Espagne, où il atteint 18,8 % en janvier 2010, soit 4 millions de personnes (à comparer cependant avec un taux de 24,2 % en 1994) ;
- en revanche, le chômage n'a connu en Allemagne qu'une hausse de 0,3 point en un an (7,5 %), alors que la baisse de l'activité y a été nettement plus sévère qu'aux États-Unis.

Deux « modèles » s'opposent ainsi diamétralement : aux États-Unis, l'ajustement à la baisse d'activité s'est traduit par une diminution du nombre de personnes en emploi et a reposé essentiellement sur les salariés ayant perdu leur poste (ce qui a suscité un allongement de la durée d'indemnisation du chômage et de nouvelles mesures de soutien de l'emploi financées par le remboursement des sommes versées dans le cadre du plan de sauvetage des banques) ; outre-Rhin, il est passé par une baisse du nombre d'heures travaillées (grâce au *Kurtzarbeit* dont la durée est passée de 12 à 24 mois, qui concerne plus d'un million de travailleurs et aura sauvé 430 000 emplois en 2009 selon l'agence pour l'emploi) et son coût a été réparti entre les entreprises, les salariés et l'État, qui en assume la part la plus importante (l'extension du dispositif de chômage partiel aura coûté 5 milliards d'euros sur un an).

La France se situe à mi-chemin entre ces deux modèles : le taux de chômage atteint désormais 10 % (avec les Dom), contre 7,4 % il y a deux ans (7 % au 1^{er} trimestre 2008) et l'emploi salarié a retrouvé son niveau de la fin 2005 ; comme aux États-Unis, les entreprises ont réduit leurs effectifs, particulièrement en mettant fin aux contrats d'intérim et à durée déterminée (CDD) ; pour les salariés sous contrat à durée indéterminée (CDI), elles ont aussi eu recours au chômage partiel. Le coût de l'ajustement est donc en grande partie supporté par la fraction la plus vulnérable de la population, la plus jeune et la moins qualifiée.

A court terme, ces évolutions se sont traduites par une remontée sensible du taux d'épargne, de 15 % à 17 % du RDB entre le 3^{ème} trimestre 2008 et le 3^{ème} de 2009. C'est pourquoi, la consommation des ménages, traditionnellement principal moteur de la croissance, a stagné au 3^{ème} trimestre (+ 0,1 %) avant de se redresser

au 4^{ème} sous l'impulsion des achats d'automobiles (+ 0,9 %). A plus long terme, on peut difficilement compter sur le retour de la croissance pour atteindre le plein emploi, compte tenu des perspectives en la matière : en 2011, le taux de chômage devrait encore dépasser 10 % en France, selon les dernières prévisions de l'OCDE, avec tous les effets du chômage de masse et de longue durée sur la cohésion sociale. Pour éviter ce scénario, l'Allemagne a fait le choix d'une forme de partage du travail (chômage partiel). Ce thème pourrait donc redevenir d'actualité dans notre pays, en complément d'une mobilisation déterminée de tous les dispositifs de traitement social du chômage (dont les emplois aidés).

A cet égard, comme l'a souligné Yannick L'Horty à l'occasion de son audition, la question de l'évolution des politiques de l'emploi à l'épreuve de la crise est à la fois un sujet majeur (le social devrait être, en 2010, le 3^{ème} choc de la crise après les aspects financiers en 2008 et économiques en 2009, un « *effet de retour* » étant possible dans la mesure où la détérioration du marché du travail pèsent à son tour sur la reprise économique) et un sujet difficile (en raison principalement du manque de recul sur un choc d'une intensité historique exceptionnelle et de la complexité intrinsèque d'une politique de l'emploi qui comprend, officiellement, 66 « *principales mesures* »).

La crise de l'emploi est, en effet, tout à fait inédite avec 100 000 pertes chaque trimestre depuis la fin 2008 et une hausse de 30 % du chômage en un an qui touche tous les secteurs d'activité et toutes les catégories de main d'œuvre. Pour autant, la France semble résister un peu mieux que d'autre en raison de ses « *stabilisateurs sociaux* ». Si la politique de l'emploi est généralement considérée comme essentiellement structurelle (elle ne peut être ni rapide, ni massive) et si l'architecture d'ensemble des dispositifs n'a pas été bouleversée, elle a pourtant cette fois été également sollicitée dans le cadre des réponses conjoncturelles à la crise : aides à l'emploi marchand, renforcement des mesures d'accompagnement (dont la réforme du chômage partiel en décembre 2008) et des moyens ciblés vers les jeunes.

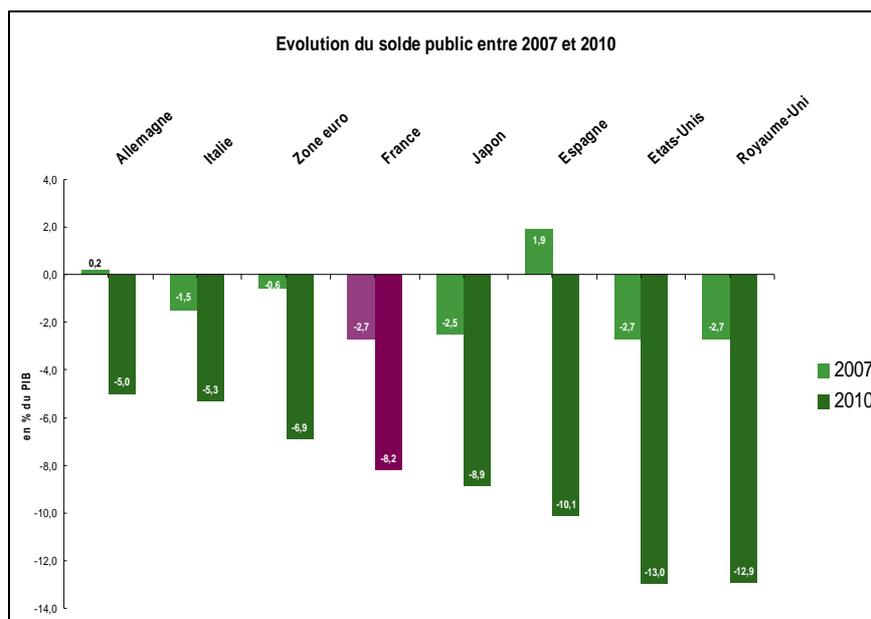
Cela ne doit pas masquer « *la face cachée de la crise* », à savoir l'amplification des fractures spatiales (avec des territoires et leur population devenant durablement désavantagés) et la hausse de toutes les formes de discrimination (d'abord au détriment des personnes d'origine étrangère et des femmes), ce qui pose d'importants problèmes de cohésion sociale. La crise en cours appelle donc un redéploiement des politiques sociales à un niveau local parfois très fin et la mise en œuvre de nouvelles politiques ciblées sur les publics les plus touchés par la crise.

2. Adapter le soutien budgétaire

D'où pourrait venir le soutien interne de l'activité si la consommation est freinée par le chômage, sachant qu'il ne faut pas non plus tabler sur une nouvelle vigueur de l'investissement, tant que les capacités de production sont sous-utilisées ? Aux 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2009, la dépense publique a joué un rôle-clé pour initier la reprise : le communiqué final du sommet du G20 de Londres du 2 avril 2009 affirmait inaugurer « *une expansion budgétaire concertée* » qui, d'ici à la fin 2010, devait s'élever à 5 000 milliards de dollars (3 300 milliards d'euros)

et augmenter la production de 4 % ; l'effet des plans de relance s'est fait clairement ressentir, non seulement sur la demande interne, mais aussi et peut-être surtout sur la demande extérieure ; les performances du secteur automobile en France doivent au moins autant aux « *primes à la casse* » instaurées chez nos partenaires commerciaux qu'aux mesures prises en France. Même l'Allemagne, dotée depuis mai 2009 d'un mécanisme de « *frein à la dette* » (qui imposera à l'État fédéral et aux *Länder* de réduire leur déficit structurel de dix milliards d'euros par an, pour le faire passer de 70 milliards en 2010 à 10 milliards en 2016), a consacré 50 milliards d'euros au soutien de son économie (auxquels s'ajoutent 115 milliards au fonds de sauvetage des entreprises).

