

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

*LA CONJONCTURE
ÉCONOMIQUE
ET SOCIALE EN 2009*

2009
Rapport présenté par
M. Pierre Duhaucourt

MANDATURE 2004-2009

Séance des 26 et 27 mai 2009

**LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE
ET SOCIALE EN 2009**

**Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par M. Pierre Duharcourt
au nom de la section des questions économiques générales
et de la conjoncture**

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du mercredi 27 mai 2009.....	I - 1
Première partie - Texte adopté le 27 mai 2009	3
I - UNE CRISE SYSTÉMIQUE MONDIALE QUI APPELLE DES CHANGEMENTS PROFONDS	6
A - UNE RÉCESSION GÉNÉRALISÉE.....	6
B - UNE CRISE SYSTÉMIQUE.....	8
II - DES RÉPONSES ENCORE INSUFFISANTES.....	9
A - L'ASSAINISSEMENT DU SYSTÈME BANCAIRE N'EST PAS ENCORE ASSURÉ.....	9
B - DES RELANCES PLUS AUDACIEUSES SONT NÉCESSAIRES.....	11
C - ALLER PLUS LOIN DANS LA COOPÉRATION ET LA RÉGULATION INTERNATIONALES	13
III - LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE A BESOIN D'UN NOUVEAU SOUFFLE.....	16
A - UNE RÉCESSION AMORCÉE DÈS LE PRINTEMPS 2008	16
B - POUR D'AVANTAGE DE COHÉRENCE ET D'AMBITION DANS LA RELANCE	17
C - INTENSIFIER LES COORDINATIONS ET COOPÉRATIONS EN EUROPE	18
IV - RENFORCER LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE ET LA COHÉSION SOCIALE EN FRANCE.....	20
A - LES FLUCTUATIONS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE FACE À LA RÉCESSION	21
B - LES DÉFIS À RELEVER.....	23
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	29
ANNEXE À L'AVIS.....	59
SCRUTIN.....	59

RAPPORT présenté au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture par M. Pierre Duharcourt, rapporteur	II - 1
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I - UNE CRISE SYSTÉMIQUE DE L'ÉCONOMIE GLOBALISÉE.....	7
I - UNE CRISE DONT LES RACINES SONT ANCIENNES	7
A - LE RETOURNEMENT DE LA CONJONCTURE QUI MARQUE LA CRISE A ÉTÉ PRÉCIPITÉ PAR LA COMBINAISON D'UN DOUBLE CHOC.....	7
B - UNE CRISE SYSTÉMIQUE.....	11
C - L'APPARITION ET LA DIFFUSION DE LA RÉCESSION.....	13
II - DES PLANS DE SAUVETAGE DU SYSTÈME BANCAIRE AUX PLANS DE RELANCE.....	19
A - LES PROBLÈMES DU SAUVETAGE DES BANQUES.....	19
B - LES EXIGENCES ET LES CONTRADICTIONS DE LA RELANCE	26
1. La relance américaine.....	26
2. Les initiatives dans les autres régions du monde (hors Union européenne).....	28
III - L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE DANS LES PRINCIPALES RÉGIONS DU MONDE (HORS UNION EUROPÉENNE).....	31
1. États-Unis.....	32
2. Amérique latine.....	36
3. Asie.....	37
4. Afrique.....	40
5. Proche-Orient.....	42
IV - LES EXIGENCES DE COORDINATION ET DE COOPÉRATION	46
A - LES ENGAGEMENTS DES G20 DE WASHINGTON ET DE LONDRES	46
B - LA NÉCESSITÉ DE COORDINATION POUR ÉVITER LA TENTATION PROTECTIONNISTE ET LES MOUVEMENTS EXCESSIFS DES TAUX DE CHANGE.....	49

C - LES EXIGENCES DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET DE LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT	51
CHAPITRE II - LES INCERTITUDES EUROPÉENNES.....	55
I - UN DYNAMISME INSUFFISANT ET UNE ENTRÉE EN RÉCESSION AMORCÉE ANTÉRIEUREMENT À L'ÉCLATEMENT DES BULLES.....	55
A - LA PANNE DE LA CROISSANCE EN EUROPE.....	55
B - UNE RÉCESSION QUI A COMMENCÉ AU PRINTEMPS 2008 ..	56
II - LE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉCESSION	59
A - LA CONJONCTURE DANS LA ZONE EURO.....	59
1. En Allemagne.....	59
2. En Italie	61
3. En Espagne.....	62
4. Dans les autres membres de la zone euro	63
B - LA CONJONCTURE DANS LES AUTRES PAYS MEMBRES DE L'UNION.....	65
1. Au Royaume-Uni	65
2. Les pays d'Europe centrale et orientale.....	68
C - LES CONSÉQUENCES SUR LES COMPTES PUBLICS ET SUR LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE.....	71
1. Une aggravation des déficits publics	72
2. Une montée très sensible de l'endettement	72
III - LA COORDINATION DES MESURES DE RELANCE : RÉALITÉ OU FICTION ?	74
A - LES PLANS DE SOUTIEN DES BANQUES	74
1. Au Royaume-Uni	75
2. En Allemagne.....	76
3. La recapitalisation des banques dans les autres pays européens.....	77
B - LES RELANCES BUDGÉTAIRES	79
1. Le plan de relance britannique.....	80
2. Deux plans de relance successifs en Allemagne.....	81
3. Italie : un décalage entre les annonces et l'action de relance réelle de l'économie.....	82
4. Une succession de plans de relance en Espagne.....	83

IV - LES DIFFICULTÉS DE COORDINATION EN EUROPE ET L'EXIGENCE D'UN RENFORCEMENT DES COOPÉRATIONS	85
A - LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE : ARTICULATION ENTRE ZONE EURO ET ENSEMBLE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	85
B - AVANTAGES ET RISQUES DE LA ZONE EURO	86
C - PERSPECTIVES DE POLITIQUE ET DE RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRES	87
1. La politique agricole.....	87
2. L'énergie	89
3. L'action en faveur des PME	92
4. La politique communautaire en matière de recherche	93
5. L'exigence de développement des coopérations industrielles, notamment dans les secteurs automobile ou aéronautique.....	94
CHAPITRE III - LA CRISE EN FRANCE	95
I - LA FRANCE EN RÉCESSION	95
A - DE LA PANNE À LA RÉCESSION.....	96
B - LES HÉSITATIONS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE	102
1. De la relance par la demande à la relance par l'investissement....	102
2. Le report de l'assainissement des finances publiques	103
3. Les déséquilibres accrus du marché du travail provoquent la réactivation du traitement social du chômage	105
4. Une nouvelle approche de l'insertion	108
II - SOUTIEN DES BANQUES ET RELANCE	111
A - LES MESURES DE SAUVETAGE DU SYSTÈME BANCAIRE.....	111
B - LES MESURES DE RELANCE.....	114
1. Les mesures de soutien de l'activité préalables au plan de relance.....	114
2. Le « <i>plan de relance</i> » de décembre 2008	115
3. De nouvelles mesures de relance en février 2009.....	117

III - LES DÉFIS À RELEVER.....	119
A - CONCILIER POLITIQUE CONTRA-CYCLIQUE ET RELÈVEMENT DE LA CROISSANCE POTENTIELLE.....	119
B - LA « <i>CROISSANCE VERTE</i> », UNE OPPORTUNITÉ ET NON UNE CONTRAINTE FACE À LA CRISE.....	124
C - ÉLABORER DES RÉFORMES EN S'APPUYANT SUR UN RÉEL DIALOGUE SOCIAL ET SUR UN ACCOMPAGNEMENT MACROÉCONOMIQUE APPROPRIÉ ..	126
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	131

AVIS

adopté par

**le Conseil économique, social et environnemental
au cours de sa séance du mercredi 27 mai 2009**

Première partie
Texte adopté le 27 mai 2009

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 du projet d'avis sur *La conjoncture économique et sociale en 2009*¹ a été confiée à M. Pierre Duharcourt.

*
* *

La survenue de la crise financière et la récession majeure qui est amorcée ne constituent malheureusement pas une surprise si l'on s'en réfère aux précédents avis du Conseil économique, social et environnemental. Les travaux de notre assemblée ont mis en avant, dès 2004, les exigences d'une mondialisation plus juste, la gravité des risques provoqués par les déséquilibres mondiaux et les dérives de la globalisation financière. La question qu'elle posait n'était pas tant la possibilité d'une crise que le moment où les déséquilibres (déficits jumeaux américains, endettement massif dans certains pays développés, excès d'épargne dans des pays comme la Chine) et les bulles immobilières et financières éclateraient. On pouvait d'ailleurs craindre que, plus ce moment était différé, plus ses conséquences risquaient d'être graves. L'avis adopté l'an passé (*La conjoncture économique et sociale en 2008*, rapporteur : Marie-Suzie Pungier) considérait déjà que la crise des *subprimes* pouvait déboucher sur une crise économique mondiale.

Aujourd'hui, les réactions doivent être à la hauteur de l'ampleur de cette crise structurelle avec - au-delà des mesures d'urgence déjà prises et qui devront sans doute être renforcées - la nécessité d'encadrer les logiques purement financières ayant conduit à la situation actuelle et de remédier aux graves déséquilibres de l'économie mondialisée. Pour ce qui concerne plus particulièrement l'Union européenne (UE), il apparaît qu'elle a de nouveau fait preuve de manque de réactivité et d'une timidité excessive en matière monétaire et surtout de coordination des politiques de relance. Enfin, un rééquilibrage de la politique économique et sociale de notre pays semble indispensable pour, simultanément, amortir les effets de la crise, hâter la reprise et préparer durablement l'avenir.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 137 voix contre 30 et 29 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

I - UNE CRISE SYSTÉMIQUE MONDIALE QUI APPELLE DES CHANGEMENTS PROFONDS

Loin d'être seulement conjoncturelle, la crise actuelle résulte de l'éclatement de contradictions nouvelles dans la mondialisation : croissance reposant sur le gonflement de l'endettement (favorisé par le recours systématique à « l'effet de levier »), montée des pays émergents et de leurs fonds souverains, transformation de la division internationale du travail pesant sur l'évolution et la structure de l'emploi dans les pays développés, nécessité de faire face au changement climatique et plus généralement aux exigences d'un développement durable. Jusqu'à une époque récente, des organismes comme l'Organisation internationale du travail (OIT) soulignaient les inégalités que pouvait entraîner le processus de mondialisation mais nombreux étaient ceux qui l'analysaient comme un « jeu à somme positive ». Cette analyse est remise en cause dans la phase actuelle et l'aggravation des inégalités (entre régions du monde et dans les pays riches comme dans les pays émergents) conduit à prendre au sérieux la thèse considérant que les « perdants » - aujourd'hui ou demain - deviennent plus nombreux que les « gagnants ».

A - UNE RÉCESSION GÉNÉRALISÉE

L'entrée en récession a résulté d'un double choc. La flambée des prix du pétrole, des matières premières et des prix alimentaires sanctionnait un mode de croissance dévoreur de ressources rares. Elle a fait réapparaître des tensions inflationnistes, augmentant les coûts de production et pesant sur le pouvoir d'achat dans les pays consommateurs. Les premières difficultés financières sont apparues dès 2006 avec le retournement du marché immobilier américain et les débuts de la crise des *subprimes*. Les craquements du système bancaire et financier se sont manifestés à partir de l'été 2007, marqué par la banqueroute de *Bear Stearns*. La conjugaison de ces deux chocs était porteuse, au plan mondial, de tendances récessives dès le début 2008. Les événements se sont précipités avec la secousse de septembre 2008 provoquée par la faillite retentissante de *Lehman Brothers*.

L'intensification et la propagation du choc bancaire et financier au niveau international, reflétant l'explosion d'un système fondé sur un excès d'endettement, ont atteint les détenteurs de « produits structurés » et ont provoqué un enchaînement fatal affectant l'ensemble des banques qui étaient acculées à reprendre dans leur bilan des créances douteuses et à provisionner des moins values latentes. La défiance généralisée (aggravée par les problèmes de lisibilité et de traçabilité posés par les instruments dérivés) a bloqué le marché interbancaire et sa répercussion sur le marché de l'assurance contre les risques de défaut a joué un rôle amplificateur. Le marasme et les faillites bancaires se sont répercutés en une panique boursière que la globalisation financière a diffusée sur l'ensemble des places du monde (y compris celles des pays émergents).

Ce choc a exercé sur la « *sphère réelle* » des effets rapides et généralisés. La crise boursière a découragé les financements d'investissements par émission d'actions ou d'obligations et a modifié les arbitrages par « *fuite vers la qualité* ». Le resserrement du crédit s'est traduit à la fois par une hausse du niveau des taux, l'exigence de primes de risque élevées et un rationnement touchant plus particulièrement les entreprises jugées les plus fragiles (notamment les petites et moyennes) ainsi que les ménages. S'y est ajouté un effet de richesse négatif provoqué par la dévalorisation des actifs immobiliers puis financiers.

Les premiers secteurs touchés ont été ceux dont la demande est conditionnée par le crédit ou dont les difficultés de financement ont conduit à différer les projets d'investissements. La chute de l'activité de ces secteurs s'est étendue à l'ensemble de l'économie. Un effet multiplicateur négatif s'est ainsi développé, passant par l'évolution des revenus des ménages et se diffusant par l'intermédiaire des échanges internationaux, selon un processus en cascade entraînant la chute de la demande globale.

La crise bancaire et boursière a gagné l'ensemble des places financières et le renversement de conjoncture a atteint toutes les parties du monde, démentant ainsi l'idée de « *découplage* » entre pays développés (États-Unis et Union européenne notamment) et entre ceux-ci et les pays émergents, le dynamisme de ces derniers étant également entamé. La responsabilité des États-Unis est majeure dans le déclenchement de la crise, mais on peut craindre aujourd'hui une récession au moins aussi marquée en Europe. Les pays en développement - bien que moins directement touchés par la crise financière - sont en fait plus vulnérables que d'autres, du fait de la chute des envois de fonds de leurs ressortissants à l'étranger et des prêts dont ils peuvent bénéficier.

La récession a inversé l'évolution du cours des matières premières dont la chute a permis un rapide dégonflement de la hausse des prix qui desserre la tension sur le pouvoir d'achat et exerce ainsi un certain effet compensateur dans le développement de la récession. Mais la crainte de la stagflation a fait place à celle de la déflation.

De même qu'ils n'avaient pas vu venir la crise, la plupart des analystes en ont ensuite sous-estimé la gravité. Les révisions à la baisse successives des instituts de conjoncture témoignent d'une prise de conscience progressive de la réalité de la spirale récessive. Le Fonds monétaire international (FMI) estime, dans son « *Panorama économique mondial* » publié en avril dernier que l'activité mondiale devrait se contracter de 1,3 % en moyenne annuelle en 2009 pour la première fois depuis soixante ans (il prévoyait encore une progression du PIB mondial de 3 % en octobre dernier). Les économies les plus avancées pourraient connaître une contraction de 3,8 % (-2,8 % pour les États-Unis, -4,2 % pour la zone euro et -6,2 % pour le Japon) que la faible croissance d'ensemble des pays émergents et en développement (1,6 %, avec 6,5 % pour la Chine, 4,5 % pour l'Inde, 2 % pour l'Afrique, mais -1,5 % pour l'Amérique latine) ne suffirait pas à compenser.

► **La question est à présent de savoir à quel moment sera « touché le fond » et si un rebond pourra déboucher sur une véritable reprise de l'activité.**

B - UNE CRISE SYSTÉMIQUE

Les événements actuels revêtent un caractère inédit : du fait de la globalisation, la crise est apparue immédiatement comme une crise mondiale du capitalisme qui appelle, non seulement sa « *moralisation* » mais aussi des changements structurels profonds.

La crise financière en elle-même peut être qualifiée de systémique, avec la particularité que, contrairement à certaines des crises financières récentes, elle est partie du cœur même, les États-Unis. Mais elle s'intègre dans une crise structurelle de l'ensemble de l'économie mondiale, dominée par une logique « *court-termiste* » visant la « *création de valeur* » pour l'actionnaire, lequel exige un retour sur capitaux (*return on equity*, ROE) de l'ordre de 15 % l'an incompatible avec une croissance de l'économie réelle de l'ordre de 2-3 %.

Cette crise systémique est la conséquence d'un double processus qui bloque le potentiel de développement. La première tendance est celle - au niveau mondial - d'un partage des richesses créées plus défavorable aux salaires que lors de la longue phase d'essor de l'après guerre et - au sein même des revenus salariaux - d'une distribution de plus en plus inégalitaire, avec une plus grande montée des rémunérations des salariés les mieux payés et l'augmentation du nombre de « *salariés pauvres* » ou de la précarité. La pression sur les salaires, notamment ceux des catégories modestes, explique ainsi, en particulier aux États-Unis, le gonflement de l'endettement des ménages pour financer, non seulement leur investissement, mais d'abord leur consommation. La seconde tendance, plus récente, est celle d'une affectation des profits des sociétés qui privilégie la distribution de dividendes au détriment de l'investissement productif. Pour la France, les données du « *rapport Cotis* » montrent que les dividendes ont représenté 16 % de l'excédent brut d'exploitation des entreprises en 2007, contre 7 % en 1993, et que la dispersion des rémunérations s'est accentuée au bénéfice des très hauts salaires.

Du fait de son intensité, la crise actuelle conduit à évoquer **le spectre de la crise de 1929** : on doit cependant souligner que son développement est cette fois plus rapide que lors de l'entre-deux guerres, mais que l'on peut espérer que les politiques mises en œuvre permettront que l'ampleur et la durée en soient moindres. Une hypothèse peut-être plus pertinente - même si les réactions des autorités sont aujourd'hui plus promptes et susceptibles d'efficacité - est l'entrée (mais cette fois-ci au niveau mondial) dans **un scénario du type de la déflation japonaise des années 1990** dans lequel la politique monétaire ne suffit pas pour sortir de la « *trappe à liquidités* ».

► **Les perspectives de « sortie de crise » dépendent de la capacité des mesures de restauration du système de crédit et de soutien de l'activité à susciter la reprise. Mais la pérennité de cette dernière est conditionnée à la mise en œuvre de changements structurels susceptibles de modifier le régime de croissance antérieur.**

II - DES RÉPONSES ENCORE INSUFFISANTES

Au début de l'année 2008, la plupart des pays - polarisés sur le risque inflationniste - pratiquaient un *policy mix* (c'est-à-dire une combinaison des politiques monétaires et budgétaires) plutôt restrictif à l'exception des États-Unis, qui avaient procédé à une première relance budgétaire. Dès le second semestre, la gravité de la crise bancaire a conduit d'abord à des interventions monétaires de plus en plus fortes puis à des plans de sauvetage du système bancaire. La nécessité de plans de soutien de l'activité est également rapidement apparue pour tenter de faire face à la récession. Mais ces mesures immédiates doivent être complétées par des dispositifs à plus long terme portant sur la régulation monétaire, financière et macro-économique, ainsi que par des transformations portant sur le mode de croissance lui-même.

A - L'ASSAINISSEMENT DU SYSTÈME BANCAIRE N'EST PAS ENCORE ASSURÉ

Une tentation au début de la crise financière et bancaire a été de penser que la sanction du marché pouvait provoquer l'assainissement jugé nécessaire et que secourir sans précaution tel établissement ayant failli pouvait entraîner un risque d'« *aléa moral* » (phénomène qui se produit lorsque la fourniture d'une garantie contre un risque encourage justement un comportement moins prudent). Et il était difficile de faire admettre à l'opinion publique - à qui étaient révélées les rémunérations faramineuses des dirigeants des établissements financiers et des *traders* - que le contribuable vienne finalement payer pour sauver de la faillite les bénéficiaires de la bulle spéculative. La panique provoquée en septembre 2008 par le refus des autorités américaines d'éviter la faillite de *Lehman Brothers* a cependant conduit à prendre conscience qu'**il était nécessaire de prendre des mesures pour tenter d'éviter un effondrement par effet de domino de l'ensemble du système bancaire conduisant à étrangler ses clients.**

Bien qu'ils soient très variables, les différents plans de sauvetage ont eu comme point commun de combiner le rôle des banques centrales comme prêteur en dernier ressort et des États comme emprunteur en dernier ressort. Ce qui a été analysé comme un « *retour de l'État* » s'est donc d'abord traduit par une « *socialisation des pertes* » dont le coût et l'impact sont encore imprécis.

Les modalités et l'articulation des interventions des États et des banques centrales ne se sont pas effectuées partout de la même manière. Dès avant l'été, la Réserve fédérale (Fed, la banque centrale des États-Unis) comme la Banque centrale européenne (BCE) ont injecté massivement des liquidités sur les marchés. Mais, alors que la Fed amorçait rapidement la baisse de son taux directeur, la BCE a attendu pour le faire : on a pu y trouver la confirmation de la thèse selon laquelle elle était moins réactive que sa consœur américaine ; cela ne doit pas faire oublier que le laxisme de cette dernière devant l'exubérance des marchés financiers a largement contribué au gonflement de la bulle financière. De telles baisses touchent maintenant à leur limite et les banques centrales sont amenées à devoir « *innover* » et à trouver des modalités non conventionnelles (injection de liquidités auprès des banques, achats de titres publics ou privés y compris risqués ou même de créances immobilières) pour soutenir l'économie. Les Trésors publics, quant à eux, ont eu à utiliser successivement divers modes d'action : garantir les dépôts et les prêts des banques, les recapitaliser, les aider à se débarrasser de leurs « *actifs toxiques* » (avec le problème du prix de leur rachat).

Les banques centrales sont (presque toutes) indépendantes des États et la vocation des premières est, en principe, de rendre l'économie plus liquide alors que celle des seconds serait de permettre la solvabilité des institutions financières. Mais l'imbrication de ces deux objectifs a rendu nécessaires des concertations et des coordinations, telles que l'achat massif de bons du Trésor par les banques centrales qui peut être considéré comme une soumission de ces dernières à la politique des États. L'intervention des gouvernements s'est traduite notamment par des emprunts dont l'ampleur alourdit la dette publique, même s'ils ont été effectués à des taux suffisamment bas pour espérer rentabiliser les prêts qu'ils ont permis de financer. La masse de ces emprunts publics pèse sur le marché des fonds prêtables et pourrait ultérieurement contribuer à la hausse des taux d'intérêt.

Il faut souligner que, même si des informations mutuelles ont été fournies sur les différents plans de sauvetage mis en œuvre, leur élaboration est restée à l'initiative de chaque État. De ce fait, les modalités des aides, et donc la nature des contreparties demandées, présentent des nuances, parfois non négligeables. Dans certains cas (États-Unis ou Royaume-Uni), le sauvetage des banques s'est manifesté par des prises de participation et donc un droit direct de contrôle des pouvoirs publics, en même temps que des fonds souverains prenaient position dans leur capital. Dans d'autres cas (France), il s'agit simplement de garanties ou de prêts (parfois intégrés aux fonds propres) et l'État ne peut que demander certaines contreparties, formuler des recommandations et donner son avis sur l'usage de ces aides par les banques.

► À la fin 2008, 3 000 milliards de dollars (dont 500 en capital) avaient été annoncés dans le monde par les pouvoirs publics pour sauver le système bancaire. Et **il semble bien que, pour l'avenir proche, un nouveau soutien soit encore nécessaire pour apurer le bilan des banques et permettre - au-delà du marché interbancaire - une relance des crédits**. Le FMI chiffre à 4 000 milliards de dollars la facture de la crise pour le système financier mondial. La restauration du système bancaire et du crédit suppose que soit réglé le problème des actifs toxiques, en les cantonnant et en répartissant équitablement entre État et investisseurs les pertes actuelles ou potentielles et les recettes futures.

Parallèlement, on peut d'ores et déjà constater que ce secteur aura connu une recomposition majeure : sur les six premières banques mondiales en termes de capitalisation boursière, trois sont désormais chinoises ; des fonds souverains sont entrés dans le capital d'importantes banques occidentales.

B - DES RELANCES PLUS AUDACIEUSES SONT NÉCESSAIRES

Les relances budgétaires sont indispensables pour pallier la défaillance de la demande privée mais il importe qu'elles soient coordonnées et il est souhaitable que l'impulsion soit donnée essentiellement par les pays qui disposent le plus de marges de manœuvre. C'est pour cette raison que l'initiative d'un plan de relance d'une grande ampleur en Chine a été unanimement saluée. Mais il semblerait qu'elle soit maintenant tentée de laisser baisser le yuan pour soutenir ses exportations.

Un paradoxe est que le deuxième pays à mettre en œuvre un plan de relance d'envergure, les États-Unis, est pourtant déjà massivement endetté alors que la nouvelle dynamique mondiale à enclencher suppose justement une réduction relative de la demande intérieure américaine.

Alors que l'UE était déjà moins dynamique et que la panne de croissance y avait été constatée (notamment en France) bien avant l'éclatement de la crise financière, la relance y apparaît plus modeste et en deçà des recommandations du FMI, bien que les niveaux moyens de déficit et de dette publics y étaient relativement modérés.

► Les plans de relance de l'activité qui se sont multipliés au cours des derniers mois afin de faire face à la dégradation de la conjoncture prennent des modalités très différentes d'une économie à l'autre. Certains privilégient les investissements publics ou apportent des aides à l'investissement privé, d'autres visent prioritairement à soutenir le revenu des ménages par des allègements fiscaux et/ou des aides sociales. **Un équilibre entre les mesures qui préparent l'avenir et les dépenses qui peuvent avoir un impact plus immédiat sur la conjoncture économique est nécessaire.**

On peut noter un certain écart entre les montants annoncés par les autorités et les estimations que l'on peut faire des mesures nouvelles effectivement engagées. Dans une note élaborée en mars, le FMI parvient ainsi à des chiffres en retrait sur les annonces mais qui confirment cependant la plus grande ampleur des plans chinois et américains par rapport aux plans japonais ou européens. Pour l'ensemble des pays membres du G20, la relance atteindrait environ 780 milliards de dollars (600 milliards d'euros) en 2009, soit 1,8 % du PIB, et environ 590 milliards de dollars (450 milliards d'euros) en 2010, soit 1,3 % du PIB. Cet effort moyen recèle des différences importantes entre la Chine (avec un effort de 3,2 % du PIB en 2009 et de 2,7 % en 2010), les États-Unis (respectivement 2 % et 1,8 %), le Japon (1,4 % et 0,4 %) et les membres européens du G20 (1 % et 0,8 %). Ces écarts sont toutefois atténués si on tient compte des « *stabilisateurs automatiques* », résultant des filets de sécurité apportés par la protection sociale, plus présents en Europe.

► D'une manière générale, si l'on veut éviter qu'elles contribuent à renouveler les déséquilibres et les surendettements qui sont à l'origine de la crise actuelle, **il est important que les politiques de relance et de réforme contribuent à modifier la répartition des revenus** pour réduire les inégalités dans chaque pays (en acceptant de modérer 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 qui sont financés par l'étranger - tels que les pays anglo-saxons - et, au contraire, en basant la croissance sur la demande intérieure dans les pays excédentaires). Le président Obama a indiqué, avant la dernière réunion du G20, qu'il fallait en finir avec « *la dépense frénétique des Américains* » et le renforcement des mesures prudentielles dans le secteur financier devrait y contribuer.

Parallèlement, la croissance des grands pays émergents - au premier rang desquels figure bien entendu la Chine - devra, elle aussi, se réorienter pour que la demande interne, et notamment la consommation, puisse prendre le relais des exportations comme principale contribution à leur croissance.

La mise en place ou la consolidation de la protection sociale peut inciter les pays excédentaires à diminuer leur taux d'épargne et permettre de renforcer le jeu des stabilisateurs automatiques là où ils sont insuffisants.

► Le soutien à la conjoncture conduit les différents gouvernements à augmenter le niveau de leur intervention budgétaire. La question est déjà posée d'envisager, quand surviendra une reprise, des hausses de prélèvements pour assurer la soutenabilité des finances publiques qui soient cohérentes avec les exigences de changements structurels soulignées précédemment. **Si elles ne sont pas accompagnées par les transformations structurelles nécessaires, les mesures de soutien des banques ou de relance budgétaire, dont les effets sur la conjoncture sont encore insuffisants, risquent plus tard de déboucher sur une situation où se retrouveront les racines de la crise actuelle.**

C - ALLER PLUS LOIN DANS LA COOPÉRATION ET LA RÉGULATION INTERNATIONALES

La déclaration du G20 du 2 avril 2009 réalise un compromis entre ceux qui mettaient l'accent sur un effort de relance plus soutenu et ceux qui privilégiaient la mise en œuvre des réformes de la sphère financière. Elle annonce sur ce dernier point des mesures qui effectuent un premier pas dans un sens conforme aux préconisations avancées par notre assemblée (*La crise bancaire et la régulation financière*, rapporteurs : Monique Bourven et Yves Zehr, mars 2009). Cet accord, avec les engagements financiers pris et les réformes engagées (supervision des marchés financiers, modification des normes comptables, surveillance des agences de notation), peut susciter un « *choc de confiance* ». Mais l'application de nombre de décisions demande à être précisée (les sanctions contre les paradis fiscaux, au delà des intentions affichées par le G20, ou le contrôle des fonds spéculatifs, par exemple), les conditions d'un assainissement du système bancaire ne sont pas assurées, tandis que le rôle et les moyens accrus - un montant supplémentaire de 1 100 milliards de dollars a ainsi été annoncé - donnés au FMI (dont la réforme des quotas est reportée à 2011), à la Banque mondiale et aux banques régionales de développement posent la question de la logique de leurs interventions.

► On peut regretter que n'ait pas été traitée la question de **la réforme du système monétaire international** et des moyens de remédier aux dysfonctionnements résultant de l'hégémonie du dollar, certaines voix - y compris récemment la Chine ou même la Russie - suggérant l'adoption d'une monnaie mondiale. La période qui s'ouvre sera très vraisemblablement marquée par une grande incertitude sur le dollar dont la tendance à la baisse pourrait devenir rapidement intenable pour l'euro mais aussi pour les principaux pays détenteurs de réserves de change, à commencer par la Chine (dont la gestion du taux de change du yuan est cependant très problématique). Notre pays ne saurait être absent de ce débat et doit désormais intervenir pour que les instances européennes se préoccupent de cet enjeu et que l'Union se dote enfin d'une politique de change affirmée.

Les réformes nécessaires passent par celle des institutions internationales elles-mêmes (FMI et Banque mondiale notamment dans lesquels devraient rapidement s'appliquer les réformes décidées en 2008 sur le poids des différents pays) et une large concertation ne pouvant se limiter à la sphère du G20 (même si celui-ci représente 85 % du PIB mondial et si étaient invités à Londres deux représentants des pays africains).

► Les questions - notamment dans les pays émergents - des droits des travailleurs, tels qu'ils sont définis en particulier par les recommandations de l'OIT, doivent être évoquées dans le cadre de négociations multilatérales permanentes. Cet élargissement des thèmes de concertation va de pair avec une ré-articulation du rôle des instances internationales (Organisation des Nations unies - ONU -, OIT, Organisation mondiale du commerce - OMC) permettant de mieux lier les trois aspects - économique, social, environnemental - du développement durable.

► Les participants au sommet du G20 de Londres ont réaffirmé la nécessité de ne pas renouveler « *les erreurs historiques du protectionnisme des époques précédentes* » et ont pris l'engagement de s'abstenir de dresser de nouvelles barrières à l'investissement, à l'échange de biens et services ou encore d'adopter des mesures qui entraveraient les mouvements de capitaux. Ils ont ainsi souhaité une conclusion positive au cycle de Doha organisé par l'OMC, sans évoquer les problèmes qui ont entraîné son blocage jusqu'à présent.

Cela ne doit pas conduire à renvoyer à plus tard le traitement des déséquilibres profonds des échanges internationaux engendrés par les effets de domination et par les excès de l'endettement des États-Unis (dont le déficit de la balance des paiements courants dépasse 700 milliards de dollars chaque année).

► **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.** La flambée temporaire des prix agricoles n'avait pas eu le temps d'engendrer une augmentation de la production dans les pays pauvres et l'insécurité alimentaire s'est encore aggravée : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que la faim touche maintenant près d'un milliard de personnes dans le monde.

Les sommes nécessaires sur ce plan sont faibles si on les compare aux montants évoqués pour le sauvetage des banques et la relance des économies nationales. La Banque mondiale a proposé de consacrer 0,7 % du montant des plans de relance des pays riches à un « *Fonds de soutien* » pour les États les plus pauvres. Le FMI avait préconisé une aide d'urgence de 25 milliards de dollars pour soutenir 22 pays à bas revenus, la plupart africains. Le dernier G20 a annoncé une aide globale de 50 milliards de dollars pour l'ensemble des pays en développement et pris la décision de vendre une partie du stock d'or du FMI (pour un montant d'environ 6 milliards de dollars) afin de financer l'aide aux pays les plus pauvres. Notre assemblée souhaite des mesures plus ambitieuses : 75 milliards d'euros annuels pour doubler l'aide publique aux pays en développement, conformément à la décision prise au G8 de Gleneagles (2005), et atteindre le seuil de 0,7 % du PIB, un plan d'un montant de 30 milliards de dollars par an demandé par la FAO pour lutter contre la famine.

► La récession a provoqué un recul du prix des matières premières qui exerce un effet compensateur pour le pouvoir d'achat dans les pays consommateurs mais affaiblit le signal que donnait la montée de ces prix sur l'exigence d'un autre mode de développement. **Pourtant, les investissements (et les créations d'emplois associées) à déployer pour un mode de développement plus durable représentent une opportunité considérable pour le soutien immédiat de l'activité tout en préparant l'avenir.**

Le « *paquet énergie-climat* » adopté par les 27 pays de l'Union européenne en décembre 2008 affiche des objectifs relativement ambitieux mais il reste à savoir si les nombreux compromis qui ont été nécessaires pour parvenir à cet accord et en faciliter la mise en œuvre permettront réellement de les atteindre. L'enjeu de la conférence de Copenhague (décembre 2009) sera de parvenir à 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 et, en particulier, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.** La déclaration du G20 de Londres, qui engage aussi en principe les grands pays émergents qui y ont participé (Chine, Inde, Russie, Brésil...), peut sembler encourageante quand elle affirme un « *engagement à faire face à la menace d'un changement climatique irréversible, sur la base du principe de responsabilités communes mais différenciées* ». Il existe des raisons d'espérer une attitude plus constructive des États-Unis, le nouveau Président ayant fait adopter un plan de relance orienté vers une croissance « *plus verte* » et ayant présenté au Congrès un projet de loi ambitieux sur l'énergie, mais on peut craindre que ces nouvelles orientations ne soient pas concrétisées d'ici la tenue de la conférence.

► **Une autre urgence est de faire face à la menace d'une crise de l'eau** : 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. Le Forum mondial tenu en mars 2009 à Istanbul s'est achevé dans la déception, due notamment à l'opposition de la délégation américaine à la reconnaissance d'un droit humain fondamental à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, dont sont aujourd'hui privées 1,5 milliard de personnes dans le monde.

III - LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE A BESOIN D'UN NOUVEAU SOUFFLE

La crise a frappé les pays de l'Union et, en particulier, de la zone euro, à un moment où ceux-ci étaient déjà aux prises avec un essoufflement de leur croissance.

A - UNE RÉCESSION AMORCÉE DÈS LE PRINTEMPS 2008

Déjà peu dynamique auparavant, la croissance européenne avait été affectée par la montée rapide du prix des matières premières et celle du cours de l'euro. Comme, au moins dans la zone euro, les politiques budgétaires étaient peu actives et la politique de la BCE, par crainte - injustifiée - d'« *effets de second tour* » (c'est-à-dire, notamment, d'une hausse des salaires), restait restrictive, la dégradation de la conjoncture européenne s'est manifestée dès le début 2008. Au troisième trimestre 2008, l'UE et la zone euro sont entrées pour la première fois en récession technique, puisqu'elles ont connu une baisse de leur PIB pendant deux trimestres consécutifs (même si le chiffre en France a été très légèrement positif). En 2009, selon *Consensus forecasts* d'avril, leur PIB en volume devrait chuter brutalement, de 3,2 % pour l'UE, et de 3,4 % pour la zone euro (4 % selon la Commission européenne). Le recul de l'inflation (0,6 % sur un an en mars) pourrait cependant jouer un certain rôle compensateur dans le développement de la récession.

La situation du marché de l'emploi a commencé à se détériorer dans la plupart des États membres en 2008 et la décroissance de l'emploi devrait s'amplifier cette année : 8,5 millions d'emplois seraient ainsi supprimés dans l'Union en 2009-2010 selon la Commission européenne. Le taux de chômage (8,3 % au sein de l'UE et 8,9 % dans la zone euro en mars 2009) monte très rapidement. Il devrait atteindre 9,4 % pour l'UE et 9,9 % pour la zone euro en 2009 et poursuivre son ascension en 2010 (jusqu'à 10,9 % pour l'UE et 11,5 % pour la zone euro).

La récession touche pratiquement tous les pays et plus particulièrement l'Allemagne dont l'économie est principalement tirée par les exportations. La crise a sonné la fin des « *miracles* » irlandais et, hors de l'UE, islandais. Certains pays d'Europe centrale et orientale se trouvent aujourd'hui en grande difficulté car ils subissent une répercussion très forte de la crise financière et la montée des écarts de taux des obligations (*spreads*) illustre la perception par les marchés de l'importance du risque de défaut de leurs États : outre l'Irlande, la Lettonie, la Hongrie, la Roumanie et la Pologne ont dû faire appel à l'aide du FMI.

B - POUR D'AVANTAGE DE COHÉRENCE ET D'AMBITION DANS LA RELANCE

En octobre 2008, le sommet de l'Eurogroupe (pays membres de la zone euro) auquel avait été invité le Premier ministre du Royaume-Uni (pourtant non membre de la zone) définissait un plan de soutien au secteur financier s'inspirant largement du plan britannique et privilégiant des opérations de recapitalisation et des garanties publiques aux emprunts des banques. Chaque pays est demeuré cependant libre d'appliquer ces mesures au regard de sa situation nationale.

Au total, à ce jour, les États européens auront mis à la disposition de leurs systèmes bancaires près de 250 milliards d'euros pour assurer un meilleur niveau de fonds propres même si tous les établissements n'ont pas souhaité - au moins dans un premier temps - en bénéficier afin de ne pas donner l'impression d'être en difficulté. Quant aux enveloppes très importantes dédiées aux garanties, il est impossible d'estimer à l'heure actuelle celles qui devront *in fine* être mobilisées.

La Commission européenne avait ensuite proposé en novembre un plan de relance de l'économie d'environ 200 milliards d'euros, qui représentait environ 1,5 % du PIB européen. Il était indiqué que les mesures de soutien se devaient d'exercer un effet immédiat. Ce plan combinait dépenses publiques et réduction d'impôts, avec pour but de soutenir l'emploi, d'améliorer l'accès au financement des entreprises (notamment les petites et moyennes) et de faciliter les créations d'entreprise. Il comportait également des dimensions plus structurelles associées aux objectifs de Lisbonne et au développement de technologies propres. Une autre proposition visait à améliorer l'indemnisation des chômeurs et à accorder une aide aux jeunes demandeurs d'emploi non indemnisés. Une partie seulement de cet effort (pour 0,3 % du PIB européen) relevait du budget de l'Union, les membres de l'Union répugnant à accroître l'effort communautaire y compris par l'emprunt ou par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Une fois définis ces principes, ont été mis en œuvre, dans la réalité, des plans nationaux fort disparates et dont l'ampleur réelle est très variable : alors que, par exemple, le Royaume-Uni a privilégié le soutien à la consommation et l'aide aux ménages en difficulté, d'autres pays comme la France ont donné la priorité au soutien de l'investissement (privé et public), l'Allemagne ayant combiné soutien à l'investissement et mesures de soutien des revenus.

Alors que diverses voix (par exemple, le Centre Bruegel) se sont exprimées pour souhaiter un effort de plus grande ampleur, notamment par un accroissement des interventions communautaires, les montants retenus dans ces plans sont inférieurs, à l'exception de l'Allemagne (après son second plan de relance) et de l'Espagne, aux préconisations de la Commission : cette dernière évalue l'impact de l'ensemble des mesures adoptées dans l'UE à environ 0,75 point de PIB en 2009 et entre 0,33 et 0,5 point en 2010 (sans prise en compte de l'effet des stabilisateurs automatiques).

Enfin, la dégradation des perspectives économiques et le coût de la relance se répercutent sur les finances publiques. Mais, à un moment où s'impose la notion de « *circonstances exceptionnelles* » et où il s'agit de savoir si les relances européennes sont d'ampleur suffisante, on peut s'interroger sur la pertinence du « *rappel à l'ordre* » proposé par la Commission visant, après la Hongrie et le Royaume-Uni, six États (dont la France) même si doit être vérifiée la capacité d'un assainissement à terme des finances publiques.

C - INTENSIFIER LES COORDINATIONS ET COOPÉRATIONS EN EUROPE

Les défauts de la gouvernance européenne ne sont pas nouveaux et tiennent à la conjugaison de l'insuffisance de volonté politique et à l'hétérogénéité de la région. Les relances bancaires et budgétaires européennes décidées depuis l'automne 2008 - à la suite des réunions au sommet qui se sont tenues sous l'impulsion de la présidence française - ont été présentées comme le signe d'un soudain et salutaire effort de coordination, sous l'égide notamment de l'Eurogroupe. En fait, la diversité même des plans traduit, au-delà des déclarations communes, la volonté de chaque gouvernement de mettre en œuvre les solutions qui lui semblaient adaptées à la situation propre de son pays. Est ainsi apparue la tentation de jouer le « *passager clandestin* » profitant des effets de la relance de ses partenaires. C'est plutôt par la force des choses que les évolutions des plans nationaux dénotent une certaine convergence : problème de la gestion des actifs toxiques, nécessité - c'est frappant pour l'Allemagne - d'un « *calibrage* » de la relance à la hauteur des besoins. Mais les disparités dans l'ampleur et plus encore dans le contenu des relances posent de sérieux problèmes de cohérence et la tendance à une politique du « *chacun pour soi* » a engendré une montée de la tentation protectionniste au sein même de l'Union.