Graphique 13 : Les perspectives concernant les déficits publics



Source : audition de Philippe Josse devant la section le 4 février 2010.

Mais ce soutien à l'activité (qui s'est ajouté à l'aide accordée au secteur financier, soit 957,52 milliards d'euros pour la seule année 2008, selon la Commission, pour les 27 pays de l'Union) a été réalisé au prix inévitable d'un surcroît de déficits publics qui, dans la plupart des pays de l'OCDE, atteignent un niveau inégalé en temps de paix :

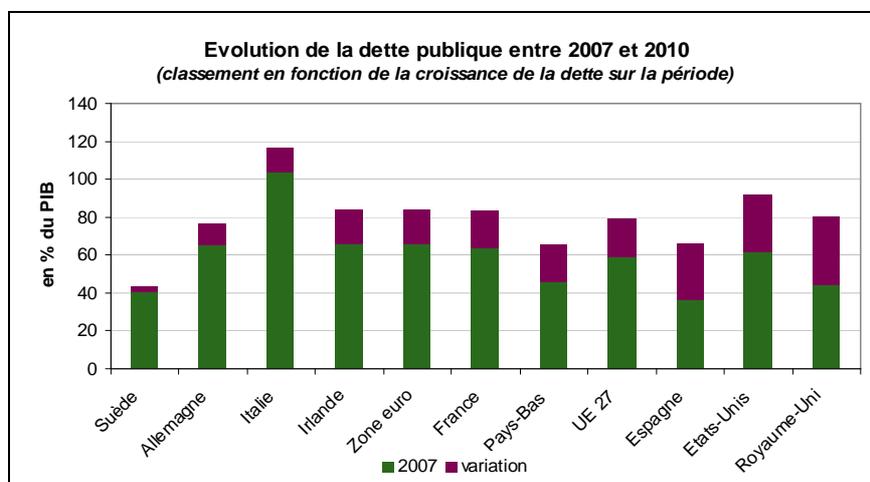
- au total selon un rapport d'étape publié en septembre 2009, ceux des pays du G20 devraient, en 2009-2010, être supérieurs de 5,5 points de PIB aux niveaux enregistrés en 2007 ;
- les comptes des APU accusent, en 2009, un solde négatif de 6,4 % du PIB dans la zone euro et de 7,9 % en France (138 milliards d'euros, soit 80 milliards supplémentaires par rapport à 2008) selon le projet de loi de finances rectificative pour 2010 (PLFR-2010) présenté en

janvier. S'agissant de notre pays, la dégradation du déficit par rapport à 2008 (de 3,4 % à 7,9 % du PIB) s'explique, selon le gouvernement, à raison de 1,9 point par la variation du solde conjoncturel, de 1,3 point par la sur-réaction à la baisse des recettes et de 1,2 point par l'impulsion budgétaire (plan de relance). La Cour des Comptes estime pour sa part que la crise et les mesures prises pour y faire face expliquent 4 points de progression du déficit, le solde étant lié à la croissance des dépenses hors plan de relance et aux mesures de baisse des prélèvements obligatoires ;

- la situation est encore plus dégradée aux États-Unis (11 % du PIB, 1 400 milliards de dollars), en Irlande (12,5 %), en Grèce (12,7 %), en Espagne (11,4 %) ou au Royaume-Uni (11,8 %). En France, la dette publique devrait atteindre 84 % du PIB en 2010, selon le PLF 2010, contre 63,8 % en 2007.

Certains Etats peuvent lever massivement des fonds sur les marchés à des taux qui n'ont jamais été aussi bas, du moins tant que l'appréciation des agences de notation n'est pas dégradée (les États-Unis eux-mêmes ont été menacés par Moody's, en février dernier, de la perte de leur note AAA pour cause de dérapage budgétaire), selon un processus largement mimétique. Mais d'autres, comme la Grèce, paient de plus en plus cher (elle a levé en janvier 8 milliards d'euros à plus de 7 %) pour financer une dette qui dépasse 100 % du PIB (113 % en 2009) et paraît engagée sur une trajectoire exponentielle (l'écart de taux d'intérêt avec le *bund* allemand à 10 ans a dépassé 400 points de base). Pour conserver la confiance des marchés, l'Irlande s'est astreinte à une politique de rigueur drastique, imitée par l'Espagne (50 milliards d'euros d'économies d'ici 2013 sur les dépenses de l'État - 40 milliards - et des collectivités territoriales - 10 milliards -). Le Royaume-Uni pourrait lui aussi s'y résoudre.

Graphique 14 : Une augmentation généralisée du niveau d'endettement des APU



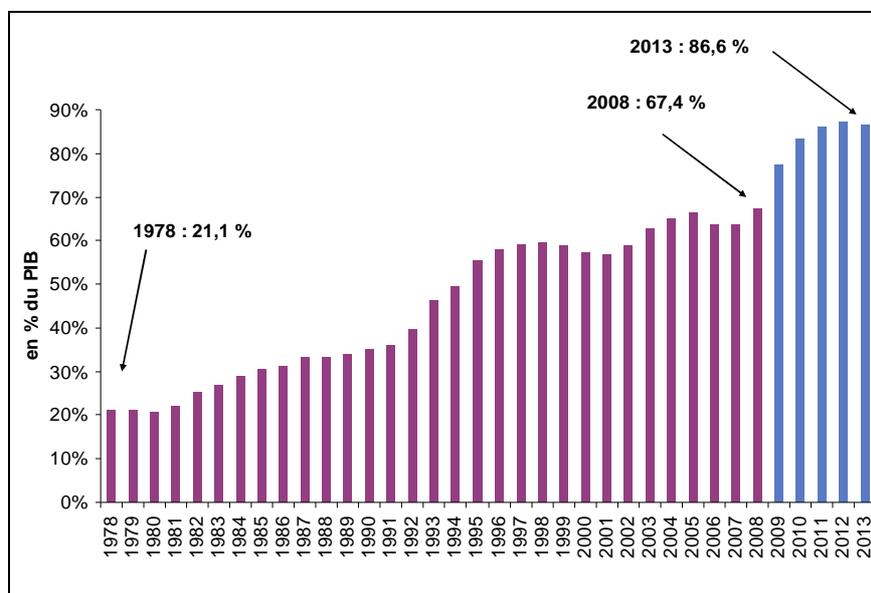
Source : audition de Philippe Josse devant la section le 4 février 2010.

La question clé est de savoir si la dynamique de la dette est soutenable à moyen et long termes (cf. encadré 3 ci-après). Sur ce point, un débat a opposé les partisans du grand emprunt et ses détracteurs :

- les premiers soutenaient que les investissements financés permettraient une croissance soutenue à moyen terme, grâce à laquelle la dette se résorberait ;
- les seconds étaient, au contraire, convaincus que la spirale de la dette serait d'autant plus difficile à inverser que le rééquilibrage des comptes aurait été différé.

La Commission européenne souligne ainsi que la reprise ne suffira pas, à elle seule, à redresser les finances publiques : certes, les déficits actuels devraient se réduire en partie avec le retour de la croissance ; mais la production restera durablement inférieure au niveau qui était le sien avant la crise, engendrant de moindres recettes fiscales, alors que les dépenses seront augmentées par le service de la dette ; tant et si bien que la dette publique française pourrait s'élever jusqu'à 120 % du PIB vers 2020 si aucune mesure structurelle visant à réduire le déficit n'était prise.

Graphique 15 : Les perspectives d'évolution du taux d'endettement d'ici 2013



Source : audition de Philippe Josse devant la section le 4 février 2010.

Le gouvernement français a annoncé son intention de ramener le déficit à 6 % du PIB en 2011, 4,6 % en 2012 et 3 % en 2013 si la croissance atteint 2,5 % à partir de 2011. Le Chef de l'État a promis, lors de la conférence sur le déficit qui s'est tenue le 28 janvier, de consacrer au désendettement toutes les recettes supplémentaires qui pourraient provenir de la croissance. Il n'a pas exclu, par

ailleurs, d'édicter une règle d'équilibre pour l'ensemble des APU, à l'image de l'Allemagne.

Encadré 3 : La problématique de la maîtrise de la dette

L'accélération de l'endettement résulte, pour l'essentiel, de l'augmentation du déficit public à 7,9 % du PIB en 2009 et à 8,2 % cette année selon le PLFR-2010 (149,2 milliards d'euros soit + 31,9 milliards par rapport à la loi de finances initiale). Ce niveau inédit s'explique d'abord par la profondeur de la crise, qui a poussé les recettes à la baisse (ainsi, celles de l'impôt sur les sociétés ont-elles reculé de plus de 50 %, pour ne représenter que 1 % du PIB contre 2,5 % en moyenne), tandis que les dépenses sociales augmentaient (les allocations chômage ont crû de 18 %). L'effet de ces « *stabilisateurs automatiques* » est naturellement d'autant plus important que la sphère publique est large. Ils ont joué à plein en France pour limiter la récession mais ont aussi creusé les déficits de 3,6 points de PIB en 2009, auquel s'est ajouté 1,2 point correspondant au plan de relance selon le gouvernement.

Mais la dégradation du solde des comptes publics français tient également à une situation de départ défavorable : en 2007, le déficit oscillait déjà autour de la limite de 3 % du PIB fixée par le pacte de stabilité et de croissance. La France n'avait pas profité des années de « *vaches grasses* » pour reconstituer ses marges de manœuvre. A cela est venu s'ajouter l'effet du « *paquet fiscal* » et de la loi TEPA adoptée à l'été 2007. Le déficit de l'Allemagne, qui avait abordé la crise avec des finances publiques équilibrées, devrait, *a contrario*, se limiter à 5 % du PIB en 2010, d'après la Commission européenne, malgré un plan de relance plus important que celui mis en œuvre en France.

Or, plus la dette augmente, plus les intérêts pèsent sur le déficit : le service de la dette a ainsi coûté 42 milliards d'euros à l'État en 2009 (15 % du budget), en dépit du niveau historiquement bas des taux d'intérêt. C'est son deuxième poste de dépenses, absorbant quasiment le produit de l'impôt sur le revenu. De plus, la charge de la dette augmente plus vite que le PIB si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance. Pour stabiliser le *ratio* dette/PIB, il faut donc que l'État dégage un « *excédent primaire* », c'est-à-dire avant prise en compte de la charge de la dette, d'autant plus important que la croissance est faible et l'endettement élevé.

On peut imaginer trois stratégies de baisse de l'endettement :

- la croissance permet de faire baisser le ratio dette/PIB, même en cas de déficit public, et rend plus aisé l'équilibrage des comptes : c'est grâce à elle que l'État américain s'était désendetté dans les années 1990. Mais elle ne saurait suffire, dans le contexte actuel (les perspectives demeurent moroses), à faire baisser la charge de l'endettement en Europe ;

- l'inflation a le même effet bénéfique à condition que les taux d'intérêt n'augmentent pas en parallèle. Les créanciers, désormais majoritairement des investisseurs étrangers, parviennent précisément à se prémunir contre l'érosion de la valeur de la dette en exigeant des taux plus élevés. Au demeurant, malgré la politique monétaire accommodante, les prix à la consommation font preuve, pour l'instant, d'une grande stabilité ;

- une autre possibilité consiste pour l'État à vendre son patrimoine (en 2008, il détenait ainsi plus de 300 milliards d'actifs financiers), privatiser des entreprises publiques, vendre son parc immobilier ou encore valoriser ses actifs immatériels. Mais, si les dépenses sont structurellement supérieures aux recettes, l'endettement ne peut qu'augmenter à nouveau après de telles opérations ;

- reste la réduction du déficit. Le gouvernement s'est engagé à réaliser une réduction de 1 % du PIB par an (20 milliards d'euros) à partir de 2011. Il attend 7,7 milliards d'euros d'économies en trois ans (2009-2011) de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ramenés à 6 milliards après rétrocession aux fonctionnaires d'une partie de ces gains. Quant au non-remplacement d'un fonctionnaire de l'État sur deux partant à la retraite, il permet seulement 500 millions d'euros d'économies annuelles (cette démarche « *purement quantitative dictée par des considérations budgétaires de court terme* » qui ne prend pas en compte les réels besoins de services publics selon un rapport de la Cour des Comptes - *Les effectifs de l'Etat 1980-2008*, décembre 2009 - posant de nombreux problèmes, notamment dans la santé, la sécurité ou l'éducation). Du côté des recettes, le manque à gagner lié à la fraude fiscale, l'évasion vers les paradis fiscaux, était estimé, en 2007, entre 30 et 40 milliards d'euros. Les niches fiscales, dont l'utilité sociale et le rendement économique ne sont pas toujours avérés, ont un coût annuel de près de 75 milliards d'euros.

Pour revenir dans la limite de 3 % du PIB en 2013, la France devrait s'imposer une sévère politique de rigueur. Et si cette orientation était adoptée par nos partenaires, la récession serait certaine : Jean Pisani-Ferry a ainsi estimé, au cours de son audition, à environ 5 points de PIB en moyenne (soit 1 point par an pendant 5 ans) l'effort à fournir par les pays de l'Union européenne à partir de 2011 compte tenu des pertes de recettes (impôts et cotisations sociales) résultant du recul - parfois définitif - de la production, du coût de la dette accumulée et de la fin des plans de relance. Ce coup d'arrêt brutal et sans précédent, indispensable pour seulement stabiliser l'endettement public, devrait, selon lui, éviter d'affecter les dépenses favorisant la hausse du potentiel de croissance.

Encadré 4 : Le grand emprunt national

Annoncé par le Président de la République devant le Congrès le 22 juin dernier, le « *Grand emprunt national* » est désormais prêt à être lancé, ses modalités et ses orientations ayant été définies le 14 décembre dernier.

- Les propositions émises par la Commission Rocard-Juppé ont été très largement suivies : ainsi, 35 milliards d'euros (1,8 % du PIB) seront alloués aux projets, dont 13 milliards provenant du remboursement par les banques des capitaux publics reçus pendant la crise ; les 22 milliards d'euros restants seront levés directement sur les marchés financiers, en profitant de taux à long terme historiquement bas. La Commission avait, par ailleurs, estimé que ces investissements entraîneraient 25 milliards d'euros d'investissements additionnels financés par le secteur privé et les administrations locales.

- Les fonds mobilisés seront affectés à des investissements dans cinq « *priorités nationales* » : enseignement supérieur, recherche, industrie, développement durable et numérique. Dans les faits, l'enseignement supérieur et la recherche obtiennent 11 et 8 milliards d'euros, soit 54 % de l'emprunt total (légèrement plus que les propositions de la Commission).