Le paradoxe du rôle moteur du Royaume-Uni dans la relance bancaire (premier plan Brown) et dans les recommandations de la Commission pour une relance concertée a souligné l'importance d'un problème : la coexistence au sein de l'Union de pays appartenant à une même zone monétaire (la zone euro, élargie de fait aux pays arrimés à cette monnaie) et d'autres qui n'en font pas partie tout en ayant un poids important (c'est évidemment le cas du Royaume-Uni). S'il est nécessaire de renforcer la cohésion de la zone euro et la coopération entre ses membres, il est également indispensable de renforcer la coordination et la coopération entre tous les pays de l'UE, dont on oublie trop souvent qu'ils sont également engagés par le Pacte de stabilité et de croissance.

La cohésion de la zone euro, au moment de son dixième anniversaire, apparaît encore fragile. Certes, les interventions plus actives de la BCE depuis l'été, le rôle qu'elle a joué dans la relance bancaire, la protection contre les risques de change au sein de la zone qu'elle offre la monnaie commune, avaient semblé renforcer les avantages que pouvaient trouver à y entrer les pays de l'UE qui n'y adhéraient pas encore (la Slovaquie en étant devenu le seizième membre en janvier 2009). Des études antérieures avaient déjà souligné les difficultés que provoquait l'hétérogénéité de la zone (avec de forts différentiels de taux de

croissance et surtout d'inflation) pour la politique de la BCE et les effets divergents résultant de son pilotage par des taux directeurs uniques. La sécurité apportée par la monnaie commune et la discipline des critères de convergence ont comme contrepartie une limitation des marges de manœuvre nationales, avec les risques de restriction que cela implique en matière d'emploi et d'évolution des salaires. Le développement de la crise et le recours à un endettement massif des États ont considérablement modifié ce paysage en faisant obstacle à la convergence des taux d'intérêt. La montée des déficits et de la dette de certains pays ont conduit à la dégradation de la note qui leur est attribuée par les agences de notation (c'est notamment le cas de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal) et l'on observe un écart sans précédent depuis la naissance de la zone entre les taux des emprunts d'État à 10 ans, atteignant, en janvier 2009, 5,6 % en Grèce et 5,2 % en Irlande contre 3,6 % en France et 3,07 % en Allemagne. La hausse des primes de risque est telle qu'elle implique une perception accrue par les marchés du risque de défaut d'un État de la zone euro.

Cet accroissement des divergences conduit certains à craindre l'« *éclatement* » de la zone, et d'autres à vouloir accélérer son élargissement. On pourrait envisager des mesures pour renforcer la cohésion et la solidarité de celle-ci, par exemple en mettant en place une agence européenne chargée d'émettre des emprunts d'État et de mutualiser les risques, afin de réduire le coût du crédit pour les pays les plus vulnérables, notamment ceux de l'Est : le problème serait alors de savoir si cette question doit être traitée au niveau de la seule zone euro ou de l'ensemble de l'UE (puisque de nombreux pays concernés ne sont pas membres de la zone). Pour l'instant, de telles mesures ont été écartées par les chefs d'État qui préfèrent des dispositions « *au cas par cas* » par le biais du FMI, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ou de la BEI.

Si le laxisme antérieur de la Fed ne conduit pas à la donner en exemple, **on peut souhaiter des interventions plus réactives de la BCE qui reconnaît qu'elle pourrait encore baisser son taux directeur (elle vient de le ramener à 1 % le 7 mai 2009) et qui tarde à engager des mesures « non conventionnelles » telles que l'achat de titres y compris privés. Il faut aussi se donner dès maintenant l'objectif de surveiller à l'avenir la formation et la croissance de nouvelles « bulles » telles que celles qui ont affecté l'immobilier ou les valeurs boursières.**

► Au niveau de l'ensemble de l'UE, le défaut de coopération se révèle par la faiblesse du budget européen et les difficultés dans l'affectation de la faible partie de fonds communautaires consacrée à des projets communs d'infrastructure. Des suggestions sont faites pour **pallier cette carence par l'émission d'un emprunt européen ou d'accroître les moyens de la BEI et du Fonds social européen. L'effort communautaire doit notamment concerner la recherche-développement (avec des moyens accrus pour le Programme cadre), ainsi que la coopération dans des secteurs tels que l'automobile ou l'aéronautique.**

Le « *bilan de santé* » de la Politique agricole commune (PAC) signé en novembre 2008 constitue un compromis qui autorise une nouvelle répartition des soutiens publics en faveur du développement rural, de la protection de l'environnement et d'un rééquilibrage entre les filières et les territoires. Mais il ne propose pas de direction définitive sur ce que sera la PAC après 2013, ni de solution satisfaisante au problème de la régulation des marchés agricoles, même s'il ouvre le débat sur la convergence des aides, la prise en compte de la gestion des risques et le maintien d'outils d'orientation. 24 des 27 pays de l'Union européenne ont reconnu, lors du sommet d'Annecy en septembre 2008, le rôle stratégique de l'agriculture, notamment en matière de sécurité alimentaire. Face à la montée du chômage et de la pauvreté, la création d'un véritable volet d'aide alimentaire contribuerait à renforcer sa légitimité et la solidarité envers les citoyens européens les plus fragiles.

► **Le Conseil économique, social et environnemental réitère son souhait d'une redéfinition du « Pacte de stabilité et de croissance »,** conclu en 1997 et modifié en 2005, associant les parlements et les partenaires sociaux, pour aboutir à un nouveau « *Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité* » prenant en compte - dans une perspective pluriannuelle - une batterie large d'indicateurs relatifs à la situation et à la politique économiques, financières et sociales des pays membres, et dont la mise en œuvre associerait le Parlement européen.

► **Notre assemblée rappelle sa demande d'une harmonisation fiscale et notamment du rapprochement des bases et des taux des impôts auxquels sont soumises les entreprises.**

Au moment où se pose la question de la répartition équitable des coûts de la crise, 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...) soulèvent une émotion légitime dans de très nombreux pays. Notre assemblée souhaite que la France soumette aux instances européennes et au G20 les principes d'une réglementation, et d'une taxation additionnelle de ce type de revenus au delà d'un certain seuil.

IV - RENFORCER LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE ET LA COHÉSION SOCIALE EN FRANCE

Ces dernières années, la France a connu une croissance médiocre, plus faible que celle de la moyenne de la zone euro ou de l'UE. Elle pâtit notamment de la contribution négative de ses échanges extérieurs dont le déficit est croissant. Le choc financier de l'été est intervenu dans un contexte déjà récessif, marqué dès le second trimestre 2008 par une baisse du PIB de 0,3 % (du fait de la baisse des investissements des entreprises et plus encore des ménages, et de celle des exportations). Après l'heureuse surprise d'un troisième trimestre à croissance très légèrement positive, la baisse du PIB a repris au quatrième trimestre (- 1,2 %) et semble devoir se poursuivre en 2009. Les conjoncturistes

(*Consensus forecasts*, avril 2009) envisagent désormais pour cette année un recul de 2,5 % du PIB de la France qui atteindrait 3 % selon le FMI et la Commission européenne.

A - LES FLUCTUATIONS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE FACE À LA RÉCESSION

L'indice de confiance des ménages a chuté et le climat des affaires s'est nettement dégradé à partir de la mi-2007, tombant à son plus bas niveau historique. L'INSEE estimait dans sa note de conjoncture de mars 2009 que, d'ici la mi-2009, l'activité économique française serait en repli (- 1,5 % au premier trimestre et - 0,6 % au deuxième trimestre). En moyenne annuelle, le PIB n'aura ainsi progressé que de 0,7 % en France en 2008 (contre + 2,1 % en 2007). L'acquis de croissance pour l'année 2009 serait très nettement négatif à l'issue du deuxième trimestre 2009 (- 2,9 %).

L'investissement des entreprises a baissé de 1,5 % au quatrième trimestre 2008 et devrait franchement reculer au premier semestre 2009 (- 5,1 % au premier trimestre et - 3,4 % au deuxième trimestre) : le taux d'utilisation des capacités de production est actuellement de 8 points inférieur à sa moyenne de longue période et le durcissement des conditions de financement devrait se poursuivre dans les mois à venir. L'investissement en logement des ménages devrait encore nettement se replier au cours des prochains trimestres.

La forte baisse des prix des produits énergétiques et, dans une moindre mesure, des produits alimentaires, entraînerait une décrue marquée de l'inflation. L'INSEE prévoit même, dans sa *Note de conjoncture* de mars 2009, que le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation serait de - 0,6 % en juin 2009.

Dans le sillage de la contraction de l'activité, l'économie française a continué de perdre des emplois fin 2008 et ces pertes s'amplifieraient début 2009. Après un repli de 110 000 postes au second semestre 2008, plus de 330 000 postes seraient supprimés au premier semestre 2009. Le grand nombre d'entrées prévues en contrat aidé devrait permettre de stopper la baisse du nombre de bénéficiaires observée en 2008 et même d'en accroître légèrement les effectifs. Il est à noter que la perte d'emplois a immédiatement accompagné la chute de l'activité. Cette modification du « *cycle de productivité* » - qui entraîne généralement un décalage entre la baisse de l'activité et celle de l'emploi - est à rapprocher du fait qu'en 2007, le rythme de croissance de l'emploi avait coïncidé avec celui de la production, traduisant une stagnation de la productivité apparente du travail. Il est à craindre en revanche qu'un éventuel redémarrage de l'activité ne se traduise qu'après un certain délai par une remontée de l'emploi. En tout état de cause, la tendance actuelle - après la vague touchant les intérimaires, les contrats à durée déterminée et le chômage partiel - est à la multiplication des licenciements et des plans sociaux. Le taux de chômage, qui avait baissé jusqu'à la fin 2007, remonte depuis et pourrait atteindre 10 % l'an prochain. Entre mars 2008 et mars 2009, le nombre des demandeurs d'emploi de

catégorie A (actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi) a progressé de 443 900 (+ 22,1 %) pour atteindre 2 448 200 personnes, les jeunes de moins de 25 ans étant particulièrement touchés (+ 35,8 %). Au total, toutes catégories confondues, le nombre des demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (DOM compris) est désormais de 3 688 000 personnes.

Entamé au premier semestre 2008 par la montée de l'inflation, le pouvoir d'achat des ménages serait nettement pénalisé par la dégradation des revenus d'activité. Le gouvernement espère cependant que leur revenu réel (transferts compris), qui bénéficie de la décade de l'inflation, serait soutenu par les mesures qu'il a prises. La détérioration des perspectives conduirait les ménages à observer un comportement prudent et le taux d'épargne devrait augmenter. La progression de la consommation des ménages (+ 0,5 % après trois trimestres de quasi-stagnation) avait constitué la principale surprise des résultats du quatrième trimestre 2008. Mais elle devrait ralentir au premier semestre 2009 (+ 0,2 % et + 0,1 %, respectivement au premier et au deuxième trimestre d'après l'INSEE).

Les effets du ralentissement mondial sur les exportations françaises se font sentir mais pourraient cependant être atténués si l'euro se dépréciait par rapport à son pic du milieu 2008. Après un rebond au troisième trimestre 2008, les exportations françaises ont diminué au quatrième trimestre 2008, ce qui devrait de nouveau être le cas au premier trimestre 2009 et, de manière moindre, au second. Le recul des importations, tirées vers le bas jusqu'à la mi-2009 par les replis de l'investissement et de la consommation, serait moins important, ce qui creuserait le déficit commercial de la France, qui a atteint en 2008 le niveau record de 55,7 milliards d'euros (contre 41 milliards en 2007).

Sur l'ensemble de l'année 2008, c'est la relative résistance de la consommation intérieure (celle des ménages et des administrations publiques) qui a permis au PIB de continuer à progresser. Mais au premier semestre 2009, le faible dynamisme de cette consommation et des autres composantes de la demande (dont la variation des stocks) contribuerait à la baisse du PIB.

Les fluctuations des objectifs et des moyens privilégiés par les pouvoirs publics, depuis la mi-2007, peuvent être interprétées comme le signe d'un certain pragmatisme et d'une capacité à s'adapter aux circonstances mais sont également révélatrices de **la difficulté à définir une stratégie cohérente** face à une crise dont ils n'ont perçu que tardivement la gravité. Dans ce contexte, les choix économiques et sociaux ont beaucoup évolué : d'une relance mettant l'accent sur la demande mais ciblée sur les classes moyennes supérieures ou encourageant le recours à des heures supplémentaires pour ceux qui bénéficient déjà d'un emploi, on est passé à une politique mettant en avant un retour rapide à l'équilibre des finances publiques, puis à une relance principalement axée sur l'investissement.

Les interventions des autorités françaises pour le sauvetage des banques ont essentiellement porté, d'une part, sur l'octroi de garanties importantes aux banques pour leurs prêts et, d'autre part, sur le renforcement de leurs fonds propres. Les modalités retenues font que l'État ne dispose, à la différence d'autres pays, d'aucun droit de vote dans l'administration des banques (sauf pour Dexia). Il a désigné un « *médiateur du crédit* » chargé d'intervenir pour résoudre, au cas par cas, les problèmes que rencontrent les demandeurs de crédit en difficulté. Malgré ces mesures de soutien et la situation relativement favorable des banques françaises par rapport à leurs concurrents étrangers, il semble que persistent de sérieuses difficultés dans la distribution de crédits. Sur le premier trimestre, le nombre de dossiers de surendettement déposés à la Banque de France a augmenté de plus de 16 %.

Le plan de relance de décembre 2008 avait été précédé par des mesures de soutien au financement des PME et la création d'un Fonds d'investissement stratégique. Ce plan - d'un montant affiché de 26 milliards d'euros - a visé, pour l'essentiel, à soutenir le financement des entreprises (par des mesures d'anticipation améliorant leur trésorerie) et à augmenter les plans d'investissements publics (y compris ceux des collectivités territoriales). Un renforcement des politiques de l'emploi était notamment réalisé par de nouveaux allègements de cotisations patronales pour des créations d'emploi, s'ajoutant au dispositif déjà complexe et coûteux d'aide à l'emploi non qualifié. Le soutien à la consommation, dont les effets auraient été plus immédiats sur la conjoncture, était particulièrement limité. Ce plan a été suivi de mesures d'aides - pour un total de 11,5 milliards - aux secteurs automobile et aéronautique.

Enfin, des mesures - pour 2,6 milliards - constituant l'essentiel du « *volet social* » de la relance ont été annoncées en février à l'occasion d'une rencontre avec les partenaires sociaux : réduction provisoire de l'impôt sur le revenu pour la première tranche, prime et bons d'achat pour les ménages défavorisés, prime complétant leur indemnisation pour certains chômeurs. Un plan d'urgence pour les jeunes a été annoncé, qui pourrait porter sur 1,3 milliard d'euros d'aides aux entreprises, financées par le Fonds social d'investissement lancé en février 2009, pour proposer des contrats d'apprentissage ou en alternance.

B - LES DÉFIS À RELEVER

► **Un premier défi est de concilier politique contra-cyclique - donc actuellement soutien de la conjoncture - et relèvement de la croissance potentielle.** Ce double objectif doit être atteint en dépit de la faiblesse des marges de manœuvre : déficit commercial, montée du déficit et de la dette publique. Certaines des mesures prises pour encourager l'effort de recherche des entreprises, le financement des entreprises petites et moyennes ou la création d'entreprises, pourraient cependant contribuer à y répondre.

L'essentiel des mesures de relance porte sur l'investissement. Les projets d'infrastructures sont bienvenus (notamment pour moderniser et renouveler l'appareil de production d'électricité) car ils peuvent améliorer le potentiel de croissance, mais leur réalisation demande un certain délai. **Les mesures de relance de l'investissement privé ne peuvent être vraiment efficaces que si ses débouchés sont garantis par le pouvoir d'achat et le rétablissement de la confiance.** Cela suppose des mesures pour soutenir l'emploi et le pouvoir d'achat notamment des catégories les plus faibles. 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 ses mesures visant à privilégier le paiement d'heures supplémentaires - dans un contexte de mise en chômage total ou partiel - et son « *paquet fiscal* », afin de permettre le financement d'autres mesures.

Sans pour autant remettre en cause le soutien à des investissements qui peuvent conforter la croissance potentielle et armer notre pays lors de la reprise, on peut envisager que de nouvelles mesures de relance permettent de hâter le moment de cette reprise, avec un équilibre différent entre soutien de la demande et soutien de l'offre.

► Le soutien du pouvoir d'achat entamé par la hausse de l'inflation l'an dernier et par les conséquences de la crise sur l'emploi et les salaires, est nécessaire dans l'ensemble de la République sans oublier les collectivités d'Outre-mer - durement touchées -, et pour les catégories les plus fragiles (notamment dans les banlieues), à la fois pour soutenir la demande (d'autant que la pension à consommer de ces catégories est plus forte) et pour consolider la cohésion sociale. **Ce soutien doit porter, d'une part, sur des mesures salariales et, d'autre part, sur une sécurisation des emplois, des parcours professionnels et des revenus pour les salariés vulnérables et les personnes en situation de précarité, notamment les jeunes entrant sur le marché du travail** (la mise en place du Fonds d'investissement social va dans ce sens) et le relèvement des minima sociaux. Il est classique en période récessive que les marges des entreprises subissent une baisse temporaire comme on l'observe actuellement. Cependant, le recul des marges des entreprises est exceptionnellement accentué, notamment dans l'industrie et de façon générale dans les petites et moyennes entreprises. Dans la période actuelle, toute charge supplémentaire sur les entreprises reporterait la reprise de l'investissement et de la croissance.

Deux exigences sont en effet complémentaires : d'une part, agir de façon combinée sur l'offre (en favorisant, par la fiscalité, les bénéfices réinvestis par rapport aux dividendes) et la demande ; d'autre part, conjuguer des mesures à effet immédiat et des mesures améliorant la croissance potentielle (certaines dépenses d'investissement public peuvent être efficaces sous ces deux aspects).

► Dans tous les cas, l'équilibre de la relance dans notre pays sera d'autant plus assuré qu'il sera cohérent ou coordonné avec celui des plans mis en œuvre dans l'ensemble de l'UE : cela concerne y compris des secteurs comme l'automobile ou l'aéronautique. Au-delà, la recherche de l'équilibre extérieur passe par une amélioration de la compétitivité de la France, qui doit améliorer ses spécialisations dans des secteurs porteurs, quitte à mener des actions qui risquent temporairement d'augmenter notamment ses importations de biens d'équipement.

► L'augmentation de l'aide à la recherche dans les entreprises ne s'est pas traduite par une amélioration de leur investissement en R&D. Il convient de définir une conditionnalité de ces aides, ainsi que d'améliorer le financement de base des laboratoires et organismes de recherche publique (pour lesquels les augmentations actuelles ne portent que sur des projets spécifiques). Au-delà des mesures complémentaires de celles mises en œuvre au niveau européen en faveur des entreprises petites et moyennes, se pose la question d'un renforcement - en veillant à une meilleure implication de ces entreprises - du soutien des pôles de compétitivité.

► **Un autre défi est en effet celui d'une réponse à la hauteur des enjeux environnementaux.** Agir sans tarder pour aller vers une « *croissance plus verte* » va dans le sens d'un soutien de l'activité permettant à la fois de relancer l'emploi et le pouvoir d'achat, et de contribuer à un rééquilibrage des échanges extérieurs. Des études récentes ont montré l'ampleur des créations d'activités nouvelles et donc d'emplois (notamment qualifiés, ce qui implique un effort soutenu de formation) qui seraient susceptibles d'être engendrées par la recherche d'un développement plus durable. Un tel développement suppose des investissements importants qui génèreraient toutefois de la croissance dès le court terme dans des secteurs à forte intensité de main d'œuvre (y compris l'agriculture) et peu délocalisables.

Il serait souhaitable que l'ensemble des aides à un secteur en difficulté comme l'automobile soit conditionné aux efforts nécessaires pour le développement de véhicules plus « *propres* ». De même, il paraît nécessaire de rééquilibrer dans le plan de relance les parts respectives des transports en commun et de la construction d'autoroutes.

Un aspect important de la mise en œuvre d'un véritable développement durable est l'habitat. De nombreux emplois peuvent être rapidement créés si - parallèlement à la construction de logements nouveaux - est encouragée la rénovation de logements anciens, avec pour objectif, dans les deux cas, d'économiser l'énergie. On peut noter positivement des mesures récentes allant dans ce sens : crédit d'impôt sur le revenu « *développement durable* » pour des investissements engagés pour améliorer les performances énergétiques et environnementales des logements et « *éco-prêts* » à taux zéro pour des travaux de réhabilitation thermique des logements.

Une autre priorité concerne le développement de formes d'énergie renouvelables, où la France est en retard alors qu'elle est à la pointe en matière d'énergie nucléaire : énergie solaire, énergie éolienne, biomasse. Dans ce domaine, la France devrait mieux utiliser l'extraordinaire potentiel d'expérimentation et de développement que lui permettent ses collectivités d'Outre-mer.

Une autre opportunité réside dans la transmission des PME et des entreprises artisanales (pour ces dernières estimées à 300 000 dans les dix ans à venir). À ce titre, un rapprochement avec l'université est à renforcer pour la formation des jeunes au management de ce type d'entreprises. La reprise par les salariés est également à prévoir en relançant, par exemple, les contrats d'installation-formation pour l'artisanat (CIFA), ces contrats qui offrent aux repreneurs une formation pratique rémunérée de 1 000 heures pouvant être financés par les fonds d'aide au départ.

► **Il importe aussi d'appuyer l'acceptabilité des réformes sur un accompagnement approprié et sur un réel dialogue social.** La loi du 20 août 2008 « portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail » illustre les contradictions de la démarche gouvernementale. Son premier volet a entériné une réforme du dialogue social ayant fait l'objet d'un accord, validé notamment par la CGT et la CFDT pour les organisations représentatives des salariés, et par le Medef et la CGPME pour les organisations représentatives des employeurs. Mais il a été associé à un deuxième volet, refusé par les organisations syndicales, allant encore plus loin dans la remise en cause des 35 heures.

► Il faut envisager sans délai - tout en acceptant aujourd'hui une montée du déficit - comment concilier le coût de la relance et de la redynamisation de notre pays avec un assainissement rapide des finances publiques, par **une augmentation des prélèvements obligatoires conforme à la justice sociale et confortant leur progressivité.** À cette fin, le Conseil économique, social et environnemental estime nécessaire une révision du barème de l'impôt sur le revenu et, en particulier, l'instauration d'une tranche supplémentaire au taux de 50 %. Dans le même esprit, il souhaite que le bouclier fiscal, dont moins de 1 000 ménages aux revenus très élevés se partagent l'essentiel du bénéfice, soit aboli au-delà d'un certain montant de revenus. Un réexamen des dépenses fiscales décidées depuis 1999, évaluées à plus de 60 milliards d'euros par le rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat, serait donc opportun dans cette perspective. Notre assemblée réitère ses propositions concernant la **conditionnalité de certaines aides** aux entreprises.

► Les propos du Président de la République sur un partage plus « *équitable* » des profits traduisent le problème posé par l'augmentation des inégalités et des gaspillages, et par les sacrifices subis par les victimes d'une crise dont elles ne sont pas responsables. **La dégradation du climat social et la montée des mouvements constatés ces derniers mois témoignent d'une inquiétude grandissante face aux causes et aux conséquences de cette crise.**

Il semble souhaitable d'organiser une conférence sur les revenus et sur l'emploi avec les partenaires sociaux pour discuter des mesures susceptibles de favoriser la relance, soutenir la création de richesses et permettre une plus grande équité dans la répartition.

Il est enfin urgent de permettre aux entreprises de toutes tailles, y compris les entreprises artisanales, confrontées à une baisse brutale de leur chiffre d'affaires de passer un cap très difficile et d'éviter le dépôt de bilan pour des raisons conjoncturelles. Il est essentiel pour cela d'assurer la continuité de leur financement notamment par le crédit bancaire. Les banques ont été largement soutenues pour cela par l'apport de fonds propres et du crédit garanti.

En outre, des mesures sont nécessaires pour éviter le blocage de l'assurance-crédit pour les entreprises et l'assèchement de la trésorerie des fournisseurs par suite de la dégradation de la notation des clients.

On peut par ailleurs envisager des politiques de crédit plus sélectives pour le système bancaire et financier (au niveau de la France mais aussi de l'Eurosystème) pour favoriser des investissements productifs porteurs d'un renforcement de l'activité, de l'emploi et de la qualification de la main d'œuvre.

► Sur le plan des finances publiques, la Révision générale des politiques publiques est mise en œuvre dans une optique qui privilégie le côté dépenses, avec des risques de rationnement qui menacent certains services publics. Il est tout autant nécessaire de mettre en œuvre effectivement une révision générale des prélèvements obligatoires, remettant en cause des niches injustifiées ou des privilèges afin de réaliser la progressivité des contributions et mettant de l'ordre dans des allègements de cotisations patronales qui n'encouragent pas la qualification du travail, pour favoriser l'emploi et l'investissement.

*
* *

La crise actuelle remet en cause un certain nombre d'idées dominantes depuis deux ou trois décennies. Elle invite à réfléchir à la fois aux dysfonctionnements du système financier et à ses racines plus lointaines. Elle exige ainsi des remèdes agissant dans l'immédiat mais évitant aussi de reproduire les déséquilibres qui sont à son origine. Il vaut mieux calculer large les mesures de soutien et de relance que de risquer de ne pas faire suffisamment. En même temps, c'est dès maintenant qu'il faut engager des réformes nécessaires pour éviter que réapparaissent plus tard les mêmes facteurs de crise.

Le fait que la crise soit mondiale ne doit pas conduire la France et l'Europe à attendre simplement qu'une reprise américaine se répercute au niveau international. La France doit, à son propre niveau, conjuguer une politique de relance de l'activité et de soutien du pouvoir d'achat avec des mesures améliorant son potentiel de croissance. Ces moyens seront d'autant plus efficaces qu'ils seront coordonnés au niveau européen et mondial.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

La rédaction de cet avis de conjoncture était particulièrement difficile cette année. Après le choc de la crise, la récession s'est installée dans tous les pays du monde. Pour l'agriculture cette année a été très difficile. La situation est grave, en particulier pour les producteurs de lait et de porcs ou encore pour les viticulteurs. Mais aussi, de manière générale, pour tous les exploitants agricoles qui ont vu leur revenu baisser et leurs charges augmenter.

Dans ce contexte nous avons besoin, plus que jamais, d'une politique forte, capable de maintenir une agriculture compétitive qui fournit, avec l'ensemble de la filière agroalimentaire, 3 millions d'emplois en France, qui dégage 9 milliards d'excédent dans la balance commerciale et qui fait de notre pays la deuxième puissance agroalimentaire mondiale.

La PAC est en ce sens un outil stratégique. Jusqu'à présent véritable socle de la sécurité alimentaire, de l'équilibre de nos territoires et de notre environnement, c'est un moteur incontournable pour stabiliser la société en crise.

Le G8 agricole, qui s'est tenu en Italie il y a deux mois, s'était fixé des objectifs clairs : développer la production agricole, limiter la spéculation, trouver des solutions pour éviter le renouvellement des crises alimentaires. Ces objectifs, il faut les défendre non seulement à Paris et à Bruxelles mais également à Genève, lors des discussions à l'Organisation mondiale du commerce.

Le ralentissement de l'économie mondiale relâche momentanément la pression de la demande mais les pays en développement sont touchés par cette crise qui restreint leurs budgets. Le risque est grand que les États délaissent leurs politiques agricoles et alimentaires alors que les contraintes structurelles demeurent. L'agriculture est un domaine révélateur de la nécessité d'une régulation : soumise à d'incessants risques climatiques et sanitaires, elle implique des prises de décision très en amont et un processus de production contraint par les aléas naturels où le temps biologique, l'anticipation et la prévision restent les maîtres mots des agriculteurs.

De véritables politiques agricoles et alimentaires doivent être organisées à l'échelle de grandes régions du globe, et demeurer prioritaires malgré la crise. Elles doivent mettre en place des actions de recherche et d'innovation, d'accès au foncier et au crédit, aux semences et aux engrais et de développement d'infrastructures.

L'accès pour tous au droit à s'alimenter repose également sur un soutien actif des États, articulant politique alimentaire et agricole. Les engagements pris en ce sens lors du G8 doivent être assurés.

Face à la montée du chômage et de la pauvreté, la création d'un véritable volet d'aide alimentaire contribuerait à renforcer la légitimité et la solidarité de la PAC envers les citoyens européens les plus fragiles, à l'instar de ce que font les États-Unis. Au-delà du rôle économique de son activité, le monde agricole est impliqué dans la gestion de l'espace et de l'environnement et a toujours manifesté son attachement à des valeurs de solidarité au sein de l'Union européenne, mais également à une plus vaste échelle, par sa forte implication dans la coopération avec les pays les plus pauvres.

Groupe de l'artisanat

Le contexte de récession généralisée qui caractérise ce premier semestre 2009 rend l'exercice de conjoncture particulièrement délicat. Même si, pour l'heure, les activités de proximité semblent dans l'ensemble mieux résister à cette crise, il n'en demeure pas moins que certaines d'entre elles commencent à enregistrer de sérieuses baisses de carnets de commande surtout dans les secteurs liés à l'industrie et au transport.

L'avis a raison de proposer des mesures visant simultanément à amortir la crise, hâter la reprise et préparer durablement l'avenir.

Concernant l'amortissement de la crise, le fait que l'assainissement du système bancaire ne soit pas assuré, malgré l'injection massive de liquidités de la part des États, interpelle. Aussi est-il urgent d'exiger de la part des banques davantage de transparence dans l'usage des sommes allouées et de justification des restrictions de crédit. Quant à la moralisation du système financier, elle est actuellement encore très hypothétique dès lors que les décisions de réformes annoncées à Londres par les pays membres du G20 n'ont pas été suivies de précisions quant aux modalités de mise en œuvre. À ces incertitudes s'ajoute un manque de réactivité de la BCE, notamment en matière de baisse de son taux directeur : les entreprises ont de quoi être inquiètes pour l'amélioration de leurs conditions de financement. Heureusement, grâce à la mobilisation du secteur de l'artisanat auprès du Médiateur du crédit, un certain nombre d'entreprises ont pu bénéficier de mesures de soutien de leur activité et ainsi préserver leurs emplois.

Pour hâter la reprise, il faut rapidement se préoccuper de la « moralisation » du système bancaire et financier, tant au niveau international qu'europpéen et national, et effectivement revisiter le pacte de stabilité et de croissance pour tenir compte des exigences du développement durable. Cela implique de pouvoir disposer d'indicateurs pertinents à la fois sociaux et environnementaux pour apprécier avec plus de précision les distorsions de concurrence entre pays, renforcer et adapter les coopérations.

Quant à la préparation durable de l'avenir, elle ne doit pas se limiter à l'amélioration de la compétitivité des entreprises dans les secteurs porteurs. Plus généralement, il faut s'assurer du développement de toutes les entreprises, quelle que soit leur taille. À cet égard, les artisans souhaitent attirer l'attention sur l'importance de la généralisation des efforts de recherche, en adaptant notamment les dispositifs d'aide à l'innovation aux petites entreprises, tant au niveau de la simplification des dossiers que des conditions d'accès. Le fait que 300 000 entreprises artisanales soient à reprendre dans les dix ans à venir constitue un enjeu important pour la jeunesse, l'avenir des métiers et également pour la dynamique des territoires. C'est la raison pour laquelle il faut veiller à ce que les budgets de la formation soient particulièrement soutenus pour favoriser la qualification de ces jeunes afin qu'ils puissent être à la hauteur des exigences du développement durable des métiers. Compte tenu des besoins de maîtrise des aspects techniques, économiques, sociaux et environnementaux de chaque secteur d'activité, le rééquilibrage entre une politique économique et sociale est impératif mais particulièrement complexe à réaliser au moment où les marges de manœuvre des entreprises sont particulièrement fragiles. À ce titre des priorités s'imposent, elles doivent aller dans le sens de la poursuite des efforts de rationalisation des dépenses publiques en privilégiant celles porteuses de croissance et d'emploi.

Le groupe de l'artisanat s'est abstenu sur cet avis.

Groupe des associations

Comme le souligne l'avis, nous affrontons une crise mondiale d'une ampleur inédite, déclenchée par l'éclatement d'une bulle spéculative. Aujourd'hui la pauvreté, la faim et les inégalités gagnent du terrain dans le monde, au moment même où celui-ci prend conscience que la planète est dégradée, que les ressources sont limitées et que la survie des espèces vivantes n'est plus assurée.

C'est la fin d'un modèle de développement économique fondé sur l'abondance de l'énergie et d'une relative facilité de crédit. Les Français s'inquiètent pour leur emploi, surtout ceux qui travaillent dans les secteurs exposés à la crise. Mesuré à l'aune des crises précédentes, le coût de celle-ci est dans des ordres de grandeur considérables. Les conséquences économiques immédiates ont des effets de contagion planétaire.

La chute de l'activité économique mondiale, la montée du chômage, les risques de protectionnisme, les menaces des tensions sociales appellent des politiques vigoureuses. Le FMI, par exemple, considère que la chute de la confiance et de la demande demeurent plus puissantes que les mesures gouvernementales de stimulation et les mécanismes naturels de stabilisation. On observe également un décalage croissant entre l'économie mondiale financière et la réalité des problèmes sociaux. Derrière chaque fermeture d'usine, chaque faillite, il y a des souffrances, des vies bouleversées. Le plus inquiétant, le plus dangereux, c'est le désespoir.

La crise actuelle est une crise de sens, une crise de la quête effrénée de performances à court terme, au détriment de la constitution des richesses dans la durée. On peut avoir un diagnostic extrêmement sévère sur la régulation financière et sur ses défaillances. L'intervention obligée de l'État et des banques centrales a pour nécessaire contrepartie un retour à la régulation. Comme le souligne l'avis, les deux priorités de la politique économique conjoncturelle visent donc à limiter la montée des faillites en assurant la continuité du financement des entreprises et à enrayer l'accroissement du chômage par tous les moyens de la politique de l'emploi. Deux enjeux évoqués dans l'avis interpellent plus particulièrement le groupe des associations : les jeunes et la montée de la précarité.

Chômage, pauvreté, perte de confiance en l'avenir : la situation des 16-25 ans est préoccupante. Le marché de l'emploi fait peu de place aux jeunes de moins de 25 ans et les problèmes sont par ailleurs mal pris en compte dans les politiques publiques.

La concertation engagée en mars dernier par le Haut Commissaire à la jeunesse et qui doit aboutir à une nouvelle politique de la jeunesse constitue un enjeu essentiel pour favoriser l'autonomie des jeunes ; insertion professionnelle, logement, santé, participation à la vie sociale constituent des enjeux vitaux pour l'avenir. Il est urgent d'agir ! Toutes les enquêtes montrent que la jeunesse française va mal. Les jeunes Français sont les plus pessimistes de tous les européens. Ils apparaissent dominés par la fatalité. Pour une société, surtout en période de crise, c'est un handicap conséquent.

De nombreuses familles en situation de précarité viennent de plus en plus dans les associations se nourrir ou s'habiller pour pouvoir payer leur loyer. Nous rejoignons le rapporteur lorsqu'il relaye les préconisations du sommet d'Annecy sur la PAC. Face à la montée du chômage et de la pauvreté, la création d'un véritable volet d'aide alimentaire prend tout son sens pour développer la solidarité vers les citoyens les plus fragiles. Il nous faut reconnaître que la brutalité de la récession a surpris et que ses conséquences sur l'emploi et le chômage vont se manifester à des niveaux élevés et de façon durable. La situation continue de se dégrader. Les pauvres sont plus pauvres et d'autres couches de la population se fragilisent. De nombreux publics se présentent depuis le début de l'année : de plus en plus de retraités, de travailleurs pauvres à

temps complet, des étudiants. L'effort doit porter sur les plus vulnérables. Tout doit être fait pour éviter la propagation de l'exclusion. Le groupe des associations rappelle que la situation présente doit être accompagnée de programmes sociaux ambitieux, aidant les personnes à s'adapter à de nouveaux enjeux.

L'ampleur de la crise appelle à un diagnostic à sa mesure. Au-delà des discours convenus sur les failles de la régulation et le comportement inacceptable de certains acteurs économiques, c'est à une véritable révision du modèle de croissance, mis en exergue au cours des dernières années, que nous devons nous atteler. Refonder le capitalisme, c'est revenir à ses fondements éthiques qui sont la responsabilité, la juste rémunération du risque et du travail.

Notre gestion de la crise va préempter la nature du nouveau modèle de croissance. Le développement du capital humain, le développement durable appellent des investissements de long terme. Nous devons nous interroger sur le rôle du capital social, des investissements publics dans ce nouveau cycle de croissance, sur de nouveaux modes d'articulation finances/entreprises. La prudence, l'éthique ne sont pas en contradiction avec le développement et la recherche de performances raisonnables. Il émerge actuellement une autre conception de l'économie basée sur l'idée que l'entreprise ne doit pas servir uniquement à faire des profits, mais aussi profiter au social, à la communauté, aux autres. Les entreprises de l'économie sociale - les coopératives, mutuelles et associations - en témoignent au quotidien.

Nous en sommes convaincus, le monde de demain aura toujours besoin d'un marché libre et d'un système de concurrence loyal mais soumis à des régulations pour rétablir la justice sociale et respecter les équilibres écologiques.

Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

À un moment où beaucoup affirmaient que ce qu'on appelait encore la crise des subprimes serait une crise financière un peu plus forte que d'autres, sans grande conséquence sur l'économie réelle, le rapport et l'avis de conjoncture 2008, plus circonspects, avaient été considérés inutilement alarmistes par certains. Il n'aura fallu que quelques mois et des prévisions de récession sans cesse révisées à la hausse, des lois de finances régulièrement rectifiées et une montée inexorable du chômage, pour achever de convaincre les plus sceptiques que le monde s'était bien enfoncé dans une crise profonde. Il s'agit d'une crise à caractère systémique qui résulte d'un mode de croissance fondé sur l'endettement, en définitive financé par les fonds souverains des pays émergents.

Plus en amont encore, la déformation du partage de la valeur ajoutée au détriment des salaires, enregistrée depuis trente ans dans de nombreux pays membres de l'OCDE, s'est accrue dans plusieurs d'entre eux ces dernières années, aux États-Unis, en Allemagne et au Japon notamment. Elle apparaît comme une des explications fondamentales de cette crise. Si cette déformation est beaucoup plus modeste en France, elle se concrétise en revanche par une accentuation des inégalités salariales.

La CFDT se reconnaît très largement dans l'analyse approfondie et les commentaires du rapport de conjoncture 2009. Elle partage globalement les préconisations de l'avis qui reposent sur la conviction que des changements structurels du régime de croissance antérieur sont indispensables pour assurer la pérennité de la reprise - en agissant notamment sur la répartition des revenus - et qu'en France en particulier des mesures de relance plus audacieuses soient arrêtées en trouvant un juste équilibre entre les actions qui préparent l'avenir et celles qui peuvent avoir un impact plus immédiat sur la croissance et la consommation.

L'avis note la faiblesse du budget européen et rappelle quelques préconisations produites par notre assemblée. La crise actuelle montre en effet que l'Europe doit être autre chose qu'une simple juxtaposition des nations en partageant au contraire un projet économique, social et environnemental, traduisant plus concrètement la stratégie de Lisbonne, en directives pour certains aspects. C'est dans ce type de projet que se reconnaît la CFDT qui prône la mise en place d'un plan de relance européen intégrant les principes du développement durable. Quatre grands domaines pourraient être concernés : développement de grandes infrastructures de réseaux, rénovation du parc immobilier, développement de la recherche et l'innovation, développement de l'économie numérique.

Par les ravages qu'elle commet sur le plan social, la crise que nous traversons impose de soutenir celles et ceux qui en sont les premières victimes. Ce qui questionne nos systèmes de solidarité et leur mode de financement. Le rapport souligne par exemple, à juste titre, le caractère procyclique du système d'assurance chômage en cas de crise : la crise augmente les besoins de financement alors que les ressources, les cotisations assises sur les salaires, diminuent. La dernière convention UNEDIC a permis l'accès à l'indemnisation d'un nombre plus important de chômeurs, en particulier des jeunes, en unifiant les filières sur le principe d'un jour travaillé, un jour indemnisé. Sans doute, devrait-on faire plus. Mais pour cela une réflexion doit s'engager. Est-on sûr qu'il revient aux seuls salariés du privé et aux entreprises, dont une partie traverse de graves difficultés, d'assumer le coût supplémentaire ?

Le coût de cette crise et les moyens à dégager pour en sortir tout en préparant l'avenir doivent être assumés par la collectivité nationale. C'est pourquoi la CFDT apprécie tout particulièrement les recommandations courageuses prises dans l'avis en matière de fiscalité. La question n'est plus, en effet, quoi qu'en dise le gouvernement, de savoir si les impôts augmenteront ou non. Elle est de savoir quels types d'impôts doivent être augmentés alors que les déficits des administrations publiques, déjà difficilement soutenables, vont plus que doubler.

Tant du point de vue de l'efficacité économique, afin de maintenir les capacités de consommation du plus grand nombre, que de la justice sociale, il est nécessaire de rééquilibrer la fiscalité au profit des contributions progressives en revenant sur les dispositions qui les ont fortement réduites ces dernières années : la suppression de la tranche à 48 % de l'impôt sur le revenu, l'exonération des heures supplémentaires de son assiette, la quasi suppression des droits de succession, l'instauration d'un prélèvement libératoire de 18 % sur les dividendes... Des baisses intervenues alors même que le rapport Pébereau sur la dette, salué par le gouvernement d'alors, préconisait de surseoir à toute baisse d'impôt tant que les déficits publics n'auraient pas été résorbés.

La fiscalité progressive est un outil de redistribution sociale. La CFDT approuve en conséquence la recommandation d'une augmentation des prélèvements obligatoires conforme à la justice sociale et confortant leur progressivité passant notamment par une révision du barème de l'impôt sur le revenu et l'instauration d'une tranche supplémentaire au taux de 50 %. De même, pour que la volonté d'entreprendre prenne à nouveau le pas sur la stratégie financière, la CFDT estime qu'il faut encadrer la rémunération des dirigeants des grandes entreprises. Alors que des millions de salariés vivent dans l'angoisse de perdre leur emploi, et que des millions de ménages vivent dans une précarité croissante, il n'est pas supportable que quelques centaines de dirigeants s'octroient des rémunérations d'un niveau indécent. Il est tout autant inacceptable que moins d'un millier de ménages aux revenus très élevés, protégés par le bouclier fiscal échappe à toute nouvelle contribution y compris pour financer des dépenses de solidarité, en l'occurrence le RSA.