- Les retombées de cet emprunt se feront surtout sentir sur le moyen/long terme, avec une croissance potentielle rehaussée. À court terme, l'augmentation de la demande intérieure induite par l'emprunt sera trop étalée pour avoir un impact sur la reprise. L'incidence sur le solde public en comptabilité nationale devrait être comprise entre 2 et 2,5 milliards d'euros chaque année. La charge d'intérêt supplémentaire liée à l'emprunt est incluse dans le périmètre de la norme de dépense et sera donc intégralement compensée par une réduction à due concurrence des dépenses courantes de l'État.

Certes, il est légitime de financer ainsi des investissements susceptibles d'améliorer les performances économiques à long terme, même si la distinction n'est pas toujours facile : des dépenses visant à améliorer la santé publique ou les conditions de travail sont aussi un investissement pour l'avenir ; en sens inverse, des subventions aux PME même innovantes risquent de n'être que des aides supplémentaires à fonds perdus captées par les grands groupes qui bénéficient ainsi d'un financement public gratuit. L'emprunt ne permet pas, en tout cas, de résoudre l'équation budgétaire d'après-crise, qui risque de conduire à de nouvelles coupes dommageables pour la trajectoire à long terme de la société française.

Le gouvernement français, tant avec les baisses d'impôts décidées pour 2010 qu'avec le grand emprunt, continue pourtant de laisser penser que la croissance et les mesures de réduction des dépenses permettront d'éviter de prélever davantage. Mieux vaudrait pourtant adapter les finances publiques à un rythme de croissance qui sera à l'avenir structurellement limité, si l'on en croit la plupart des prévisions. Ce qui implique certes de la rigueur mais aussi plus de

redistribution : à l'évidence, une croissance lente sera difficilement supportable par nos concitoyens si ses fruits ne sont pas plus équitablement répartis (ce qui justifierait notamment d'augmenter la taxation des profits financiers et la lutte contre l'évasion fiscale). Sauf à se saisir du prétexte de déficits massifs pour couper de manière drastique dans les dépenses, en particulier celles concernant la protection sociale, ce qui serait socialement et économiquement dangereux alors même que la crise a démontré l'efficacité du modèle social européen : cela pourrait inciter les ménages à augmenter leur taux d'épargne (dans une optique de précaution) et à recourir aux marchés financiers pour leur retraite et leur assurance maladie, avec tous les risques que cela comporte.

Une raison supplémentaire de ne pas laisser croître les déficits réside dans le fait que les conditions d'emprunt ne seront pas durablement accommodantes. En effet, le « *temps budgétaire* » est beaucoup plus distendu que le « *temps monétaire* » : il faut sans doute plusieurs années pour réorienter des dépenses qui pèsent 50 % du PIB alors qu'il suffit d'une réunion des banquiers centraux (dont la périodicité est mensuelle) pour modifier les taux directeurs.

Encadré 5 : L'état des finances publiques en France et les orientations gouvernementales

Au cours de son audition devant la section, Philippe Josse a tout d'abord rappelé que les niveaux de la dépense publique et des prélèvements obligatoires (PO) sont structurellement élevés dans notre pays si on les compare à ceux de nos partenaires économiques. Le taux de dépense publique (52,7 % du PIB) était ainsi, à la fin de l'année 2008, au deuxième rang de l'Union européenne (UE) immédiatement derrière la Suède (53 %), soit 6 points au dessus de la moyenne de l'UE (46,8 %) et de 9 points supérieur à celui de l'Allemagne (43,7 %). La France se situait également, à la même époque, dans le peloton de tête en matière de PO (43,1 %) au côté des pays nordiques et de l'Italie. L'ensemble des acteurs publics sont concernés par cette dépense : en effet, celle de l'Etat représente 288 milliards d'euros (sur 1 027 milliards pour le total des administrations publiques) mais les collectivités locales pèsent presque autant (215 milliards), la plus grande part étant due aux organismes de sécurité sociale (461 milliards). Par nature de dépense, on retrouve ainsi, logiquement, les prestations sociales et autres transferts (553,4 milliards d'euros, soit 54 % du total des dépenses publiques) devant la rémunération des fonctionnaires (247,7 milliards, 24 %), le fonctionnement (106,2 milliards, 10 %), les investissements (65,2 milliards, 6 %) et la charge de la dette (54,6 milliards, 5 %).

Il a ensuite montré que le rythme de progression en volume de la dépense publique s'est stabilisé aux alentours de 2 % par an (c'est-à-dire à un niveau voisin de celui de la croissance, ce qui se traduit arithmétiquement par un maintien en termes de pourcentage du PIB). La France n'a ainsi pas réussi à faire reculer significativement la part des ses dépenses publiques dans le PIB contrairement à l'Allemagne, par exemple, depuis 2003. Il a tout particulièrement insisté sur la responsabilité des collectivités locales dans ce domaine (notamment les communes qui n'ont pourtant pas eu - contrairement aux départements et aux régions - de nouvelles compétences transférées et qui ont même vu une partie de leurs attributions confiées aux structures intercommunales).

Il a, dans un second temps, montré l'impact de la crise sur les finances publiques. Si la France a certes vu sa situation se dégrader, cela s'est fait dans de moindres proportions que pour certains de nos principaux partenaires économiques : si le solde public s'est aggravé de 5,5 points pour la France entre 2007 et 2010, cet écart a dépassé les 10 points dans les pays anglo-saxons (Etats-Unis, Royaume-Uni). Il a insisté sur le fait que le creusement du déficit est intégralement imputable à la crise et non à une nouvelle détérioration du « *déficit structurel* ». Au final, la dette publique devrait atteindre 86,6 % en 2013 (contre 67,4 % en 2008 et seulement 21,1 % en 1978) mais cette année devrait être celle d'un retournement durable si le gouvernement parvient à ces objectifs en la matière. Il a souligné que le surcroît de dépenses nécessaire en période de crise présentait le risque d'être parfois « *consolidé* » après le retour à la normale, mais que le calibrage du plan français, axé sur l'investissement et l'aide à la trésorerie des entreprises, limitait ce risque.

Le redressement des comptes publics a ainsi été au cœur de la première conférence sur le déficit visant à établir un diagnostic partagé pour élaborer une stratégie basée sur la volonté de ne pas augmenter le taux des PO au-delà du niveau d'avant crise et sur la nécessité de commencer à infléchir le niveau des dépenses publiques à partir de leur sommet historique atteint en 2009 (55,6 % du PIB). Une seconde session de cette conférence est prévue en avril 2010, un rapport de MM. Champsaur et Cotis étant attendu pour cette date, de même qu'un plan complet d'action du ministre Eric Woerth pour réduire la dépense de l'Etat. Parallèlement, quatre groupes de travail doivent aussi proposer des solutions pour le printemps 2010 : sur la règle d'équilibre des finances publiques (groupe présidé par M. Michel Camdessus) ; sur la maîtrise des dépenses locales (MM. Gilles Carrez et Pierre-René Lemas) ; sur l'amélioration du pilotage des dépenses d'assurance-maladie (M. Raoul Briet) ; sur le traitement de la dette sociale (M. Eric Woerth).

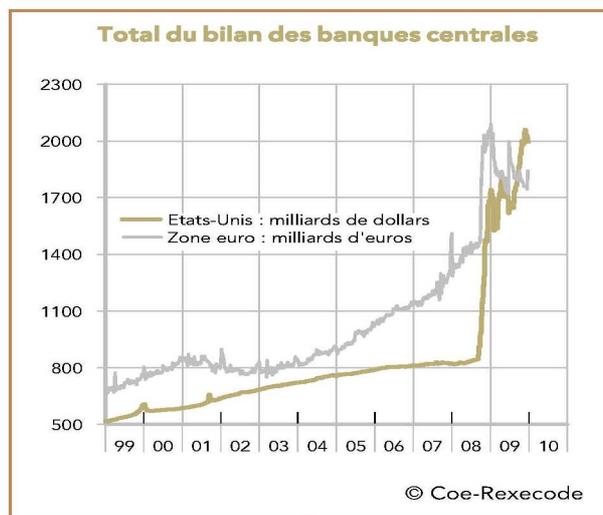
3. Moduler le soutien monétaire

Un consensus semble se dégager pour préconiser de normaliser, dans un premier temps, les situations budgétaires et de retarder la remontée des taux d'intérêt. Les banques centrales ne paraissent d'ailleurs pas enclines à durcir leur politique monétaire (même si la Fed a relevé son taux d'escompte de 0,5 % à 0,75 % le 19 février) :

- l'inflation ne menace pas (même si sa composante sous-jacente reste positive) ;
- le bas niveau d'utilisation des capacités de production et la montée du chômage constituent, au demeurant, un rempart très puissant contre une telle perspective.