La CFDT acte que l'avis de conjoncture trace des pistes en matière de relance et de fiscalité qui vont souvent dans le sens de ses préconisations.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

En ce début d'année, les chiffres de la croissance dévoilés récemment par l'INSEE ne sont pas bons.

La France est officiellement entrée en récession avec deux trimestres consécutifs de baisse du produit intérieur brut. Toutes les composantes de l'économie française sont au rouge. Pour l'avenir, toutes les prévisions sont inquiétantes.

Au niveau européen, la récession touche tous les pays. La situation du marché de l'emploi va continuer de se détériorer. Le taux de chômage devrait atteindre 9,4 % pour l'UE et 9,9 % pour la zone euro en 2009 et poursuivre son ascension en 2010

Le plan de relance en France tarde à procurer ses effets. Or, c'est bel et bien aujourd'hui que l'économie française a besoin d'être soutenue. On sait que la consommation est devenue le seul moteur de la croissance ces dernières années en France. On aurait pu espérer un plan de relance de l'économie équilibrant l'investissement et la consommation. Une relance par le pouvoir d'achat a des effets immédiats : elle est complémentaire avec la relance par l'investissement.

Les disparités dans l'ampleur et dans le contenu des relances posent de sérieux problèmes de cohérence en Europe. Il faut donc intensifier les coordinations et coopérations en Europe

En matière de financement de l'investissement productif, nous déplorons que la Banque centrale européenne ne soit toujours pas autorisée à emprunter pour des investissements concernant des infrastructures ou des grands projets.

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

La mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance doit donc être revue en redéfinissant et élargissant à un champ comprenant la croissance et l'emploi, afin de permettre une nouvelle coordination plus ambitieuse des politiques nationales. Le pacte de stabilité reste un cadre irremplaçable pour la coordination des politiques budgétaires et le dialogue avec les autorités monétaires. Mais ce pacte doit permettre des adaptations conjoncturelles. Ce serait le début d'une véritable cohérence supranationale.

La France doit développer une politique industrielle ambitieuse, de plus en plus coordonnée à l'échelle européenne. La recherche et la politique d'appui à l'innovation qui doit accompagner cette ambition sont autant d'outils pour permettre à la France de faire face à la mondialisation.

Par ailleurs, il est urgent de promouvoir des politiques de rémunération dynamiques qui, sans pénaliser les coûts de production, procurent du pouvoir d'achat supplémentaire. C'est toute la problématique du partage équitable des richesses dont la concertation avec les employeurs a été annoncée par le Président de la République en février dernier.

La formation professionnelle et la formation continue sont des facteurs clefs pour la réussite de l'entreprise et la recherche de gain de compétitivité et le développement de l'emploi qualifié. Elles sont une exigence pour préparer l'avenir. Enfin, il faut relever les défis du développement durable.

Le groupe de la CFE-CGC émet des réserves sur le chapitre de la fiscalité, notamment sur la révision du barème de l'impôt et sur le bouclier fiscal.

C'est pourquoi le groupe de la CFE-CGC s'est abstenu.

Groupe de la CFTC

Le mois d'octobre 2008 a vu éclater une crise de confiance financière et économique, sans précédent, accompagnée de graves dysfonctionnements dans le domaine alimentaire en particulier.

Cette crise a secoué toute la planète et appelle à une refondation profonde de l'économie.

L'avis montre avec justesse combien cette crise résulte d'un véritable aveuglement collectif.

À une création de richesse fondée sur le travail des hommes et l'investissement dans la durée, on a substitué un modèle à court terme utilisant le crédit pour financer l'anticipation d'une richesse future non fondée sur la réalisation de projets.

Le pouvoir financier a ainsi accru son emprise sur les grandes entreprises, notamment celles liées à la finance.

Un modèle d'exigence de retour sur investissement de 15 %, incompatible avec une croissance de l'économie réelle de 3 %, a été érigé en dogme au profit du seul actionnaire, négligeant l'investissement nécessaire à la pérennité des sociétés, à la sécurisation des emplois, en se traduisant par une compression des salaires.

La croissance s'est réalisée par une forte progression de l'endettement et on ne peut que déplorer le fait que les autorités de contrôle, banques centrales, agences de notation aient pour le moins laissé faire, sans tirer la sonnette d'alarme.

La crise du système bancaire a nécessité la mise en place de plans de sauvetage impressionnants. Les capitaux injectés seront-ils suffisants pour éponger les pertes ? En tout état de cause, ces plans doivent être accompagnés d'une relance par la demande. La question d'une politique salariale reste, sur ce point, cruciale.

Certes, les mesures décidées lors du G20 constituent un premier pas vers l'assainissement du système financier.

Cette crise devrait être l'occasion d'asseoir l'économie sur de nouvelles bases, respectueuses de l'environnement, mais aussi et surtout des hommes et des femmes qui assurent son développement.

Pour relancer l'économie, des coordinations et des coopérations sont plus que souhaitables, tant au niveau mondial qu'au niveau européen.

Le pacte de stabilité et de croissance mérite, comme l'évoque l'avis, d'être redéfini en tenant compte des difficultés rencontrées par les différents pays.

L'INSEE estime qu'à la mi-2009 en France, l'activité économique sera en net repli de l'ordre de - 1,5 % au premier trimestre et de - 0,6 % au deuxième trimestre ; les faillites d'entreprises se seront multipliées entraînant des destructions massives d'emplois.

On déplore encore aujourd'hui, en dépit des mesures prises, la frilosité des banques à remplir leur rôle de prêteur, tant aux entreprises qu'aux particuliers.

De même, le maquis des aides publiques à l'emploi, trop difficile d'accès pour les TPE est à simplifier. L'argent public mérite en ces temps difficiles, une utilisation transparente et efficiente au service de l'emploi.

Ultérieurement, le désendettement nécessitera des mesures de financement qui devraient faire l'objet d'une répartition équitable.

L'évolution de l'inflation doit faire l'objet d'un examen attentif, la priorité dans l'immédiat devrait être donnée aux mesures en faveur de l'emploi - mesures de maintien et de protection de l'emploi - en même temps qu'il convient de soutenir socialement toutes les populations fragilisées et l'accès à l'emploi des jeunes qui doit s'inscrire dans les priorités.

C'est ainsi que le groupe de la CFTC est favorable au plan visant à la mise en œuvre de contrats d'apprentissage et d'alternance.

La crise sociale actuelle montre combien le dialogue au sein des entreprises est important.

C'est la raison pour laquelle notre groupe préconise la participation des salariés à l'élaboration des décisions des Conseils d'administration et de surveillance des sociétés.

À titre d'exemple, nous déplorons que le nouvel organe résultant de la fusion récente Caisse d'Épargne-Banque Populaire, qui regroupe 106 000 salariés, ne prévoit que la participation de deux administrateurs salariés, sans voix délibérative, dans un collège de 20 membres. On est loin de la démocratie participative.

Le groupe de la CFTC a voté favorablement l'avis.

Groupe de la CGT

Nous vivons la crise économique la plus violente depuis celle des années trente. Chaque jour, des milliers de nos compatriotes perdent leur emploi. Les angoisses et les révoltes qu'engendrent cette situation se traduisent par des mouvements sociaux, comme c'est le cas aujourd'hui à l'appel de tous les syndicats du pays. Mais la gravité de la crise est telle que c'est la cohésion sociale elle-même qui peut être menacée. C'est dire le rôle qui incombe à notre assemblée, où les différentes forces sociales sont représentées, pour proposer des réponses à la hauteur de la gravité de la situation.

C'est le mérite de cet avis d'avoir relevé ce défi en s'appuyant sur les diagnostics antérieurs de notre assemblée. Il souligne avec force que cette crise n'est pas seulement conjoncturelle, mais structurelle. Après la fin des « trente glorieuses », la prise du pouvoir par les marchés financiers à la faveur de la déréglementation de la sphère financière a pesé sur les politiques économiques : celles-ci ont donné la priorité à la flexibilisation du marché du travail et à l'appauvrissement des services publics.

Elle a pesé sur les gestions d'entreprises : celles-ci ont opéré des choix stratégiques et technologiques favorables à la rentabilité financière et défavorables aux salaires, à l'emploi, à la qualification de la main-d'œuvre et à l'investissement en Recherche et Développement.

Les résultats ne se sont pas fait attendre. La part des profits dans la valeur ajoutée a fortement augmenté tandis que celle des salaires se réduisait. En France, ce phénomène s'est produit en quelques années, entre 1983 et 1990. Entre 1990 et 2007, le partage de la valeur ajoutée est resté relativement stable dans notre pays, avec une part des salaires durablement faible et un taux de marge des sociétés élevé. C'est ce qu'indiquaient déjà, en 2005, nos *Repères statistiques* et c'est aussi ce qui ressort des chiffres du rapport Cotis - dont l'avis se garde avec raison d'avaliser les commentaires, tant ils sont contestables.

Le résultat de cette déflation salariale, corrélative de l'inflation financière qui a fait rage dans le monde entier depuis trente ans, c'est la persistance d'un chômage de masse, la montée des inégalités et l'apparition de graves déséquilibres macroéconomiques à l'échelle de l'économie mondiale. Ce sont effectivement les contradictions de cette « mondialisation »-là qui sont à l'origine de la crise actuelle.

Nous souscrivons à l'idée que les politiques économiques adoptées pour faire face à la crise sont trop timides, particulièrement dans la zone euro, et qu'elles doivent être réorientées en direction d'un soutien du pouvoir d'achat, *via* des mesures salariales et *via* une sécurisation des emplois, des parcours professionnels et donc des revenus.

Nous nous sommes accordés pour considérer qu'un rebond temporaire de l'activité, sous l'effet des plans de relance adoptés principalement aux États-Unis et en Chine, ne signifierait pas que nous serions tirés d'affaires.

Ainsi, sans transformations structurelles, les mesures de soutien aux banques ou de relance budgétaire risquent de déboucher sur une situation où se retrouveront les racines de la crise actuelle. La sortie de la crise exigera un autre agencement des dimensions économique, sociale, écologique du développement, pour que celui-ci puisse être à bon droit qualifié de durable. De ce point de vue, comme il est indiqué, l'exigence d'une croissance plus « verte » est à la fois un défi et une opportunité à saisir.

Ce défi, celui de l'emploi, de la formation, de l'environnement, d'une croissance mondiale plus équilibrée, notre économie est-elle en état de le relever ? La question de ce qu'on appelle les « charges » des entreprises est à prendre au sérieux. Alors, parlons chiffres. La part des salaires dans la valeur ajoutée est relativement faible depuis vingt ans. Les entreprises ont payé 157 milliards d'euros de cotisations en 2008 pour contribuer au financement d'un système de protection sociale dont tout le monde reconnaît qu'il a aidé notre pays à supporter le choc de la crise mieux que beaucoup de nos voisins. Mais dans le même temps, leurs charges financières - intérêts et dividendes - ont atteint plus de deux fois ce montant, 323 milliards ! Les considérations relatives au financement des PME qui figurent dans l'avis sont significatives de la gravité du problème. Au moment où les baisses de taux directeurs de l'Eurosystème sont bien loin de se traduire par un allègement des conditions de financement pour la plupart des entreprises, n'y a-t-il donc pas quelque chose à faire pour retourner en faveur de l'emploi et des investissements productifs le levier du crédit, qui a nourri l'expansion de tant de créances « toxiques » ces dernières années ? C'est ce que propose l'avis en préconisant d'envisager des politiques du crédit plus sélectives pour le système bancaire et financier (au niveau de la France mais aussi de l'Eurosystème) pour favoriser des investissements productifs porteurs d'un renforcement de l'activité, de l'emploi et de la qualification de la main-d'œuvre.

En mettant en avant cette nécessité dans différents avis émis au cours de cette mandature, notre assemblée a anticipé un débat aujourd'hui très actuel : elle a joué ainsi un rôle particulièrement utile en cohérence avec ses propositions concernant la conditionnalité de certaines aides aux entreprises.

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

Groupe de la CFT-FO

Le caractère historique de la crise mondiale à laquelle nous sommes confrontés fournira sans nul doute, dans quelques années, un cas d'école sur le système capitaliste, dont la finalité, à savoir l'accumulation des profits, a été dopée par la déréglementation donnant libre cours à l'exubérance sans borne des apprentis sorciers de la sphère financière.

Désormais plongée dans la récession, synchronisée à l'échelle mondiale, on mesure les nuisances de cette dynamique du « profit extra » nourri par la spéculation. Tous les pays affichent un recul impressionnant des activités économiques avec un effet dévastateur sur l'emploi, ce que le rapporteur souligne en rappelant la baisse significative et pour le moins inédite des prévisions de PIB en 2009. Celle-ci met en perspective une remontée alarmante du taux de chômage et de ses conséquences en termes de creusement des inégalités et d'érosion de la cohésion sociale.

Sortir de la récession, mettre en œuvre un plan solide de reprise et de croissance durable est, en effet, l'urgence du moment. Mais avons-nous touché le fond ? Quand allons-nous émerger de cette crise potentiellement à risques pour la démocratie ? À ces questions essentielles, le rapporteur oppose une série de conditions dont le groupe Force ouvrière retient les suivantes :

- d'abord, l'assainissement du secteur bancaire. Certes, les États n'avaient pas d'autres choix que d'élaborer des plans de sauvetage, qui pèseront lourdement sur le contribuable. Mais l'injection de fonds publics, selon des modalités différenciées, n'a pas levé la contraction du crédit. De plus, très peu conditionné, le plan français de refinancement et de recapitalisation renvoie aux effets d'aubaine et rend aléatoire l'accompagnement que nécessiterait une reprise consistante. L'assouplissement du crédit doit être la contrepartie de la restauration du système bancaire ;
- ensuite, les relances budgétaires auraient du être proportionnées à la gravité de la situation. Ce qui n'est pas le cas, particulièrement en Europe si l'on rapporte le financement de ces plans au déficit d'activité cumulé depuis le début de la récession. Une fois de plus, l'Union européenne a fait la preuve de sa forte capacité à se désunir. L'annonce de la décroissance générale qui la frappe fera ressortir davantage l'insuffisance de l'effort de relance. Dans ce cadre, la faiblesse du plan français dans une conjoncture très dégradée ne peut avoir d'impact sur la croissance. Des relances plus audacieuses deviennent incontournables ;

- enfin, une action ambitieuse et coordonnée s'impose au plan international pour éviter la reproduction d'un tel cataclysme. De fait, coopération et régulation ne sont plus à dire mais à faire. Le rapporteur a identifié les principales mesures du G20. Il considère qu'elles rejoignent les préconisations votées par notre assemblée, tout en ajoutant qu'elles devront être précisées. Le groupe Force ouvrière est plus réservé sur le relevé de conclusions émanant de cette réunion à 20, dont étaient exclus les pays en développement. La refondation du capitalisme qui en constituait l'épine dorsale s'est transformée en quelques mesures de régulation et recommandations qui ne sont pas de nature à soutenir un changement de paradigme en matière de modèle de croissance et de développement économique.

Par delà cette différence d'appréciation, le groupe FO souscrit aux propositions faites en vue de renforcer le dynamisme économique et la cohésion sociale, étant entendu qu'elles constituent la base d'un retour vers la confiance pour sortir du cercle vicieux de la récession. Plus particulièrement, FO estime que, pour anticiper le moment de la reprise, il faut impérativement trouver le juste équilibre entre soutien de l'offre et de la demande : les garanties d'emplois, de formation et de revenus pour tous les salariés, à commencer par les plus précaires d'entre eux, ne sont pas discutables. Les dépenses de consommation qui en découleront, serviront au redémarrage de l'économie. De même, le groupe FO approuve le rééquilibrage redistributif de la fiscalité qui doit répondre à la réduction des inégalités. Par ailleurs, si la dépense publique redevient un sujet sensible, nous estimons que son augmentation est inéluctable pour hâter la sortie de crise : quelques points supplémentaires de dette publique semblent préférables à l'accumulation de déficits nourris par une récession prolongée qui pèserait indéfiniment sur les nouvelles générations. Cela justifie effectivement une révision du Pacte de stabilité et de croissance.

En conclusion, les crises naissent d'un faisceau de déséquilibres qui font boules de neige. C'est leur accélération avec la conjonction des graves déficiences de la réglementation du secteur financier qui a provoqué le basculement. Tous les avis de notre section ont mis en lumière ces facteurs d'instabilité qui se sont insinués dans notre modèle de croissance.

L'avis fait le bilan des conséquences d'une économie déséquilibrée. Sera-t-il écouté ? Le groupe Force ouvrière veut le croire et l'a voté.

Groupe de la coopération

Notre pays, entré en récession, n'échappe pas aux conséquences de la crise internationale dont l'avis a bien décrit les mécanismes. Il appelle à des changements profonds notamment par des mesures de régulation coordonnées au niveau international et le groupe de la coopération ne peut que partager l'analyse sur cette partie. Il pense aussi que l'Union européenne doit être plus réactive et davantage exister. Elle doit pour cela se doter : d'une véritable politique de change pour contrer l'hégémonie du dollar ; d'un budget communautaire à la hauteur des enjeux, notamment en matière économique et de financement de la recherche et du développement ; et de politiques fiscales et sociales allant vers plus d'harmonisation afin d'éviter les effets de dumping.

Concernant la France, le groupe partage la ligne directrice qui vise à « *conjuguer une politique de relance de l'activité, et de soutien du pouvoir d'achat avec des mesures améliorant le potentiel de croissance* ». Mais il s'interroge sur certains points. Si la France subit plutôt moins durement que d'autres pays comparables le contexte international actuel, peut-elle pour autant s'affranchir de réels efforts, en matière de dépenses publiques notamment. Nous ne le croyons pas. Malgré la crise, la réforme de l'État et la recherche d'une plus grande efficacité des politiques publiques, dans la cadre de la RGPP, doivent être poursuivies. L'enjeu est d'importance, car de la façon dont on sortira de cette crise, dépendront les chances de se repositionner dans la compétition mondiale.

La situation budgétaire est insoutenable à moyen terme et l'avis propose d'y faire face par une augmentation des prélèvements obligatoires conforme à la justice sociale. Il préconise une révision du barème de l'impôt sur le revenu avec l'instauration d'une tranche supplémentaire au taux de 50 %. C'est surtout par raison et au regard de l'état de nos finances que le groupe y souscrit, de même qu'il faut probablement admettre la nécessité, dans le contexte particulier que nous traversons, de suspendre momentanément le bouclier fiscal sur les hauts revenus. Cette mesure revêtirait un caractère symbolique, à défaut d'avoir un réel impact budgétaire.

L'avis soutient également l'idée d'« *équilibre différent entre soutien de la demande et de l'offre* », en proposant notamment des « *mesures salariales* » destinées à compléter les mesures de soutien aux entreprises. Certes, la consommation constitue un des facteurs de la croissance et, sur ce point, la rapide et forte baisse de l'inflation est favorable. Mais, s'agissant des salaires, on ne peut être totalement indifférent au fait que le Smic a déjà connu, ces dernières années, des augmentations importantes (+ 27 % en 6 ans). Les marges de manœuvre de beaucoup d'entreprises sont aujourd'hui faibles et dans ce contexte, la remise en cause également suggérée des allègements de cotisations sociales ne pourrait qu'accroître leur fragilisation. Le groupe constate, en effet, « *qu'aujourd'hui, toute charge supplémentaire sur les entreprises reporterait la reprise de l'investissement et de la croissance* ».

C'est pourquoi le groupe est favorable à la concentration des mesures d'aides sur les personnes et secteurs les plus touchés par la crise sans hypothéquer la compétitivité de nos entreprises. Les efforts doivent en priorité être concentrés sur le tissu des PME/PMI pour les aider à passer ce cap difficile, notamment en matière d'assurance crédit, de crédit bancaire et de trésorerie. Ces entreprises, dont les coopératives, sont ancrées dans les territoires et jouent un rôle d'amortisseur social qu'il convient de préserver. En matière fiscale, il faut en effet favoriser l'investissement par rapport à des solutions de dividendes.

Sur les 2,6 millions d'entreprises en France, seulement 50 000 ont plus de 100 salariés. Or du fait de comportement choquant - parmi les plus grandes d'entre elles -, en matière de rémunération des dirigeants, parfois aussi d'attitudes peu citoyennes, on assiste à la montée en puissance d'une image dévalorisée de l'entreprise en général. Il est urgent de prendre des mesures correctives pour réduire les excès dans ces domaines. C'est un enjeu majeur pour notre société.

La crise financière qui a évolué en récession économique montre les limites et défauts d'une approche économique basée uniquement sur la maximisation du profit et le court-termisme. L'Union européenne doit bâtir une économie compétitive, mais que celle-ci doit être guidée par des valeurs et pas seulement par le marché. C'est en tout cas dans cette démarche que s'inscrit l'action des entreprises coopératives.

Ayant émis certaines réserves, le groupe de la coopération s'est partagé entre un vote pour et l'abstention.

Groupe des entreprises privées

La crise économique et financière que nous traversons confère à l'avis qui nous est soumis une importance toute particulière et il est donc aussi très souhaitable qu'il apporte une contribution utile et significative au débat public. Le rapporteur s'y est attaché dans la préparation du rapport et il faut l'en féliciter.

On ne peut pas tout à fait en dire autant de l'avis. Celui-ci souligne, à juste titre, les changements structurels nécessaires pour retrouver une croissance durable. Sur le plan conjoncturel, il souligne l'ampleur de la récession, la nécessité d'actions de politique conjoncturelle et notamment la nécessité que le financement des entreprises, notamment par les banques, soit assuré sans discontinuité pour passer une période très difficile. Il rappelle enfin que toute surcharge du coût des entreprises reporterait la reprise de l'investissement et de la croissance. Ces orientations sont essentielles si l'on veut éviter des pertes d'emplois irrémédiables dans le secteur productif, tout particulièrement dans les entreprises, petites et moyennes. Le groupe des entreprises privées s'associe à ces orientations, les considérant comme cruciales.

En revanche, il ne peut en aucun cas souscrire à d'autres orientations de l'avis.

Ainsi, l'avis suggère de façon générale des « mesures salariales » alors que le principal défi actuel est moins le salaire de ceux qui ont un emploi que la préservation des emplois menacés par la crise.

En outre, il se focalise sur des propositions d'alourdissement du barème de l'impôt sur le revenu et d'abolition du bouclier fiscal. Ces propositions ponctuelles ne sont pas à leur place dans un avis de conjoncture macroéconomique et elles en dénaturent la portée. Elles ont été introduites *in extremis* en deuxième lecture du projet d'avis, elles sont à la fois conflictuelles, trop partielles et délibérément politiques.

Le groupe des entreprises privées est prêt au débat, mais à un vrai débat au fond dont l'objet serait d'examiner plusieurs hypothèses alternatives et de rechercher un diagnostic partagé sur la fiscalité des revenus et des patrimoines, c'est-à-dire sur la trilogie « taux marginal d'imposition, bouclier fiscal, impôt sur la fortune ». Une occasion de contribuer utilement au débat public est ainsi manquée.

En conclusion, le groupe des entreprises privées estime donc que l'avis qui nous est soumis n'apporte pas les bonnes réponses à la grave crise économique actuelle et a donc voté contre.

Groupe des entreprises publiques

Rédigé à partir d'un rapport de conjoncture dense, l'avis a le mérite de la concision et des indéniables qualités pédagogiques.

Sur le fond de l'avis, le groupe des entreprises publiques a, cependant, une position contrastée, favorable aux premiers chapitres, plus nuancée sur la fin, consacrée à la France.

Les deux premières parties décrivent clairement l'enchaînement de la crise : au départ, il s'agit bien d'une crise économique conjoncturelle classique. L'originalité est que cette crise, brutale, est doublée d'une grave défaillance de la régulation financière qui, elle-même, alimente la crise.

C'est la crise d'une certaine forme de capitalisme financier.

Mais cette crise ne sonne pas le glas de l'économie de marché, qui a montré sa capacité à s'adapter et à surmonter les difficultés qu'elle a pu affronter.

Il n'en reste pas moins qu'elle a trouvé son mode de propagation et d'amplification dans les règles mêmes de fonctionnement de l'économie mondialisée dans laquelle nous vivons - et dont nous bénéficions aussi. Sa diffusion au plan mondial a été immédiate et totale, coupant court à l'idée en vogue d'un découplage possible de certaines zones économiques entre elles.

L'analyse dans la deuxième partie de la réunion du G20 du 2 avril dernier souligne avec raison que les décisions prises posent un cadre novateur pour le futur, qui doit nous permettre d'éviter une nouvelle crise comparable ; mais l'avis fait valoir que ces décisions n'apportent pas de mesure nouvelle pour relancer l'activité économique, notamment celle des pays les plus pauvres.

La troisième partie consacrée à l'Europe rappelle que la crise amplifie les divergences des cycles économiques des pays qui composent l'Union Européenne. Ceci peut mettre en péril l'euro, devise écartelée entre des économies « *arythmiques* » et des pays dont les qualités de signature sur les marchés financiers divergent à grande vitesse.

La réponse passe sans aucun doute par une meilleure coordination et une amplification des politiques européennes : l'avis reprend à son compte l'analyse faite par Dominique Strauss-Kahn devant notre assemblée et pointe l'insuffisance, et surtout l'absence de coordination, des plans de relance européens au regard des besoins et de l'ampleur des plans de relance américain et chinois.

La relance de l'économie européenne passe peut-être aussi par la capacité de l'Union européenne à lever directement des impôts pour réguler l'activité des différentes zones qui la composent sur le modèle du budget fédéral des États-Unis ; mais ceci n'est possible qu'à la condition que chacun des budgets nationaux des pays de l'Union dégagent des marges de manœuvre strictement correspondantes. Notre groupe est opposé à l'accroissement global de la pression fiscale en Europe, compte tenu des niveaux déjà atteints.

En affirmant, de manière surprenante, que notre pays aurait une situation relativement modérée en matière d'endettement et de déficits publics, l'avis semble militer pour la mobilisation de marges de manœuvre qui, malheureusement, ne sont pas. Même si l'avis préconise quelques pages plus loin une augmentation de la fiscalité, ce levier est indiqué d'abord pour répondre à des objectifs, au demeurant louables, de justice sociale et non pas conçu pour jouer le rôle premier de l'impôt qui est de contribuer aux charges de la nation. Reste à définir, bien sûr, le niveau des dépenses publiques - c'est un choix collectif - qu'il convient ainsi de financer.

Plus généralement, la dernière partie consacrée à la France promeut la thèse d'une relance plus forte par la consommation et le pouvoir d'achat et regrette que le gouvernement ait privilégié la relance par l'investissement.

Pour notre groupe, la priorité doit aller aujourd'hui au soutien à l'activité, et à l'emploi, et non directement au pouvoir d'achat qui bénéficie de l'impact du recul de l'inflation. En cela, nous estimons que les autorités de notre pays ont traité le sujet avec un comportement réactif et efficace.

Il faut en effet prioritairement investir pour faire repartir la machine économique, et augmenter notre croissance potentielle par l'accroissement de notre compétitivité. Les investissements en infrastructures ne sont pas seulement les « *bienvenus* » ; ils sont indispensables, à l'image des investissements en infrastructures électriques qui doivent sécuriser nos approvisionnements et renouveler notre parc de production, des investissements dans les infrastructures de transport collectif qui contribuent au développement durable et sont un support à l'industrie française.

Il faut également assainir les finances publiques. Ce sujet est, selon nous, mal abordé dans l'avis.

Ce dernier objectif doit cependant être clairement posé et l'avis aurait dû prendre date en la matière. Il passe par une remise à plat des dépenses, en recherchant l'efficacité maximale ; puis, le moment venu, il s'agira de poser la question des prélèvements obligatoires pour assainir les finances publiques.

De même, la révision des avantages fiscaux est à mettre en chantier : la fiscalité doit à la fois avoir un rendement fort et être équitable.

En conclusion, le groupe des entreprises publiques partage l'explication de l'enchaînement de la crise, l'analyse de la situation de l'Union européenne et un grand nombre de propositions concernant les trois premières parties. Mais il estime que l'assainissement des finances publiques est le grand sujet absent de cet avis.

Le groupe des entreprises publiques a partagé son vote entre l'abstention et le vote contre.

Groupe de la mutualité

Suffirait-il de moraliser quelques excès, de sanctionner quelques boucs émissaires, de réguler quelques dérèglements ? Finalement, le retour « à la normale » tiendrait à beaucoup de lucidité et à davantage de bonne volonté. Avec un zeste d'énergie, de détermination et, pourquoi pas, l'envie d'aller chercher la croissance avec les dents.

Mais non, ce qui éclate sous nos yeux n'est pas qu'une bulle hypertrophiée, c'est une construction égotiste, arrogante, ayant, au profit de quelques uns, détourné la finance économique vers un casino spéculatif mondial.

La richesse sans production de valeur a supplanté le bénéfice en retour de l'investissement économique, du financement productif. Au mirage du profit sans cause beaucoup ont succombé, de même qu'à l'illusion du retour sur capital exponentiel. La valeur du travail, de l'entreprise, s'en est trouvée démonétisée, subsidiarisée. La finalité ne devient plus que moyen.

Il ne s'agit pas là de morale mais de volonté politique, d'ambition pour les sociétés humaines. La crise la plus grave est sans doute la crise de confiance, le sacrifice du futur à l'immédiat, l'éclipse de l'avenir.

Il ne suffit pas de réhabiliter l'État pompier, l'État infirmier, il faut réveiller les consciences politiques - le G 20 dessine un périmètre plus adapté à ce défi -, il faut réveiller les consciences publiques. L'enjeu n'est pas le rebond de croissance mais la refondation d'un ordre économique nourrissant le progrès humain mieux partagé.

Les causes et mécanismes de la crise sont maintenant bien identifiés. L'ingénierie financière, l'ingénuité des contrôles, d'une part, la pression sur les revenus moyens, les bas revenus, le coût du crédit et de la trésorerie, d'autre part, ont causé surendettement des particuliers comme des entreprises et sur engagement des banques. Les bilans des uns et des autres n'en reflétaient qu'une vérité trompeuse. À s'émanciper de la réalité économique, l'inflation financière s'est propagée en virus dévastateur. Il faut retrouver le chemin de l'investissement productif, de l'économie durable, de la répartition équilibrée et de la redistribution socialement équitable.

Le groupe de la mutualité partage l'analyse de l'avis et soutient ses propositions. Particulièrement la nécessité de « changements structurels susceptibles de modifier le régime de croissance antérieur », de « modifier la répartition des revenus pour réduire les inégalités » mais encore, au niveau européen, une « harmonisation fiscale », une « réglementation et une taxation additionnelle » de certaines rémunérations insolentes.

En ce qui concerne notre pays, le groupe de la mutualité s'alarme de l'ampleur du déficit public (6 % du PIB) et de l'endettement français (80 % du PIB). Il souligne le niveau aggravé du déficit de la Sécurité sociale, particulièrement de l'assurance maladie. Depuis cinq années, c'est principalement sur les malades et les organismes complémentaires que pèsent les décisions gouvernementales, de forfaits en franchises et en taxes alourdies. Dans ce domaine aussi des changements structurels sont nécessaires, tant en termes d'organisation des soins que d'élargissement du financement, afin d'asseoir la pérennité de notre indispensable protection sociale solidaire.

Le groupe de la mutualité soutient donc fermement la proposition d'une « augmentation des prélèvements obligatoires conformes à la justice sociale et confortant leur progressivité », l'instauration d'une tranche supplémentaire au taux de 50 % de l'impôt sur le revenu, l'abolition du bouclier fiscal et le réexamen des dépenses fiscales.

Il a voté l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

L'avis s'inscrit dans la continuité de différents travaux antérieurs de l'institution, qui avaient mis en évidence le décalage entre la réalité du développement économique et la création d'un monde artificiel de produits financiers spéculatifs.

Il fait apparaître les prémices d'une rupture fondamentale dans l'organisation du monde.

Si l'on peut s'interroger sur l'intensité du découplage, entre pays émergents et pays développés, il semble bien que le décalage de croissance entre les pays neufs et les autres, y compris les États-Unis, et l'affaiblissement du dollar représentent des indications dont il faut tenir compte.

L'avis insiste sur la nécessité de renforcer les mesures de relance prises par l'État pour notre pays. Il remarque qu'elles sont moins importantes en Europe que dans les autres grandes puissances, tout en soulignant, à juste titre, que nos structures sociales ont un effet d'amortissement des crises. Le groupe de l'Outre-mer ne peut qu'adhérer à ses propositions, tout en remarquant que le choix de la relance par l'investissement paraît pertinent pour la France.

De même, il est parfaitement en accord pour souhaiter que la baisse du coût du pétrole, qui risque de n'être que temporaire, ne conduise pas à un abandon de la recherche et de l'investissement dans les différents secteurs d'un développement durable.

Les collectivités ultramarines sont d'autant plus sensibles au respect de l'environnement que leur pureté naturelle est un des éléments du patrimoine les plus précieux. C'est non seulement un des moteurs de l'attrait touristique des destinations ultramarines françaises, mais aussi une des sources de la riche culture des Outre-mers.

De manière plus opérationnelle, le groupe remercie le rapporteur d'avoir noté que les collectivités d'Outre-mer sont autant de lieux privilégiés pour développer de manière déterminée la recherche de valorisation de la nature. C'est le cas des molécules à vocation médicinale ou cosmétique ; c'est encore plus, dans l'immédiat, le cas de l'utilisation des énergies renouvelables.

Outre-mer, il est essentiellement consommé des hydrocarbures pour la production d'électricité et pour les moyens de transport. Les coûts sont plus élevés qu'ailleurs, comme l'ont rappelé certains des mouvements de protestations récents.

Cette situation doit donc inciter à accélérer la mise en place d'autres ressources énergétiques. En Polynésie, on utilise l'énergie thermique des mers pour la climatisation d'un hôtel et bientôt pour d'autres projets, La Réunion s'est dotée de l'ambitieux projet GERRI, les Antilles utilisent l'énergie géothermique, mais nous sommes loin d'atteindre les 100 % d'autonomie énergétique que les Espagnols ont atteints aux Canaries, dans l'île de Hierro.

Sur le plan plus général, l'avis relève qu'aux effets de la crise mondiale viennent s'ajouter, en Outre-mer, ceux des crises locales dont certaines révèlent des maux très profonds.

Le Conseil économique, social et environnemental l'a relevé à de nombreuses reprises, la différence du niveau de vie avec la métropole, l'insuffisance des infrastructures, les bouleversements sociaux qui touchent des sociétés traditionnelles, transportées trop rapidement dans un monde nouveau, les frustrations culturelles, ressenties devant une évolution insuffisamment préparée, tout cela aboutit à une situation extrêmement périlleuse.

Il est essentiel que les mesures de relance économique et financière prises par le gouvernement s'appliquent rapidement et complètement. Le groupe rappelle qu'elles représentent 200 millions d'euros par rapport au montant affiché de 26 milliards pour la métropole, et l'avis souligne qu'un effort supplémentaire serait nécessaire. Il est encore plus essentiel que des solutions de fond soient apportées aux problèmes de fond et il paraît donc indispensable que les États généraux proposés par le gouvernement soient l'occasion d'une véritable prise de parole par la population et les forces vives pour construire un avenir commun à long terme.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Le Gall : « Je souhaite dire d'emblée mon adhésion à ce projet d'avis pour l'essentiel de son analyse et de ses propositions. Je ne paraphraserai pas le texte, mais je souhaite interpeller l'assemblée, sous la forme de téléx, sur quelques-unes des richesses de ce travail qui, controversé ou non, fera date.

Mes premières réflexions porteront sur l'objet lui-même. Sans doute par habitude, on réfléchit rarement sur les objets qui convoquent, mais en fait, qu'est-ce que réellement la conjoncture ? Quelles sont ses dimensions ? Quelles sont les variables prévalentes ? Quelles sont celles qui sont cachées et qui ressortent au moment décisif ? En tant que passionné de l'étude de la conjoncture des mois qui précèdent les grandes échéances démocratiques, j'observe des similitudes de méthode stimulantes entre les différents champs de la connaissance. À cet égard, le Conseil gagnerait à contribuer à la construction d'un concept et d'une définition de la conjoncture, mot que l'on emploie, comme le mot crise d'ailleurs, de manière répétitive. Il s'agit de mots tellement polysémiques... Mais derrière la crise, que met-on ? La crise du capitalisme depuis un siècle et demi ? Des crises conjoncturelles ? Des crises structurelles ? La crise de 1929 ? Chacun met derrière un mot le sens qu'il lui donne, selon une commodité de consensualisme, mais pas forcément une commodité intellectuelle. Quant au rapporteur, il a eu un souci de précision et de rigueur, d'ailleurs unanimement reconnu, dans la première partie dite du diagnostic, assez largement partagée par les orateurs intervenus dans le débat.

Sur la crise actuelle, je fais partie de ceux qui pensent qu'elle est la première vraie crise mondiale, même si, naturellement, celle de 1929 le fut, mais les historiens de l'économie diront que l'on n'a jamais vu dans autant de pays qu'aujourd'hui, au même moment, avec la même intensité, se produire un phénomène à l'échelle mondiale. Sans jouer les Cassandre, on peut craindre que cette première crise de la mondialisation ne soit pas la dernière.

Attention aussi à l'expertise ! Que n'a-t-on lu depuis deux ans ? Les débats se succèdent entre optimistes et pessimistes, entre ceux qui ont une lecture traditionnelle du cycle économique et les structuralistes, qui perçoivent un caractère inédit dans ce qui se passe. Les yeux se sont décillés peu à peu et chaque jour nous en apprend davantage sur la réalité de la crise.

Parmi les défis actuels, certains sont particulièrement ambitieux, tel que celui d'une nouvelle mondialisation. Il faut naturellement aussi une nouvelle Europe, car elle a subi de graves dommages, pas seulement économiques, mais aussi politiques. On dit qu'il faut un nouveau souffle, mais il faudrait probablement bien plus...

Et puis la société française est fragile, très fragile. Ce n'est pas être défaitiste que de dire qu'il y aura l'année prochaine sans doute plus de trois millions de chômeurs, alors que la structure démographique nationale était censée immuniser contre des risques d'une telle ampleur. En tant qu'ancien rapporteur sur le sujet, je veux aussi tirer la sonnette sur les banlieues. Le rapport Fitoussi, du CAE, a décrit les trois petites glorieuses des années 1998-2000 et le décrochage économique immédiat avec la décroissance. Les événements de 2005 ne peuvent donc qu'inquiéter, ayant montré que le problème des jeunes se conjugue avec celui de la pauvreté. De fait, la grille d'analyse de toute crise, depuis des siècles, fait apparaître le facteur de la pauvreté et, il faut le souligner, de nouvelles pauvretés.

À ces défis anciens se sont ajoutés des défis nouveaux, le premier étant celui d'une Europe déséquilibrée. Le rapporteur a souligné la situation des pays de l'Est et il est vrai qu'il y a là des lignes de fracture inquiétantes. En outre, la situation du côté de la Grande-Bretagne n'est pas faite pour rassurer. L'Espagne est aussi encore à la recherche de son équilibre, certains signes de fragilité ne correspondant pas avec les enquêtes « d'euro-béatitude » dont on rebat les oreilles des citoyens. Il y a là matière à interrogation, sans préjuger le futur et malheureusement probable taux d'abstention aux élections européennes. En tout état de cause, il y a une vraie question européenne : la dette de l'État et les risques d'inflation à terme sont des dimensions de la sortie de crise dont personne ne parle, sauf Jacques Attali.

La question de l'impôt soulève par ailleurs un vrai débat politique, une vraie controverse de société. J'incline plutôt vers les propositions du rapporteur, mais j'attends d'entendre dans six mois, un an, deux ans, ceux qui aujourd'hui disent haut et fort qu'il n'y aura pas de hausse d'impôts ! Glorieuse incertitude de la chose publique !

Quant à l'impératif du changement, au besoin de régulation, le thème n'est pas neuf. Un nouveau modèle, soit, mais a-t-on le choix ? En réalité, on a toujours le choix de ne pas faire. Il n'y a pas de fatalité à la vertu, ni à la tentation suicidaire d'ailleurs. C'est aux sociétés nationales, européennes ou mondiales de montrer qu'il n'y a pas une réponse unique, univoque, à la crise. Ce qui est sûr en tout cas, c'est que les choses seront de plus en plus complexes ».

Groupe des professions libérales

La crise est là. Il ne s'agit pas d'en rappeler les causes - le rapporteur les a fort bien identifiées dans le rapport et dans l'avis - ni davantage de faire l'analyse de la pertinence de tous les outils pour en sortir, il s'agit de nous limiter à quelques grands principes qui guident notre réflexion.

* 1^{ère} réflexion : la crise financière, devenue économique, que nous traversons, résulte avant tout des dérives du capitalisme financier, conséquence d'une dérégulation doctrinaire intervenue dans les années 80. On regrette aujourd'hui que le capitalisme de l'entrepreneur tant décrié à une certaine époque ait laissé la place à un capitalisme financier sans visage. À une vision du monde du travail opposant travailleurs et capitalistes, nous avons progressivement substitué une vision tout aussi dichotomique, opposant travailleurs et actionnaires, dans un nouvel univers dominé par une implacable logique de rentabilité immédiate, souvent incompatible avec les niveaux de croissance de la formation de valeur ajoutée.

* 2^{ème} réflexion : les entreprises ont sans cesse besoin de reconstituer leurs fonds propres pour croître, voire pour survivre dans une période difficile. Aujourd'hui, beaucoup d'entre elles se refinancent en ayant recours notamment à l'émission d'actions. Même si des règles de bonne conduite s'imposent aux actionnaires dans l'intérêt de l'entreprise, il ne faut pas pour autant les dissuader d'investir, par des prélèvements excessifs. Rappelons-nous que certains actionnaires sont de petits épargnants, dans des systèmes d'épargne collective voire de complément de retraite.