Les autorités sont conscientes du risque qu'il y aurait à agir trop rapidement (c'est le spectre d'une reprise en W, un « *double dip* ») : le Japon avait fait cette erreur à la fin des années 1990 ; les États-Unis avaient fait de même en 1937, provoquant une rechute brutale de l'activité. C'est pourquoi, malgré la reprise qui s'amorce, le niveau des taux est jugé « *approprié* » par la BCE (qui poursuivra le « *dénouement progressif des mesures exceptionnelles d'apport de liquidité qui ne sont plus aussi nécessaires que par le passé* », Bulletin mensuel de la BCE, février 2010), tandis que la Fed a annoncé un *statu quo* « *pour une période prolongée* », probablement jusqu'à ce que le marché de l'emploi se soit nettement amélioré. Les taux à long terme reflétant les anticipations des taux courts à cet horizon (10 ans par exemple), qui sont largement déterminés par les taux directeurs, la politique des banques centrales jouera donc un rôle essentiel pour l'équilibre du marché des capitaux.

Graphique 16 : Un soutien massif à la liquidité bancaire



Source : COE-Rexecode.

Tout le monde songe cependant à un autre scénario, qui souligne les dangers d'une politique monétaire demeurée trop longtemps accommodante : au lendemain de l'éclatement de la bulle Internet, la Fed avait abaissé très rapidement son taux directeur jusqu'à 1 % et l'avait maintenu à un très bas niveau pendant deux ans et demi ; on avait alors beaucoup loué la réactivité et l'audace d'Alan Greenspan, président à l'époque de la Fed, crédité d'avoir épargné aux États-Unis une récession sévère. Mais cette politique a, en fait, encouragé les ménages à s'endetter, nourri une bulle immobilière et incité les acteurs financiers à prendre des risques inconsidérés, ce qui s'est traduit dans la plus sévère crise de l'après-guerre.

Au demeurant, l'argent distribué par les banques centrales n'est destiné en priorité ni aux ménages, ni aux entreprises (d'où le projet de création d'un établissement coopératif pour le compte d'un ensemble de firmes), mais bien plutôt aux Etats, pour financer les dettes publiques, et surtout aux banques, qui ont d'ailleurs renoué avec les profits. Ce serait positif si elles en profitaient pour assainir leur situation comptable, solder leurs actifs « *pourris* », augmenter leurs fonds propres, investir dans des dispositifs de contrôle des risques, et se consacrer à leur rôle prioritaire : le financement de l'économie, à commencer par les entreprises. Mais elles peuvent être surtout tentées de tirer les bénéfices à court terme d'une politique qui leur assure des profits faciles et améliore automatiquement leur bilan, grâce à la remontée des prix d'actifs (190 établissements ont toutefois été déclarés en faillite aux États-Unis en 2009, nombre le plus élevé de défaillances depuis 1992).

Encadré 6 : Les avancées de l'assainissement du secteur financier :
le point de vue d'un acteur

Frédéric Oudéa, Président directeur général de la *Société Générale*, a présenté devant la section sa vision de l'assainissement du système financier. Concernant le système bancaire, les réunions du G20 ont retenu le principe d'une convergence vers des règles qui devraient se traduire par un renforcement des fonds propres des banques et - ce qui lui semble au moins aussi important - un développement des ressources « *longues* » pour éviter de nouvelles crises de liquidité (prêts à long terme couverts par des ressources à court terme). Il a considéré qu'aujourd'hui tout risque systémique semble écarté (contrairement à la situation qui prévalait en octobre 2008) et que les marchés connaissent un retour progressif à la normale. Certes, quelques grandes banques européennes doivent encore réduire leurs activités (ING, KBC, Dexia, RBS, UBS...) mais d'autres sortent déjà la tête de l'eau. Quant aux plus petits établissements, certains sont encore franchement menacés, notamment parmi ceux très centrés sur l'immobilier (en Espagne et aux États-Unis, par exemple). Enfin, si les marchés d'actions et d'obligations sont redevenus dynamiques, il n'en va pas de même pour la titrisation, instrument indispensable mais qui pâtit d'avoir été à l'origine immédiate du déclenchement de la crise.

L'intervenant a conclu en mettant l'accent sur le fait que le système bancaire français avait plutôt mieux résisté que beaucoup d'autres avec des pratiques moins hasardeuses. L'année 2009 s'est même traduite, en particulier pour l'établissement qu'il dirige, par des gains de parts de marché, un remboursement (avec intérêt) des sommes fournies par l'Etat au plus fort de la crise et une reprise du financement de l'économie française (même si le niveau des crédits est moindre que les objectifs fixés en raison du ralentissement de la croissance).

Tout ceci est porteur d'effets pervers déjà visibles, sous forme de bulles spéculatives sur différents marchés : actions, obligations d'entreprises (dont les primes de risque baissent malgré la hausse rapide des taux de défaut), emprunts d'État et matières premières, dont la remontée des prix n'est pas liée à l'évolution de la demande :

- le prix du pétrole a ainsi doublé entre le début et la fin de l'année 2009. Certes, à près de 80 dollars le baril, il est encore loin des niveaux atteints au printemps 2008 (aux alentours des 150 dollars). Mais l'AIE prévoit d'ores et déjà de fortes hausses qui pourraient anéantir la reprise ;
- les banques pratiquent, à nouveau, le « *carry trade* », c'est-à-dire empruntent à très faible taux dans une devise pour financer des opérations plus rémunératrices dans d'autres. Après le yen, le dollar fait l'objet d'opérations de ce type, à la faveur du niveau des taux à court terme aux Etats-Unis. Certains pays émergents s'inquiètent d'ailleurs de tels afflux de capitaux, à l'effet potentiellement déstabilisateur (appréciation monétaire, poussée inflationniste, instabilité financière...) : pour se protéger, le Brésil a ainsi décidé de taxer les entrées spéculatives.

Tableau 2 : Des "bulles" se reconstituent

	<i>Stade actuel</i>	<i>Perspectives</i>
→ Dettes publiques	<i>se constitue</i>	<i>risque d'éclatement</i>
→ Crédit <i>pays industrialisés</i> <i>pays émergents</i>	<i>a éclaté</i> <i>a éclaté</i>	<i>se résorbe</i> <i>se résorbe</i>
→ Immobilier	<i>a éclaté</i>	<i>se résorbe</i>
→ Marchés boursiers	<i>se reconstitue</i>	<i>forte volatilité</i>
→ Surcapacités en Chine	<i>se reconstitue</i>	<i>amplification</i>
→ Risque de change <i>Etats-Unis</i> <i>pays émergents</i>	<i>se reconstitue</i> <i>se reconstitue</i>	<i>amplification modérée</i> <i>amplification</i>
→ Cours des matières premières	<i>se reconstitue</i>	<i>amplification</i>

Source : audition de François David devant la section le 28 janvier 2010

La politique monétaire accommodante actuellement pratiquée comporte donc des risques sérieux : dans un monde où les banques sont insuffisamment contrôlées et saisissent toutes les occasions de spéculer, elle masque leur situation réelle (dont un montant encore très important d'actifs toxiques) et nourrit des bulles pouvant éclater à la moindre hausse des taux. Cette prégnance du risque d'instabilité financière légitime, en tout état de cause, la recherche d'une véritable supervision de ces activités.