* 3^{ème} réflexion : il faut « profiter » de la crise pour corriger certains des excès les plus criants (absence de contrôle, de régulation prudentielle, aveuglement de certains dirigeants et des traders, rémunérations extravagantes...). Le rapporteur préconise une taxation additionnelle de certains revenus (bonus, stock-options, parachutes dorés) au-delà d'un certain seuil et la conditionnalité de certaines aides aux entreprises, mesures que nous approuvons. Mais au-delà de l'effet d'affichage, c'est plutôt à une refonte de la fiscalité dans son ensemble qu'il conviendra de procéder.

* 4^{ème} réflexion : si notre modèle social amortit les conséquences dramatiques de cette crise, notre pays vit à crédit, avec des prélèvements élevés depuis 30 ans. Mais des amortisseurs de crise ne font pas un moteur pour repartir. Pour en sortir au mieux, la France doit aller encore plus loin dans les réformes : l'assainissement budgétaire doit être une priorité dès la reprise de la croissance. La France est pénalisée par le poids et la complexité de sa fiscalité, et les hausses d'impôts ne sont pas les seules réponses à notre endettement massif. Il faut poursuivre la RGPP... On peut en effet réduire les dépenses sans pour autant porter atteinte à la qualité des services publics.

* 5^{ème} réflexion : les plans de relance. Nous sommes convaincus que la relance par l'investissement (initiative de long terme) est une meilleure réponse que la relance par la consommation à vision court-termiste, mise en œuvre en France dans un passé encore récent, préconisée aujourd'hui dans d'autres pays, et dont les résultats se sont avérés décevants, tout spécialement dans un pays plombé par le déficit de sa balance commerciale. Quant à suggérer un deuxième plan de relance en France, qui ne ferait qu'endetter encore un peu plus les générations futures, nous n'y sommes pas favorables, aussi longtemps que nous n'aurons pas évalué les effets du premier. Car c'est dans l'aggravation de l'endettement public que pourrait naître la prochaine crise.

La France ne doit pas sortir de la récession encore plus distancée par ses voisins européens comme l'Allemagne, première puissance économique européenne grâce à ses exportations et à la maîtrise de ses coûts. Nous avons une double obligation qui consiste à maîtriser la dépense publique et à assainir nos finances, à la différence de l'Allemagne qui a déjà réalisé ce travail et réduit certains prélèvements obligatoires avant la crise. Nous devons rattraper les écarts de productivité et de coût si nous voulons être au rendez-vous de la reprise.

C'est moins la dégradation inévitable des finances publiques en temps de crise que la spécificité française (ne pas avoir su en amont profiter des périodes de croissance pour redresser les comptes) qui est préoccupante. Nous convenons, comme le rapporteur, qu'il faut tirer les leçons du passé. Proposer des mesures à fort contenu polémique constitue un pari risqué et considérant que l'avis est déséquilibré, le groupe des professions libérales s'est abstenu.

Groupe de l'UNAF

Dans le prolongement de l'avis de conjoncture présenté par Marie-Suzie Pungier en 2008, le rapporteur, que le groupe félicite pour ce travail, met en lumière avec justesse tous les éléments qui ont conduit à donner à cette crise une dimension mondiale. L'avis suggère de meilleures régulations et coopérations internationales, une évaluation régulière des engagements pris récemment lors de la réunion du Groupe des 20, le 2 avril 2009 ainsi qu'une relance plus cohérente et plus ambitieuse à l'échelle européenne. À tout cela le groupe de l'UNAF souscrit sans réserve.

Il se félicite également de retrouver des propositions pour faire face aux défis de la faim dans le monde et plus encore de l'accès à l'eau.

Concernant le volet français de l'avis, le groupe de l'UNAF souhaite insister plus particulièrement sur trois points.

En premier lieu, l'indice de confiance des ménages a fortement diminué, ce que confirment nos responsables familiaux qui constatent que des familles diffèrent certains investissements et préfèrent se tourner vers l'épargne ou, pour les plus âgés, consacrer une part non négligeable de leurs ressources pour venir en aide à un proche de leur famille (jeunes parents, mais aussi les jeunes de moins de 26 ans sans travail connaissant des difficultés pour accéder à un premier emploi).

Pour le groupe, tous les signes qui au cours des mois à venir apporteront une note d'optimisme constitueront autant de bons moyens pour redonner confiance aux familles et les inciter à réinvestir. En cela, les signaux encourageants liés à la diminution des cours des matières premières énergétiques et des matières premières agricoles devraient logiquement se traduire par une stabilité des prix de l'énergie et des prix en magasin. Sur ce point, nos associations sur le terrain, seront vigilantes.

Le deuxième point concerne l'accompagnement des entreprises et des familles. L'UNAF, comme le rapporteur, considère que les mesures doivent viser en priorité les familles fragiles et les plus éprouvées et soutient l'ensemble des mesures d'accompagnement de la perte partielle ou durable de l'emploi, tout particulièrement celle concernant les jeunes entrant sur le marché du travail.

En ce qui concerne les mesures fiscales, l'UNAF rappelle que de nombreuses familles ne paient pas l'impôt sur le revenu. Ces familles non imposables, parfois à la limite de la précarité, devraient trouver dans la mise en œuvre du RSA un revenu complémentaire des plus utiles.

Concernant les entreprises, nous rappelons notre attachement à la conditionnalité de certaines aides apportées par l'État.

Enfin, troisième point, l'effet amortisseur indispensable d'une politique familiale ambitieuse. Certaines mesures envisagées pour améliorer la compétitivité de nos entreprises, telle une diminution des cotisations de la branche famille, ne doivent en aucun cas conduire à une remise en question de l'universalité, du niveau et de la progression des allocations apportées aux familles. Les moyens d'une compensation intégrale et pérenne doivent dès maintenant être envisagés et faire l'objet d'une concertation approfondie.

Pour l'UNAF, en conclusion, un projet familial se construit dans la confiance et dans la durée, les pouvoirs publics contribuent, par les signes qu'ils adressent, à sa réussite. Il convient donc dans les périodes difficiles que la solidarité nationale joue pleinement son rôle en direction des familles les plus fortement affectées par les effets présents de la conjoncture.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

Groupe de l'UNSA

C'était un pari difficile que de rédiger un avis sur la conjoncture en pleine tourmente économique et sociale, alors que cette crise est toujours en cours et qu'elle est loin - hélas - d'avoir déployé toutes ses conséquences.

En effet, face à une crise qui n'a pas d'équivalent depuis 1929, face à l'effondrement de la production, à la multiplication des plans sociaux et à l'envolée du chômage, beaucoup perdent leurs repères.

Dans une telle période propice aux remises en cause, les principes les mieux affirmés vacillent et les vérités d'hier sont récusées avec le même enthousiasme qu'on mettait souvent à les défendre. Parmi les principales victimes figure cette croyance en un fonctionnement harmonieux d'un marché autorégulé.

Raison de plus pour être d'accord avec l'avis quand il déclare que « *la crise systémique mondiale appelle des changements profonds* ». Rien ne serait pire, en effet, que d'expliquer cette crise uniquement par le dévoiement du système financier, ce qui laisserait supposer qu'une fois ces dévoiements corrigés tout pourrait repartir comme avant. Or, si les dysfonctionnements de la sphère financière ont joué comme des accélérateurs de crise, nous savons aujourd'hui qu'ils n'en sont pas la cause principale.

Un système fondé sur le fait que la rentabilité du capital est mieux assurée par les placements financiers que par l'investissement, mieux assurée par la rente que par le travail, un système pareil marche sur la tête.

Une autre transformation majeure a rendu ce système encore plus fragile : il s'agit depuis une trentaine d'années de la montée des inégalités. Explosion du travail précaire et des contrats atypiques que nous ne savons pas prendre en charge et qui constitue de plus en plus un registre permanent du statut salarial. Répartition inégalitaire des revenus et des patrimoines, enchaînement mortifère de pression sur les salaires et d'endettement faramineux des ménages.

Comme le mentionne l'avis « *c'est donc à la mise en œuvre de changements structurels susceptibles de modifier le régime de croissance antérieur* » que nous devons accorder notre priorité. Des corrections à ce système sont envisagées et commencent à être décidées. Il y a eu le G 20 et les mesures importantes annoncées sur la régulation financière. Reste à les mettre en œuvre.

Quant à l'Union Européenne, sa réactivité - sous présidence française, pour sauver le système bancaire - est à mettre en relief face à la timidité de la BCE dans la gestion de ses taux, à l'impuissance affichée par la Commission dans la coordination et l'harmonisation des politiques de relance.

Comme le souligne l'avis, l'Europe a besoin d'un nouveau souffle et les organisations syndicales européennes doivent et peuvent y contribuer par leur mobilisation comme à Berlin, Prague et Madrid, mais aussi par leurs propositions. C'est ainsi que demain, ici même à Paris, la Confédération européenne des syndicats va adopter son « *Manifeste de Paris pour une Europe plus sociale* ».

En ce qui concerne la France, la crise a au moins produit un miracle : tout le monde est d'accord désormais pour parer notre modèle social de nombreuses vertus ! Tant décrié parfois, ce modèle se voit décerner le titre « *d'amortisseur de crise* ». Cette unanimité soudaine est suspecte mais elle peut avoir du bon. Reconnaître à ce modèle social quelques qualités est une bonne base de travail qui nous rend plus libres pour l'examiner de manière critique afin de l'améliorer, de le rénover et de l'adapter face aux mutations en cours.

Enfin, il faut souligner un point de l'avis qui concerne le dialogue social.

L'UNSA ne peut qu'approuver l'idée selon laquelle « *il importe aussi d'appuyer l'acceptabilité des réformes sur un accompagnement approprié et sur un réel dialogue social.* »

Aujourd'hui, au niveau national, ce dialogue est souvent heurté et se trouve parfois dans l'impasse. Cela se traduit par les journées d'action interprofessionnelles comme celle du 26 mai 2009. Et les organisations syndicales sont dans leur rôle quand elles se font l'écho des difficultés de toute une partie de nos concitoyens.

Mais ce qui est remarquable en cette période de crise - et qui n'est pas assez souligné - c'est la conjonction de conflits durs et d'une certaine radicalisation (Continental, Carterpillar, Sony etc.) et parallèlement d'une évolution profonde du syndicalisme français qui recherche de plus en plus à être efficace, à être utile, à négocier en s'appuyant sur un rapport de force favorable et à ne pas s'enfermer dans une geste purement protestataire. Le meilleur exemple en est la plate-forme commune intersyndicale du 25 mai 2009 construite autour de propositions ainsi que l'unité d'action des huit confédérations qui dure depuis maintenant depuis plus de cinq mois.

Pour l'UNSA, ce syndicalisme qui situe son action dans une logique de compromis négocié, loin d'être un renoncement, constitue un réel progrès.

L'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	196
<i>Ont voté pour</i>	137
<i>Ont voté contre</i>	30
<i>Se sont abstenus</i>	29

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

Ont voté pour : 137

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Bailhache, Bastian, Baucherel, Bayard, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Lapalus, Lépine, Pelhate, Rougier, Sander, Thévenot, Vasseur, Villeneuve.

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

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

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT - Mmes Chay, Crosemarie, M. Dellacherie, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Michel, Muller, Prada, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Lemercier, Mme Medeuf-Andrieu, M. Mazuir, Mmes Peikert, Perray, Pungier, M. Reynaud, Mme Thomas, M. Veyrier.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Prugue, Thibous.

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

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

Groupe de l'Outre-mer - Mme André, MM. Fuentes, Kanimoa, Ledee, Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, MM. Boisgontier, Cartier, Mme Cuillé, MM. Decagny, Dechartre, Mme Dieulangard, MM. Duharcourt, Ferry, Figeac, Gentilini, Geveaux, Mmes Grard, Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Masanet, Massoni, Nouvion, Obadia, Pasty, Roulleau, Roussin, Sylla, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

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

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

Ont voté contre : 30

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, MM. Bernardin, Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Chertier, Mme Duthilleul, M. Graff.

Se sont abstenus : 29

Groupe de l'agriculture - M. Lucas.

Groupe de l'artisanat - MM. Dréano, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguiet, M. Walter.

Groupe de la coopération - MM. Budin, Dezellus, Grallet, Lenancker, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises publiques - MM. Brunel, Duport, Gadonneix, Marembaud.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Douvin.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Vaconsin.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des questions
économiques générales et de la conjoncture
par M. Pierre Duharcourt, rapporteur**

L'article 3 du décret du 15 novembre 2004 modifiant le décret du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social (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 du rapport sur *La conjoncture économique et sociale en 2009* a été confiée à M. Pierre Duharcourt.

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

- M. Michel Aglietta, conseiller au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) ;
- M. Hugues Bertrand, directeur du Centre d'études prospectives du Groupe Alpha ;
- M. Eric Dubois, chef du département de la conjoncture de l'INSEE ;
- M. Pierre Ferracci, président directeur général du Groupe Alpha ;
- M. Jean-Louis Guérin, directeur associé au BIPE, responsable des analyses et prévisions macro-sectorielles ;
- M. Jean-Louis Levet, directeur général de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) ;
- M. Antoine Magnier, directeur de la DARES au ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité ;
- M. Xavier Timbeau, directeur du département analyse et prévision à l'OFCE ;
- M. Marc Touati, président directeur général d'ACDEFI ;
- Mme Elisabeth Waelbroeck-Rocha, vice-président du BIPE.

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 ce rapport¹ voudront bien trouver ici l'expression des remerciements du rapporteur ainsi que ceux de la section.

*
* *

¹ Ce rapport a été adopté par la section des questions économiques générales et de la conjoncture le 9 avril 2009.

INTRODUCTION

Si elles ont pris au dépourvu la plupart des analystes, la survenue de la « *crise financière* »² et la récession majeure qui est amorcée ne constituent malheureusement pas une surprise si l'on s'en réfère aux avis du Conseil économique, social et environnemental. Les travaux de notre Assemblée mettent depuis longtemps en avant les exigences d'une mondialisation plus juste³, la gravité des risques provoqués par les déséquilibres mondiaux et les dérives de la globalisation financière. Le rapport et l'avis adoptés en 2004⁴ insistaient déjà sur l'endettement et les déficits jumeaux (extérieur et budgétaire) américains massifs ainsi que sur les aléas liés à la surévaluation des prix de certains actifs (immobiliers notamment) et à la hausse déjà sensible du prix des matières premières. La question qui était alors déjà posée n'était pas tant la possibilité d'une crise que le moment où les déséquilibres et les bulles éclateraient et l'on pouvait craindre que, plus ce moment serait différé, plus ses conséquences risqueraient d'être graves. Par la suite, tout en insistant à chaque moment sur l'aspect le plus criant des difficultés (ainsi, lors de ces dernières années, la montée du prix des matières premières et autres commodités, et la nécessité de faire face à la crise écologique), les avis de conjoncture ont également cherché constamment à montrer l'interaction entre les différents risques et déséquilibres.

Le dernier avis adopté en mai 2008⁵ soulignait la gravité du double choc menaçant l'économie mondiale (la flambée des prix des matières premières qui étaient montés à des niveaux records, puis l'ébranlement du système bancaire et financier) et son premier paragraphe portait ce titre prémonitoire : « *de la crise des subprimes à une crise économique mondiale* ».

² Cf. *La crise bancaire et la régulation financière* (rapporteurs : Monique Bourven et Yves Zehr), JO avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental n°2009-06 publié le 6 mars 2009.

³ Cf. *Vers une mondialisation plus juste* (rapporteur : Alain Deleu), JO avis et rapports du Conseil économique et social n°2005-02 publié le 28 février 2005.

⁴ *La conjoncture au premier semestre 2004* (rapporteur : Pierre Duharcourt), JO avis et rapports du Conseil économique et social n°2004-13 publié le 2 juin 2004.

⁵ *La conjoncture économique et sociale en 2008* (rapporteur : Marie-Suzie Pungier), JO avis et rapports du Conseil économique et social n°2008-17 publié le 4 juin 2008.

CHAPITRE I

UNE CRISE SYSTÉMIQUE DE L'ÉCONOMIE GLOBALISÉE

La crise actuelle apparaît comme une crise systémique dont les racines sont anciennes. Elle frappe par son caractère global et la simultanéité de ses conséquences sur l'ensemble de l'économie mondiale.

I - UNE CRISE DONT LES RACINES SONT ANCIENNES

Loin d'être seulement conjoncturelle, la crise actuelle résulte de l'éclatement de contradictions nouvelles dans la mondialisation : croissance américaine reposant sur le gonflement de l'endettement⁶, montée des pays émergents et de leurs fonds souverains, évolution de la division internationale du travail pesant sur l'évolution et la structure de l'emploi dans les pays développés, nécessité de faire face au changement climatique et plus généralement aux exigences d'un développement durable. Jusqu'à une époque récente, des organismes comme l'Organisation internationale du travail (OIT) soulignaient les inégalités que pouvait entraîner le processus de mondialisation mais nombreux étaient ceux qui l'analysaient comme un « *jeu à somme positive* ». Cette analyse est remise en cause dans la phase actuelle⁷ et l'aggravation des inégalités (entre régions du monde et dans les pays riches comme dans les pays émergents)⁸ conduit à prendre au sérieux la thèse considérant que les « *perdants* » - aujourd'hui ou demain - deviennent plus nombreux que les « *gagnants* ».

A - LE RETOURNEMENT DE LA CONJONCTURE QUI MARQUE LA CRISE A ÉTÉ PRÉCIPITÉ PAR LA COMBINAISON D'UN DOUBLE CHOC

La flambée des prix du pétrole, des matières premières et des prix alimentaires sanctionnait un mode de croissance dévoreur de ressources rares et tournant le dos aux exigences d'un développement durable, et le sacrifice de l'agriculture des pays en développement. Elle a fait réapparaître des tensions inflationnistes, augmentant les coûts de production et pesant sur le pouvoir d'achat dans les pays consommateurs. Cette poussée de l'inflation a été due à la vigueur de la croissance mondiale et notamment celle des pays émergents (en premier lieu, de la Chine), en même temps que la relative montée des salaires

⁶ Cette croissance est donc financée en grande partie par le reste du monde, ce qui entraîne une dépendance croissante de l'économie américaine par rapport notamment aux pays émergents : ainsi la Chine est le premier détenteur de bons du Trésor américains (22 %).

⁷ Voir par exemple : « *Globalisation, le pire est à venir* », par Patrick Artus et Marie-Paule Virard, Ed. La Découverte, 2008.

⁸ Cf. le rapport « *Le travail dans le monde 2008* » de l'OIT.

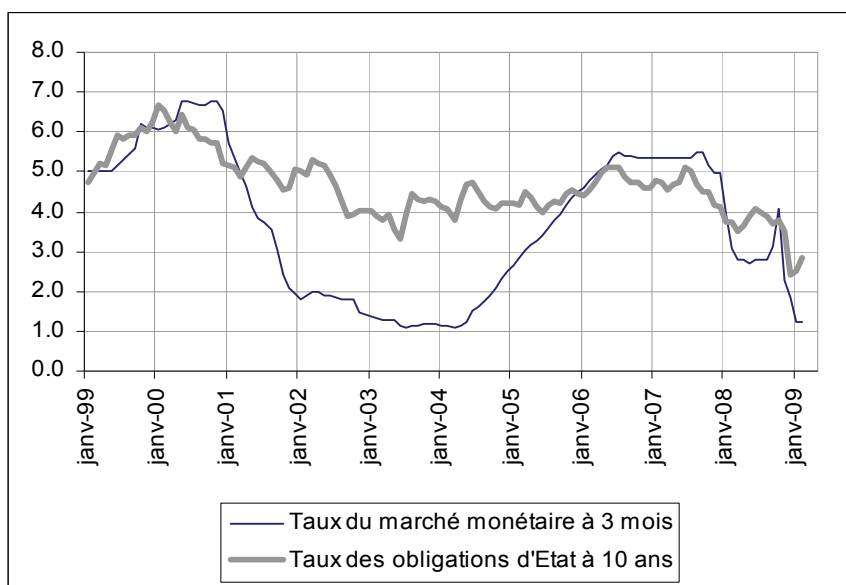
induite par le développement de ces pays et la hausse du coût des transports atténuait la pression exercée par leur concurrence sur les prix des marchés internationaux des produits.

L'avis adopté par notre Conseil sur les marchés des matières premières (novembre 2008)⁹ a souligné à juste titre que la décreue des prix de ces matières premières constatée depuis l'été et consécutive à l'entrée en récession ne supprimait pas les problèmes de fond qui sont à l'origine de la flambée antérieure. Il faut ajouter qu'au delà des points communs - et notamment une grande volatilité des cours accentuée par la spéculation -, ces problèmes sont relativement différents. Ainsi, pour ce qui est de l'énergie, la lutte contre l'effet de serre et le changement climatique, il est indispensable à la fois de réaliser des économies d'énergie et de réaliser les investissements nécessaires pour développer des sources plus propres. Pour les produits de l'agriculture, la priorité est la lutte contre la faim et une offre alimentaire à des prix permettant l'accès à la nourriture de l'ensemble des populations.

La formation d'une bulle immobilière et financière a accompagné la surévaluation du prix des actifs, et elle a été auto-entretenu par l'encouragement à l'endettement. Cet encouragement s'est exercé à travers le découplage des taux longs qui sont restés très bas alors même que les taux courts étaient relevés : l'inversion de la courbe des taux dans les années 2004-2005 était en elle-même un facteur et un signe précurseur de la crise financière.

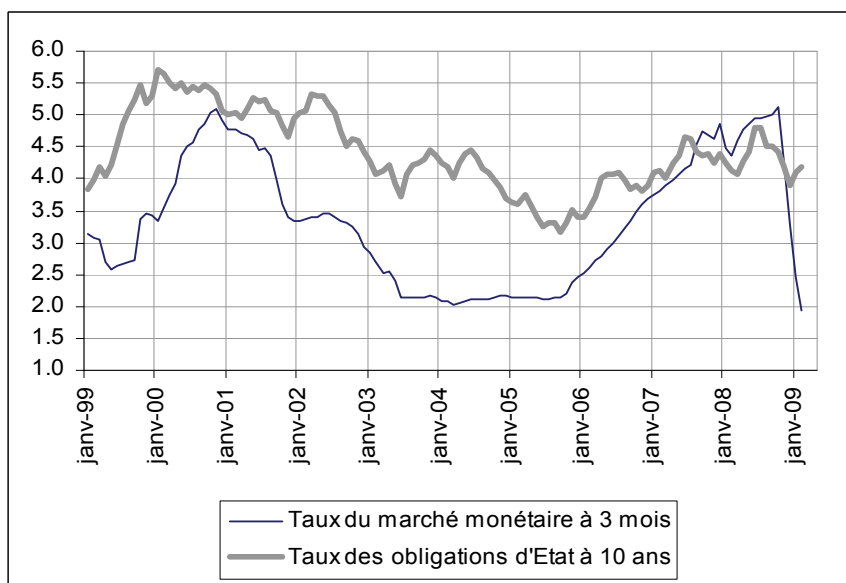
⁹ *Les marchés des matières premières : évolution récente des prix et conséquences sur la conjoncture économique et sociale* (rapporteur : Luc Guyau), JO rapports et avis du Conseil économique, social et environnemental n°2008-33 publié le 26 novembre 2008.

Graphique 1 : Taux longs et taux courts aux États-Unis



Source : BCE, Eurostat, graphique Conseil économique, social et environnemental.

Graphique 2 : Taux longs et taux courts dans la zone euro



Source : BCE, Eurostat, graphique Conseil économique, social et environnemental.

La montée de l'endettement s'est traduite dans le secteur des entreprises par le recours systématique à « l'effet de levier »¹⁰. Pour les ménages américains, elle a été accentuée par la distribution des « *subprimes* », accordés à des particuliers ne pouvant accéder aux crédits hypothécaires classiques, et correspondants à des formules de prêt à mensualités de remboursement progressives assises sur l'anticipation d'une hausse continue des prix de l'immobilier. Quand la bulle immobilière a éclaté (les prix des biens connaissant un retournement à la suite de la politique plus restrictive de la Fed pour freiner l'inflation), deux facteurs ont contribué à la propagation de la crise à l'ensemble de la sphère bancaire et financière : le recours quasi-systématique aux techniques de titrisation consistant à transformer les créances générées par ces prêts en titres vendus à des opérateurs spécialisés, ce qui a conduit à diluer trop largement les risques et à faire disparaître ces créances du bilan des banques ; la globalisation qui se traduit par une diffusion planétaire des instruments financiers et leur imbrication en cascade. L'éclatement de la bulle immobilière puis financière a ainsi provoqué à l'échelle du monde faillites bancaires et chutes boursières.

L'imbrication dans le temps de ces deux chocs s'est développée de façon complexe. La crise des *subprimes* est apparue dès la fin 2006 et les premiers craquements du système bancaire puis financier se sont manifestés dès 2007. Mais, malgré la secousse de l'été 2007 et le développement du processus de dégonflement de la bulle immobilière, l'euphorie antérieure ne s'est pas dissipée, et c'est en fait la flambée des prix des matières qui a provoqué un net ralentissement de la croissance. La montée de l'inflation a alors suscité la crainte de l'entrée dans une période de « *stagflation* ». La crise bancaire et financière s'est aggravée et les valeurs boursières ont plongé, alors que le niveau des matières premières n'avait pas atteint encore son pic, les deux phénomènes cumulant leurs effets négatifs sur la conjoncture. La « *panne de croissance* » a entraîné un renversement dans l'évolution du cours des matières premières. La débâcle de septembre 2008 a manifesté l'ampleur d'une crise bancaire et financière qui s'est généralisée et qui a renforcé l'entrée en récession, accélérant la chute du cours des matières premières et provoquant un rapide dégonflement de l'inflation. Ainsi, la crainte de la stagflation a fait place à celle de la déflation, c'est-à-dire l'entrée dans un processus de baisse des prix et de la production.

¹⁰ L'effet de levier résulte de l'avantage - lorsque le taux d'intérêt est suffisamment bas - du recours à l'emprunt résultant de ce que le coût de ce dernier est inférieur au rendement interne du capital. Dans ce cas, des opérations type LBO (acquisition par effet de levier) consistent à financer l'achat d'une entreprise en contractant un crédit qui sera rapidement remboursé par le *cash flow* engendré par l'entreprise rachetée (cf. *Dynamiser l'investissement productif en France* (rapporteur : Nasser Mansouri-Guilani), JO avis et rapports du Conseil économique et social n°2008-07 publié le 19 mars 2008).

B - UNE CRISE SYSTÉMIQUE

La crise financière en elle-même peut être qualifiée de crise systémique, avec la particularité que, contrairement à certaines des crises financières récentes, elle est partie du cœur même du système, les États-Unis.

Mais **cette crise financière s'intègre dans une crise systémique : c'est une crise de l'ensemble du système mondial**, dominé par une logique financière « *court-termiste* » qui vise la « *création de valeur* » pour l'actionnaire et exige un retour sur capitaux (ROE) de l'ordre de 15 % incompatible avec une croissance de l'économie réelle de l'ordre de 2-3 %. Elle est la conséquence d'un double processus qui bloque le potentiel de développement. La première tendance est celle - au niveau mondial - d'un partage des richesses créées plus défavorable aux salaires que lors de la longue phase d'essor de l'après guerre¹¹ et - au sein même des revenus salariaux - d'une distribution de plus en plus inégalitaire, avec une plus grande montée des rémunérations (salaires ou autres gratifications) des salariés les mieux payés et l'augmentation du nombre de « *salariés pauvres* » ou de la précarité¹². La deuxième tendance, plus récente, est celle d'une affectation des profits qui privilégie la distribution de dividendes au détriment de l'investissement productif¹³. La pression sur les salaires, et notamment ceux des catégories modestes, explique notamment aux États-Unis, le gonflement de l'endettement des ménages¹⁴ pour financer, non seulement leur investissement, mais d'abord leur consommation.

Cette crise est celle d'une étape du processus de mondialisation et de globalisation du capitalisme et ses conséquences touchent l'ensemble du système économique, social et environnemental au niveau mondial. Si l'on envisage ainsi le caractère structurel de la crise actuelle, deux hypothèses peuvent être envisagées. La première est de l'analyser comme crise du « *capitalisme patrimonial* »¹⁵ qui aurait émergé de la crise de la « *régulation fordiste* » caractéristique de la période de croissance forte et durable des années d'après-guerre¹⁶. La seconde est de considérer qu'il s'agit d'une nouvelle phase critique

¹¹ Même si ce partage est stable en France depuis les années 1990. Cf. Luci Ellis et Kathryn Smith, « *The global upward trend in the profit share* », Banque des règlements internationaux, *Working Papers*, n°231, Bâle, juillet 2007 et « *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE* », OCDE, octobre 2008.

¹² Cf. *Rapport mondial sur les salaires* de l'OIT, 2008.

¹³ Voir le rapport et l'avis sur *Dynamiser l'investissement productif en France* (rapporteur : Nasser Mansouri-Guilani), *op. cit.*, et les études de la Banque de France.

¹⁴ La dette des ménages américains ne représentait que 40 % du PIB en 1960, elle est passée à 60 % en 2000 et 90 % en 2005 (la charge de cette dette pesant pour 15 % dans leur revenu).

¹⁵ Selon l'expression de divers auteurs, tels que par exemple Michel Aglietta.

¹⁶ Cette crise est souvent située en France au moment de la « *rupture* » de 1974, coïncidant avec le premier choc pétrolier, mais marquée par une inflexion notable dans l'évolution de la productivité globale des facteurs. Elle commence plus tôt aux États-Unis, avec une inflexion similaire dans l'évolution de la productivité et de la rentabilité, constatée au milieu des années 1960. Au niveau international, une rupture marquante est la fin du système de taux de change fixe (*Gold exchange standard*) prévalant depuis les accords de Bretton Woods, avec la suspension de la convertibilité or du dollar décidée par le Président Nixon en août 1971.

de cette crise de la régulation fordiste, dans la mesure où ne se sont pas depuis mis en œuvre des processus assurant une régulation relativement stable de l'économie mondiale, même si l'on a pu constater l'existence de fortes voire longues périodes de croissance.

La « *déconnexion* » de la « *sphère financière* » par rapport à la « *sphère réelle* » se traduit par un montant des transactions financières devenu démesuré par rapport aux transactions réelles¹⁷ et l'explosion de la part des profits des établissements bancaires dans le profit total des sociétés. Le gonflement de la valeur des actifs s'entretient selon un phénomène cumulatif, le jeu de la spéculation s'exerce de façon mimétique : ainsi, en période de hausse, chaque achat entraîne d'autres et contribue à une nouvelle hausse ; le phénomène se développe de manière inverse après le retournement. La chute de valeurs de ces actifs, qui constituent du « *capital fictif* », ne traduit en elle-même aucune perte de valeur réelle¹⁸ : cela correspond simplement à une perte virtuelle pour celui qui voudrait vendre ses actions ou gager ses actifs pour obtenir un prêt. Cela étant, l'explosion de la bulle montre que, malgré cette déconnexion, finit par s'exercer une « *force de rappel* ». Et, de même que le gonflement de la bulle se répercutait sur la sphère réelle (par exemple, la tendance haussière des prix des logements encourageait la construction, en même temps qu'elle poussait à l'explosion des crédits type *subprimes*), la déconfiture actuelle des actifs a des répercussions négatives : jeu de l'effet de richesse pour les détenteurs de patrimoine, blocage des possibilités de financement par émissions de titres, détérioration du bilan des établissements bancaires qui peut conduire à un « *credit crunch* ».

L'interconnexion par les échanges mondiaux et la globalisation financière font que la crise bancaire et boursière a gagné l'ensemble des places financières et atteint ainsi toutes les parties du monde. Cette généralisation met en cause l'idée de « *découplage* » des conjonctures entre diverses zones de l'économie mondiale. La diffusion des pressions récessives a ainsi déçu l'espoir manifesté au départ que l'Europe serve de relais pour la croissance mondiale et peut mettre en doute aujourd'hui celui que les pays émergents (notamment d'Asie¹⁹) jouent un rôle de locomotive pouvant compenser la panne constatée ailleurs.

Les évènements actuels revêtent donc un caractère inédit : du fait de la globalisation, la crise est apparue immédiatement comme une crise mondiale du capitalisme qui appelle non seulement sa « *moralisation* » mais aussi des changements structurels profonds.

S'est ainsi amorcée une récession d'une ampleur et d'une durée encore incertaines, avec de dramatiques conséquences sociales.

¹⁷ La valeur des actifs financiers représentait 300 fois le PIB mondial en 2007.

¹⁸ Malgré ce que pourrait faire croire le titre récent d'un quotidien à propos des pertes boursières : « *25 000 milliards de dollars sont partis en fumée* ».

¹⁹ Les pays émergents dépendants du financement extérieur risquent d'être particulièrement victimes du désengagement des investisseurs étrangers.

C - L'APPARITION ET LA DIFFUSION DE LA RÉCESSION

Comme nous l'avons déjà signalé, les signes du choc financier sont apparus dès 2006 avec le retournement du marché immobilier américain et les débuts de la crise des *subprimes*. Les craquements du système bancaire et financier se sont manifestés dès l'été 2007, marqué par la banqueroute de *Bear Stearns*. La conjugaison de ce premier choc et de celui de la flambée des prix des matières premières était porteuse de récession dès le début 2008 (cf. *supra*). Mais l'évolution de la conjoncture a suivi une chronologie et un processus plus complexes que ce qui était envisagé l'an dernier²⁰, qui était fondé sur l'hypothèse de la propagation internationale - d'abord par le canal commercial - d'une récession partie des États-Unis. En effet, les mesures de relance prises par les autorités américaines ont eu une certaine efficacité et se sont traduites par un rebond au second trimestre, alors qu'à la suite de la flambée du prix des matières premières, une panne de la croissance s'était déjà amorcée en Europe. Les événements se sont précipités avec la secousse de septembre 2008 marquée par la faillite retentissante de *Lehman Brothers*.

Le renforcement des tendances récessives s'est produit, au niveau international, par l'intensification et la propagation du choc bancaire et financier, traduisant l'explosion d'un système fondé sur un excès d'endettement. La chute des prix de l'immobilier a entraîné aux États-Unis celle de tous les titres adossés - à des degrés divers - à des *subprimes*. Le choc a commencé à atteindre les vendeurs de « *produits structurés* » : les banques d'investissement mais aussi les structures hors bilan (SIV) des autres établissements bancaires et les fonds spéculatifs. Il a provoqué un enchaînement fatal affectant l'ensemble des banques qui étaient acculées à reprendre dans leur bilan des créances douteuses et provisionner des moins values latentes. Même s'il n'y avait pas dans d'autres pays l'équivalent du marché américain des *subprimes* ou une titrisation aussi systématique des prêts hypothécaires, leurs banques se sont également révélées détentrices de « *titres pourris* » ou susceptibles de l'être. La défiance généralisée (aggravée par les problèmes de lisibilité et de traçabilité posés par les instruments dérivés) a bloqué le marché interbancaire et sa répercussion sur le marché de l'assurance contre les risques de défaut a joué un rôle amplificateur. Le marasme et les faillites bancaires se sont répercutés en une panique boursière que la globalisation financière a diffusée sur l'ensemble des salles de marché et des places du monde (y compris celles des pays émergents). La montée de l'incertitude a accru la volatilité des valeurs boursières mais surtout la spirale de la défiance²¹ s'est traduite par une tendance à une chute considérable des cours.

²⁰ Voir *La conjoncture économique et sociale en 2008* (rapporteur : Marie-Suzie Pungier), *op. cit.*

²¹ Amplifiée par des scandales tels que l'effondrement de la pyramide frauduleuse montée par Bernard Madoff, ancien patron du Nasdaq.

Ce choc a exercé sur la « sphère réelle » des effets rapides et généralisés. La crise boursière décourage les financements d'investissements par émission d'actions ou obligations et elle modifie les arbitrages par « *fuite vers la qualité* ». Là où le financement des entreprises repose plutôt sur le crédit, il est atteint par la contraction du crédit bancaire. Le resserrement du crédit se traduit à la fois par le niveau des taux et l'exigence de primes de risque élevées et par un rationnement qui touche plus particulièrement les entreprises jugées les plus fragiles (notamment les PME) ou les ménages. S'ajoute à ces restrictions sur le financement, un effet de richesse négatif provoqué par la dévalorisation des actifs immobiliers puis financiers : ce phénomène joue sans doute plus aux États-Unis ou au Royaume-Uni, dans la mesure où l'ampleur de la chute de valeurs immobilières y est plus importante que dans la zone euro par exemple (à l'exception de l'Espagne) et du fait que la baisse du prix des actifs y exerce des effets plus sensibles, du moins à court terme.

Parmi les secteurs les plus touchés, figurent ceux dont la demande est conditionnée par le crédit (en particulier l'immobilier et plus généralement le bâtiment, l'automobile, les biens d'équipement) ou ceux dont les difficultés de financement conduisent à différer leurs projets d'investissements. La chute de l'activité de ces secteurs entraîne celle des secteurs fournisseurs et s'étend ainsi à l'ensemble de l'économie. **Un effet multiplicateur négatif se développe ainsi, enchaînant la chute de la demande globale.**

Cet effet multiplicateur passe notamment par l'évolution des revenus des ménages, qui avait été freinée par la modération salariale et dont le pouvoir d'achat avait déjà été amputé par la relance de l'inflation. L'arrêt des créations d'emplois, les mises au chômage partiel ou les licenciements, les pressions sur les salaires dépriment les revenus et donc la demande, d'autant que l'incertitude sur l'avenir, et l'effet de richesse négatif, peuvent renforcer une épargne de précaution.

La récession se diffuse par l'intermédiaire des échanges internationaux, selon un processus en cascade : ainsi, la baisse de la demande de chaque pays entraîne celle de ses importations, qui pèse à son tour sur la demande chez les partenaires commerciaux, etc. Les situations sont cependant différenciées selon les pays. Les pays les plus touchés par le canal commercial sont ceux qui sont très ouverts et dépendants des exportations. Il reste que, globalement, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) prévoit un recul des échanges internationaux de 9 % en 2009 (après une progression de 6 % en 2007 et de seulement 2 % en 2008), soit une contraction sans précédent depuis la deuxième guerre mondiale²². Celle-ci devrait être particulièrement forte dans les pays développés (- 10 %), les exportations des pays en développement n'augmentant que de 2 à 3 %.

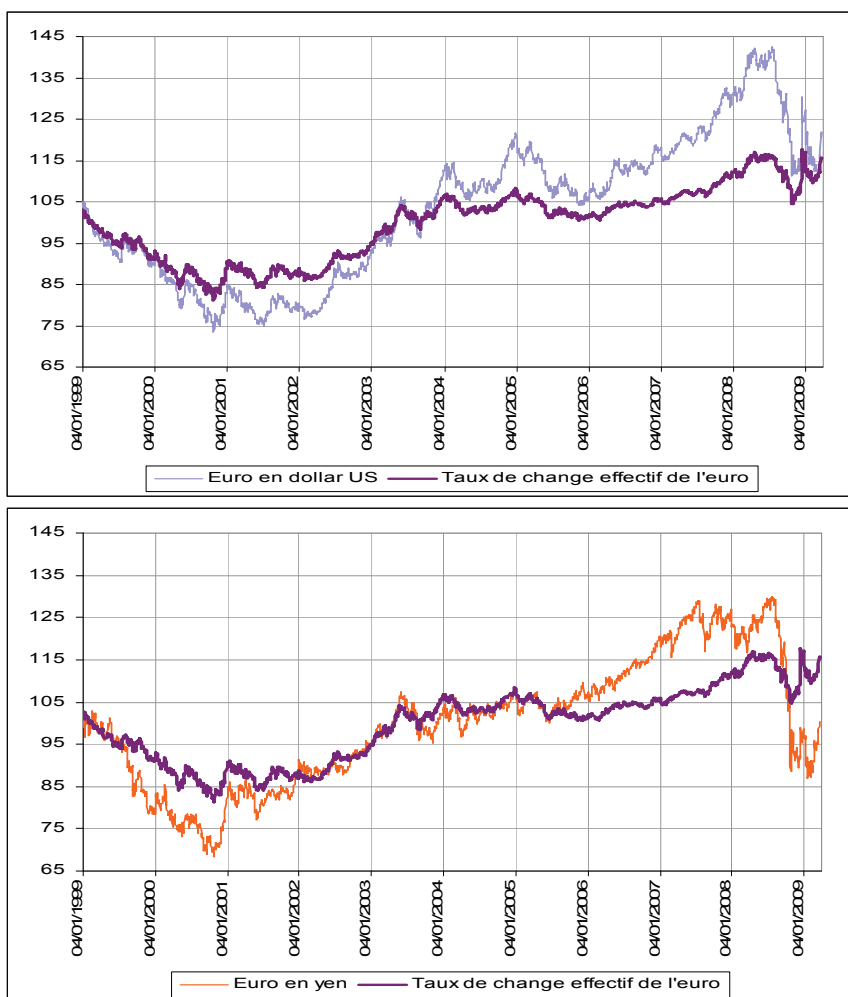
²² OMC, « *Le commerce mondial en 2008, les perspectives pour 2009* », 23 mars 2009.

Avant l'été, la montée du prix des matières premières amputait le pouvoir d'achat dans les pays consommateurs et augmentait le revenu des pays exportateurs. Depuis, leur dégonflement diminue les tensions inflationnistes et exerce un certain effet modérateur dans le développement de la récession dans les pays importateurs.

Les perturbations et la volatilité des taux de change, amplifiées par les mouvements spéculatifs, se sont développées au cours de la dernière période²³. La volatilité du cours des matières premières et celle des taux de change se renforcent mutuellement. La tendance à la baisse du dollar par rapport à l'euro, constatée depuis l'année 2002, s'est assez brutalement interrompue en juillet 2008, la monnaie européenne passant de 1,60 dollar à 1,25 dollar quatre mois plus tard. Le taux de change de l'euro se situe fin mars au niveau de 1,35 dollar mais après avoir connu des évolutions heurtées (un soubresaut avait de nouveau porté l'euro au niveau de 1,46 dollar à la mi-décembre 2008). La livre a également décroché à la fin 2008 (l'euro passant de 0,78 à 0,98 livre, la monnaie britannique s'étant un peu ressaisie au début de l'année 2009 : 1 euro = 0,94 livre actuellement) de même que les couronnes danoise et suédoises, ainsi que le rouble russe, tandis que le yen s'est envolé dans la seconde partie de l'année 2008 (mais a connu une certaine dépréciation depuis le début de l'année, notamment contre les autres monnaies asiatiques, à l'exception du won).

²³ La dépréciation de la monnaie peut accroître les difficultés bancaires dans les pays où les crédits ont été contractés en devises étrangères, ce qui gonfle la valeur des dettes.

Graphique 3 : Évolution du taux de change euro/dollar et euro/yen



Le taux de change effectif de l'euro est calculé par la Banque centrale européenne. Il est basé sur la moyenne pondérée des taux de change de l'euro contre les devises des 21 principaux partenaires commerciaux de la zone euro (biens manufacturés). Cet indice est calculé sur la base d'une valeur 100 pour la moyenne du 1er trimestre 1999 (1er trimestre 2000 pour le yuan chinois faute de données antérieures disponibles).

Le poids actuel des différents partenaires commerciaux de la zone euro dans le calcul de ce taux de change effectif se réfère à la période 1999-2001. Cinq pays pèsent pour plus de 5 % chacun dans cette pondération et représentent près de 70 % du total : les États-Unis (24,0 %), le Royaume-Uni (21,0 %), le Japon (10,5 %), la Chine (7,3 %) et la Suisse (6,9 %).

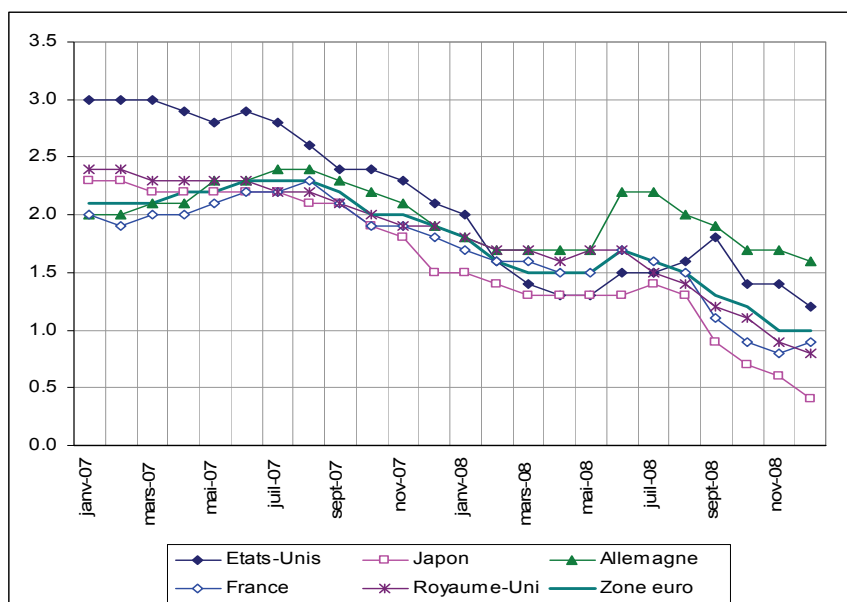
Le taux de change de l'euro dans chacune des monnaies est, lui aussi, calculé en base 100 au 1er trimestre 1999 (pour le dollar US, la livre sterling et le yen) et au 1er trimestre 2000 pour le yuan chinois, faute de données antérieures disponibles.

Source : BCE, calculs et graphiques Conseil économique, social et environnemental.

La propagation et l'amplification de la récession se reflètent dans l'évolution à la baisse des prévisions effectuées par les divers organismes ou institutions. On constate ainsi que, de même qu'ils n'avaient pas vu venir la crise, les instituts en ont ensuite sous-estimé la gravité. Ces révisions successives témoignent de la réalité de la spirale récessive et de son impact sur la confiance. La question est désormais de savoir à quel moment on « touchera le fond » puis pourra être espéré un rebond qui pourrait être suscité notamment par la reconstitution des stocks (ce qui suppose que la demande finisse par moins baisser que l'offre). L'espoir qu'un tel rebond intervienne, pour inverser la tendance, dès 2010 devient de plus en plus problématique.

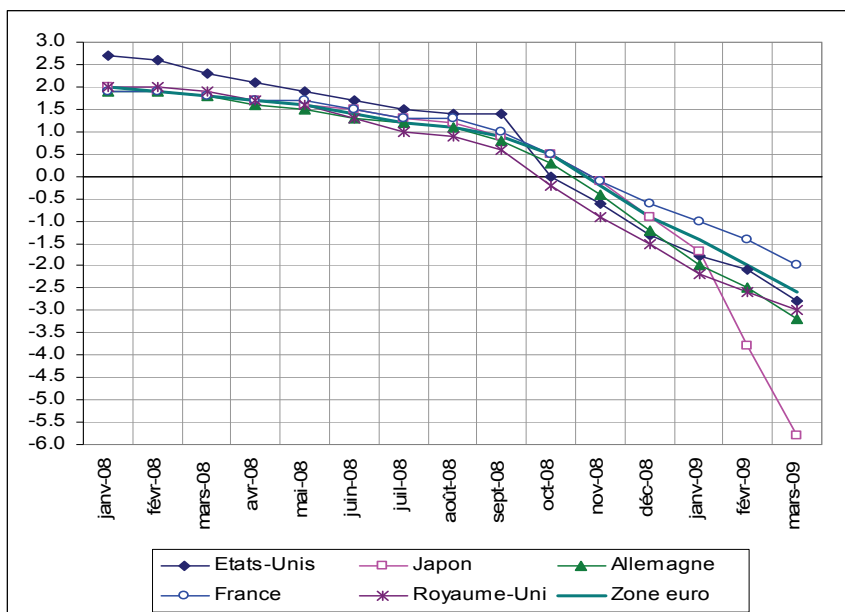
Cet assombrissement des perspectives touche l'ensemble des parties du monde. Non seulement l'ensemble des pays développés est aujourd'hui en franche récession, mais le dynamisme des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) - sur lequel on comptait pour jouer un rôle d'impulsion - est sérieusement fragilisé, notamment pour les deux premiers pays (mais de sérieux doutes pèsent sur les prévisions de croissance - à plus de 5 % - pour les deux derniers).

Graphique 4 : L'évolution des prévisions de croissance pour l'année 2008



Se lit ainsi : « En janvier 2007, la moyenne des prévisions des conjoncturistes prévoyait une croissance de 3 % pour les États-Unis en 2008. En décembre 2008, ces mêmes conjoncturistes estiment que la croissance aura été de 1,2 % aux États-Unis en 2008 ».

Graphique 5 : L'évolution des prévisions de croissance pour l'année 2009



Se lit ainsi : « En janvier 2008, la moyenne des prévisions des conjoncturistes prévoyait une croissance de 2,7 % pour les États-Unis en 2009. En mars 2009, ces mêmes conjoncturistes prévoient une récession de 2,8 % aux États-Unis en 2009 ».

Source : *Consensus forecasts*, graphique Conseil économique, social et environnemental.

L'ampleur et la durée de la récession économique ne peuvent que laisser craindre une aggravation de la situation sociale, avec la dégradation de l'emploi et l'extension de la pauvreté²⁴.

Du fait de son intensité, la crise actuelle conduit à évoquer le spectre de la crise de 1929 : on doit cependant souligner que le développement de la première a été plus rapide que celui de l'entre-deux guerres, mais on peut espérer que les politiques mises en œuvre permettront que l'ampleur et la durée en soient moindres. Une hypothèse peut-être plus pertinente - même si les réactions des autorités sont aujourd'hui plus promptes et susceptibles d'efficacité - est l'entrée dans un scénario - mais cette fois-ci au niveau mondial - du type de la déflation japonaise des années 1990 dans lequel la politique monétaire ne suffit pas pour sortir de la « *trappe à liquidités* ».

²⁴ Le BIT estime que le niveau de pauvreté pourrait rejoindre en 2009 celui de 1997, avec une proportion de 45 % de la population active ayant un emploi en dessous du seuil de pauvreté.

Les perspectives de « *sortie de crise* » dépendent de la capacité des mesures de restauration du crédit et de soutien à l'activité à susciter la reprise mais la pérennité de cette dernière est conditionnée à la mise en œuvre de changements structurels susceptibles de modifier le régime de croissance antérieur.

II - DES PLANS DE SAUVETAGE DU SYSTÈME BANCAIRE AUX PLANS DE RELANCE

Au début de l'année 2008, la plupart des pays étaient polarisés sur le risque inflationniste, ce qui les conduisait à un *policy mix* plutôt restrictif (excepté, on l'a vu, les États-Unis, avec une assez forte relance budgétaire). Dès le second semestre, la gravité de la crise bancaire a conduit d'abord à des interventions monétaires de plus en plus fortes puis à des plans de sauvetage du système bancaire, mais est rapidement apparue la nécessité de plans de soutien de l'activité pour tenter de faire face à la récession.

A - LES PROBLÈMES DU SAUVETAGE DES BANQUES

Une tentation au début de la crise financière et bancaire a été de penser que la sanction du marché pouvait provoquer l'assainissement jugé nécessaire et que secourir sans précaution tel établissement ayant failli pouvait jouer comme prime à l'aléa moral. Et il était difficile de faire admettre à l'opinion publique - à qui étaient révélées les rémunérations faramineuses des dirigeants des établissements bancaires et financiers et des traders - que le contribuable vienne finalement payer pour sauver de la faillite les bénéficiaires de la bulle spéculative.

La panique provoquée en septembre 2008 par le refus des autorités américaines²⁵ d'éviter la faillite de *Lehman Brothers* a conduit à prendre conscience qu'il était nécessaire de prendre des mesures pour tenter d'éviter l'effondrement par effet de domino de l'ensemble du système bancaire et d'étrangler ses clients.

La réunion du G20 le 15 novembre 2008, en même temps qu'elle a lancé des pistes de réflexion sur la régulation financière et la coopération internationale (cf. *infra*), a préconisé des mesures immédiates de soutien monétaire, même si elles ne sont pas précisées, et une hausse des moyens d'intervention du FMI. Cette réunion entérinait de fait le principe de consacrer des montants importants aux plans de sauvetage des banques dont la première vague avait commencé dès septembre-octobre.

²⁵ Dû en partie à leur sous-estimation des connexions entre cet établissement et les autres à travers le marché des produits dérivés.

L'ampleur du désastre se révèle aujourd'hui plus importante qu'on ne le supposait au départ²⁶. Sans doute, les estimations initiales - à 500 puis 1 000 milliards de dollars - faites l'an dernier étaient trop faibles. Mais la lenteur ou l'efficacité insuffisante des mesures prises ont engendré un cercle vicieux où les pertes bancaires et financières étaient elles-mêmes renforcées par la détérioration de l'économie réelle. C'est ce qui explique qu'actuellement, une deuxième vague de plans de soutien bancaire soit à l'ordre du jour.

Bien qu'ils soient très variables, les différents plans de sauvetage ont eu comme point commun de combiner le rôle des banques centrales comme prêteur en dernier ressort et des États comme emprunteur en dernier ressort. Ce qui a été analysé comme un « *retour de l'État* » se traduit donc d'abord par une « *socialisation des pertes* » dont le coût et l'impact sont encore imprécis.

Les modalités et l'articulation des interventions des États et des banques centrales ne se sont pas effectuées partout de la même manière et ont posé divers problèmes. Dès avant l'été, la Fed comme la BCE ont injecté toutes deux et massivement des liquidités sur les marchés, mais alors qu'aux États-Unis la Réserve fédérale amorçait rapidement la baisse de son taux directeur, la BCE a attendu pour le faire : on a pu y trouver la confirmation de la thèse selon laquelle la banque européenne était moins réactive que sa consœur américaine ; mais cela ne doit faire oublier que le laxisme de cette dernière devant l'exubérance des marchés financiers a largement contribué au gonflement de la bulle financière. Le gouvernement américain avait dès l'an dernier décidé un important plan de relance qui avait contribué à soutenir la conjoncture américaine, alors que l'ensemble des pays européens semblaient plutôt préoccupés de leur équilibre budgétaire, ce qui s'est traduit par un meilleur résultat de croissance aux États-Unis qu'en Europe au cours du premier semestre. Les Trésors publics ont eu rapidement à combiner divers modes d'action : aider les banques à se débarrasser de leurs « *actifs toxiques* », garantir leurs dépôts ou les recapitaliser. À travers les modifications qu'il a dû subir pour être adopté, le Plan Paulson a joué successivement sur ces trois volets aux États-Unis. En Europe, les interventions ont d'abord visé à garantir les dépôts et à aider les banques à se recapitaliser mais maintenant la question du rachat des actifs toxiques se trouve posée. Ce rachat soulève des difficultés, contrairement à celui d'actifs « *de qualité* ». Que la reprise des actifs douteux se fasse directement ou par l'intermédiaire d'une structure de défaisance, se pose *in fine* le prix de rachat de ces actifs : le plus bas possible en espérant les revendre le plus cher possible, de façon à limiter le coût final pour le contribuable ; assez élevé cependant pour améliorer la liquidité.

²⁶ Nouriel Roubini estime aujourd'hui à 3 600 milliards de dollars les pertes des banques dans le monde (1 600 sur prêts non garantis et 2 000 de dépréciations d'actifs), dont la moitié aux États-Unis.

Les banques centrales sont indépendantes des États et la vocation des premières est, en principe, de rendre l'économie plus liquide alors que celle des seconds serait de permettre la solvabilité des institutions financières. Mais l'imbrication de ces deux objectifs ont rendu nécessaires des concertations et des coordinations²⁷. À cet égard, sans que cela signifie que les résultats ont pu en être meilleurs, la coordination était plus simple quand banque centrale et État se situaient au même niveau (cas par exemple des États-Unis et du Royaume-Uni), qu'en Europe où le niveau d'intervention publique est d'abord celui des pays, alors que la BCE agit pour la zone euro qui, de plus, ne comprend pas tous les pays de l'Union Européenne.

L'intervention des banques centrales les a conduites à effectuer des achats de titres qui peuvent risquer de détériorer leur bilan. Celle des États s'est traduite notamment par des emprunts massifs sur les marchés financiers qui alourdissent la dette publique, et si la souscription à ces émissions a été d'autant plus facile que jouait la « *fuite vers la qualité* » (ou plutôt vers la sécurité), à des taux qui peuvent apparaître suffisamment bas pour laisser espérer rentabiliser les prêts consentis, la viabilité finale de ces opérations est liée à la possibilité que les actifs garantis ou achetés retrouvent une valeur suffisante. La masse des emprunts publics pèse sur le marché des fonds prêtables et peut contribuer à la hausse des taux d'intérêt que les baisses de leur taux directeur décidées par les banques centrales visent au contraire à diminuer²⁸.

Il faut souligner que même si des informations mutuelles ont été fournies sur les différents plans de sauvetage mis en œuvre, l'élaboration de ces derniers est restée à l'initiative de chaque État. De ce fait, les modalités des aides (garanties pour les prêts entre banques, rachat d'actifs toxiques, achat direct d'actions des banques), et donc la nature des contreparties demandées, sont fort variables. Dans certains cas (c'est celui des États-Unis ou du Royaume-Uni), le sauvetage des banques s'est manifesté par des prises de participation et donc un droit direct de contrôle des pouvoirs publics, en même temps que des fonds souverains ont pris position dans l'actionnariat des banques. Dans d'autres cas (c'est celui de la France), il s'agit simplement de garanties ou de prêts, et l'État ne peut que formuler des recommandations et son avis sur l'usage de ces aides par les banques. Toutefois, malgré le manque de coordination et les équilibres variables entre les divers types d'intervention, des convergences importantes se manifestent quand on compare les différents plans nationaux et surtout quand on analyse leur évolution.

²⁷ L'achat massif de bons du Trésor par les banques centrales traduit d'ailleurs, pour des spécialistes comme Michel Aglietta, un asservissement de ces banques aux États et une perte *de facto* de leur indépendance.

²⁸ Un révélateur de cette tension est la montée des *spreads* (différence entre les taux du marché interbancaire et le taux directeur, et différence entre le taux interbancaire et le taux d'intérêt des titres d'État).

Au total, à la fin de l'année 2008 et sans pouvoir encore apprécier l'ampleur de la seconde vague de plans de sauvetage entamée au début de l'année 2009, de l'ordre de 3 000 milliards d'euros, dont environ 500 milliards en capital ont été annoncés par les pouvoirs publics (États, banques centrales) pour sauver le système bancaire mondial. Mais ces sommes ne correspondent pas *stricto sensu* à des dépenses et recouvrent surtout des interventions de natures très différentes, à savoir, essentiellement :

- des emprunts (émission de titres d'États) sur les marchés internationaux de capitaux pour renforcer le capital des banques ;
- des garanties aux prêts interbancaires que se font les banques (l'argent n'est effectivement dépensé que si les établissements bancaires font faillite) ;
- l'injection de liquidités par les banques centrales, ce qui correspond à des prêts remboursables à court terme (avec des titres déposés en garantie).

Il faut noter (comme le montre l'utilisation d'une partie des sommes prévues dans le cadre du Plan Paulson pour le soutien de l'industrie automobile américaine, mais un constat analogue peut être fait pour les autres pays) qu'il est difficile de faire une claire distinction entre les mesures de sauvetage bancaire et celles qui sont pris pour le soutien de l'économie.

L'évaluation des montants engagés est en perpétuelle évolution, non seulement à la hausse mais également à la baisse, les engagements étant limités dans le temps et la rémunération des aides incitant les établissements à les rembourser dès que possible (parfois même au détriment du développement de leur activité de prêt qui était le but recherché, une fois la survie acquise). C'est ainsi, par exemple, que la banque britannique Northern Rock, la première à avoir été nationalisée, a déjà remboursé 15 des 26 milliards de livres que l'État lui avait prêtés.

Il semble bien que, pour l'avenir proche, un soutien important des pouvoirs publics, soit encore nécessaire. C'est ainsi que le Fonds monétaire international estime (28 janvier 2009) que la baisse des actifs des banques va se poursuivre en raison de la situation dans le secteur immobilier mais aussi, plus largement, de l'affaiblissement des perspectives économiques générales. Là encore, avec des chronologies différentes, se pose partout la question de la façon d'isoler les « *actifs toxiques* » dans des *bad banks* (« *banques poubelles* ») pour en délester les autres banques afin de rétablir les circuits du crédit²⁹. Le problème est, comme on l'a vu, de définir le prix d'achat de ces actifs pourris en équilibrant les risques de charge pour les contribuables et les besoins de consolidation des banques.

²⁹ Voire, dans certains pays, celle de la nationalisation - au moins provisoirement - des établissements les plus fragiles.

Même s'il est difficile d'affirmer à présent quand les interventions publiques auront réussi à reconsolider le système bancaire des pays les plus développés, et à permettre un desserrement du crédit, une certitude apparaît : la chute généralisée des cours de bourse des principaux établissements bancaires va se traduire par une recomposition majeure du secteur. D'une part, sur les six premières banques mondiales en termes de capitalisation boursière (source : Bloomberg), trois sont désormais chinoises : l'Industrial & Commercial Bank of China (n°1), la China Construction Bank (n°2) et la Bank of China (n°6), JP Morgan Chase (n°3), HSBC (n°4) et Wells Fargo & Co (n°5) venant s'intercaler. La première banque française (BNP Paribas) arrive au 22^{ème} rang mondial, juste devant l'ex-première banque américaine, Citigroup (dont la capitalisation boursière est passée de 300 milliards de dollars en 2007 à moins de 40 milliards aujourd'hui). Par ailleurs, des fonds souverains sont entrés dans le capital d'importantes banques occidentales.

Encadré 1 : Le sauvetage des banques aux États-Unis

La panique déclenchée par l'abandon de la banque Lehman Brothers a conduit les autorités américaines à un changement de cap radical :

- les grands moyens (au total, sont mis en jeu plus de 150 milliards de dollars) ont été employés, à deux reprises, pour sauver l'assureur AIG ;
- le 18 septembre 2008, Henry **Paulson**, Secrétaire au Trésor, annonce le *Troubled Asset Relief Programm* (TARP). Avec ce dispositif, l'État américain entend mettre une somme de **700 milliards de dollars** à la disposition des établissements financiers **pour racheter les créances « toxiques »** détenues par les banques. Après un premier rejet et des négociations conduisant à de premières modifications, le Plan Paulson est finalement voté le 3 octobre 2008 ;
- dix jours plus tard, dans la foulée des décisions européennes (cf. *infra*), le **Trésor américain doit se résoudre à entrer dans le capital des principales banques** du pays, le Secrétaire au Trésor déclarant : « *Nous aurions souhaité ne jamais avoir à agir de la sorte mais nous y sommes contraints afin de restaurer la confiance en notre système financier* ». Sur les 700 milliards de dollars votés le 3 octobre, 250 (dans la limite de 25 pour chaque banque) seront affectés à l'achat d'actions préférentielles dépourvues de droit de vote mais donnant lieu à un taux d'intérêt (5 % par an les 5 premières années, 9 % au delà). Ce changement d'orientation du Plan Paulson est officialisé le 12 novembre : racheter aux banques leurs titres invendables n'est plus la priorité et la solution privilégiée est désormais l'injection des capitaux dans les sociétés financières ;
- des restructurations dans l'urgence ont lieu sur une grande échelle : outre le rachat de Bear Stearns (et de Washington Mutual) par JP Morgan, on peut signaler le rachat de la banque Merrill Lynch par la Bank of America, ou encore celui de Wachovia par Wells Fargo. La situation catastrophique dans laquelle s'est retrouvée Citigroup, longtemps la principale banque américaine avec la Bank of America, a contraint les pouvoirs publics à intervenir : deux injections de capitaux d'un montant total de 45 milliards de dollars conduisent l'État américain à détenir désormais 7,8 % du capital de la banque et sont complétées par une garantie à hauteur de 90 % des pertes pour un portefeuille d'actifs toxiques s'élevant à 306 milliards de dollars. Le 16 janvier 2009, Citigroup annonçait qu'il se scindait en deux entités distinctes, le premier établissement (Citicorp) étant chargé de poursuivre les principales activités de détail et d'investissement, le second (Citi Holdings) reprenant les actifs jugés non essentiels ou « *toxiques* » comme l'assurance, le crédit à la consommation ou les prêts hypothécaires à risque. La Bank of America pourrait prochainement suivre la même voie. Par ailleurs, après avoir injecté 200 milliards de dollars au capital des agences de refinancement hypothécaire Freddie Mac et Fannie

Mae, la Réserve fédérale américaine a annoncé le 25 novembre qu'elle allait reprendre jusqu'à 100 milliards de dollars de dette des deux organismes et jusqu'à 500 milliards de dollars de leurs actifs adossés à des créances hypothécaires (ce plan de sauvetage concernant également les douze banques régionales de crédit immobilier) ;

- parmi les aspects les plus spectaculaires de cette mutation, **la disparition des banques d'investissements** aux États-Unis n'est pas le moindre : après les naufrages de Bear Stearns, Lehman Brothers et Merrill Lynch, la valeur des deux dernières grandes banques d'affaires, Goldman Sachs et Morgan Stanley (cette dernière ayant été sauvée en octobre 2008 par le groupe japonais Mitsubishi désormais actionnaire à hauteur de 20 %) s'est effondrée en Bourse. Elles ont alors du renoncer à leur statut (et à l'absence de contrôles qui en découlait et qui s'était traduit par des prises de risques inconsidérées) et se ranger sous la loi commune.

En fin de compte, il apparaît, en ce début d'année 2009, que la situation du système bancaire américain - profondément remanié avec la disparition des banques d'affaires - est encore très fragile. **Le FMI vient d'estimer que le sauvetage des établissements financiers américains pourrait nécessiter 2 000 milliards de dollars supplémentaires.**

Aussi bien, alors que seulement la moitié des sommes prévues par le Plan Paulson avait été utilisée (essentiellement pour renflouer les banques solvables), le nouveau secrétaire au Trésor, Tim Geithner a annoncé en février 2009 un second plan d'aide au secteur bancaire (distinct du nouveau plan de relance économique, cf. *infra*) visant notamment à purger les bilans des banques d'au moins 1 000 milliards d'actifs toxiques. Ce second plan, baptisé *Financial stability plan* et précisé en mars, comporte quatre volets : un partenariat public-privé pour financer le rachat de ces actifs³⁰, l'élargissement des initiatives déjà prises pour débloquer les prêts à la consommation, une aide directe aux grandes banques (quitte à laisser en menace de faillite les banques les plus fragiles), des aides aux ménages endettés pour renégocier leurs emprunts hypothécaires.

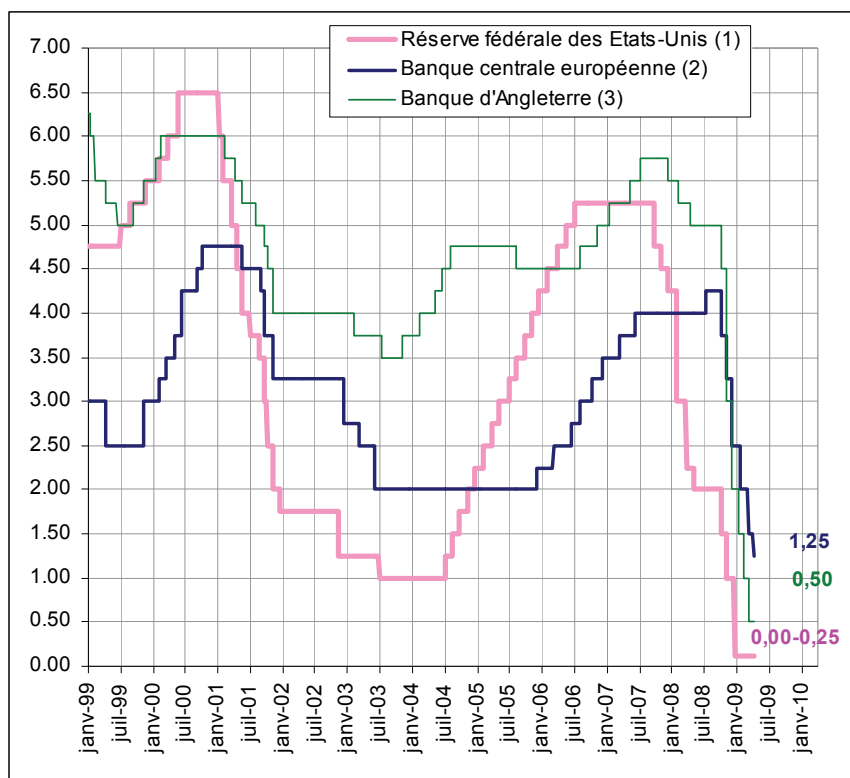
Concernant ce dernier volet, le Président américain a annoncé qu'une somme de 75 milliards de dollars (environ 60 milliards d'euros) serait affectée à des mesures visant à aider les personnes ayant des difficultés à rembourser leurs emprunts immobiliers : les organismes prêteurs seront ainsi incités à baisser les mensualités de 4 millions de personnes menacées par une saisie, tandis que 5 millions pourraient refinancer à un taux plus favorable les emprunts réalisés auprès des établissements hypothécaires Freddie Mac et Fanny Mae (la nouvelle administration a d'ailleurs également annoncé que ces deux institutions verraient désormais leurs pertes éventuelles garanties jusqu'à 400 milliards de dollars, soit le double de ce qui avait été indiqué initialement).

Pour relancer le crédit, les banques centrales ont décidé - dès l'été 2007 pour la Fed, de façon plus tardive pour d'autres, comme la BCE - de diminuer leur taux directeur. Ces décisions n'ont pas été réellement concertées, mais - justifiées par la chute de l'inflation consécutive au retournement de la conjoncture - elles ont abouti à des baisses très importantes qui ont conduit à des niveaux inédits : le principal taux directeur de la Fed se situe aujourd'hui entre 0 et 0,25 % (contre 5,25 % en août 2007 ; celui de la BCE - qui l'avait relevé jusqu'à 4,25 % en juillet 2008 - est désormais de 1,25 % depuis la dernière baisse d'un quart de point opérée le 2 avril 2009 ; celui de la Banque d'Angleterre (BoE) est de 0,5 %, celui de la banque centrale suédoise (Riksbank) de 1 % ; il est maintenant de 0,1 % au Japon. Ainsi, à l'exception de la BCE, ces taux directeurs sont aujourd'hui inférieurs au taux de l'inflation (c'est-à-dire

³⁰ Des spécialistes s'inquiètent du déséquilibre ainsi créé dans la prise de risque : en cas de dévalorisation des titres, la charge en incombera à l'État (qui s'engage jusqu'à 100 milliards de dollars puisés dans les fonds du Plan Paulson) alors que les investisseurs ont tout à gagner en cas de réussite et bien peu à perdre en cas de faillite.

négatifs en termes réels). De telles baisses touchent maintenant à leur limite, notamment au Japon ou aux États-Unis, où Ben Bernanke a estimé que la Fed risquait de devoir « *innover* » et trouver d'autres modalités pour soutenir l'économie. Ces mesures « *non conventionnelles* », qu'envisagent également d'autres banques centrales comme la BCE, peuvent consister en achats de titres du Trésor à long terme, voire des titres d'emprunt privés ou même des créances immobilières.

Graphique 6 : Les taux d'intérêt directeurs de la Réserve fédérale, de la Banque d'Angleterre et de la Banque centrale européenne depuis le lancement de l'euro (janvier 1999)



(1) : Taux interbancaire au jour le jour de la Réserve fédérale des États-Unis.

(2) : Taux de refinancement de la Banque centrale européenne.

(3) : Taux REPO de la Banque d'Angleterre.

Source : Presse économique et financière, graphique Conseil économique, social et environnemental.

B - LES EXIGENCES ET LES CONTRADICTIONS DE LA RELANCE

Comme l'a souligné Dominique Strauss-Kahn, directeur général du FMI, notamment devant le CESE, une relance est nécessaire, mais il importe qu'elle soit coordonnée et il est souhaitable que l'impulsion soit donnée essentiellement par les pays qui disposent le plus de marge de manœuvre. Olivier Blanchard, économiste en chef du FMI, a quant à lui estimé récemment à 2 %, voire 3 %, du PIB l'effort nécessaire, jugeant qu'il était préférable d'accroître les dépenses publiques plutôt que de réduire les prélèvements (les baisses d'impôts pouvant partiellement être transformées en épargne de précaution).

C'est pour cette raison que l'initiative d'un plan de relance d'une grande ampleur en Chine a été unanimement saluée. Mais une difficulté est qu'elle semble avoir mis un frein à sa politique de lente réévaluation et qu'elle est maintenant tentée de laisser baisser le yuan pour soutenir ses exportations.

Un paradoxe est que le deuxième pays à mettre en œuvre un plan de relance d'envergure, les États-Unis, sont pourtant massivement endettés³¹, alors que la nouvelle dynamique mondiale à enclencher suppose une réduction relative de la demande intérieure américaine.

Alors que la zone était déjà moins dynamique et que la panne de croissance y avait été constatée (notamment en France) bien avant l'éclatement de la crise financière, la relance européenne apparaît plus modeste, et en deçà des recommandations du FMI, alors qu'au niveau communautaire, déficit et dette publics restent relativement modérés.

Les plans de relance de l'activité qui se sont multipliés au cours des derniers mois afin de faire face à la dégradation de la conjoncture prennent des modalités très différentes d'une économie à l'autre. Certains privilégient les investissements publics ou des collectivités ou apportent des aides à l'investissement privé, d'autres visent à soutenir le revenu des ménages par des allègements fiscaux et ou des aides sociales.

1. La relance américaine

L'économie américaine a été la première à mettre en œuvre un plan de relance. Adopté en février 2008, entré en vigueur au printemps, il portait sur un montant d'environ 150 milliards de dollars (soit 1,1 % du PIB) et était orienté en priorité vers le soutien de la demande des ménages. Il n'aura eu, au total, qu'un effet transitoire n'empêchant pas l'extension de la récession en dépit du creusement du déficit public : 870 milliards de dollars pour l'État fédéral en juillet (moyenne mobile sur trois mois) contre 175 milliards un an plus tôt, de 1 813 milliards de dollars en décembre (12,6 % du PIB) avant même que ne soient connues les mesures incluses dans le plan de relance du nouveau Président.

³¹ Si l'on considère la dette globale publique (dont l'État fédéral) et privée (entreprises et ménages).

Le Président Obama avait initialement proposé un plan d'un montant total de 816 milliards de dollars (604 milliards de dépenses et provisions publiques et 212 milliards de réductions fiscales). Le compromis élaboré pour la présentation au Congrès a apporté certaines modifications par rapport au plan initial : des réductions d'impôts supplémentaires (+ 64 milliards) et moins de dépenses publiques (- 91 milliards), ce qui a conduit l'Administration à limiter les programmes sociaux envisagés (construction et entretien des écoles, indemnisation du chômage) et les aides aux États (notamment pour l'éducation). En contrepartie des aides, le gouvernement limite à 500 000 dollars la rémunération des dirigeants des entreprises concernées.

D'un montant total de 790 milliards de dollars (6 % du PIB 2007), le plan finalement adopté se répartit entre 276 milliards de dollars de réduction d'impôts principalement à destination des classes moyennes et 513 milliards de dollars d'investissements prioritaires dans les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables (54 milliards de dollars), les infrastructures (90 milliards de dollars), le soutien aux industries high-tech, l'éducation, le soutien aux personnes au chômage (100 milliards de dollars), l'accès à la santé des plus faibles et les programmes sociaux des États (93 milliards de dollars).

Selon les économistes proches du nouveau Président, à plein rendement, au dernier trimestre 2010, ce plan permettrait de créer environ 3,5 millions d'emplois et de ramener le taux de chômage vers 7 % au lieu des 9 % qui sont craints d'ici la fin de l'année. Mais, pour le *Congressional budget office*, l'économie américaine va produire en 2009 et 2010 à 6,8 point en dessous de son potentiel. Avec un PIB de l'ordre de 15 000 milliards de dollars, il manquera donc de l'ordre de 1 000 milliards par an, soit 2 000 milliards de création de richesses pour 2009-2010. La partie qui sera dépensée pour des investissements publics va permettre de créer des emplois et de distribuer des salaires qui vont soutenir la consommation et la croissance, exerçant un effet multiplicateur. Paul Krugman considère cependant que ce plan ne va combler qu'environ la moitié du potentiel perdu.

Le projet de budget pour l'année fiscale 2010 (qui commence en octobre 2009) comporte de nouvelles mesures et présente un déficit de 1 752 milliards de dollars (1 390 milliards d'euros), soit 12,3 % du PIB, un ratio qui n'avait plus été atteint depuis la seconde guerre mondiale. Le gouvernement américain estime pouvoir diviser ce déficit par trois d'ici 2012, en tablant sur une croissance dépassant 3 % l'an dès 2010. Les priorités retenues sont l'éducation, la santé (avec, notamment, le projet de mise en place d'une couverture médicale universelle), les transports et l'énergie. À l'inverse, la défense et certaines subventions au secteur agricole voient leur part de crédits diminuer. Comme annoncé, les revenus supérieurs à 200 000 dollars (158 000 euros) pour une personne et à 250 000 dollars (198 000 euros) pour un couple verront leur imposition augmenter. Enfin, des premiers fonds sont dégagés pour la création d'un marché des émissions de gaz carbonique qui devrait être opérationnel en 2012.

2. Les initiatives dans les autres régions du monde (hors Union européenne)

En Asie, le gouvernement chinois a annoncé le 9 novembre 2008 la mise en œuvre d'un plan de dépenses de 4 000 milliards de yuans (environ 580 milliards de dollars et 460 milliards d'euros) sur deux ans, financé aux trois quarts par les gouvernements locaux, qui semble toutefois inclure les fonds déjà destinés à la reconstruction du Sichuan touché par un tremblement de terre en mai 2008 (1 000 milliards de yuans). Ce plan est principalement tourné vers le soutien de la demande intérieure et notamment la consommation (la consommation des ménages ne représente que 35 % du PIB³² contre 50 % dans les années 1980 et 66 % aux États-Unis) : mesures sociales et de soutien au pouvoir d'achat (baisse des taxes sur les premiers achats d'appartements, sur les achats de véhicules de cylindrée inférieure à 1,6 litre, incitations à l'acquisition de voitures vertes...). Il comporte cependant un important volet dédié à la construction d'infrastructures et de logements, des rabais fiscaux à l'export pour les producteurs d'acier, de céréales, de meubles, de chaussures, de vêtements, un plan de soutien aux industries textile ou pétrochimique. En même temps la manipulation du yuan vise à soutenir les exportations.

Il avait été question d'un deuxième plan portant sur plus de 1 000 milliards d'euros (soit le tiers du PIB), pour améliorer le système de protection sociale qui ne profite actuellement qu'à une infime minorité des habitants. Mais le Premier ministre chinois, Wen Jiabao, a précisé le 13 mars 2009 que d'autres projets - tels que la réduction et l'exemption fiscales de 600 milliards de yuan (environ 70 milliards d'euros), l'augmentation de la pension des retraités des entreprises et du salaire de 12 millions d'enseignants, les subventions aux paysans ainsi que des investissements de 850 millions de yuans (100 milliards d'euros) en l'espace de trois ans pour la réforme de la santé publique - n'étaient pas pour l'instant programmés.

Le gouvernement japonais a lancé depuis août 2008 quatre plans successifs de relance, dont le total pourrait dépasser 600 milliards d'euros. Les premières mesures concernaient le soutien aux PME et la stabilisation des marchés financiers ainsi que la relance de la consommation des ménages. La principale disposition est une distribution de chèques aux ménages pour un montant de 2 000 milliards de yens. Étaient également décidées des baisses de tarif des péages routiers, des déductions d'impôts sur les intérêts des prêts immobiliers, des allocations familiales et l'amélioration des services de soin aux personnes âgées. D'autres mesures consistent en des aides aux collectivités locales pour lutter contre les suppressions de postes, la création sur trois ans de 1,6 millions d'emplois dans les secteurs à fort potentiel de croissance comme la santé ou des subventions aux entreprises qui proposeraient des emplois à temps plein à leur personnel en situation précaire, l'encouragement à l'acquisition d'équipements plus économes en énergie, la revitalisation de l'économie locale

³² Les ménages chinois épargnent 25 % de leur revenu disponible, record mondial.

en redistribuant aux collectivités 1 000 milliards de yens prélevés sur les revenus des taxes sur les produits pétroliers (normalement affectés aux réseaux routiers).

La Corée du Sud a annoncé, de son côté, un plan de soutien d'un montant de 11 milliards de dollars (1,2 % du PIB), orienté pour un quart vers des réductions d'impôts et vers des dépenses d'infrastructures. Il est complété par un programme pluri-annuel d'un montant total de 38,2 milliards de dollars (4,2 % du PIB) qui seraient dépensés en faveur de lourds projets d'infrastructures et environnementaux. **Taïwan** a lancé un plan visant principalement à stimuler la demande intérieure.

En Inde, où le gouvernement dispose de peu de marge de manœuvre en raison du déficit, 3,15 milliards d'euros de dépense publique ont été alloués dès décembre aux infrastructures, aux PME et aux secteurs exportateurs. Au total, 30 milliards d'euros sont consacrés à la relance essentiellement de la demande intérieure, avec notamment un soutien massif à l'agriculture, le déficit public dépassant 6 % du PIB.

Dans les **autres pays d'Asie-Océanie**, les plans de relance annoncés portent sur des montants proches de 1 % du PIB (Australie, Malaisie, Singapour...).

En Amérique latine, les plans de relance sont d'ampleur très limitée. Ainsi, au Mexique, pays le plus affecté par la crise, l'ensemble des mesures présentées le 7 janvier représente 3,3 milliards de dollars, soit 0,3 % du PIB (non compris quelques gels des prix de l'énergie) ; le plan brésilien est encore plus limité (0,2 % du PIB) et la Colombie n'a encore annoncé aucune mesure significative. Les deux exceptions sont le Chili, où la politique budgétaire contracyclique menée depuis 2001 a permis de dégager des réserves significatives (21 milliards de dollars, soit 12 % du PIB) dont une partie va être utilisée pour soutenir l'activité en 2009 (le plan de relance représente 2 % du PIB) et, de manière moins affirmée, le Pérou.

Les annonces se sont également multipliées en **Europe centrale et en Russie** où les entreprises confrontées à un assèchement du crédit, se sont vues accorder des garanties de financement par l'État.

On peut noter un certain écart entre les montants annoncés par les autorités et les estimations que l'on peut faire des mesures nouvelles effectivement engagées.

Tableau 1 : Les montants annoncés des plans de relance de l'activité

	En dollars	En euros	En % du PIB
États-Unis	790 milliards	630 milliards	6 %
Chine	580 milliards	460 milliards	15 %
Japon	510 milliards	410 milliards	12 %
Union européenne	250 milliards	200 milliards	1,5 %

Japon : comprend les plans annoncés en août, octobre et décembre 2008 mais non l'annonce d'un quatrième plan faite en février-mars 2009 mais dont le montant (entre 160 et 240 milliards d'euros) et les objectifs sont encore imprécis. Union européenne : objectif fixé par la Commission européenne en novembre 2008.

Source : Calculs Conseil économique, social et environnemental.

Dans sa note préparée en vue du G20 du 2 avril 2009, le FMI a procédé à une évaluation des mesures prises prenant en compte leur étalement dans le temps. Il parvient ainsi à des chiffres plus modestes qui mettent cependant en évidence la plus grande ampleur des plans chinois et américains par rapport aux plans japonais ou européens³³. En effet, selon ces calculs du FMI, pour l'ensemble des pays membres du G20, la relance atteindrait environ 780 milliards de dollars (600 milliards d'euros) en 2009, soit 1,8 % du PIB, et environ 590 milliards de dollars (450 milliards d'euros) en 2010, soit 1,3 % du PIB. Mais cet effort moyen recèle des différences importantes entre la Chine (avec un effort de 3,2 % du PIB en 2009 et de 2,7 % en 2010), les États-Unis (respectivement 2 % et 1,8 %), le Japon (1,4 % et 0,4 %) et les membres européens du G20 (1 % et 0,8 %). Ces écarts sont toutefois atténués si on tient compte des stabilisateurs automatiques, plus présents en Europe.

³³ Patrick Artus considère que cette hiérarchie ne vaut pas si on tient compte de l'ampleur du choc : la comparaison entre États-Unis et Europe ferait alors apparaître une proportionnalité entre la taille du choc et celle du stimulus. Voir Natixis, *Spécial Report*, 10 mars 2009.