4. Stabiliser le marché des changes

Les choix de politique monétaire ont aussi un impact sur le cours des devises. Les écarts de taux d'intérêt (*spreads*) sont un déterminant majeur des évolutions des taux de change, puisque les investisseurs sont naturellement incités à se tourner vers les monnaies dans lesquelles sont libellés les actifs les mieux rémunérés. Avec un taux directeur de la Fed à 0,25 %, les placements en dollars ne sont guère attractifs (mais la remontée du taux d'escompte en février laisse anticiper une meilleure rémunération dans les mois qui viennent). Cet effet a été amplifié par les opérations spéculatives consistant à vendre des dollars pour acheter des actifs dans d'autres devises (*carry trade*). Le billet vert s'est donc affaibli vis-à-vis de l'euro mais aussi de la plupart des autres monnaies.

Or, contrairement aux déclarations officielles, un dollar fort n'est pas aujourd'hui dans l'intérêt des États-Unis : avec une demande intérieure durablement atone, le moteur de la reprise ne peut, en effet, provenir que de l'extérieur. Une dépréciation du change est donc bienvenue, puisqu'elle rend les entreprises nationales plus compétitives, à l'exportation comme sur le marché intérieur. *A contrario*, une baisse du dollar n'est pas une bonne nouvelle pour la zone euro : à l'heure où la demande extérieure accélère, une appréciation de la monnaie unique menace d'empêcher les pays membres d'en profiter. En France, aux 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2009, les échanges extérieurs ont apporté la principale contribution à la croissance. Mais, avec la fin des « *primes à la casse* » dans les pays voisins et l'euro fort (quoiqu'à un moindre degré depuis peu), cela risque de ne pas durer.

Traditionnellement considéré comme une valeur refuge en temps de crise, le dollar a donc connu des évolutions erratiques depuis 2007, la crise jetant notamment un doute sur la stabilité du système financier américain. Au demeurant, dans une perspective de long terme, ses fluctuations ont toujours eu partie liée au succès variable du modèle économique des États-Unis. Malgré sa forte capacité de rebond qui incite plutôt les investisseurs internationaux à miser sur son dynamisme, la tendance longue est orientée à la baisse en raison de l'affaiblissement des paramètres fondamentaux de l'insertion internationale de l'économie américaine. Un dollar durablement faible est sans doute la perspective la plus plausible. Son cours face à l'euro a été soutenu en raison des statistiques favorables concernant le 4^{ème} trimestre américain mais aussi des difficultés budgétaires de la Grèce : il a atteint fin janvier son plus haut niveau depuis juillet 2009. Au 15 février, l'euro avait ainsi perdu 4,5 % par rapport à sa moyenne de 2009 et 8 % par rapport à son point haut de 1,50 dollar, ce qui peut engendrer un impact sur la croissance dans la zone estimé par COE-Rexecode entre 0,2 et 0,3 point.

Le principal cas de manipulation du taux de change reste néanmoins celui du yuan qui serait sous-évalué de l'ordre de 50 % face au dollar. Depuis le début de la décennie 2000, les excédents commerciaux de la Chine n'ont cessé d'augmenter (jusqu'à atteindre 297 milliards de dollars en 2008). La crise les a certes amputés (215 milliards en 2009) mais ce recul tient surtout à l'effondrement du commerce international. Les excédents commerciaux devraient normalement se traduire par une appréciation du yuan : le *rand* sud-africain ou le

peso chilien ont subi de telles réévaluations ; le Brésil a, de son côté, décidé, en octobre 2009, d'imposer une taxe sur les entrées de capitaux étrangers, sauf les investissements directs, pour freiner l'envolée du réal (+ 30 % par rapport au dollar en 2009).

Mais la parité du yuan avec le dollar est stable depuis juillet 2008 (après une réévaluation de 21 % par rapport à 2005) et la banque centrale accumule des réserves de change, principalement en dollars (2 400 milliards en septembre 2009, soit 1 800 milliards d'euros, l'équivalent de la moitié des richesses produites annuellement par la Chine) : en décembre dernier, les prêteurs japonais (publics et privés) détenaient 768,8 milliards de dollars (558,28 milliards d'euros) de bons du Trésor américain (1,5 % de plus qu'en novembre), reprenant ainsi à la Chine (hors Hong Kong) la place de premiers créanciers des États-Unis (755,4 milliards de dollars, 4,3 % de moins qu'en novembre).

Ce « *trésor de guerre* » donne à la Chine un certain droit de regard sur le dollar mais il l'oblige aussi à une solidarité de fait : elle doit continuer de soutenir la devise américaine sous peine de compromettre la valeur de son épargne. Ce sont peut-être la pression des autres pays asiatiques comme la Thaïlande ou l'Indonésie, dont les monnaies flottent librement vis-à-vis du billet vert, et, plus généralement, la libéralisation des échanges avec l'Association des nations du Sud-Est asiatique (Asean), qui auront finalement raison, à moyen terme, de l'attitude chinoise et déboucheront sur l'appréciation du yuan. Sauf à penser que, si la consommation intérieure augmente sans que les exportations diminuent, la Chine sera confrontée à un choc inflationniste et aura donc elle-même besoin de ralentir la demande externe en laissant sa devise s'apprécier.

Quant aux États-Unis, ils sont désormais moins enclins à dénoncer la sous-évaluation du yuan. Le dollar est, il est vrai, fragilisé par les politiques monétaire et budgétaire très expansionnistes des États-Unis. Dans ce contexte, la volonté d'ancrer le yuan sur le billet vert est un rempart contre une baisse incontrôlée de ce dernier. Quant aux autres pays, ils sont contraints, soit à ancrer leur monnaie au dollar (cas de certains pays d'Asie), soit à s'apprécier vis-à-vis des deux monnaies à la fois (cas de l'euro, le déficit commercial de la zone vis-à-vis de la Chine dépassant désormais celui des États-Unis). Les Européens assistent impuissants à la formation de ce « *G2* », tandis que le G20 a jusqu'à présent éludé la question du change et de l'organisation du système monétaire international.

Les conditions sont ainsi réunies d'une double « *guerre des taux de change* » : entre les pays de l'OCDE pour gagner des parts de marché dans les pays émergents, d'une part ; entre les États-Unis, d'un côté, et la Chine et les pays exportateurs de pétrole, de l'autre, soucieux d'empêcher la dépréciation du dollar par des interventions de change et l'accumulation de réserves.

Graphique 17 : Le taux de change euro-dollar



Source : BCE.

*
* *

Il résulte des développements précédents que le scénario le plus probable pour les pays occidentaux est celui d'une croissance durablement ralentie. Ainsi, la zone euro ne pourrait-elle retrouver son niveau de PIB de 2007 qu'en 2012 au plus tôt, si l'on se fie au temps de récupération moyen des crises financières majeures. On peut, en réalité, isoler trois issues possibles :

- la première est celle d'un rattrapage intégral du profil qu'aurait eu la croissance sans la crise, ce qui suppose un investissement intense pour remplacer le capital détruit ;
- la seconde est celle d'un rétablissement de la croissance potentielle d'avant la crise mais avec un niveau de PIB plus faible (cas de la Suède après 1991 et de la Corée du Sud après 1997) ;
- la troisième combine une atteinte du niveau du PIB et du taux de croissance tendanciel, ce qui se traduit par la déflation (compte tenu d'un excès structurel d'offre), un retard d'innovation affaiblissant le progrès technique et un chômage de longue durée qui détériore la qualité du capital humain. C'est cette hypothèse de la « *décennie perdue* » japonaise qui menace aujourd'hui le plus directement les grands pays occidentaux si la crainte de l'inflation fait remonter trop rapidement et trop fortement les taux d'intérêt.