Tableau 2 : L'impact des mesures discrétionnaires et des stabilisateurs automatiques dans les pays du G20

(Évolution annuelle moyenne sur la période 2008-2010, en % du PIB)

	Impact total	Stabilisateurs automatiques	Mesures discrétionnaires	Autres (*)
Ensemble du G20	- 3,8	- 1,4	- 1,2	- 1,2
<u>Pays développés</u>	<u>- 4,1</u>	<u>- 1,9</u>	<u>- 1,2</u>	<u>- 1,1</u>
États-Unis	- 4,6	- 1,6	- 1,6	- 1,4
Pays européens	- 3,5	- 2,2	- 0,6	- 0,7
Japon	- 3,7	- 2,2	- 0,7	- 0,9
<u>Pays émergents et en développement</u>	<u>- 3,3</u>	<u>- 0,8</u>	<u>- 1,2</u>	<u>- 1,3</u>
Chine	- 3,4	- 0,6	- 2,1	- 0,7

(*) : Mesures discrétionnaires non liées à la crise (évolution des dépenses de Défense, par exemple) ou effets non désirés.

Source : Note du FMI pour la réunion des ministres et des gouverneurs des banques centrales du G20 des 13 et 14 mars 2009.

D'une manière générale, si l'on veut éviter qu'elles contribuent à renouveler les déséquilibres et les surendettements qui sont à l'origine de la crise actuelle, il est important que les politiques de relance et de réforme contribuent à modifier la répartition pour réduire les inégalités dans chaque pays (en acceptant - au moins dans un premier temps - de réduire 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 qui sont financés par l'étranger, tel que les pays anglo-saxons, et au contraire en basant la croissance sur la demande intérieure dans les pays excédentaires). Le soutien à la conjoncture conduit les différents gouvernements à augmenter le niveau de leur intervention budgétaire, tout en s'efforçant de ne pas compromettre la soutenabilité à long terme des finances publiques.

III - L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE DANS LES PRINCIPALES RÉGIONS DU MONDE (HORS UNION EUROPÉENNE)

La globalisation financière et la propagation internationale de la crise font que l'ensemble de l'économie mondiale est affecté, même si certains pays émergents, tout en connaissant une croissance nettement ralentie, ne semblent pas menacés de récession. Si la récession américaine a été retardée par de premières mesures de relance début 2008, les États-Unis - dont la responsabilité est majeure dans le déclenchement de la crise - sont aujourd'hui l'un des pays les plus touchés.

1. États-Unis

Les grands indicateurs sont tous dans le rouge aux États-Unis. La croissance au troisième trimestre 2008 a été négative (- 0,1 %) et s'est contractée de 1,6 % au quatrième, le repli le plus important depuis le premier trimestre 1982. Les exportations américaines se sont notamment effondrées de 6,5 % (les importations reculant de 4,3 %), l'investissement a chuté de 5,8 % tandis que la consommation des ménages - habituellement le principal moteur de la croissance - a baissé de 1,1 %. Un rapport de la Fed envisage une décroissance sur toute l'année 2009 (elle est chiffrée à - 2,8 % selon *Consensus forecasts* de mars 2009, qui prévoit toutefois une remontée à + 1,7 % en 2010) après une progression de 1,3 % en 2008 et de 2 % en 2007. Selon la plupart des analystes, de la mi-2008 à la mi-2009, l'économie américaine connaîtrait quatre trimestres de contraction. La dégradation de l'emploi, la diminution des revenus et la baisse de la richesse des ménages pèseraient sur leur demande (investissement en logement et consommation). En outre, les exportations ralentiraient, du fait de la diminution de la demande mondiale et de l'appréciation du dollar face aux devises européennes (qui pourrait toutefois n'être que temporaire).

Si les États-Unis ont perdu des emplois tout au long de l'année 2008, l'accélération du processus est impressionnante et atteint un rythme inégalé depuis 1945 : de 82 000 en moyenne mensuelle de janvier à août, les pertes ont bondi à 260 000 en octobre, puis à 585 000 en novembre, 524 000 en décembre, 651 000 en janvier. Ainsi, depuis décembre 2007, au total 4,4 millions d'emplois ont été supprimés et le taux de chômage atteint 8,1 % en février 2009. Par ailleurs, le nombre des emplois à temps partiel « *non volontaires* » (chômage technique, réduction forcée du temps de travail...) a plus que doublé sur les six derniers mois de l'année (pour atteindre 8 millions soit 13,5 % du total), progression deux fois plus rapide que les disparitions d'emploi.

Si la tendance se poursuivait au même rythme, ce sont 6,4 millions d'Américains qui se verraient exclus du marché du travail en 2009, après quelque 3 millions en 2008. Les prévisionnistes tablent, en moyenne, sur environ 3 millions de nouveaux chômeurs en 2009 (soit un taux de chômage de 8,8 % de la population active selon *Consensus forecasts* de mars et 9,4 % en 2010, la Commission européenne anticipant respectivement 8,7 % et 9,5 %). L'impact sur l'économie serait d'autant plus fort que la période d'indemnisation du chômage ne dépasse pas 26 semaines aux États-Unis.

La chute de l'emploi a d'abord affecté les deux secteurs les plus touchés par la crise financière : le bâtiment avec l'éclatement de la bulle du crédit hypothécaire ; la finance où les pertes cumulées des banques et des organismes de crédit dépassent 1 000 milliards de dollars. Les mises en chantier de logements, au plus bas depuis 49 ans, ont régressé de 39 % en 2008 (après une baisse de 15 % sur les six derniers mois de 2007) et le bâtiment a perdu 24 % de ses emplois. Quant au secteur financier, les faillites de petits organismes et surtout les fusions-acquisitions engagées par les grandes banques sont

impressionnantes : après s'être séparé de 23 000 personnes, *Citigroup*, première banque de dépôts supprimerait 30 000 emplois supplémentaires ; la deuxième, *Bank of America*, licencierait 38 000 personnes.

Plus grave encore, la crise s'est progressivement étendue à tous les secteurs : ainsi, dans l'automobile, malgré des promotions massives (emprunt à 0 % plus 3 000 dollars de rabais), les stocks des constructeurs s'accumulaient en octobre et novembre et leurs ventes avaient chuté de plus de 30 % sur un an ; dans ce contexte morose, Ford (dont les ventes ont chuté de 42 % en janvier dernier par rapport à janvier 2008) et surtout General Motors (GM) ont multiplié les périodes de chômage technique : le 17 décembre, Chrysler a annoncé la fermeture intégrale pour un mois de ses sites américains (46 000 salariés) ; au dernier trimestre 2008, GM aura baissé sa production de 59 % par rapport à l'année précédente, Ford de 37 %. Plus généralement, les ventes de détail ont baissé de 2,8 % en octobre par rapport à juillet, record historique sur un mois, et de - 1,8 % en novembre, plus forte baisse depuis 16 ans. La baisse de la consommation des ménages a atteint 3,5 % au dernier trimestre 2008, l'électroménager et l'électronique étant particulièrement sinistrés : la chaîne *Circuit City* (700 enseignes) a déposé le bilan et *Best Buy*, numéro un du secteur, est en grande difficulté ; de la téléphonie au textile en passant par les jouets, les commandes de biens durables s'assèchent, les commerçants écoulant leurs stocks et réduisant leurs marges pour attirer la clientèle.

Parmi les pays développés, les États-Unis sont celui où la part de la consommation intérieure dans le PIB est la plus élevée. Le resserrement du crédit, la baisse de l'emploi, la part prépondérante du financement privé de la couverture santé et de l'accès aux études ont des conséquences sociales très importantes : une hausse exponentielle du nombre d'emprunteurs insolubles ; la part des emprunts inscrits au registre des pertes par les organismes de crédit est passée de 0,07 % à la fin 2005 à 0,90 % ; l'immense majorité concerne des prêts immobiliers à risques (*subprimes*), dont 9,3 % des détenteurs sont devenus insolubles ; en une année, le nombre des familles menacées d'une saisie de leur logement est passé de 1,5 à 3 millions ; cette insolvabilité s'élargit même puisqu'au troisième trimestre 2008, 275 000 Américains supplémentaires se sont retrouvés dans l'incapacité de rembourser leurs crédits (automobile, mobilier, santé...), ce qui équivaut à plus d'un million de personnes en rythme annuel (soit un doublement en deux ans). D'où la décision du secrétaire du Trésor d'inscrire, en novembre dernier, les émetteurs de cartes de crédit à la consommation dans son « *plan de sauvetage* ».

Après les pressions inflationnistes liées à la hausse des cours des matières premières, c'est désormais la spirale déflationniste qui menace ; en octobre 2008, la chute des prix à la consommation (- 1 point) a battu son record historique sur un mois depuis 51 ans ; record immédiatement dépassé en novembre avec - 1,7 % (l'indice des prix baisserait de 0,9 % en 2009 - après + 4 % en 2008 - avant de remonter à 1,5 % en 2010 selon *Consensus forecasts* de mars 2009). Ce mouvement est parti de l'immobilier, dont les prix après avoir augmenté de 135 % entre 1997 et 2006, ont baissé de 15,8 % en 18 mois.

À court terme, le nouveau Président doit endiguer le chômage et faire repartir la consommation : il entend utiliser les fonds débloqués par l'administration Bush (1 182 milliards d'euros) pour soutenir le secteur financier et rétablir l'accès au crédit des ménages et des entreprises ; son « *plan d'urgence* » tourné vers l'emploi prévoit (cf. *supra*), outre des baisses d'impôts, des grands chantiers d'infrastructures incluant la création massive d'emplois écologiques et un soutien public aux États et aux municipalités. À plus long terme, il vise, en fait, tout simplement, à refonder l'économie américaine. À ce stade, cependant, inquiets des mauvaises nouvelles que pourrait encore réserver l'assainissement du secteur financier, les marchés financiers (la Bourse notamment qui vient de retrouver son niveau du printemps 1997) ne semblent toujours pas considérer que l'ampleur des mesures déjà prises ou annoncées puisse préfigurer un rebond à horizon de la fin 2009.

Tableau 3 : États-Unis, équilibre ressources-emplois en volume

(en %)

	Variations trimestrielles												Variations annuelles		
	2007				2008				2009		2007	2008	2009 acq.		
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2					
PIB	0,0	1,2	1,2	0,0	0,2	0,7	-0,1	-1,6	-1,3	-0,7	2,0	1,1	-2,9		
Dépenses de consommation des ménages (70 %)	1,0	0,5	0,5	0,2	0,2	0,3	-1,0	-1,1	0,0	0,2	2,8	0,2	-1,1		
Investissement (16 %)	-0,9	0,7	-0,2	-1,6	-1,4	-0,4	-1,4	-5,8	-6,9	-5,0	-3,1	-4,9	-15,1		
Non résidentiel (10 %)	0,8	2,5	2,1	0,8	0,6	0,6	-0,4	-5,7	-6,0	-5,0	4,9	1,7	-13,5		
Résidentiel (6 %)	-4,3	-3,0	-5,6	-7,6	-6,9	-3,5	-4,3	-6,1	-10,0	-5,0	-17,9	-20,7	-20,0		
Dépenses gouvernementales (20 %)	0,2	1,0	0,9	0,2	0,5	1,0	1,4	0,4	0,5	1,0	2,1	2,9	2,5		
Exportations (10 %)	0,2	2,1	5,3	1,1	1,2	2,9	0,7	-6,5	-5,5	-4,0	8,4	6,2	-11,9		
Importations (16 %)	1,9	-0,9	0,7	-0,6	-0,2	-1,9	-0,9	-4,3	-3,5	-1,0	2,2	-3,4	-8,2		
Contributions à la croissance :															
<i>Demande intérieure hors stocks</i>	0,6	0,6	0,5	0,0	0,0	0,3	-0,6	-1,5	-0,9	-0,3	1,9	0,0	-2,5		
<i>Variations de stocks</i>	-0,3	0,1	0,2	-0,2	0,0	-0,4	0,2	0,0	-0,3	0,0	-0,4	-0,2	-0,3		
<i>Commerce extérieur</i>	-0,3	0,4	0,5	0,2	0,2	0,7	0,3	-0,1	-0,1	-0,3	0,6	1,4	-0,1		

Le grisé : prévisions.

Note : les % entre parenthèses représentent le poids dans le PIB en valeur en 2005.

Sources : BEA, calculs INSEE, note de conjoncture, mars 2009.

2. Amérique latine

Selon le « *bilan préliminaire* » de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) publié en décembre 2008, la phase de prospérité des années 2002-2008 est bel et bien achevée et 2009 devrait être marquée par une croissance de 1,9 % seulement, en nette baisse par rapport à 2008 (4,6 %). Cette moyenne régionale recouvre cependant des situations variées, de + 5 % au Pérou jusqu'à + 0,5 % au Mexique, en passant par + 2,6 % en Argentine ou + 2,1 % au Brésil.

La Cepal identifie six canaux de transmission : la diminution des exportations due à la récession des économies développées et au ralentissement des économies émergentes ; la chute du prix des produits exportés ; la raréfaction du crédit ; la réorientation de l'investissement étranger ; la réduction des envois de fonds des émigrés (*remesas*) ; le tassement du tourisme. Les économies les plus exposées à un revirement de l'exportation sont celles dont les marchés sont les moins diversifiés : le Mexique d'abord, très dépendant des débouchés offerts par l'Accord de libre-échange nord américain (Alena), mais aussi l'Amérique centrale et les Caraïbes. La chute du baril de brut touche cependant directement les pays producteurs : Venezuela (94 % des exportations), Équateur (58 %) et Mexique (16 % mais 36 % des recettes budgétaires). La chute du cours du nickel frappe Cuba, celle du cuivre le Chili. Le Brésil et la Colombie, aux exportations plus diversifiées mais où les produits de base représentent respectivement 32 % et 47 % des exportations sont nécessairement affectés. La détérioration actuelle des termes de l'échange contraste avec la période précédente, durant laquelle ces pays avaient bénéficié de la hausse des prix à l'exportation.

En 2007, l'Amérique latine avait accueilli le total record de 75,75 milliards d'euros d'Investissements directs étrangers (IDE). Contrairement au précédent sommet enregistré en 1999 (63 milliards d'euros), il s'agissait cette fois d'investissements productifs et non de privatisations. Le Brésil avait pris la tête des pays d'accueil, suivi par le Mexique et, à un degré moindre, par le Chili, la Colombie et le Pérou (l'Argentine était quelque peu délaissée). Les États-Unis, l'Europe et le Canada fournissaient l'essentiel des flux.

Plus de 22 millions de Latino-Américains vivent en Amérique du Nord et, dans une moindre mesure, en Europe. Les revenus transférés dans leurs pays d'origine ont dépassé 43 milliards d'euros annuels, soit plus de la moitié des IDE, soutenant le niveau de vie de milliers de foyers en Amérique centrale et aux Caraïbes (157 à 236 euros mensuels, souvent plus que le salaire minimum). On peut craindre qu'une diminution de ces montants (19 % du PIB au Salvador, 14 % au Guatemala, 9 % en République Dominicaine) n'ait un impact immédiat, alors que le recul de la pauvreté a déjà ralenti en 2008. Il convient d'ajouter que Cuba et d'autres îles des Caraïbes sont déjà fragilisées par la baisse des flux touristiques, provoquée par la perte de pouvoir d'achat des ménages de l'hémisphère Nord.

La raison de la modestie des plans de relance (sauf au Chili et au Pérou) est simple : certains pays ont déjà des finances publiques en difficulté (Colombie), ou en dégradation (Mexique, à cause de la chute du prix du pétrole), d'autres ne veulent pas mettre en péril leur nouvelle image de « *gestionnaire responsable* » (Brésil, Uruguay).

Pourtant, l'Amérique latine d'aujourd'hui n'est pas comparable à celle d'il y a dix ans : les finances publiques ont été, sauf exception, assainies, le poids des dettes extérieures est en baisse, les prix sont mieux maîtrisés... Un retour à une croissance soutenue est donc possible malgré les handicaps structurels persistants : taux d'épargne faible, fuite des capitaux dans quelques cas, sociétés inégalitaires et inéquitable, systèmes éducatifs défaillants...

L'administration Bush avait relégué ces pays loin des priorités de Washington, alors que c'est pourtant du Sud du continent que proviennent plus de 30 % de ses importations de pétrole, bien plus que du Moyen-Orient, et que ses 600 millions d'habitants absorbent 1/5 des exportations américaines. Le nouveau Président a déclaré vouloir restaurer les liens entre les deux hémisphères et promis un renouveau du *leadership* des États-Unis, en élargissant la coopération avec le Brésil (notamment en matière d'éthanol), en réformant - en concertation avec les autorités mexicaines - les lois sur l'immigration, afin de trouver une solution pour les 11 millions d'immigrés sans papiers aux États-Unis.

3. Asie

La débâcle financière américaine a frappé les économies asiatiques en pleine expansion : la Chine est passée, selon le FMI (janvier 2009), à 9 % de croissance en 2008, contre 13 % en 2007 ; il prévoit 5,1 % de croissance pour l'Inde cette année (et 6,5 % l'an prochain), contre 7,3 % l'an passé et - 2,6 % pour le Japon (+ 0,6 % en 2010), entré en récession ; les 6,7 % attendus pour la Chine (8 % en 2010) correspondent au plus bas niveau depuis 1990.

Les économies asiatiques les plus ouvertes sur l'extérieur vont souffrir en 2009. Singapour, Hong Kong, Taiwan, le Vietnam et la Malaisie sont les plus vulnérables à un ralentissement de la demande externe de leurs principaux partenaires commerciaux : les deux premiers sont déjà entrés en récession au troisième trimestre 2008 et le quatrième a été pire encore, avec des exportations en chute libre ; le même scénario est en cours à Taïwan ; le Vietnam et la Malaisie devront gérer un ralentissement marqué du volume de leurs exportations de produits manufacturés mais aussi une baisse des revenus provenant des exportations des matières premières. Presque tous ces pays seront en récession en 2009 (seul le Vietnam devrait y échapper) : - 2 % à Singapour, - 1 % à Hong Kong, - 1,5 % à Taïwan et peut-être 0 % en Malaisie.

Il était, au demeurant, illusoire de croire à un découplage entre les économies asiatiques et occidentales, tant les premières font intégralement partie du régime de croissance actuellement en crise. Le maintien de taux d'intérêt très bas au Japon depuis une décennie a engendré la pratique d'emprunts en yens pour réinvestir dans des monnaies à taux d'intérêt plus élevés comme le dollar, entretenant une source abondante de liquidités qui a notamment alimenté les *hedge funds*. En Chine, l'inconvertibilité du yuan a favorisé les bulles spéculatives et la monopolisation des placements en devises par les institutions d'État. La course au profit financier à court terme a favorisé les délocalisations vers la Chine mais aussi vers l'Inde. La crise est sans doute même moins celle de la seule Amérique que de la « *Chimerica* »³⁴, le gigantesque continent apparu depuis la fin de guerre froide, formé de la Chine et des États-Unis : les « *Chiméricains* » de l'Ouest consomment les produits que fabriquent ceux de l'Est, les premiers s'endettant d'autant que les seconds thésaurisent.

L'Asie a pourtant bénéficié d'une certaine immunité : le Japon a été peu exposé aux crédits hypothécaires à risques (*subprimes*) ; ses banques, focalisées sur la résorption des créances douteuses accumulées dans les années 1990, ont peu investi dans ces produits ; il en est de même en Chine, où le secteur bancaire reste très réglementé ; en Inde, seule *ICICI Bank* a accusé des pertes évaluées à 189 millions d'euros, après la faillite de *Lehman Brothers* ; les marchés financiers indiens ont, toutefois, souffert du retrait des capitaux étrangers et la Bourse de Bombay a perdu plus de la moitié de sa valeur en 2008.

La Chine, devenue première détentrice de bons du Trésor américain en octobre 2008 (653 milliards de dollars), a vu, elle aussi, fondre ses investissements aux États-Unis : ses banques, son fonds souverain (*China Investment Corporation, CIC*) et diverses entités parapubliques détiennent des participations d'un montant équivalent dans les agences semi-publiques de crédit immobilier *Freddy Mac* et *Fanny Mae* ou encore dans le fonds d'investissement *Blackstone* et la banque d'affaires *Morgan Stanley*. Les groupes financiers nippons, qui disposent d'abondantes liquidités, ont secouru les établissements financiers américains et européens : *Nomura* a repris les branches asiatiques et européennes de *Lehman Brothers* ; *Mitsubishi UFJ* a acquis 20 % du capital de *Morgan Stanley*. Au total, les sociétés japonaises ont acquis pour 57 milliards d'euros de sociétés étrangères, trois fois plus qu'en 2007.

Les réserves en devises étrangères de la Chine (1 498 milliards d'euros fin 2008) et du Japon offrent une protection contre la spéculation monétaire qui a vocation à s'étendre à la région toute entière, notamment dans le cadre de « *l'initiative de Chiangmai* » - lancée à la suite de la crise asiatique de 1997 -, qui prévoit une entraide automatique entre les banques centrales asiatiques (la Chine, le Japon et la Corée du Sud représentent 75 % du PIB de l'Asie de l'Est). La Corée du Sud, qui a vu le won glisser, a obtenu des garanties de soutien de ses partenaires. Ce renforcement de la protection contre les crises monétaires

³⁴ Niall Ferguson, *The Ascent of money : a financial history of the world*, Penguin Press, 2008.

autour des grandes économies de la région est essentiel, notamment pour baisser les taux sans craindre une fuite des capitaux ou une spéculation contre la monnaie.

L'ajustement de l'économie réelle s'annonce plus violent : les surcapacités et la déflation menacent de toucher de plein fouet la Chine et l'Inde. Les exportations chinoises ont baissé pour la première fois depuis 2001 (2,2 % en novembre). Or, la moitié correspond, en réalité, à des réexportations de produits transformés dans d'autres pays asiatiques : ainsi, les importations en provenance de Corée du Sud et de Taïwan ont chuté respectivement de 26 % et 30 % en novembre ; en Inde, les exportations ont perdu 12 % dès octobre par rapport au même mois de 2007. La déflation frappe directement l'outil industriel chinois, en grande partie tourné vers la demande extérieure : les faillites se multiplient dans les deux grandes régions manufacturières (Guangdong et Shanghai). En Inde, selon une enquête de la Fédération des chambres de commerce auprès de 200 entreprises, l'industrie manufacturière devrait ralentir sa production de 10 à 50 % d'un secteur à l'autre entre novembre 2008 et mars 2009.

Dans une zone où des centaines de millions de personnes sont sorties de l'extrême pauvreté (moins de 1 dollar par jour) depuis 1981 grâce au décollage économique (600 millions en Chine et 30 millions en Inde, selon la Banque mondiale), l'emploi est désormais au cœur des préoccupations : les 230 millions d'ouvriers migrants chinois venus des campagnes pour trouver un travail en usine sont les plus vulnérables à des dégraissages et inquiètent un régime obsédé par la stabilité sociale qui ne peut être garantie sans un minimum de croissance (le taux de 8 % est souvent avancé par les autorités). La précarité s'accroît au Japon où les travailleurs à temps partiel, par intérim ou à durée déterminée, forment 34 % de la population active contre 23,6 % en 1998.

Conscients des défis et des risques, y compris politiques, la plupart des grands pays asiatiques ont très vite pris le tournant de la relance (cf. *supra*). L'ampleur du plan de relance chinois - permise par l'importance de ses excédents fiscaux - révèle l'inquiétude du gouvernement de Pékin face à la détérioration rapide de ses indicateurs économiques, et notamment de l'étendue des répercussions domestiques de la baisse des exportations : les baisses de commandes adressées par les clients étrangers ont des conséquences en chaîne importantes sur la myriade de PME sous-traitantes qui fournissent des produits semi-finis aux firmes (chinoises ou étrangères) exportatrices opérant sur le territoire chinois. Elle traduit aussi la crainte des répercussions sociales d'un fort ralentissement notamment sur les couches moyennes de la population. Celle du gouvernement japonais (en dépit d'une dette publique atteignant 160 % du PIB, taux le plus élevé de l'OCDE) témoigne de la fragilité persistante de l'économie nippone, après la longue période de déflation des années 1990. Le PIB japonais a connu, en effet, son plus fort recul depuis 1974 au dernier trimestre 2008 : 12,7 % en rythme annuel (0,7 % pour l'année) et la moyenne des prévisions pour l'année 2009 (*Consensus forecasts* de mars 2009) est désormais de - 5,8 %. Cette dégradation s'explique notamment par la chute brutale des

exportations. Le niveau élevé des stocks et la détérioration des résultats des entreprises laissent craindre une forte diminution de leurs dépenses en capital. La consommation des ménages est orientée à la baisse en raison de la montée du chômage et de la chute de l'indice de confiance. Un arrêt éventuel du recul des exportations, que pourrait entraîner la baisse récente du yen, ne suffirait pas à compenser la faiblesse de la demande intérieure. Ainsi, il se peut que le Japon doive de nouveau faire face à la déflation dont il était à peine sorti. Certes la baisse des prix est en grande partie due à la chute des produits pétroliers mais l'indice sous-jacent (hors alimentation et énergie) a lui-même reculé de 0,2 % en janvier 2009, et les prix pourraient baisser de 1 % en 2009.

Cependant, la crise en cours pourrait contribuer à assainir les économies asiatiques et les pousser à adapter leur modèle de développement. Le renforcement des coopérations financières, monétaires et commerciales pourrait les aider à relancer leurs économies, en permettant à la région de confirmer son rôle moteur dans l'économie mondiale. L'économie chinoise, dont le financement de l'économie américaine est aujourd'hui étroitement dépendant, occupe une place de plus en plus déterminante, non seulement dans cette zone mais dans la conjoncture internationale.

4. Afrique

L'année 2008 a été marquée, pour le continent africain, par la crise alimentaire née de la flambée du prix des denrées alimentaires et du pétrole et les répercussions de la dépression mondiale. Cette dernière a, de fait, remis en cause les performances accumulées par cinq années consécutives de croissance. Cela devrait limiter à 5,9 % en 2008 la croissance du PIB en Afrique subsaharienne (6,7 % en 2007). Ce dynamisme reste en partie absorbé par la démographie (5,5 enfants par femme en moyenne). Mais, rapportée à chaque habitant, la croissance en 2008 aura tout de même dépassé 4 %, ce qui ouvre des perspectives encourageantes pour une zone où la moitié des 800 millions d'habitants vivent avec moins de 1 dollar par jour.

Ce double choc s'est produit au moment où l'évolution du continent, inédite depuis les années 1970, apparaissait d'autant plus favorable qu'elle s'était généralisée : un pays sur trois a affiché un taux de croissance supérieur à 6 % en 2007. Pourtant, un véritable fossé sépare les pays exportateurs de pétrole (+ 9 % en 2007), de ceux qui en importent (+ 5,7 %). L'Afrique du Sud, de loin principale économie du continent, est handicapée par des difficultés d'approvisionnement en électricité et une poussée d'inflation : avec un PIB par habitant de 2 934 euros en 2007, elle n'a que peu en commun avec le Burundi (87 euros), ni même avec le Sénégal (407 euros) ; sans parler du cas du Zimbabwe, pays jadis prospère, qui cumule une inflation galopante (231 000 000 % sur un an en juillet 2008), une pénurie alimentaire, une épidémie de choléra et un effondrement social.

Le fondement de l'amélioration globale du paysage économique africain réside dans l'extinction relative des conflits sanglants de la décennie 1990, tant dans la région des Grands Lacs qu'en Afrique de l'Ouest. Ce meilleur climat, s'ajoutant à la hausse du cours des matières premières, a généré un flux inédit d'IDE attirés par des taux de rendement élevés dans les produits de base non pétroliers et de nouveaux marchés porteurs comme la téléphonie mobile. Une part croissante de ces investissements provient de Chine et des pays du Golfe. L'année 2008 n'a cependant pas renouvelé le record d'investissements enregistré en 2007 (23 milliards d'euros), des ressources qui sont d'ailleurs loin de bénéficier à l'ensemble du continent puisque dix pays (Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Guinée Équatoriale, Libye, Madagascar, Maroc, Nigeria, Soudan et Tunisie) en absorbent à eux seuls 82 %. Surtout, ces chiffres flatteurs sur le plan macroéconomique ne se traduisent guère dans la vie quotidienne : même soutenue, la croissance ne permettra pas, dans la majorité des cas, d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire fixés par l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour 2015 ; les résultats en matière de réduction de la pauvreté sont particulièrement décevants, en particulier dans les pays producteurs de matières premières. Et l'utilisation efficace des ressources, comme celle des aides publiques ou des investissements privés, est limitée par la corruption.

La question est désormais de savoir dans quelle mesure les turbulences de l'économie mondiale peuvent compromettre le début de décollage timide du continent. L'Afrique, qui ne pèse que 3 % dans le commerce mondial et dont les banques sont peu intégrées au système financier, a été peu touchée par les faillites bancaires même si les Bourses ont chuté. Mais le ralentissement de la croissance mondiale pourrait diminuer la demande d'exportations africaines, entraînant une dégradation des termes de l'échange. Pour la majorité des pays africains importateurs de pétrole, la baisse des cours est en revanche une excellente nouvelle. La décélération du prix des denrées alimentaires pourrait aussi soulager les tensions sociales. Mais, en relançant les importations, la déflation pourrait dissuader les États de poursuivre leurs efforts de relance des agricultures locales. Les projets de développement gagés sur les recettes liées aux matières premières, souvent confiés à des entreprises chinoises, risquent aussi d'être compromis ou d'accroître encore la dépendance des systèmes productifs. Pour les exportateurs de pétrole qui ont tablé sur un prix élevé du baril (Angola, Gabon), c'est un effet pervers redoutable de la volatilité des prix.

On pouvait espérer que l'Afrique confirme son attractivité à l'égard des investisseurs, si ces derniers considéraient que le continent n'était guère plus risqué que des pays réputés stables mais à présent en crise profonde. Mais sa fragilité risque de faire du continent la première victime de la crise financière et il est à craindre que les pays riches, concentrés sur le sauvetage de leurs économies, ne réduisent encore leur aide qui a déjà diminué de 8,4 % en 2007 selon l'ONU. De plus, la récession menace le volume des transferts financiers opérés par les émigrés (8,6 milliards d'euros en 2007).

5. Proche-Orient

Dans une région aussi peu homogène d'un point de vue économique que le Proche et le Moyen-Orient - où le PIB par habitant varie de 1 à 50 entre le Yémen et le Qatar -, la crise internationale ne se traduira pas de la même manière selon les pays. Les producteurs de pétrole, touchés par le basculement ample et rapide des cours du pétrole à l'automne 2008, n'y échapperont pas alors qu'ils se pensaient sans doute préservés d'une secousse supposée strictement financière. Au début de l'année 2008, le budget saoudien, première puissance pétrolière de la région, avait été bâti sur un cours de 50 dollars par baril. Ce calcul, qui pouvait être jugé excessivement prudent au début de l'été, apparaissait au contraire, à la fin de l'année, particulièrement aventureux, le baril étant tombé jusqu'à 32 dollars à la fin décembre (après avoir atteint un sommet à près de 150 dollars à la mi-juillet). En ce début d'année 2009, alors que la demande continue de reculer, les cours se maintiennent aux alentours de 45 dollars par baril. Bien que considérant que le prix permettant d'assurer la rentabilité de nouveaux investissements se situe vers 75 dollars, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) a décidé, le 15 mars 2009, de ne pas réduire sa production en considérant que le plus urgent était de ne pas aggraver la récession mondiale.

De tous les pôles économiques du monde, le Golfe persique, avec ses centaines de milliards de dollars de réserves pétrolières ou de capitaux gérés par des fonds souverains (Koweït, Abu Dhabi), ne devait pas être le plus exposé, compte tenu de cette accumulation de richesse. Les pays les plus opulents, après être entrés dans le capital des établissements bancaires américains frappés par la crise des *subprimes* (Citigroup), s'en sont progressivement détournés au cours de l'automne 2008³⁵. Les investissements les plus lourds ont été reportés *sine die* en attendant un meilleur contexte.

L'année 2009 va permettre de mesurer avec plus de précisions l'ampleur de ce mouvement de recentrage des pétrodollars vers leur région d'origine. Une rupture brutale avec la politique suivie précédemment pourrait être très coûteuse pour la Jordanie, l'Égypte, voire la Syrie, qui en ont particulièrement bénéficié en 2007 et en 2008. Dans le cas de Dubaï, la plus diversifiée mais aussi la plus exposée des cités-États du Golfe, très endettée à la suite d'une politique de développement débridée ayant nourri une bulle immobilière, l'aide attendue d'Abou Dhabi (qui rétablira un peu brutalement les équilibres historiques au sein de la Fédération des Émirats unis) sera déterminante pour éviter une crise de confiance.

³⁵ Ainsi, l'Abu Dhabi Investment Authority (ADIA), le plus gros fonds souverain du monde et premier actionnaire de Citigroup, a-t-il refusé d'aller plus loin dans le sauvetage de la banque américaine. De même, le Kuwait Investment Authority (KIA), important investisseur dans Merrill Lynch, n'a pas répondu positivement aux souhaits de son repreneur, Bank of America. « *Nous devons désormais investir avec sagesse dans les projets d'infrastructure à long terme au profit de notre région* » affirmait, en novembre 2008, le responsable des investissements de Dubai Holdings, le fonds souverain de cet émirat.

La crise dans le Golfe ne se traduira pas uniquement par une réduction des investissements, prévisible compte tenu de la baisse des revenus mais jouera aussi sur les transferts des travailleurs expatriés dans les émirats, qu'ils soient égyptiens, syriens, libanais ou jordaniens. Dans le cas de l'Égypte, ces transferts constituent l'un des quatre piliers des ressources du pays, avec le tourisme, les revenus du canal de Suez et le solde pétrolier. C'est dire leur importance pour un pays traversé par des « *émeutes du pain* » provoquées par la hausse des produits alimentaires, au printemps-été 2008.

En Égypte comme en Jordanie ou en Syrie, où les réformes économiques (privatisations, baisse des subventions) ont accru l'écart entre les rares bénéficiaires de cette ouverture et une population toujours nombreuse, malgré une révolution démographique déjà avancée, et pénalisée par un chômage endémique (très largement sous-estimé par les chiffres officiels), la crise ne pourra que raviver les tensions sociales.

Compte tenu de son rôle moteur, non seulement pour l'économie mais également pour l'ordre régional, le Golfe attend donc avec une certaine impatience que se définisse la politique de la nouvelle administration américaine. Après l'apaisement relatif de 2008 et l'emballement ayant accompagné la flambée des cours du pétrole, l'économie du Proche et Moyen-Orient, secouée par les chocs successifs venus de l'Occident, devrait également rester tributaire des tensions politiques locales étroitement liées entre elles.

*

*

*

Encadré 2 : Le « *miracle russe* » en question

La crise mondiale met à nu les fragilités de l'économie russe et des ressorts de sa croissance : les principales sources de financement du pays se tarissent : les revenus du pétrole fondent et les sorties de capitaux sont massives depuis l'été dernier ; du coup, la demande domestique s'effondre rapidement et, avec elle, la formidable croissance de ce début de siècle (7 % l'an sur 2000-2007).

Signe d'une gestion plutôt prudente de la manne pétrolière, le gouvernement a certes eu la sagesse de créer un Fonds de stabilisation en janvier 2004, scindé en un Fonds de réserve et un Fonds de richesse nationale début 2008 : le premier, doté de 137 milliards de dollars, a pour fonction de subvenir aux besoins de l'État fédéral (et de permettre le maintien de son budget à l'équilibre) en cas de baisse des recettes pétrolières et gazières ; le second, doté de 88 milliards de dollars, a vocation à financer la diversification de l'économie au bénéfice des générations futures.

Mais une croissance négative sur l'ensemble de l'année 2009 est donc possible, des doutes portant sur sa capacité à rebondir rapidement et à renouer avec une croissance soutenue durable et équilibrée : le gouvernement évoque même un recul du PIB supérieur à 2 % en 2009. D'abord, le prix du pétrole est incertain à cet horizon, même si le ralentissement (et dans certains cas, le report) des projets d'investissement en cette période de marasme global ne manquera probablement pas de placer le cours du brut à la hausse aux premiers frémissements de la demande mondiale ; ensuite, cette période difficile rappelle que la perception de la rente pétrolière et gazière ne suffit pas, la Russie ayant surtout besoin de réformes et d'une meilleure gouvernance pour assurer son développement à long terme et une croissance stable ; or, la dégradation de l'environnement économique peut faire hésiter Moscou entre l'ouverture et le repli ; enfin, les investisseurs étrangers risquent de changer de comportement vis-à-vis de ce pays ; tout au long des huit dernières années, ils ont apprécié sa croissance, deux à trois fois plus rapide qu'en Europe et aux États-Unis, son inflation maîtrisée (85 % en moyenne annuelle au lendemain de la crise de 1998, moins de 10 % en 2007), ses excédents courants (6,1 % du PIB en 2007) et sa santé financière.

L'État russe s'est, il est vrai, acquitté de la quasi-totalité de sa dette, passée de 142 % du PIB en 1998 à moins de 6 % fin 2008 ; La promesse de rendements élevés et jugés (à tort, on le voit bien aujourd'hui) sans risque étant désormais exclue, les capitaux étrangers, moteur essentiel de la croissance, risquent d'affluer moins massivement une fois la période de défiance actuelle passée. La Banque de Russie a puisé dans ses réserves pour injecter des dollars afin de redresser le rouble et d'alimenter le crédit.

Tableau 4 : Les perspectives de la croissance mondiale

(En %)

	Année 2007	Année 2008	Année 2009 (p)	Année 2010 (p)
Monde	5,2	3,4	0,5	3,0
Économies avancées	2,7	1,0	- 2,0	1,1
États-Unis	2,0	1,1	- 1,6	1,6
Union européenne	3,1	1,3	- 1,8	0,5
Zone euro	2,6	1,0	- 2,0	0,2
<i>Allemagne</i>	2,5	1,3	- 2,5	0,1
<i>France</i>	2,2	0,8	- 1,9	0,7
<i>Italie</i>	1,5	- 0,6	- 2,1	- 0,1
<i>Espagne</i>	3,7	1,2	- 1,7	- 0,1
<i>Royaume-Uni</i>	3,0	0,7	- 2,8	0,2
Japon	2,4	- 0,3	- 2,6	0,6
Économies émergentes et en développement	8,3	6,3	3,3	5,0
Afrique	6,2	5,2	3,4	4,9
Europe centrale et orientale	5,4	3,2	- 0,4	2,5
Communauté des États indépendants (CEI)	8,6	6,0	- 0,4	2,2
<i>Russie</i>	8,1	6,2	- 0,7	1,3
Asie en développement	10,6	7,8	5,5	6,9
<i>Chine</i>	13,0	9,0	6,7	8,0
<i>Inde</i>	9,3	7,3	5,1	6,5
Moyen-Orient	6,4	6,1	3,9	4,7
Amérique latine	5,7	4,6	1,1	3,0
<i>Brésil</i>	5,7	5,8	1,8	3,5
Commerce mondial	7,2	4,1	- 2,8	3,2

(p) : prévisions.

Source : Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale* (28 janvier 2009).

La spectaculaire dégradation de la situation économique mondiale contraint depuis plusieurs mois tous les conjoncturistes à réviser sans cesse leurs prévisions de croissance à la baisse. C'est ainsi que les *Perspectives de l'économie mondiale* publiées comme chaque année par le FMI en octobre 2008 avaient du donner lieu à une mise à jour en janvier 2009 (tableau ci-dessus). Moins de deux mois après, l'institution estime désormais que l'activité mondiale devrait se contracter de 0,5 à 1 % en moyenne annuelle en 2009 pour la première fois depuis soixante ans (elle prévoyait encore une progression du PIB mondial de 3 % en octobre dernier). Les économies les plus avancées devraient connaître une contraction de 3 à 3,5 % (- 2,6 % pour les États-Unis, - 3,2 % pour la zone euro et - 5,8 % pour le Japon) que la faible croissance d'ensemble des pays émergents et en développement (de 1,5 à 2,5 % en 2009) ne suffira pas à compenser.

Tableau 5 : Les soldes des transactions courantes

	2007		2008 (estimation)		2009 (prévision)	
	En milliards de dollars	En % du PIB	En milliards de dollars	En % du PIB	En milliards de dollars	En % du PIB
Pays avancés	- 368,8	- 0,9	- 430,2	- 1,0	- 268,6	- 0,6
États-Unis	- 731,2	- 5,3	- 664,1	- 4,6	- 485,9	- 3,3
Zone euro (1)	29,3	0,2	- 65,5	- 0,5	- 54,3	- 0,4
Japon	211,0	4,8	194,3	4,0	179,2	3,7
Autres pays avancés	122,1	<i>nd</i>	105,2	<i>nd</i>	92,4	<i>nd</i>
Pays émergents et en développement	634,2	<i>nd</i>	784,9	<i>nd</i>	612,9	<i>nd</i>
Afrique	4,0	0,4	40,1	3,0	3,6	0,2
Europe centrale et orientale	- 120,7	- 6,6	- 164,4	- 7,1	- 174,2	- 7,2
Communauté des États indépendants	74,3	4,4	127,9	5,5	80,9	3,0
Asie en développement	403,4	7,0	380,0	5,4	410,2	5,2
Moyen-Orient	257,0	18,4	438,6	22,9	365,0	17,1
Amérique latine	16,2	0,4	- 37,3	- 0,8	- 72,6	- 1,6
Monde	265,3	<i>nd</i>	354,7	<i>nd</i>	344,3	<i>nd</i>

(1) : Solde global de la zone euro.

Source : FMI, perspectives de l'économie mondiale (octobre 2008).

IV - LES EXIGENCES DE COORDINATION ET DE COOPÉRATION

Des organismes comme le FMI ainsi que les concertations (et leur premier aboutissement dans la réunion du G20) ont préconisé une meilleure coopération internationale et la définition de nouvelles règles pour une refonte de la régulation du système.

A - LES ENGAGEMENTS DES G20 DE WASHINGTON ET DE LONDRES

La réunion du G20³⁶ du 15 novembre 2008 à Washington avait posé certains principes pour la réforme du système monétaire et financier international.