Seul le dynamisme des pays émergents peut permettre d'entrevoir une autre perspective. En particulier, la politique d'amélioration du mode de vie rural et de migration contrôlée vers des réseaux de villes moyennes dans les provinces de l'intérieur menée en Chine est de nature à redéployer la croissance vers le

développement soutenable, en exerçant un effet d'entraînement sur les exportations et les transferts de capitaux en provenance des pays industrialisés.

Document 3 : Une convalescence qui risque d'être longue

Au total, plus d'un an après le pic de la crise, ses causes profondes perdurent :

- la finance n'est toujours pas régulée : les principes édictés par les G20 mettront du temps à entrer en vigueur et rien n'assure, bien au contraire, qu'ils suffiront pour remettre les banques au service du financement de l'économie ;
- la demande mondiale est toujours déséquilibrée : la sous-évaluation du yuan reflète la sous-consommation des ménages chinois, qui perdurera tant que l'immense majorité de la population sera privée de la plus grande partie des richesses produites ; par ailleurs, la situation des classes moyennes des pays développés s'est encore dégradée, leur patrimoine s'est en partie évaporé, des emplois ont été détruits, leur rémunération stagne, alors que leur stock de dettes reste excessif ;
- l'endettement public a pris le relais de l'endettement privé mais la voie d'une prospérité durable ne se dessine pas encore ;
- enfin, l'économie mondiale est toujours à la merci de pénuries de matières premières alimentaires ou énergétiques. Il ne faut pas oublier que l'envolée du prix des « *commodités* » jusqu'à l'été 2008 a été le déclencheur d'une récession que la crise financière n'a fait qu'amplifier. La croissance n'a donc pas fini de venir se heurter à la rareté des ressources naturelles (cf. *Les marchés des matières premières : évolution récente des prix et conséquences sur la conjoncture économique et sociale*, JO n°33 du 26 novembre 2008).

Ainsi, tous les facteurs ayant donné naissance à la crise sont-ils toujours là mais le monde n'est plus tout à fait le même : les pays développés sont affaiblis et lourdement endettés ; les pays « *émergents* » ont gagné un rang de premier plan aux niveaux économique (ils pèsent la moitié du PIB mondial en 2014, contre le quart en 2000) et politique (à travers le G20). Et surtout, la Chine, grande puissance de plus en plus reconnue au plan international, ne pourra faire perdurer sa stratégie de petit pays exportateur.

On aurait donc tort de croire que la « *sortie de crise* » soit pour demain. Elle risque, au contraire, d'être chaotique et relativement distante pour deux raisons qui tiennent à ce qu'il s'agit de « *la première vraie crise de la mondialisation* », selon la formule de Daniel Cohen (*Le Monde, Bilan économie*, 2010) : d'une part, la crise marque la faillite d'un certain mode de croissance ; elle est aussi la crise de notre modèle de développement.

1. La crise d'un mode de croissance

Comme l'a souligné Jean-Louis Levet au cours de son audition, la crise actuelle, au delà de ses aspects conjoncturels, est essentiellement due à des déséquilibres structurels profonds et correspond à la remise en cause d'un modèle de croissance qui reposait sur la consommation des ménages avec, pour « *moteur*

auxiliaire », leur endettement très important (aux États-Unis mais aussi dans des pays européens tels que le Royaume-Uni, l'Irlande ou l'Espagne). Il a ainsi cherché à montrer les limites du développement de la finance (et de l'extension à tous les secteurs de l'économie de la doctrine de « *la création de valeur pour l'actionnaire* »), de la flexibilité accrue du marché du travail (qui s'est surtout traduite par une précarisation accrue du salariat) et du dogme de la concurrence considérée comme le meilleur stimulant de l'innovation (alors que rien ne peut remplacer, selon lui, une réelle politique industrielle et scientifique).

Au total, il a souligné que le processus de désindustrialisation aux États-Unis était l'une des causes majeures, si ce n'est la principale, du déclenchement de la crise financière en s'étant traduit par la création, en substitution aux emplois industriels détruits, d'emplois de service peu qualifiés et précaires; le surendettement des ménages fut alors la réponse apportée pour éviter une trop forte baisse du pouvoir d'achat des classes moyennes et populaires. On assiste désormais à ce « *paradoxe redoutable* » que la baisse de la part des salaires dans l'ensemble de la valeur ajoutée (au bénéfice de la part des actionnaires) est pour beaucoup à l'origine de la crise mais que les principales conséquences négatives sont à notamment supportées par ces mêmes salariés à travers une hausse durable du chômage. Il a enfin insisté sur le fait qu'il existe schématiquement trois explications de la crise, chacune conduisant à privilégier des remèdes très différents :

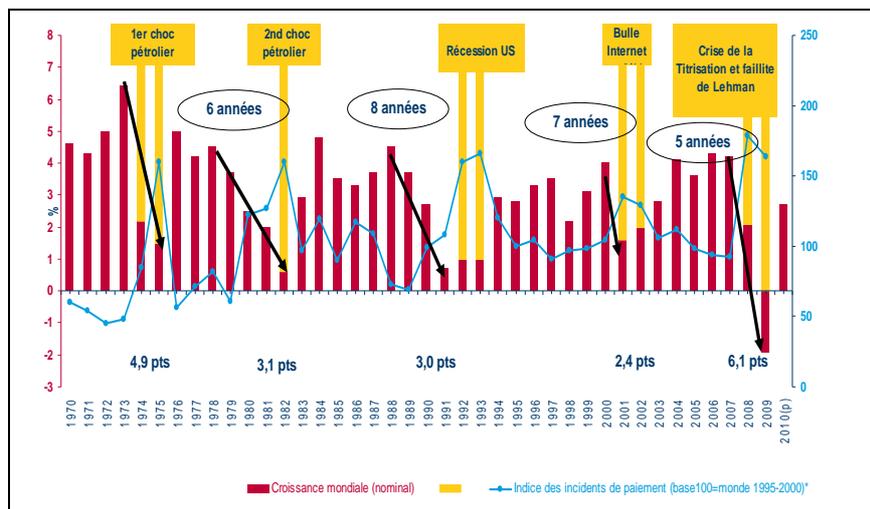
- la vision dominante au sein des milieux financiers - certes minoritaires mais aujourd'hui très influents - est celle d'une phase banale et provisoire, l'Etat n'ayant donc pas à intervenir ;
- la seconde hypothèse est celle d'une crise mondiale grave mais dont il serait possible de sortir grâce à une meilleure régulation du système financier et à la mise en œuvre de nouvelles technologies (notamment pour faire face au défi climatique : le « *capitalisme vert* ») ;
- enfin, les partisans d'un nouveau modèle qui cherchent des solutions pour éviter une aggravation des inégalités et rénover le lien entre l'économique, le social et l'environnemental.

Les avis de notre assemblée ont ainsi, dès 2004, mis en avant les exigences d'une mondialisation plus juste, la gravité des déséquilibres mondiaux et les dérives de la globalisation financière. La question n'était pas tant, à nos yeux, la possibilité d'une crise que le moment où les bulles immobilières et financières éclateraient. Loin d'être seulement conjoncturelle, la crise actuelle résulte, selon nous, des contradictions de la mondialisation : le gonflement de l'endettement public et privé dans les pays développés, l'ampleur des déficits jumeaux américains face aux excédents des pays émergents, la nécessité de répondre aux exigences d'un développement durable. La débâcle financière trouve son origine et s'intègre dans une crise systémique de l'économie mondiale, dominée par une logique « *court-termiste* » visant en priorité le rendement financier et la création de valeur boursière, au détriment du développement de l'entreprise. Cette rupture systémique traduit les déséquilibres résultant d'un processus composite :

- un partage des richesses plus défavorable aux salaires au plan mondial que lors de la phase d'essor de l'après guerre ;
- une distribution des revenus de plus en plus inégalitaire, avec une montée démesurée des rémunérations les plus élevées (aux États-Unis, la croissance des revenus du 1 % le plus riche a ainsi été de 265 % contre 42 % en moyenne) et l'augmentation du nombre de « *salariés pauvres* » ou de la précarité ;
- une affectation des profits à la distribution de dividendes au détriment de l'investissement productif (avec la montée des *hedge funds* et des LBO).

Surmonter cette crise implique nécessairement la définition d'un nouveau modèle de société nous incitant, en particulier, à modifier nos habitudes de production, de consommation et nos comportements. Ce sont notamment la financiarisation de l'économie et la recherche de la rentabilité immédiate du capital n'intégrant pas les aspects économiques, sociaux et humains qui doivent être remises en cause : Paul Volcker, ancien président de la Fed (1979-1987) et aujourd'hui proche collaborateur du président Obama va même jusqu'à déclarer que « *la seule innovation financière des 25 dernières années dont l'utilité sociale soit incontestable est le distributeur automatique de billets* ».

Graphique 18 : La 5^{ème} crise de crédit s'est achevée fin 2009



Source : François David, audition devant la section le 28 janvier 2010.

François David a bien montré au cours de son audition que de nouvelles « *bulles* » menacent déjà la reprise, liées notamment aux surcapacités en Chine, à la hausse des marchés boursiers et du cours des matières premières ainsi que, dans une moindre mesure, aux dettes publiques. Le principal risque en la matière concerne l'ensemble formé par le Portugal, l'Irlande, la Grèce et l'Espagne mais ceux-ci ne représentent que 3 % du PIB mondial et aucune perspective réelle de

« *faillite* » d'État (ou à tout le moins de défaut de paiements) n'est envisagé. Si l'on veut éviter qu'elles contribuent à renouveler les déséquilibres et les surendettements à l'origine de la crise actuelle, il est important que les politiques de relance et de réforme modifient la répartition des revenus pour réduire les inégalités dans chaque pays (en restaurant une certaine indexation des salaires sur la productivité, en modérant les exigences de taux de marge et en augmentant la part des profits réinvestis) et au niveau mondial (en augmentant l'épargne intérieure des pays financés par l'étranger et en basant davantage la croissance sur la consommation dans les pays excédentaires).

2. La crise d'un modèle de développement

La déception légitimement engendrée par l'issue du sommet de Copenhague ne saurait être considérée comme une surprise : les chefs d'Etat et de gouvernement n'ont pas réussi à prendre de décision contraignante en raison de leur horizon politique limité à quelques années, de l'absence de gouvernement mondial et des inégalités entre pays. Le seul résultat tangible aura donc été une pure déclaration de principe affirmant la nécessité de limiter la hausse des températures à 2° C sans aucune précision sur les moyens. Si un nouveau traité doit être conclu (ce qui est évidemment souhaitable), ce sera au mieux à la fin 2010, lors de la conférence de Mexico.

Cet échec doit toutefois être relativisé : l'ensemble des dirigeants des pays les plus puissants de la planète avaient fait le déplacement ; les positions se sont rapprochées, même si les divergences sont demeurées trop fortes pour concevoir un accord. Cela témoigne de la difficulté de faire face à des menaces globales, et ce pour trois raisons essentielles :

- la première tient au temps du politique qui n'est pas en phase avec le *tempo* écologique. Prendre des mesures difficiles au nom d'une menace lointaine suppose d'y être poussé par des convictions fortes, l'opinion publique, les médias ou par de puissants intérêts, qui vont plutôt en sens inverse (sauf quelques assureurs sensibles à la multiplication des catastrophes climatiques et les producteurs d'énergies renouvelables) ;
- la seconde tient à l'espace du politique : il n'existe pas de gouvernement mondial susceptible de coordonner les efforts des différents pays. Les Nations Unies ont joué un grand rôle dans la prise de conscience du changement climatique, notamment avec la mise en place du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) mais elles montrent leur limite pour l'adoption de décisions concrètes ;
- la troisième tient précisément au monde inégalitaire dans lequel nous vivons : les pays émergents ne voient pas au nom de quoi ils devraient réduire l'intensité énergétique de leur croissance, alors que leurs émissions de CO₂ par tête sont très inférieures à celles des pays riches ; ils revendiquent même le droit de rattraper le niveau de vie de ces derniers, auxquels ils reprochent d'être à l'origine de l'essentiel du

stock de gaz à effet de serre (GES). Ce type de raisonnement s'observe d'ailleurs aussi au niveau national.

On pourrait être tenté par un pessimisme sombre si n'existaient quelques raisons d'espérer : la sensibilisation de l'opinion publique progresse à l'échelle mondiale, pas seulement dans les pays riches, comme l'a montrée la mobilisation des ONG ; la nécessité de lier écologie et lutte contre les inégalités est de plus en plus reconnue ; enfin, un nombre croissant de décideurs politiques et économiques considèrent, dans l'esprit du rapport Stern (*Stern review on the economics of climate change*, 2006) que les gagnants seront ceux qui auront agi parmi les premiers pour réorienter leur économie dans un sens réellement soutenable.

L'enjeu est de dépasser une vision exclusivement économique du développement pour intégrer pleinement ses dimensions sociale et environnementale. Tant il est vrai que l'économie doit être mise au service de la qualité de la vie, ce qui inclut non seulement des éléments de progrès social mais aussi un autre rapport à la nature tenant compte du caractère fini de l'espace terrestre (cf. *La stratégie nationale de développement durable 2009-2013, op. cit.*).

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	La France et son environnement international.....	29
Tableau 2 :	Des "bulles" se reconstituent.....	63
Graphique 1 :	L'évolution du commerce international.....	30
Graphique 2 :	La conjoncture dans les économies avancées.....	31
Graphique 3 :	Evolution des incidents de paiement.....	32
Graphique 4 :	L'effet de la prime à la casse en Allemagne.....	34
Graphique 5 :	Les écarts de taux en France et aux Etats-Unis.....	40
Graphique 6 :	Les écarts de taux aux Etats-Unis.....	41
Graphique 7 :	Une économie en convalescence.....	42
Graphique 8 :	Une hausse des prix toujours contenue.....	44
Graphique 9 :	Des destructions d'emplois massives.....	45
Graphique 10 :	Une forte montée du chômage.....	46
Graphique 11 :	Une consommation qui résiste encore.....	48
Graphique 12 :	Des capacités de production encore très excédentaires.....	50
Graphique 13 :	Les perspectives concernant les déficits publics.....	54
Graphique 14 :	Une augmentation généralisée du niveau d'endettement des APU.....	55
Graphique 15 :	Les perspectives d'évolution du taux d'endettement d'ici 2013.....	56
Graphique 16 :	Un soutien massif à la liquidité bancaire.....	61
Graphique 17 :	Le taux de change euro-dollar.....	66
Graphique 18 :	La 5 ^{ème} crise de crédit s'est achevée fin 2009.....	71
Encadré 1 :	Haïti : un pays démuné frappé par un terrible séisme.....	37
Encadré 2 :	Les inégalités de revenus entre les DOM et la métropole.....	47
Encadré 3 :	La problématique de la maîtrise de la dette.....	57
Encadré 4 :	Le grand emprunt national.....	58
Encadré 5 :	L'état des finances publiques en France et les orientations gouvernementales.....	60
Encadré 6 :	Les avancées de l'assainissement du secteur financier :.....	62