³⁶ Le groupe des 20 (ou G20) est un forum économique créé en 1999 après la succession des crises financières dans les années 1990. Il vise à favoriser la concertation internationale, en intégrant le principe d'un dialogue élargi tenant compte du poids économique croissant pris par un certain nombre de pays. Il comprend le G8 plus 11 pays émergents et un représentant de l'Union européenne. Il représente les deux tiers du commerce et de la population mondiale et plus de 90 % du produit mondial brut (somme des PIB de tous les pays du monde).

Le communiqué final reconnaissait que la crise est due aux dysfonctionnements des marchés financiers internationaux et à des politiques macroéconomiques incohérentes. À court terme, il préconise une relance coordonnée et concertée (qui n'est cependant, ni chiffrée, ni organisée) de l'action économique, par des mesures fiscales, budgétaires, ou par la politique monétaire.

À moyen terme, les 20 s'étaient notamment entendus sur des principes communs devant inspirer des réformes à engager³⁷ : renforcer la transparence et la responsabilité, favoriser une régulation saine, promouvoir l'intégrité des marchés financiers, renforcer la coopération internationale, réformer les institutions financières internationales (en prévoyant plus de cohérence entre le FMI - 185 pays membres - et le Forum de stabilité financière créé à l'initiative du G7).

La réunion du G20 du 2 avril 2009 à Londres s'est finalement traduite par un compromis, qui satisfait partiellement les deux parties, entre ceux (au premier rang desquels les États-Unis et le Royaume Uni) qui privilégiaient la question de la relance de l'activité et du commerce, et ceux (notamment les pays de l'UE) qui donnaient la priorité à une meilleure régulation du système financier mondial :

- la mobilisation de 1 100 milliards de dollars (environ 820 milliards d'euros) supplémentaires a ainsi été annoncée par le triplement des ressources du FMI qui passeront de 250 à 750 milliards de dollars, le financement d'une nouvelle allocation de DTS d'un montant de 250 milliards de dollars, et 100 milliards de dollars de nouveaux prêts par les banques régionales de développement. Une somme de 250 milliards de dollars a également été annoncée - sous une forme qui reste cependant à préciser - pour soutenir le commerce mondial au cours des deux prochaines années, les participants ayant réitéré leur opposition de principe au protectionnisme et appelé à la relance du cycle de Doha. Un accent a également été mis sur le fait que la croissance retrouvée devait être « *soutenable et verte* » ;
- les annonces dans le domaine de la régulation financière internationale ont principalement porté sur l'extension de la supervision à tous les marchés, produits et institutions financières présentant un risque systémique (en particulier aux « *hedge funds* » « *d'importance systémique* »), la transparence en matière de politique de bonus, l'assouplissement de la règle de la « *fair value* » et la prise en compte du hors bilan dans les normes comptables, une plus grande surveillance des agences de notation et, enfin, l'annonce de la mise en place de sanctions contre les paradis fiscaux (« *l'ère du secret* »).

³⁷ Voir *La crise bancaire et la régulation financière* (rapporteurs : Monique Bourven et Yves Zehr), *op. cit.*

bancaire est révolue»). Un Conseil de la stabilité financière (*Financial stability board*) succèdera au Forum du même nom (qui ne concernait que le G8) pour alerter les pays, en collaboration avec le FMI - dont, parallèlement, la réforme des droits de vote devra être menée à bien d'ici 2011 -, sur les risques macroéconomiques et financiers.

L'ensemble de ces orientations devrait commencer à s'inscrire dans les faits dès le courant de cette année, une nouvelle réunion du G20 étant prévue à la fin 2009.

Certains commentateurs se félicitent du « *choc de confiance* » suscité par cet accord, des nouvelles sommes engagées pour la relance, des mesures prises ou annoncées pour une meilleure régulation financière. D'autres soulignent des insuffisances ou sujets d'insatisfaction, notamment sur l'assainissement urgent du système financier. Si la question des paradis fiscaux est traitée (cette expression est effectivement utilisée), la « *liste noire* » publiée par l'OCDE, qui comprenait initialement quatre pays, est maintenant vide en raison des engagements qu'ils ont pris (alors que des pays figurant sur la « *liste grise* » n'ont pas tenu les leurs) et les sanctions envisagées ne sont pas encore définies. On doit souligner l'importance accrue du rôle et des moyens d'institutions comme le FMI, mais la modification de sa gouvernance (réforme des droits de vote) est reportée à plus tard, et les pays susceptibles de demander une aide - se référant au caractère contraignant des programmes d'ajustement antérieurs - s'interrogent sur la logique de ses interventions et des conditions qui leur seront imposées. La déclaration finale est le fruit d'un consensus élaboré entre les pays les plus riches (développés ou émergents) de la planète, sans que le point de vue des pays les plus pauvres (et leurs craintes ou demandes par exemple pour les négociations de l'OMC) soit directement défendu : notons cependant l'invitation à Londres du Président de la commission de l'Union africaine et de celui du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, et la décision prise de vendre une partie du stock d'or du FMI pour financer l'aide aux pays les plus pauvres.

Les réformes nécessaires passent par celle des institutions internationales elles-mêmes (FMI dont il faut reconsidérer les poids des différents pays, Banque mondiale...) et une large concertation ne pouvant se limiter à la sphère du G20 (même si celui-ci représente plus de 90 % du PIB mondial) et donnant toute leur place à l'ensemble des pays.

Les questions - notamment dans les pays émergents - des droits des travailleurs tels qu'ils sont définis en particulier par les recommandations de l'OIT, doivent être évoquées dans le cadre de négociations multilatérales permanentes. Cet élargissement des thèmes de concertation va de pair avec une ré-articulation du rôle des instances internationales (ONU, OIT, OMC) permettant de mieux lier les trois aspects - économique, social, environnemental - du développement durable.

B - LA NÉCESSITÉ DE COORDINATION POUR ÉVITER LA TENTATION
PROTECTIONNISTE ET LES MOUVEMENTS EXCESSIFS DES TAUX DE CHANGE

Les réunions du G20 de Washington et de Londres³⁸ ont affirmé leur refus du protectionnisme et le choix d'un monde ouvert aux échanges.

Les négociations entamées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Doha, en 2001, visant à conclure un nouveau cycle de libéralisation commerciale n'ont toujours pas abouti, après l'échec de la tentative du directeur général de cet organisme d'obtenir un accord entre les pays membres en décembre 2008. D'une part, les principaux protagonistes sont loin d'être proches d'un tel accord, les coûts sociaux d'une libéralisation accrue leur paraissant désormais trop élevés ; d'autre part, la montée des pays émergents a bousculé la répartition des bénéfices susceptibles d'être tirés de la mondialisation, au détriment des vieux pays industrialisés traditionnellement porteurs du message libéral. L'enjeu était d'abaisser le niveau des droits de douane maximaux applicables par chacun des pays et de limiter les dérogations possibles à ces nouveaux plafonds. L'Inde voulait, au contraire, obtenir une liste de produits auxquels cette règle ne serait pas appliquée, tout en pouvant avoir recours à des clauses de sauvegarde afin de protéger ses paysans. Pour préserver ses producteurs de coton, son industrie chimique et quelques autres secteurs, la Chine avait refusé d'ouvrir des négociations sectorielles. Dans ces conditions, les lobbies américains - auxquels les émergents demandaient de réduire fortement le montant des subventions publiques - ont poussé leur gouvernement à refuser tout compromis. Cet échec n'a cependant rien de dramatique puisqu'environ 80 % des échanges internationaux de biens ne peuvent voir leurs droits de douane augmenter, à la satisfaction des grandes puissances commerciales qui ne croient plus, de fait, aux vertus d'une ouverture internationale sans limite.

Mais, avec la récession qui s'installe, les gouvernements peuvent être de plus en plus tentés de sauver des emplois en affirmant la préférence nationale³⁹ et de créer des barrières à l'échange. Quelques signes indiquent une montée graduelle des tensions commerciales : l'Inde a ainsi annoncé une augmentation de ses droits de douane consolidés (la limite maximale qu'un pays peut imposer) ; la Russie a déclaré qu'elle allait protéger son secteur automobile ; les États-Unis ont fait savoir qu'à partir du 23 mars, ils imposeront des droits de douane de 300 % sur le roquefort français, ainsi que des augmentations de tarifs sur d'autres produits, en rétorsion au refus des Européens d'importer du bœuf aux hormones américain ; l'OMC notait, à la fin 2008, une poussée des pratiques d'anti-dumping, principalement à l'égard de la Chine... À cela s'ajoute une montée du « *patriotisme économique* » visant à préserver certaines entreprises

³⁸ Ainsi que le G7 réuni les 13-14 février, qui n'a abouti à aucune recommandation précise. On peut s'interroger sur l'opportunité de ce type de réunion, entre deux réunions du G20.

³⁹ C'est ce qui se produit au sein même de l'Union européenne, mais aussi du côté des États-Unis avec la demande d'introduction d'une clause « *acheter américain* » dans le texte du plan de relance.

jugées stratégiques d'une prise de contrôle étrangère⁴⁰. De fait, selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), la part des législations aux orientations protectionnistes est passée de 4 % en 2000 à près d'un quart en 2007.

Pourtant, aucun pays n'a jusqu'à présent fermé ses frontières pour engager de véritables politiques de repli national. De plus, les mesures prises ne concernent qu'une fraction encore réduite des échanges de biens et de services et des investissements internationaux. S'il faut s'attendre à une baisse des échanges mondiaux pour 2009, celle-ci sera davantage due à la récession qu'à une véritable poussée de protectionnisme.

La tentation protectionniste peut conduire à jouer du taux de change. Ainsi, le gouvernement américain avait déploré la « *manipulation* » du taux de change par les autorités chinoises, mais on peut également lui reprocher de laisser chuter le dollar pour tenter de réduire le déficit extérieur.

Les mouvements désordonnés et excessifs des taux de change entre les principales monnaies (dollar, euro et yen, auxquels il convient d'ajouter le yuan) mais aussi la dévalorisation des pays les plus touchés par la crise (pays développés comme le Royaume-Uni, ou émergents comme la Russie) sont ainsi aujourd'hui une source de préoccupation accrue. Sont en particulier nécessaires :

- une meilleure coordination des politiques de change au niveau mondial, associant les banques centrales et le cas échéant le FMI ;
- la définition d'une politique de change de la zone euro visant à éviter les variations brutales (la rapidité de l'appréciation de la monnaie unique européenne a été au moins aussi dommageable que la valeur qu'elle a atteinte), dans un sens ou dans l'autre, et à maintenir le taux de l'euro à un niveau compatible avec la compétitivité des produits européens.

Au-delà, se trouve posée la question - qui n'a jamais été traitée dans les réunions du G20 - d'une réforme du système monétaire international remédiant notamment aux dysfonctionnements résultant de l'hégémonie du dollar, certaines voix - y compris récemment la Chine - suggérant l'adoption d'une monnaie mondiale.

⁴⁰ C'est une des motivations données pour la création du Fonds stratégique d'investissement en décembre dernier en France.

C - LES EXIGENCES DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET DE LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT

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. La montée des prix agricoles qui s'était produite n'avait pas augmenté la production dans les pays pauvres, et l'insécurité alimentaire s'est encore aggravée : la FAO estime que la faim touche maintenant près d'un milliard de personnes dans le monde.

Les sommes qui sont sur ce plan nécessaires sont relativement faibles si on les compare aux montants évoqués pour le sauvetage des banques et la relance des économies nationales : 75 milliards d'euros annuels pour doubler l'aide publique aux pays en développement et atteindre le seuil de 0,7 % du PIB, un plan d'un montant de 30 milliards de dollars par an demandé par la FAO comme nécessaire pour lutter contre la famine mondiale⁴¹. La Banque mondiale propose de consacrer 0,7 % du montant des plans de relance des pays riches à un « *Fonds de soutien* » pour les États les plus pauvres. Le FMI préconise une aide d'urgence de 25 milliards de dollars pour soutenir 22 pays à bas revenus, la plupart africains. La dernière réunion du G20 d'avril 2009 (cf. *supra*) a autorisé le FMI à vendre une partie de ses réserves d'or (pour environ 6 milliards de dollars) afin de venir en appui des pays les plus pauvres.

La récession a provoqué un recul du prix des matières premières, qui exerce un effet compensateur pour le pouvoir d'achat dans les pays consommateurs, mais qui affaiblit le signal que donnait la montée de ces prix sur l'exigence d'un mode de développement plus durable. **Pourtant, les investissements (et les créations d'emplois associées) à déployer pour un tel mode de développement représentent une opportunité considérable pour le soutien immédiat de l'activité en préparant l'avenir.**

⁴¹ Les chiffres publiés le 30 mars 2009 par le Comité d'aide au développement de l'OCDE montrent une progression de 10,2 % de l'aide publique au développement (APD) nette des remboursements de prêts en termes réels - c'est-à-dire inflation déduite - en 2008 par rapport à 2007. Le montant total de cette aide a atteint 119,8 milliards de dollars (environ 90 milliards d'euros). Les membres de l'Union européenne y ont contribué pour 70,2 milliards de dollars (59 % du total), les États-Unis pour 26 milliards (22 %) et le Japon pour 9,4 milliards (8 %). En part du revenu national brut de l'ensemble des pays donateurs (0,3 % contre 0,28 % en 2007), l'APD reste cependant en deçà des objectifs fixés par l'ONU (0,7 %), seuls cinq pays y étant parvenus : la Suède (0,98 %), le Luxembourg, la Norvège, le Danemark et les Pays-Bas. Cette proportion atteint 0,42 % pour l'ensemble des membres de l'Union européenne (0,39 % pour la France et 0,38 % pour l'Allemagne) et 0,18 % tant pour les États-Unis que pour le Japon. En 2005, les donateurs s'étaient engagés à intensifier leur effort pour porter l'aide de 80 milliards de dollars en 2004 à 130 milliards de dollars (valeur de 2004) en 2010. Or, même en tenant compte des nouvelles augmentations de l'aide qui ont été annoncées, l'OCDE estime qu'il faudrait prévoir entre 10 et 15 milliards de dollars supplémentaires pour remplir cet engagement.

Les 27 pays membres de l'Union européenne sont parvenus à un accord sur le climat dont les objectifs sont relativement ambitieux, mais les concessions et dérogations accordées (notamment sur le prix des quotas) laissent planer de sérieux doutes sur les possibilités de les réaliser (cf. *infra*). Quant à la 14^{ème} conférence internationale sur le climat de Poznan (Pologne) en décembre 2008, elle a en fait renvoyé à la conférence de Copenhague les progrès à réaliser au niveau mondial.

Du 7 au 18 décembre 2009, à Copenhague, la communauté internationale doit, en effet, décider des suites à donner au protocole de Kyoto. Adopté en décembre 1997, entré en vigueur en février 2005, aujourd'hui ratifié par 183 États, ce traité impose aux pays industrialisés - à l'exception majeure des États-Unis - d'atteindre avant fin 2012 une baisse de leurs émissions globales de gaz à effet de serre (GES) de 5 % par rapport à l'année 1990. Mais la poursuite de l'effort - et plus encore son accentuation - est loin d'être assurée, surtout dans un contexte de récession majeure prolongée. Pourtant, la communauté scientifique ne cesse d'avertir qu'il faut au minimum diviser par deux les émissions mondiales avant 2050 pour contenir la hausse des températures moyennes à 2°C environ, au-delà de laquelle le changement climatique serait catastrophique pour l'humanité. Un partage équitable du fardeau imposerait aux pays riches de diviser au moins par quatre leurs rejets.

L'enjeu de Copenhague sera donc de parvenir à 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 qui ont émis chacun 5,7 milliards de tonnes de CO₂ en 2006 et représentent ensemble 40 % du total mondial des émissions. L'Europe a d'ores et déjà fait savoir qu'elle pourrait porter son objectif pour 2020 jusqu'à - 30 % en cas d'accord international mais les chances de succès sont très minces : les grands pays du Sud (Chine, Inde, Indonésie, Iran, Brésil, Mexique, Afrique du Sud), à l'origine de près du tiers des émissions mondiales liées à l'énergie, ne s'engageront pas à les limiter tant que les principaux pollueurs et responsables historiques ne montreront pas davantage l'exemple ; de leur côté, les États-Unis, tant à Poznan en 2008 qu'à Bali en 2007, sont restés fidèles à leur position faisant de l'entrée de la Chine dans le jeu une condition d'un engagement international américain.

Il existe toutefois des raisons d'espérer que le nouveau Président américain fera évoluer cette ligne de conduite. Durant la campagne électorale, un plan vigoureux de réduction des émissions au niveau fédéral avait été évoqué⁴² et le plan de relance comporte des engagements importants pour une croissance « *plus verte* » (cf. *supra*).



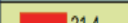

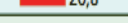
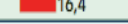

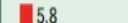

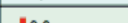
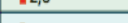
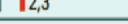
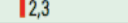
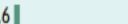
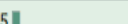



⁴² 80 % en 2050 par rapport à 1990 envisagé par le candidat Barack Obama, 60 % pour son adversaire John Mc Cain.

On peut toutefois douter de la possibilité de parvenir fin 2009 à un accord détaillé. D'autant que la responsabilité du blocage incombe aussi aux Européens (UE à 15) qui n'avaient diminué leurs émissions que de 2,2 % en 2006 (contre un objectif de 8 % entre 1990 et 2012). En poursuivant la tendance actuelle, cette baisse n'excéderait pas 3,6 % en 2010. Pour atteindre cet objectif, les États de l'Union devaient non seulement agir plus fortement pour réduire leurs émissions nationales, mais également acheter des permis d'émission sur le marché du carbone qu'elle a mis en place pour ses propres membres en 2005 et qui est ouvert, depuis le 1^{er} janvier 2008, à l'ensemble des parties de Kyoto. Il offre aux États (ou aux entreprises) astreints à un plafond d'émissions la possibilité d'investir ailleurs que chez eux pour réaliser des réductions. Il est en effet nettement moins coûteux de faire de la reforestation au Brésil ou de remplacer les centrales thermiques chinoises, russes ou ukrainiennes que d'améliorer l'efficacité énergétique d'une centrale à gaz anglaise ou allemande déjà performante.

Ce marché risque purement et simplement de s'éteindre en cas de non-reconduction du protocole de Kyoto. Un échec des négociations priverait après 2013 le monde en développement des flux financiers liés aux mécanismes de flexibilité. Les pays du Sud réclament davantage d'aides pour réduire leurs émissions et affronter les effets du changement climatique. Mais le renforcement du fonds d'adaptation leur a été refusé à Poznan. Financé par un prélèvement de 2 % sur les crédits carbone acquis au Sud et doté à ce jour de 50 millions de dollars, il devrait avoisiner les 350 millions en 2012, alors que les besoins sont estimés en dizaines de milliards par an.

Une autre urgence est de faire face à la menace d'une crise de l'eau : 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. Le Forum mondial tenu en mars à Istanbul s'est achevé dans la déception, due notamment à l'opposition de la délégation américaine à la reconnaissance d'un droit humain fondamental à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Graphique 7 : Émissions de gaz à effet de serre et écarts par rapport aux engagements de Kyoto

	1990 (en Mt éq. CO ₂)	2006 (en Mt éq. CO ₂)	Evolution 1990-2006 (en %)	Engagements Kyoto (en %)	Ecart par rapport à l'objectif de Kyoto (en %)
Espagne	287 687	433 339	+ 50,6	+ 15	 35,6
Canada	592 281	720 632	+ 21,7	- 6	 27,7
Etats-Unis	6 135 243	7 017 321	+ 14,4	- 7	 21,4
Australie	416 155	536 066	+ 28,8	+ 8	 20,8
Italie	516 898	567 922	+ 9,9	- 6,5	 16,4
Japon	1 272 056	1 340 081	+ 5,3	- 6	 11,3
Union européenne à 15	4 243 821	4 151 079	- 2,2	- 8	 5,8
Pays-Bas	211 651	207 477	- 2,0	- 6	 4,0
Allemagne	1 227 688	1 004 794	- 18,2	- 21	 2,8
Belgique	144 530	136 970	- 5,2	- 7,5	 2,3
Grèce	104 603	133 112	+ 27,3	+ 25	 2,3
Royaume-Uni	771 979	655 787	- 15,1	- 12,5	- 2,6 
France	566 411	546 527	- 3,5	0	- 3,5 
République tchèque	194 244	148 204	- 23,7	- 8	- 15,7 
Pologne	453 575	400 459	- 28,9	- 6	- 22,9 
Russie	3 326 404	2 190 239	- 34,2	0	- 34,2 
Roumanie	247 698	156 680	- 44,4	- 8	- 36,4 
Ukraine	922 013	443 183	- 51,9	0	- 51,9 

* Hors émissions/absorptions liées à l'évolution de l'usage des sols (dé/reforestation...).

Source : UNFCCC

Source : Alternatives économiques, hors série n° 80, 2^{ème} trimestre 2009.

CHAPITRE II

LES INCERTITUDES EUROPÉENNES

La crise financière a frappé les pays de l'Union et, en particulier, de la zone euro, à un moment où ceux-ci étaient déjà aux prises avec un essoufflement de leur croissance.

I - UN DYNAMISME INSUFFISANT ET UNE ENTRÉE EN RÉCESSION AMORCÉE ANTÉRIEUREMENT À L'ÉCLATEMENT DES BULLES

A - LA PANNE DE LA CROISSANCE EN EUROPE

Des travaux antérieurs ont déjà souligné le faible dynamisme de la région par rapport à d'autres parties du monde et notamment les États-Unis⁴³. D'une part, la croissance potentielle y est plus faible. D'autre part, la conjoncture européenne a tendance à suivre la conjoncture américaine de façon dissymétrique : assez rapidement sensible aux inflexions négatives mais bénéficiant moins des phases de croissance forte.

La stratégie de Lisbonne adoptée en mars 2000 visait, à l'échéance de 2010, à relancer le potentiel de croissance européen, en cherchant notamment à améliorer le taux d'emploi et à développer une société basée sur la connaissance, retenant en particulier l'objectif de relever la part des dépenses de recherche-développement (R&D) dans le PIB à 3 %. Force est de constater que ces objectifs sont loin d'avoir été réalisés, avec par exemple une part des dépenses de R&D qui stagne depuis des années à 1,8 % pour l'UE et à moins de 2,2 % pour la France (seuls les pays de l'Europe de Nord réalisant des efforts équivalents voire supérieurs à ceux des États-Unis ou du Japon).

Il avait semblé que l'Europe était en mesure de résister au ralentissement de la conjoncture américaine amorcé en 2006-2007. La hausse de la TVA en Allemagne intervenue en janvier 2007 avait eu dans un premier temps un impact négatif sur la demande interne de ce pays, et sur la compétitivité de ses partenaires, mais la croissance y était repartie, s'appuyant d'abord sur la reprise des investissements, puis - avec la baisse du chômage - sur le redécollage des salaires. Au total, on estimait que la croissance européenne pouvait s'appuyer sur le dynamisme conjoint des investissements et de la consommation.

⁴³ Voir *Croissance potentielle et développement* (rapporteur : Pierre Duharcourt), JO avis et rapports du Conseil économique et social n°2007-03 publié le 31 janvier 2007.

Ainsi, comme le relevait notre assemblée dans son rapport sur *La conjoncture économique et sociale en 2007*⁴⁴, on pouvait penser que le choc immobilier américain (et anglais) n'aurait « *qu'un effet limité sur la croissance mondiale qui bénéficierait d'un rééquilibrage de l'expansion des États-Unis vers le Japon, la Chine et la zone euro (en relativement meilleure posture en 2006 et en 2007 après plusieurs années de langueur)* ». Et effectivement, la croissance en Europe a été supérieure en 2006 et 2007 (3,1 % puis 2,9 % pour l'UE à 27) à celle des États-Unis (2,8 % puis 2 %).

Les premières répercussions de la crise des *subprimes* à la fin de l'été 2007 et le retournement du marché immobilier, apparu au Royaume-Uni ainsi qu'en Espagne, ont laissé craindre l'apparition, y compris hors des États-Unis, d'un premier durcissement des conditions de financement. Mais la croissance européenne a surtout été affectée par la montée rapide du prix des matières premières et celle du cours de l'euro. Comme, au moins dans la zone euro, les politiques budgétaires étaient peu actives et que la politique de la BCE, par crainte - injustifiée - d'« *effets de second tour* » restait restrictive, la dégradation de la conjoncture européenne s'est manifestée dès le début 2008. C'est ce constat d'une « *nette baisse de régime de l'économie britannique* » et d'« *une détérioration sensible dans la zone euro* » que faisait alors l'avis de notre Assemblée sur *La conjoncture économique et sociale en 2008*⁴⁵. Tout en constatant qu'une récession n'était pas envisagée au vu des données disponibles, cet avis ajoutait que « *tel ne serait sans doute plus le cas si les États-Unis entraient dans une phase durablement dépressive, d'autant que la situation très dégradée des marchés immobiliers de certains pays comme l'Espagne ou le Royaume-Uni n'a pas encore été assainie* ». Il plaidait, en tout état de cause, en faveur d'une activation du levier monétaire, d'une véritable politique de change dans la zone euro et une coordination enfin assumée des politiques économiques en Europe.

B - UNE RÉCESSION QUI A COMMENCÉ AU PRINTEMPS 2008

La chronologie⁴⁶ de cette dégradation de la conjoncture a été un peu modifiée par la première relance américaine du début 2008, qui a provoqué un rebond temporaire aux États-Unis au premier semestre, alors que l'affaiblissement de l'activité de la zone euro était déjà manifeste. Sous le titre, *La croissance cale en zone euro*, l'INSEE constatait, en octobre 2008, que cet affaiblissement avait été plus net qu'attendu au deuxième trimestre (- 0,2 %) ⁴⁷, et que le PIB de la zone devait encore baisser au troisième et stagner au quatrième. La faiblesse du pouvoir d'achat des ménages, pénalisé par la modération salariale

⁴⁴ *La conjoncture économique et sociale en 2007* (Rapporteur : Philippe Le Clézio), JO avis et rapports du Conseil économique et social n°2007-11 publié le 23 mai 2007.

⁴⁵ Rapporteur : Marie-Suzie Pungier, *op. cit.*

⁴⁶ Cela est vrai pour l'ensemble de l'Europe, même si le chiffre en France au deuxième trimestre a retardé l'entrée « *technique* » en récession pour ce pays.

⁴⁷ Le résultat définitif s'est établi à - 0,3 % (INSEE, *Note de conjoncture* mars 2009).

et de faibles créations d'emploi, devait peser sur leur consommation. Dans ce contexte de demande ralentie, l'investissement des entreprises devait poursuivre son repli. Encore l'éclatement en août 2008 de la bulle financière et ses conséquences en chaîne ne se traduisaient-ils pas dans les statistiques. Cela fut le cas au troisième trimestre 2008 où l'activité de la zone a continué de reculer (- 0,2 %), sous l'effet de la panne de l'investissement et du commerce extérieur. Dans sa note de décembre 2008, placée sous le titre de « *Récessions* », l'INSEE anticipait que le PIB se contracterait davantage au quatrième trimestre (- 0,7 %) : le recul a finalement été de 1,5 % (INSEE, *Note de conjoncture* de mars 2009), la consommation privée (- 0,9 %) restant pénalisée par le ralentissement du pouvoir d'achat de 2008, malgré le reflux de l'inflation en fin d'année ; et, surtout, l'investissement (- 2,7 % au quatrième trimestre 2008) a accusé un nouveau recul, du fait de la dégradation des perspectives de demande et de difficultés croissantes de financement.

Au Royaume-Uni, l'activité, après avoir stagné au deuxième trimestre 2008, a nettement diminué au troisième trimestre (- 0,7 %) et plus fortement encore au quatrième trimestre (- 1,5 %). En effet, les conditions de crédit se dégradent, la construction résidentielle continuait de chuter et la consommation des ménages devait être grevée par la baisse de leur richesse. On espérait à la fin de l'année 2008 que cette contraction s'atténue légèrement à l'horizon du deuxième trimestre 2009, notamment sous l'effet du plan de soutien adopté à l'automne dernier. Mais les difficultés britanniques ont conduit le gouvernement à mettre en œuvre un deuxième plan de soutien des banques, tandis que la livre sterling connaissait un affaiblissement rapide (fin janvier 2009, une livre valait moins de 1,4 dollar et de 1,06 euros, contre 2 dollars et 1,5 euro il y a un an et demi)⁴⁸.

Au troisième trimestre 2008, les PIB de l'Union européenne et de la zone euro ont reculé de 0,2 %, ce qui signifie que la zone est entrée pour la première fois en récession technique, son PIB ayant reculé pendant deux trimestres consécutifs. Les données des enquêtes réalisées dans différents secteurs et dans plusieurs pays ainsi que la forte dégradation d'autres indicateurs phares au cours du quatrième trimestre laissent présager que le PIB continuera de reculer tout au long du premier semestre de cette année. Le ralentissement de l'activité devrait toucher un grand nombre de secteurs dans les différents pays, en raison de la crise financière, de l'affaiblissement du commerce mondial et, dans certains États membres (Espagne notamment), d'un effondrement du marché immobilier. La chute de la demande privée et de la demande extérieure nette devrait freiner considérablement la croissance du PIB, qui ne sera alimentée que par la consommation et l'investissement du secteur public.

⁴⁸ D'où des craintes qui se manifestent à la City de la nécessité d'une mise sous protection du FMI.

En particulier, l'investissement privé, qui jouait un rôle moteur dans la reprise économique, accuse un ralentissement brutal en raison d'une forte réduction des taux d'utilisation des capacités, de la détérioration des perspectives économiques et du durcissement des conditions de financement. La contraction de l'investissement des entreprises est particulièrement marquée dans la zone euro, de l'ordre de 9 % en rythme annualisé en fin d'année dernière, et de 4,4 % sur l'ensemble de l'année. Le commerce extérieur a également pesé sur le chiffre final du quatrième trimestre 2008, la chute des exportations (- 7,3 %) ayant été supérieure à celle des importations (- 5,5 %).

Par ailleurs, les données disponibles suggèrent que les entreprises ont rapidement ajusté leur production au ralentissement attendu de la demande, en puisant largement dans leurs stocks et, pour certaines, en augmentant le nombre de jours chômés. Ces facteurs exceptionnels (déstockage, réduction des heures travaillées), expliquent une partie non négligeable de la chute de l'activité au dernier trimestre.

D'après les prévisions intermédiaires de la Commission européenne publiées en janvier 2009, l'Union européenne et la zone euro auront sans doute connu une croissance de leur économie de seulement 1 % et 0,9 % en 2008 (respectivement 0,9 % et 0,7 % selon *Consensus forecasts* de mars 2009), contre 2,9 % et 2,7 % en 2007. En 2009, leur PIB réel devrait chuter brutalement, de 1,8 % pour l'Union européenne (- 2,4 % selon *Consensus forecasts*) et de 1,9 % pour la zone euro (- 2,6 % selon *Consensus forecasts*), avant de remonter respectivement de 0,5 % et de 0,4 % en 2010 (+ 0,5 % dans les deux cas selon *Consensus forecasts*).

La situation du marché de l'emploi a commencé à se détériorer dans la plupart des États membres en 2008 et la croissance de l'emploi devrait être négative cette année : 3,5 millions d'emplois seraient ainsi supprimés dans l'Union selon la Commission. Le taux de chômage de l'Union devrait donc atteindre 8,7 % en 2009 (9,3 % pour la zone euro) et poursuivre son ascension en 2010 (9,5 % pour l'Union et 10,2 % pour la zone euro, toujours selon la Commission). Selon *Consensus forecasts* de mars 2009, ces taux ne seraient, pour la zone euro, « que » de 9 % en 2009 et de 9,9 % en 2010.

La dégradation des perspectives économiques devrait également se répercuter sur les finances publiques, qui pâtiront d'un renversement de tendance par rapport aux années précédentes en ce qui concerne les recettes exceptionnelles, d'une croissance reposant sur une pression fiscale globalement moins importante et des effets des mesures discrétionnaires importantes adoptées ou annoncées par les États membres (qui représentaient environ 1 % du PIB de 2009 dans l'Union). Le déficit global de l'Union européenne devrait donc plus doubler cette année, selon la Commission, pour s'établir à 4,4 % en 2009 contre 2 % en 2008 (celui de la zone euro passant de 1,7 % à 4 %).

Dans ce contexte, les pressions inflationnistes s'atténuent rapidement. L'envolée des prix des produits de base qui avait propulsé l'inflation vers des niveaux sans précédent durant l'été 2008 a été enrayée, dans un contexte de dégradation rapide des perspectives de croissance concernant l'Union et l'économie mondiale ainsi que de détérioration des marchés de l'emploi. La Commission estime que l'inflation des prix à la consommation dans l'Union européenne devrait passer de 3,7 % en 2008 (3,3 % dans la zone euro) à 1,2 % en 2009 (1 % dans la zone euro) puis s'établir à un peu moins de 2 % en 2010 dans les deux cas. Les données de *Consensus forecasts* (mars 2009) avancent une hausse des prix à la consommation de 3,4 % en 2008 pour l'Union européenne (3,3 % pour la zone euro), revenant à 0,9 % en 2009 (0,6 % pour la zone euro) et de 1,6 % en 2010 (1,5 % dans la zone euro).

II - LE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉCESSION

Le recul de la production concerne aussi bien les principales économies de la zone euro que le Royaume-Uni et les pays d'Europe centrale et orientale. Cette récession et les différentes mesures prises pour y faire face auront nécessairement des conséquences sur l'équilibre des comptes publics ainsi que sur le financement de l'économie.

A - LA CONJONCTURE DANS LA ZONE EURO

La récession touche tous les pays de la zone mais plus particulièrement l'Allemagne dont l'économie était principalement tirée par les exportations.

1. En Allemagne

À la différence d'autres pays européens, la première économie de l'Union n'avait pas connu, ces dernières années, d'endettement excessif ni de bulle immobilière. Ainsi, la crise financière n'aurait du avoir que peu d'impact sur l'investissement des ménages en logement et donc sur le secteur de la construction résidentielle⁴⁹. L'appréciation de l'euro ne s'était finalement pas révélée être un véritable obstacle à ce que l'industrie allemande bénéficie de la dynamique de la croissance mondiale, en particulier celle des pays émergents. Au contraire, le positionnement haut de gamme de ses productions, sa spécialisation dans le secteur des biens d'équipement et l'externalisation d'une partie significative de sa production vers les pays à bas coût de production lui avaient permis des performances exceptionnelles en matière d'exportations. Enfin, la politique en matière de finances publiques avait reconstitué les marges de manœuvre budgétaire du pays.

⁴⁹ Voir Carole Deneuve, *Allemagne : peut-elle mieux résister à la crise*, lettre de COE-Rexecode du 15 décembre 2008 et *Chute des commandes de biens d'équipement en Allemagne*, lettre de COE-Rexecode du 1^{er} février 2009.

En réalité, la principale économie européenne connaissait déjà une croissance médiocre depuis 2001, sauf en 2006. Si la politique de compression des coûts salariaux et de baisse des charges des entreprises - accompagnée par une hausse de la TVA - avait permis à l'économie allemande de gagner en compétitivité et de conquérir d'importantes parts de marché, y compris au détriment de ses voisins européens, elle avait - au moins dans un premier temps - comprimé la demande intérieure.

L'Allemagne, dont le système bancaire était jugé particulièrement solide, a été rapidement touchée par les conséquences de la crise des *subprimes*. Un plan draconien de restructuration et le soutien à deux reprises de l'État ont été nécessaires pour éviter la faillite d'Hypo Real Estate, fleuron des crédits immobiliers, provoquée par l'effondrement de sa filiale germano-irlandaise Depfa.

L'économie allemande souffre aujourd'hui, à la fois des conséquences de la crise mondiale (à laquelle elle est beaucoup plus exposée que ses partenaires européens en raison justement du fait que ses succès antérieurs s'appuyaient sur la dynamique des exportations) et de la faiblesse de sa demande intérieure (pénalisée par la compression des salaires réels effectuée pendant plusieurs années pour favoriser la compétitivité). Elle est aujourd'hui très dépendante de l'extérieur puisque les exportations représentent la moitié de son PIB (47 % en 2007 contre 27 % pour la France) et prend donc de plein fouet la contraction de la demande mondiale et la baisse importante des investissements des autres pays développés et des zones émergentes. Après un recul de 7,3 % au quatrième trimestre 2008, les exportations baisseraient à nouveau de 7 % au premier trimestre 2009 et de 3,5 % au deuxième trimestre. Si l'on s'en tient aux enquêtes sur le climat des affaires, les entreprises allemandes semblent d'ailleurs s'attendre à une crise de grande ampleur et, vraisemblablement, à un net recul de l'investissement productif. L'enquête Ifo de février 2009 révèle ainsi que les chefs d'entreprise jugent que la situation courante continue de nettement se détériorer en Allemagne⁵⁰. Parallèlement, 90 000 demandeurs d'emploi supplémentaires ont été enregistrés en trois mois (novembre 2008 - janvier 2009) et le taux de chômage recommence à progresser depuis décembre 2008 (7,8 % de la population active en janvier 2009). Les destructions massives de postes ne feraient cependant que commencer et le consensus des conjoncturistes envisage un taux moyen de 8,5 % en 2009 et de 9,5 % en 2010.

⁵⁰ Signe encourageant cependant, pour le deuxième mois de suite, la composante « *perspective à six mois* » se redresse. COE-Rexecode (*Synthèse conjoncturelle*, semaine du 18 au 24 février 2009) note également une certaine accélération de la hausse du salaire nominal en Allemagne en fin 2008 qui, simultanée à la baisse des prix, se traduit par une accélération de la hausse du pouvoir d'achat qui pourrait soutenir la consommation.

La question a été de savoir si, pour compenser ces difficultés extérieures, la demande intérieure allemande serait soutenue par les pouvoirs publics et de quelle manière ces derniers envisagent, au delà de leur souci traditionnel d'orthodoxie budgétaire, d'utiliser leurs marges de manœuvre en matière de finances publiques. Un net renversement d'attitude a été observé en l'espace de quatre mois : alors qu'initialement la relance allemande était nettement en deçà de ce que faisaient les autres pays de la zone et de ce que ses marges de manœuvre lui permettaient, elle est aujourd'hui une des plus importantes en pourcentage du PIB (cf. *infra*).

Le PIB allemand a plongé de 2,1 % au quatrième trimestre 2008, l'activité reculant ainsi pour le troisième trimestre consécutif (après - 0,5 % pour chacun des deux trimestres précédents). Les dernières prévisions de la Commission européenne font état d'un recul du PIB allemand qui pourrait atteindre 2,3 % en 2009 (- 3,2 % selon *Consensus forecasts* de mars 2009), c'est-à-dire plus important que celui qui est attendu cette année dans la zone euro (- 1,9 %) ou dans l'ensemble de l'Union européenne (- 1,8 %).

2. En Italie

L'économie italienne est entrée en récession au troisième trimestre 2008 et le PIB aura finalement reculé de 1 % en 2008. Cette baisse devrait évidemment se poursuivre cette année et pourrait atteindre 2 % selon la Commission européenne (et même - 2,8 % selon *Consensus forecasts* de mars 2009). Mais la situation de l'économie italienne était déjà médiocre au cours des années précédentes : la croissance n'avait été que de 1,8 % en 2006 et 1,5 % en 2007 alors que la zone euro connaissait, pendant ces deux mêmes années, une progression du PIB de 2,9 % et 2,7 %. Depuis 2000, la croissance n'a d'ailleurs été que de 1,1 % par an en moyenne. Au delà des effets immédiats de la crise financière internationale, l'Italie est donc aussi victime de ses propres faiblesses structurelles alors même qu'elle n'a pas connu d'emballement excessif de son marché immobilier et que ses ménages sont moitié moins endettés que ceux de l'ensemble de la zone euro (même si une grande partie - plus des 2/3 - des prêts immobiliers sont à taux variable).

Il apparaît, en effet, que l'économie italienne est handicapée par une faible compétitivité, ce qui s'est traduit par une sensible perte de ses parts de marché à l'exportation : alors que la part des exportations italiennes dans le total des exportations de la zone euro était de 15,6 % en 1995, elle a reculé jusqu'en 2002 et oscille depuis cette date aux alentours de 12 % (11,8 % en 2008). Parallèlement, la croissance de la consommation privée est restée très modérée. La montée du chômage qui devrait atteindre un taux moyen de 8,2 % de la population active en 2009 (contre 6,9 % en 2008) et de 8,7 % en 2010 pèsera d'ailleurs sur la demande.

Malgré ses difficultés budgétaires et la dette publique la plus élevée de l'Union, le gouvernement italien a affiché, en novembre 2008, un plan d'action de grande ampleur, mais comprenant en fait assez peu de dépenses véritablement nouvelles pour l'année 2009.

3. En Espagne

Après avoir été l'un des principaux moteurs de la croissance de la zone euro au cours des dernières années (avec des rythmes de croissance de + 3,9 % en 2006 et + 3,7 % en 2007, c'est-à-dire supérieur d'un point de pourcentage à la moyenne de la zone), l'économie espagnole a spectaculairement ralenti dans le courant de l'année 2008 (+ 1,2 % sur l'ensemble de l'année) et devrait connaître, comme la plupart des autres économies européennes, une sévère récession cette année (- 2,0 % selon les dernières prévisions de la Commission européenne de janvier 2009 et - 2,5 % selon *Consensus forecasts* de mars 2009).

Le gonflement de la bulle immobilière en Espagne était tel que son éclatement était inévitable : seul le moment exact où il se produirait faisait encore l'objet d'un doute, après que le nombre des permis de construire ait été multiplié par plus de trois en dix ans (de 280 000 en 1996 à 870 000 en 2006). Ce nombre est déjà revenu à 177 000 en rythme annuel au mois de septembre 2008, soit le niveau de l'année 1992. Il semble bien que, compte tenu du stock actuel de logements neufs inventus (estimé à environ 1 million à la fin de l'année 2008), l'ajustement n'en soit qu'à ses débuts⁵¹ et pourrait prendre, selon les spécialistes et si le nombre de transactions ne continue pas à diminuer, au moins quatre ans dans une ambiance de forte baisse des prix.

Cet éclatement de la bulle immobilière a eu, comme on pouvait aussi le supposer, un impact désastreux sur le reste de l'économie. La contraction spectaculaire du secteur de la construction - particulièrement intensif en main d'œuvre - s'est en effet étendue aux autres secteurs, *via* la baisse du revenu et donc du pouvoir d'achat des ménages malgré la modération des prix. Le chômage pourrait en effet atteindre 4 millions de personnes à la fin de l'année 2009 (soit presque un salarié sur cinq). Après avoir considérablement reculé au second semestre 2008 (- 1 % et - 1,4 % aux troisième et quatrième trimestres), la consommation des ménages continuerait à baisser nettement au premier semestre 2009 (- 0,8 % pour chacun des deux trimestres). Parallèlement, l'investissement - et tout particulièrement l'investissement en équipement - continuerait à se replier au moins pendant les six premiers mois de 2009.

⁵¹ Voir Stéphanie Chort, *Espagne : vers un ajustement durable dans l'immobilier*, Lettre de COE-Rexecode, 1^{er} janvier 2009.

Quant au commerce extérieur, après l'effondrement constaté au quatrième trimestre 2008 à la fois pour les exportations (- 10,1 %) et pour les importations (- 11,9 %), il continuerait de baisser au premier semestre 2009 (le recul plus rapide des importations permettant toutefois aux échanges extérieurs de contribuer positivement à l'évolution du PIB).

4. Dans les autres membres de la zone euro

Pour 2009, ce sont au total onze des seize pays de la zone euro qui devraient connaître une décroissance : aux quatre principales économies de la zone et à l'Irlande (voir encadré *infra*), viendraient s'ajouter les Pays-Bas (- 2 %), la Belgique (- 1,9 %), le Portugal (- 1,6 %), l'Autriche (- 1,2 %), la Finlande (- 1,2 %) et le Luxembourg (- 0,9 %). Seules quelques économies du sud de l'Europe, de taille plus modeste, tireraient tout juste leur épingle du jeu : à côté de la Grèce (+ 0,2 %), sont concernés Chypre (+ 1,1 %), Malte (+ 0,7 %), la Slovénie (+ 0,6 %) et, dernier pays à avoir intégré la zone, la Slovaquie (+ 2,7 %), qui semble maîtriser l'inflation, mais dont le déficit extérieur risque de s'accroître avec la crise.

Tableau 6 : Zone euro, équilibre ressources-emplois en volume

(en %)

	Variations trimestrielles												Moyennes annuelles		
	2007				2008				2009				2007	2008	2009 acq.
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4			
PIB	0,7	0,5	0,6	0,4	0,7	-0,3	-0,2	-1,5	-1,8	-0,7	-0,7	-0,7	2,6	0,7	-3,6
Consommation des ménages (56 %)	0,0	0,6	0,5	0,3	0,2	-0,1	0,1	-0,9	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	1,6	0,5	-1,1
Investissement (22 %)	2,9	-0,3	1,1	-0,2	1,1	-2,0	0,3	-2,7	-5,0	-3,0	-3,0	-3,0	4,6	-0,7	-9,4
Consommation publique (20 %)	1,2	0,1	0,6	0,2	0,6	0,8	0,9	-0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	2,2	2,0	1,4
Exportations (41 %)	0,4	1,1	1,9	0,6	1,8	0,0	0,0	-7,3	-6,0	-3,3	-3,3	-3,3	5,9	1,6	-13,4
Importations (40 %)	0,8	0,8	2,1	0,0	1,3	-0,3	1,4	-5,5	-5,0	-3,3	-3,3	-3,3	5,3	1,7	-10,7
Contributions :															
<i>Demande intérieure hors stocks</i>	0,9	0,3	0,6	0,2	0,5	-0,4	0,3	-1,2	-1,1	-0,6	-0,6	-0,6	2,3	0,6	-2,4
<i>Variations de stocks</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
<i>Commerce extérieur</i>	-0,2	0,1	0,0	0,2	0,2	0,1	-0,6	-0,8	-0,5	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	0,0	-1,3

Le grisé : prévisions.

Sources : Eurostat, note de conjoncture de l'INSEE, mars 2009.

B - LA CONJONCTURE DANS LES AUTRES PAYS MEMBRES DE L'UNION

Hors zone euro, la principale économie européenne est celle du Royaume-Uni qui paye aujourd'hui la priorité accordée au développement de son secteur financier. Mais les difficultés croissantes des pays d'Europe centrale et orientale membres de l'Union constituent aussi désormais une préoccupation majeure.

1. Au Royaume-Uni

Il convient d'abord de rappeler que, si le Royaume-Uni s'est spécialisé dans la finance, son secteur industriel demeure le cinquième au monde (devant la France) - avec de fortes spécialisations dans les produits « *high tech* » et représente 16,7 % du PIB contre 14,1 % pour la France (et 26,4 % pour l'Allemagne).

L'économie britannique connaît actuellement sa pire récession depuis au moins soixante ans. Alors que la croissance du PIB atteignait encore + 2,8 % en 2006 et + 3 % en 2007, elle n'a été que de + 0,7 % sur l'ensemble de l'année 2008 (mais la récession a déjà commencé en cours d'année avec un recul du PIB au cours des deux derniers trimestres) et la Commission européenne s'attend à un recul de 2,8 % en 2009 (- 3 % selon *Consensus forecasts* de mars).

L'effondrement des prix des logements joue, ici aussi, un rôle décisif dans la dégradation de la situation économique⁵² après la période d'abondantes liquidités et le faible niveau des taux d'intérêt de marché qui en a découlé et a considérablement encouragé l'endettement. Les prix de l'immobilier résidentiel au Royaume-Uni ont chuté d'environ 17 % en glissement annuel en janvier 2009. Si cette baisse pourrait encourager la demande de logements, la fermeture du robinet du crédit par le système bancaire (mais aussi les réticences des acheteurs potentiels alors que le coût pourrait encore diminuer) n'entraîne pas de reprise à ce stade. En revanche, ce recul impacte la capacité des ménages à emprunter davantage sur la base d'une garantie - leur bien immobilier - dont la valeur a été réduite. Pour de nombreux ménages (le chiffre de 10 % du total des emprunteurs, à terme, est avancé), le capital restant du est ou deviendra supérieur à la valeur du bien immobilier qu'ils ont encore à financer, ce qui se traduira probablement par une augmentation significative du nombre de personnes se retrouvant en situation d'insolvabilité. La dégradation du marché du travail n'arrangera pas non plus la situation financière des ménages : alors que le taux de chômage avait été de 2,9 % en moyenne en 2008 selon *Consensus forecasts*, il devrait atteindre 5,2 % de la population active en 2009 et 6,6 % en 2010 selon la même source (mars 2009).

⁵² Voir Raymond van der Putten, « *Royaume-Uni : sus à la crise* », Direction des études économiques de BNP Paribas, 6 février 2009.

L'impact de la baisse du principal taux de TVA, qui est passé de 17,5 % à 15 % à compter du 1^{er} décembre 2008 (mesure temporaire jusqu'au 31 décembre 2009) est difficile à évaluer⁵³ et n'apporterait qu'un soutien très modéré à la consommation des ménages en 2009, essentiellement concentré au premier trimestre 2009 (+ 0,23 point de PIB), et encore plus faible pour l'ensemble de l'activité (+ 0,17 point de PIB) compte-tenu de l'augmentation induite des importations, pour un coût estimé à 12,5 milliards de livres pour les finances publiques (0,85 % du PIB). Globalement, la consommation baisserait de 0,7 % au premier trimestre 2009 et de 1,1 % au deuxième trimestre. Un impact complémentaire est également attendu en fin d'année 2009 (d'ailleurs suivi d'un contrecoup symétrique au début 2010), les ménages anticipant une partie de leurs achats - notamment en biens durables - avant le terme de cette mesure temporaire (sur le modèle de ce qui avait été observé en Allemagne avant la hausse de la TVA en 2007).

À cette baisse de la consommation des ménages et à l'effondrement de l'investissement immobilier, il faut ajouter la chute du reste de l'économie⁵⁴ : bien que la demande extérieure soit stimulée par la dépréciation de la livre sterling dont le taux de change n'a jamais été aussi bas face à l'euro (1 euro = 0,98 livre à la fin décembre 2008, contre 1 euro = 0,57 livre en mai 2000), les principaux partenaires commerciaux du Royaume-Uni sont désormais, eux aussi, en récession. Les résultats de l'enquête de février 2009 dans l'industrie sont mauvais. Si le solde des opinions sur les perspectives de production ne chute plus, il s'effrite encore tandis que les stocks demeurent jugés anormalement élevés. Les carnets de commande globaux et à l'exportation se dégarnissent de plus en plus.

⁵³ Voir « *Éclairage - La baisse de TVA au Royaume-Uni* », INSEE, *Note de conjoncture*, mars 2009.

⁵⁴ Voir Davide Giardino, « *Royaume-Uni, un pays transformé* », *Analyse mensuelle de la situation économique*, service des études économiques de la Société générale, décembre 2008.

Tableau 7 : Royaume-Uni, équilibre ressources-emplois en volume

(en %)

	Variations trimestrielles												Variations annuelles		
	2007				2008				2009				2007	2008	2009 acq.
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3
PIB	0,8	0,9	0,8	0,6	0,4	0,0	-0,7	-1,5	-1,0	3,0	0,7	-3,7			
Dépenses de consommation des ménages (61 %)	0,8	1,1	1,4	0,2	0,9	-0,2	-0,2	-0,7	-1,1	3,0	1,6	-2,2			
Consommation publique	0,5	0,6	0,3	0,5	2,0	0,2	0,7	1,3	0,6	1,9	3,6	2,3			
Investissement* (18 %)	1,3	-0,5	1,9	1,4	-2,9	-1,3	-3,6	-2,3	-5,3	7,2	-4,5	-11,4			
Non résidentiel (11 %)	1,2	0,5	2,3	2,2	-2,4	0,5	-2,1	-3,9	-7,0	9,9	-1,2	-13,9			
Résidentiel (6 %)	2,6	0,0	-0,8	-4,6	-7,5	-6,5	-10,0	-5,0	-4,0	3,0	-20,5	-16,1			
Exportations (26 %)	0,4	0,8	2,3	-0,2	0,7	-1,1	0,5	-5,5	-6,0	-4,2	-0,1	-12,6			
Importations (30%)	1,0	-0,5	4,9	-0,2	-0,4	-1,1	0,3	-5,9	-5,8	-1,6	-0,5	-13,0			
Contributions à la croissance :															
<i>Demande intérieure hors stocks</i>	0,8	0,7	1,2	0,5	0,5	-0,3	-0,6	-0,5	-1,2	3,6	1,1	-2,8			
<i>Variations de stocks</i>	0,2	-0,3	0,4	0,1	-0,4	0,3	-0,1	-1,3	-0,4	0,1	-0,5	-1,4			
<i>Commerce extérieur</i>	-0,2	0,4	-0,9	0,0	0,3	0,0	0,1	0,3	0,1	-0,6	0,1	0,5			

Le grisé : prévisions.

Note : les % entre parenthèses représentent le poids dans le PIB en valeur en 2007.

* L'investissement inclut également l'investissement public, non détaillé ici.

Sources : ONS, calculs INSEE, *Note de conjoncture*, mars 2009.

2. Les pays d'Europe centrale et orientale

À l'exception de la Slovaquie (qui a intégré la zone euro au 1^{er} janvier 2007) et de la République tchèque (qui en a fait de même au 1^{er} janvier 2009), les Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui ont rejoint récemment l'Union européenne ne font pas encore partie de l'eurosystème. Ils se trouvent aujourd'hui dans des situations économiques sensiblement différentes mais tous, d'une manière ou d'une autre, sont rattrapés par la crise mondiale après une décennie de croissance particulièrement soutenue. À la base des difficultés immédiates, le retrait des capitaux des banques, notamment d'Europe de l'Ouest, qui avaient massivement⁵⁵ investi dans ces pays, ce qui entraîne aujourd'hui un effondrement des devises locales (et, donc, une hausse du coût des emprunts) et un assèchement du financement de ces économies.

Les plus touchés semblent aujourd'hui être d'abord les trois pays baltes. Ainsi, après connu un taux de croissance annuel moyen supérieur à 9 % entre 2002 et 2007 (et même + 12,2 % en 2006 !), **la Lettonie** devrait-elle connaître la récession la plus sévère d'un pays de l'Union en 2009 (- 6,9 % selon la Commission européenne en janvier 2009). Le pays a été le premier à réclamer, en novembre 2008, l'assistance financière du FMI et de l'Union européenne, à hauteur de 5 milliards d'euros. La détérioration de la situation économique s'est aussi traduite par une crise politique avec la démission du gouvernement le 20 février 2009 et par la dégradation de la note de la dette souveraine du pays. Mais les perspectives de **l'Estonie** et de **la Lituanie** ne sont désormais guère plus enviables : selon la Commission européenne, ces deux pays devraient connaître une récession de, respectivement, 4,7 % et 4 % en 2009 alors même qu'ils avaient encore connu une progression de leur PIB de + 6,3 % et + 8,9 % en 2007.

La Hongrie est l'autre sujet majeur de préoccupation. Ce pays avait connu une croissance annuelle moyenne constamment supérieure à 4 % de 1997 à 2006. Le ralentissement est constaté depuis 2007 (+ 1,1 %), confirmé en 2008 (+ 0,9 %) et devrait déboucher sur un recul du PIB en 2009 (- 1,6 % selon la Commission européenne). La crise financière internationale a particulièrement frappé ce pays classé parmi les plus vulnérables à cause de ses déficits jumeaux et de son risque de change, plus du quart de la dette publique (67 % du PIB) étant libellé en euros. Les crédits bancaires aux entreprises et aux ménages sont eux-mêmes, pour l'essentiel, libellés en devises, ce qui rend le secteur privé particulièrement sensible à toute dépréciation du taux de change du forint, fortement attaqué à l'automne. Le chômage devrait atteindre 8,8 % en 2009 (et 9,1 % en 2010) selon la Commission contre 7,7 % en 2008. Une aide internationale de 20 milliards d'euros a déjà été accordée à

⁵⁵ Les banques françaises (engagées dans les PECO à hauteur de 148 milliards de dollars en septembre 2008 selon la Banque des règlements internationaux) apparaissent ainsi particulièrement présentes en République tchèque, les banques allemandes (212 milliards d'engagements) et italiennes (211 milliards) étant davantage présentes en Pologne et en Hongrie.

Budapest : 12,3 milliards sur 17 mois par le FMI, 6,5 milliards par l'Union européenne et 1 milliard par la Banque mondiale afin d'assister les autorités « *sur la façon de s'adapter à la crise financière mondiale* ». Mais le gouvernement hongrois a depuis demandé la mise en place d'un fonds de 100 milliards d'euros afin de soutenir ses établissements financiers les plus en difficulté.

Les quatre autres PECO, **la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Bulgarie** devraient éviter la récession en 2009 si l'on s'en tient aux prévisions actuelles (janvier 2009) de la Commission européenne (entre + 1,7 % et + 2 % attendus) mais il faut se souvenir que ces pays connaissent tous encore une croissance supérieure à 6 % en 2007 et que le ralentissement était encore peu sensible en 2008 (avec une croissance de, respectivement, + 5 %, + 4,2 %, + 7,8 % et + 6,4 %). Les mêmes processus de tarissement des flux de capitaux étrangers sont cependant à l'œuvre que dans les pays voisins et les perspectives pourraient encore se dégrader davantage. Depuis le début de l'année 2009, la monnaie polonaise (le zloty) a ainsi perdu plus de 28 % par rapport à l'euro en deux mois. La Roumanie a obtenu 20 milliards d'euros du FMI, de l'Union européenne et de la Banque mondiale pour limiter les effets de la chute des capitaux, réduire les déficits et assouplir sa politique monétaire.

Vendredi 27 février 2009, la BERD, la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont annoncé qu'elles apporteraient un concours de 24,5 milliards d'euros sur deux ans pour soutenir le secteur financier et faciliter les prêts aux entreprises (en particulier les PME-PMI) des PECO. Cette action coordonnée prévoit également d'impliquer les banques occidentales engagées dans la région. Selon les estimations de la BERD, les fonds nécessaires pour recapitaliser et refinancer les banques de l'Europe émergente pourraient atteindre jusqu'à 350 milliards de dollars (280 milliards d'euros).

Les pays en difficulté qui ont obtenu une aide du FMI ont été conduits à réduire leurs dépenses publiques et notamment celles de la fonction publique : ainsi, l'Irlande, la Lettonie, la Hongrie ont imposé des baisses des revenus de leurs fonctionnaires ; la Roumanie est appelée à faire des économies dans les salaires du secteur public et les retraites.

*

Au total, en tenant compte également de la Suède et du Danemark, non membres de la zone euro, qui devraient également connaître une récession en 2009 (de respectivement - 1,4 % et - 1 % selon les prévisions de la Commission européenne de janvier 2009), ce sont au moins 18 des 27 États membres de l'Union - si les perspectives ne se dégradent pas davantage au cours des prochains mois - qui devraient connaître un recul plus ou moins prononcé de leur PIB au cours de cette année.

Encadré 3 : La fin des « *miracles* » irlandais et islandais

Il convient de souligner que la crise a révélé la fragilité de deux « *miracles européens* » bâtis notamment pour attirer les capitaux étrangers : l'un hors de l'UE, l'autre dans le pays qui avait, dans la dernière période le plus bénéficié de son appartenance à l'Union et à la zone euro.

Le cas islandais

L'Islande était la plus riche des nations nordiques après la Norvège, en tête des palmarès internationaux du revenu par habitant et des indicateurs de bien-être. Le pays a longtemps vécu de la pêche avant de se tourner vers la finance. Il y a six ans, dans la continuité de l'adhésion à l'Espace économique européen en 1994, les banques publiques furent privatisées en créant des « *noyaux durs* » d'actionnaires et d'entrepreneurs avides de financement. Elles se développèrent à l'étranger, empruntant abondamment de l'argent à bas taux sur le marché international, au point que leur endettement atteignait, à l'automne 2008, 12 fois le PIB du pays : une stratégie de croissance digne d'un *hedge fund* menée à l'échelle d'une nation.

Au cours des dix dernières années, la croissance s'est située en moyenne à 4 % l'an, avec un sommet à 7,7 % en 2004. Ce pays s'est pourtant retrouvé, à la surprise générale, en faillite potentielle, sollicitant de l'étranger un financement à court terme, obligé de nationaliser en catastrophe les trois grandes banques du pays, confronté à une inflation de 15 %, sa monnaie (la couronne islandaise) ayant perdu 60 % de sa valeur en un an. Le chômage pratiquement inexistant pourrait monter à près de 8 % cette année.

Le FMI a annoncé, en octobre 2008, avoir conclu un accord initial avec l'Islande sur un prêt de 2 ans d'un montant de 2,1 milliards de dollars (1,58 milliards d'euros) à l'appui d'un programme de redressement économique destiné à rétablir la confiance dans le système bancaire et à stabiliser la monnaie. C'était la première fois depuis 1976 qu'un pays occidental avait recours au FMI, et ce sauvetage sera le plus coûteux, à l'échelle de la population, de l'histoire.

Le cas irlandais

L'Irlande est entrée en récession dès le début de l'année 2008 (son PIB a sans doute reculé de 2 % l'année dernière). Venant après quinze ans de croissance particulièrement soutenue (avec une moyenne annuelle supérieure à 9 % au cours de la période 1997-2001 et encore de 6 % en 2005-2007), le retournement de l'économie du « *tigre celtique* » n'en est que plus impressionnant. Un recul encore plus saisissant (- 5 % selon la Commission européenne) est attendu pour l'année 2009 dans une économie qui connaît - au même titre que les États-Unis, le Royaume-Uni ou l'Espagne - un très fort endettement des ménages.

S'y ajoutent les conséquences du ralentissement de l'économie mondiale auquel la petite économie irlandaise, très ouverte à l'international, est particulièrement exposée. Alors que le taux de chômage explose (il pourrait atteindre les 10 % de la population active dans les premiers mois de 2009), le gouvernement estime n'avoir pas les marges de manœuvre suffisantes pour procéder à un plan de relance budgétaire⁵⁶ et se concentre sur la recapitalisation des banques.

⁵⁶ Voir Mission économique de l'Ambassade de France en Irlande, *Irlande : situation économique et financière, derniers développements à la mi-janvier 2009*, 12 janvier 2009.

Tableau 8 : L'évolution du PIB dans les principaux pays de l'Union européenne

(Évolution annuelle en %)

	2006	2007	2008 (estimations)	2009 (prévisions)
Allemagne	3,0	2,5	1,3	- 2,3
Italie	1,8	1,5	- 0,6	- 2,0
Espagne	3,9	3,7	1,2	- 2,0
<i>France</i> <i>(pour mémoire)</i>	2,2	2,2	0,7	- 1,8
Zone euro	2,9	2,7	0,9	- 1,9
Royaume-Uni	2,8	3,0	0,7	- 2,8
Union européenne	3,1	2,9	1,0	- 1,8

Source : Commission européenne (*Interim forecasts*, 19 janvier 2009).

C - LES CONSÉQUENCES SUR LES COMPTES PUBLICS ET SUR LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

La combinaison de difficultés économiques qui amoindrissent les rentrées fiscales et sociales, l'augmentation automatique des prestations sociales qui en découlent ainsi que les différentes mesures de soutien prises pour contrer la crise se traduisent dès à présent dans les comptes publics.

Tableau 9 : L'évolution des finances publiques dans les principaux pays de l'Union européenne

(En % du PIB)

	Déficit des administrations publiques		Dette des administrations publiques	
	2008 (estimations)	2009 (prévisions)	2008 (estimations)	2009 (prévisions)
Allemagne	- 0,1	- 2,9	65,6	69,6
Italie	- 2,8	- 3,8	105,7	109,3
Espagne	- 3,4	- 6,2	39,8	46,9
<i>France</i> <i>(pour mémoire)</i>	- 3,2	- 5,4	67,1	72,4
Zone euro	- 1,7	- 4,0	68,7	72,7
Royaume-Uni	- 4,6	- 8,8	50,1	62,6
Union européenne	- 2,0	- 4,4	60,6	67,4

Source : Commission européenne (*Interim forecasts*, 19 janvier 2009).

1. Une aggravation des déficits publics

En 2009, selon les estimations de la Commission européenne publiées en janvier 2009, la situation budgétaire devrait s'aggraver dans tous les pays de l'Union européenne (à l'exception de Malte). Seuls trois pays membres sur vingt-sept resteraient excédentaires cette année (la Finlande et le Luxembourg dans la zone euro, ainsi que la Bulgarie) contre sept en 2008 (les mêmes plus les Pays-Bas, Chypre, le Danemark et la Suède) et douze en 2007. Avec le recul, cette année 2007 apparaîtra d'ailleurs sans doute comme celle au cours de laquelle les efforts d'assainissement des finances publiques auront été les plus aboutis : le déficit aura atteint le point bas historique de 0,6 % du PIB pour la zone euro et de 0,9 % pour l'ensemble de l'Union, seuls deux pays dépassant la limite des 3 % (la Grèce, membre de la zone euro, avec 3,5 % du PIB, et la Hongrie avec 5 %).

Alors qu'un retour général à l'équilibre pouvait peut-être alors être envisagé de manière crédible, cette perspective s'éloigne désormais à grand pas : douze pays (dont sept membres de la zone euro) présenteraient en 2009 un déficit supérieur à la limite des 3 % du PIB, les niveaux les plus élevés étant atteints par l'Irlande (11 %, soit + 4,7 points de PIB en un an) et le Royaume-Uni (8,8 %, soit + 4,2 points de PIB en un an). La moyenne de ce déficit atteindrait en 2009 4 % pour la zone euro et 4,4 % pour l'ensemble de l'Union (contre respectivement 1,7 % et 2 % en 2008).

Concernant les autres principales économies de la zone euro, l'Allemagne qui était pratiquement revenue à l'équilibre en 2007 et 2008 (avec un déficit limité respectivement à 0,2 % et 0,1 % de son PIB) flirte à nouveau avec la limite de Maastricht avec un déficit de 2,9 % du PIB prévu pour 2009. L'Espagne (avec un déficit de 6,2 % de son PIB) et l'Italie (3,8 %) se maintiendraient ou entreraient dans le rouge.

2. Une montée très sensible de l'endettement

Avec 58,7 % de son PIB total en 2007, la dette publique de l'ensemble de l'Union européenne avait fini par descendre, pour la première fois, sous la limite fixée par le Pacte de stabilité et de croissance (60 % du PIB), même si les résultats demeuraient très différenciés selon les pays : outre la Hongrie (65,8 %), sept pays membres de la zone euro figuraient encore au dessus de cette limite : l'Italie (104,1 %), la Grèce (94,8 %), la Belgique (83,9 %), l'Allemagne (65,1 %), la France (63,9 %), le Portugal (63,6 %) et Malte (61,9 %). Mais, dès 2008, cet endettement est globalement reparti à la hausse.

Compte tenu de l'accroissement quasi-général des déficits, cet indicateur devrait à nouveau sensiblement progresser en 2009 pour atteindre, selon la Commission et pour l'ensemble de l'Union, le niveau de 67,4 % (soit + 8,7 points de pourcentage en deux ans). Pour la zone euro seule, la dette passerait de 66,1 % en 2007 à 72,7 % cette année (+ 6,6 points en deux ans).

Dix pays devraient désormais être au dessus du critère des 60 % (les mêmes qu'en 2007 plus l'Autriche, membre de la zone euro, et le Royaume-Uni). Et, si quatre pays devraient tout de même voir leur endettement se réduire au cours de cette période 2007-2009 (la Finlande et Chypre dans la zone euro, la Suède et la Bulgarie), l'évolution de la situation de certains États dans ce domaine est spectaculaire : + 30 points de pourcentage pour l'Irlande (de 24,8 % à 54,8 %), + 20,9 points pour la Lettonie (de 9,5 % à 30,4 %), + 18,5 points pour le Royaume-Uni (de 44,1 % à 62,6 %) et + 10,7 points pour l'Espagne (de 36,2 % à 46,9 %).

En outre, et surtout, comme l'a souligné Michel Aglietta lors de son audition devant la section des questions économiques générales et de la conjoncture, on constate que, lorsque la dette publique est relativement faible, la dette privée peut être très forte, si bien que la dette nationale totale a atteint des niveaux très élevés dans toute l'Europe, celle de l'Allemagne étant par exemple plus importante que celle de la France.

Tableau 10 : La composition de l'endettement est différente selon les pays mais la dette nationale a atteint des niveaux très élevés dans toute l'Europe

(En % du PIB)

	France	Allemagne	Espagne	Royaume-Uni	Italie
Endettement ménages	45	68	84	107	39
Endettement entreprises	73	57	104	88	63
Endettement secteur privé	118	125	188	185	102
Endettement public	63	67	39	39	106
Endettement total	181	192	227	224	208

Source : Banque centrale européenne et comptes nationaux, calculs de Michel Aglietta.

Il reste qu'à l'heure où les déficits et l'endettement se creusent de nouveau, se pose la question du respect du Pacte de stabilité et de croissance : faut-il, dans le cadre des « *circonstances exceptionnelles* » actuelles privilégier le redémarrage des circuits de financement et la relance de l'économie (comme le soutient notamment le gouvernement français) ou bien la priorité doit-elle rester à la « *crédibilité* » du Pacte (comme le défendent l'Allemagne et la présidence tchèque de l'Union) ? C'est plutôt la seconde orientation qui semble choisie par la Commission européenne avec sa proposition faite d'ouvrir des procédures pour déficits excessifs contre cinq États (France, Espagne, Irlande, Grèce et Royaume-Uni) dans lesquels ceux-ci dépassent 3 % dès 2008. Même si des délais souples sont fixés aux gouvernements concernés pour repasser sous le seuil des 3 %, on peut s'interroger sur la pertinence d'un tel « *rappel à l'ordre* », à un moment où se pose la question de savoir si les relances européennes sont d'ampleur suffisante, même si doit être vérifiée la capacité d'un assainissement à terme des finances publiques.

III - LA COORDINATION DES MESURES DE RELANCE : RÉALITÉ OU FICTION ?

A - LES PLANS DE SOUTIEN DES BANQUES

Les remous consécutifs à la faillite de Lehman Brothers ont immédiatement atteint l'Europe à un moment où la France assurait la présidence de l'Union (second semestre 2008). Le besoin s'est donc fait sentir d'un plan coordonné de soutien des banques en Europe. Mais cette coordination est loin d'avoir été aisée. Avait été évoquée, sans succès, la suggestion française de mise en place d'un fonds européen pour sauver les institutions financières. Un premier signe de cacophonie a été la décision prise en Irlande par le gouvernement de garantir pendant deux ans, sans mention de plafond, l'intégralité des dépôts dans les six grandes banques qui siègent dans ce pays.

Néanmoins, le 7 octobre, le conseil des affaires économiques et financières de l'Union (ECOFIN) prenait l'engagement de soutenir tout établissement bancaire européen d'importance systémique qui ferait face à de grandes difficultés. Le 12 octobre, le sommet de l'Eurogroupe (pays membres de la zone euro) auquel avait été invité le premier ministre du Royaume-Uni, Gordon Brown, définissait, dans l'urgence, un « *plan d'action européen* » s'inspirant largement du plan britannique présenté le 9 octobre et privilégiant deux instruments de réponse à la crise financière : des opérations de recapitalisation et des garanties publiques aux emprunts des banques. Il est ainsi paradoxal de constater que les mesures concertées au niveau de l'« *Eurogroupe* » ont été en fait inspirées du plan initié par le Royaume-Uni, qui n'est pas membre de la zone euro.

Chaque pays demeurait cependant libre d'appliquer ces mesures au regard de sa situation nationale propre. Parallèlement, la Commission européenne était priée de faire preuve de « *souplesse* » dans la surveillance du respect des règles de la concurrence. Cette dernière soulignait cependant que le soutien public accordé aux banques ne devait pas permettre aux institutions financières bénéficiaires de jouir d'une position concurrentielle artificiellement avantageuse par rapport à celles des banques qui ne reçoivent aucune aide : en particulier, la tarification des injections de capital public dans les banques fondamentalement saines devait se fonder sur les taux de base fixés par les banques centrales auxquels une prime de risque serait ajoutée (les banques présentant un risque supérieur auront à payer un taux plus élevé) et le mécanisme devait comporter une incitation suffisante à limiter la durée de l'engagement de l'État au minimum (par exemple au moyen d'un taux augmentant au fil du temps).

16 États-membres ont fait approuver un schéma global de soutien au secteur financier (parfois complété et modifié au bout de quelques semaines, parfois avec quelques difficultés comme l'Irlande, l'Allemagne concernant son aide à la Commerzbank, ou la France concernant les modalités de tarification de ses prêts aux 6 banques françaises bénéficiaires). Il s'agit de l'Allemagne (28 octobre et 12 décembre), de la France (31 octobre et 8 décembre), du Royaume-Uni (13 octobre et 23 décembre) et de l'Italie (14 novembre et 23 décembre) ainsi que de l'Espagne, des Pays-Bas, de la Suède, du Portugal, de l'Irlande, du Danemark, de la Finlande, de l'Autriche, de la Grèce, de la Slovénie et de la Lettonie, le dernier en date étant la Hongrie (le 12 février 2009).

1. Au Royaume-Uni

Le plan de soutien au système bancaire britannique annoncé le 9 octobre 2008 a eu une grande influence, d'une part, sur les décisions prises par l'ensemble de l'Union européenne et, d'autre part, sur les changements d'orientation des États-Unis.

La première nationalisation décidée fin 2007-début 2008 pour sauver la banque Northern Rock, spécialisée dans l'immobilier, ne faisait pas encore partie d'une stratégie d'ensemble délibérée. De même, pour la liquidation de Bradford & Bingley lorsque l'État a repris les actifs toxiques en cédant les activités les plus rentables à la banque espagnole Santander. Ici encore, la faillite de Lehman Brothers a été l'élément d'une prise de conscience : le 17 septembre 2008, la banque immobilière Halifax Bank of Scotland (HBOS) fait faillite et doit passer sous le contrôle de sa concurrente Lloyds TSB, le gouvernement ayant accepté de faire une exception aux règles de la concurrence.

Le plan du 9 octobre prévoit essentiellement :

- pour rétablir la liquidité sur le marché interbancaire et le financement de l'économie réelle, de **garantir les prêts interbancaires à hauteur de 250 milliards de livres sterling** et de débloquer 200 milliards de prêts *via* la banque d'Angleterre ;
- un montant de 50 milliards de livres sterling pour la recapitalisation des banques et, en particulier, d'**affecter quelque 37 milliards de livres à la nationalisation partielle** de Royal Bank of Scotland (RBS qui bénéficiera de 20 milliards conduisant l'État à détenir 57,9 % du capital⁵⁷) et du futur ensemble HBOS-Lloyds TSB (17 milliards, soit 43,5 % du capital détenu par l'État)⁵⁸ ;

⁵⁷ Début 2009, la transformation de 5 milliards de livres d'actions préférentielles de l'État en actions ordinaires fera monter la participation publique à hauteur de 70 %.

⁵⁸ La banque Barclays, quant à elle, préférera ne pas faire appel au gouvernement britannique et décidera de lancer de manière autonome une augmentation de capital de 7 milliards de livres dont 5,8 milliards seront souscrits par les familles royales du Qatar et d'Abou Dhabi qui détiendront à l'issue de cette opération près de 30 % de son capital.

- la possibilité, pour les établissements de crédit de déposer, auprès de la banque d'Angleterre, une partie de leurs titres « *pourris* » en échange d'obligations d'État.

Au début de l'année 2009, le gouvernement britannique doit bien constater que si les banques ne semblent plus au bord du gouffre, elles n'ont pas pour autant recommencer à prêter. Un second plan de sauvetage est donc présenté le 19 janvier 2009 qui prévoit :

- un **plan d'assurance des actifs toxiques par l'État**. Les pertes seront garanties, en dessous d'un prix plancher, à hauteur de 90 % pour un montant total qui pourra aller jusqu'à 200 milliards de livres : ce dispositif concerne y compris les banques Barclays et HSBC, qui avaient refusé l'aide publique en octobre 2008 ;
- un financement, à compter du 2 février 2009, de 50 milliards de livres par la Banque d'Angleterre, directement auprès des entreprises et non plus seulement auprès des banques ;
- un plan de relance des prêts immobiliers *via* une garantie du gouvernement (mais pour des titres AAA uniquement) à compter du mois d'avril 2009 ;
- l'extension des mesures annoncées en octobre concernant la mise sur le marché de liquidités par la Banque d'Angleterre et la garantie d'obligations émises par les banques⁵⁹.

Quelques semaines plus tard, l'État sera cependant contraint à intervenir de manière encore plus massive pour venir au secours des deux groupes bancaires au capital desquels il avait dû se résoudre à entrer : fin février 2009, le Trésor a accepté d'apporter sa garantie aux actifs risqués de la Royal Bank of Scotland (RBS) pour un montant de 325 milliards de livres ; début mars, c'est au tour de Lloyds Banking Group de bénéficier d'une mesure identique pour un montant de 260 milliards de livres. Au total, ce sont donc 585 milliards de livres (plus de 650 milliards d'euros) qui seront désormais garantis par l'État britannique pour ces deux entités.

2. En Allemagne

Le gouvernement allemand a longtemps privilégié les solutions au cas par cas. En septembre 2008, la banque allemande Hypo Real Estate ne réussit ainsi à survivre que grâce à une ligne de crédit de 35 milliards d'euros garantis par l'État fédéral.

À la suite des décisions européennes du 12 octobre 2008, les autorités allemandes présentent, elles aussi, un plan d'ensemble (voté par le Parlement le 17 octobre) prévoyant **une garantie des prêts entre banques (d'un montant de**

⁵⁹ Entre octobre et décembre 2008, les banques britanniques ont émis des titres garantis par l'État pour un montant équivalent à 11,6 milliards d'euros (4,6 milliards pour HBOS, 3 milliards pour la Barclays, 2 milliards pour RBS et 2 milliards pour la Lloyds).

400 milliards d'euros) et l'injection directe de capitaux dans les établissements en difficulté (80 milliards d'euros) via une entité spécialement créée à cette occasion, la *Finanzmarktstabilisierungsfonds* (SoFFin). Pouvaient bénéficier de ce dispositif à la fois les banques privées, les assureurs et les *Landesbanken* (instituts régionaux détenus par les Länder et les caisses d'épargne). De nombreux établissements (parmi lesquels la Deutsche Bank) indiquaient cependant aussitôt ne pas avoir besoin du soutien public...

Après des établissements de taille plus modeste (dont, à nouveau, Hypo Real Estate) la deuxième banque privée allemande, la Commerzbank, finira toutefois par accepter cette aide le 3 novembre 2008 (recapitalisation de 8,2 milliards d'euros - ayant donné lieu à d'après discussions avec la Commission européenne à propos du taux d'intérêt demandé - et garanties à hauteur de 15 milliards). Quatre des sept banques régionales encore existantes (BayernLB, WestLB, HSH Nordbank et la principale d'entre elles, celle du Bade Wurtemberg, la LBBW) ont, elles aussi fini par faire appel d'une manière ou d'une autre à l'État fédéral, en lien avec les gouvernements régionaux. Au total, les banques allemandes se seront surtout montrées intéressées par les garanties (pour 80 milliards d'euros) mais loin du montant mis à leur disposition. On retrouve ici les réticences rencontrées dans d'autres pays européens (Italie, Espagne, Pays-Bas...), les banques craignant d'être perçues comme faibles par le marché en recourant aux plans de sauvetages publics.

Au début de l'année 2009, le système bancaire allemand, qui bénéficiait pourtant d'une réputation de grande solidité, est en pleine déroute. Au point que le gouvernement s'est décidé, le 8 janvier 2009 à nationaliser partiellement Commerzbank, pour mettre cet établissement à l'abri de la crise financière avant sa fusion avec la Dresdner Bank. Un apport de 10 milliards d'euros vient ainsi s'ajouter à la recapitalisation de novembre 2008 (dont le total atteint donc 18,2 milliards), avec cette fois l'acquisition de 25 % du capital.

3. La recapitalisation des banques dans les autres pays européens

D'autres pays européens ont dégagé des enveloppes visant à venir au secours de la solvabilité de leurs établissements de crédit (ou à intervenir à titre préventif) par un renforcement des fonds propres réglementaires assorti de contraintes en matière d'évolution des rémunérations des dirigeants et de l'encours des prêts accordés aux entreprises (notamment aux PME) et aux particuliers :

- la **Belgique** pour un total de 20 milliards d'euros notamment dans les trois premières banques du pays (Dexia, Fortis⁶⁰, KBC) et dans l'assureur Éthias ;

⁶⁰ Une nouvelle aide a été apportée par le gouvernement dans le cadre de l'accord permettant la cession de Fortis à BNP-Paribas.

- les **Pays-Bas** ont également prévu 20 milliards d'euros, dont 14 milliards ont été investis à ce jour (10 milliards pour le seul groupe ING) ;
- en **Italie**, le décret anti-crise autorise le ministère de l'économie et des finances à souscrire des obligations convertibles en actions, pour une fourchette de 10 à 12 milliards d'euros, mais aucune banque ne s'est encore déclarée intéressée ;
- à noter également les sommes envisagées par l'**Autriche** (15 milliards d'euros), l'**Irlande**, (10 milliards), la **Grèce** (5 milliards) ou encore le **Portugal** (4 milliards) ;
- hors Union européenne, signalons que la **Suisse** est aussi venue en aide à hauteur de 3,8 milliards d'euros à l'Union des banques suisses (UBS).

Au total, les États européens auront mis à la disposition de leurs systèmes bancaires près de **250 milliards d'euros** pour assurer un meilleur niveau de fonds propres. Moins de la moitié de cette somme aura cependant été effectivement injectée dans les établissements en raison des réticences évoquées plus haut⁶¹. Certains analystes, comme ceux de BNP Paribas, estiment cependant que « *l'alourdissement des pertes au quatrième trimestre [2008] et la détérioration des perspectives rendent vraisemblable l'utilisation, avant la fin du premier trimestre 2009, de tout ou partie du solde disponible au sein des enveloppes dédiées à la consolidation des fonds propres prudentiels* »⁶².

De même, le fait que les enveloppes très importantes dédiées aux garanties (cf. *supra*) n'ont été que très partiellement utilisées à ce stade peut être considéré comme plutôt rassurant, mais personne ne semble aujourd'hui en mesure d'estimer les garanties qui seront finalement mobilisées. D'autant que la capacité des établissements à lever des fonds par le moyen de nouvelles émissions de titres adossés à des sous-jacents immobiliers semble durablement compromise (mettant, en particulier, en difficulté les systèmes bancaires de pays tels que le Royaume-Uni ou l'Espagne qui y recourraient abondamment).

⁶¹ Au total, en tenant compte également des investisseurs privés, selon Bloomberg (9 janvier 2009), les capitaux levés par les banques européennes depuis l'éclatement de la crise s'élèveraient à 245,2 milliards d'euros de fonds propres réglementaires.

⁶² Voir Céline Chouquet et Laurent Quignon, *Banques européennes : les plans de soutien à l'épreuve de la récession*, Conjoncture (bulletin édité par la Direction des études économiques de BNP Paribas), janvier 2009.

B - LES RELANCES BUDGÉTAIRES

La commission avait proposé en novembre un plan de relance d'environ 200 milliards d'euros, pour les 27 pays de l'UE, qui représentait environ 1,5 % du PIB européen. Il était indiqué que les mesures de soutien se devaient d'exercer un effet immédiat. Ce plan combinait dépenses publiques et réduction d'impôts, avec pour but de soutenir l'emploi (en réduisant les charges sociales ou en abaissant la TVA dans les secteurs à haute intensité de main d'œuvre), d'améliorer l'accès au financement des entreprises (notamment les PME) et de réduire les formalités administratives pour les créations d'entreprise. Il comportait également des dimensions plus structurelles associées au programme de Lisbonne telles que d'investir dans l'éducation, la R&D et l'innovation, de moderniser les infrastructures, d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments et de promouvoir le décollage rapide des produits verts, de développer des technologies propres dans l'automobile et la construction, de promouvoir l'internet à haut débit pour tous. Une autre proposition était d'améliorer l'indemnisation des chômeurs et d'accorder une aide aux jeunes demandeurs d'emploi non indemnisés. Une partie seulement de cet effort (pour 0,3 % du PIB européen) relevait du budget communautaire, les membres de l'Union répugnant à accroître l'effort communautaire y compris par emprunt ou par l'intermédiaire de la BEI.

Il faut souligner qu'une fois définis ces principes d'un « *plan européen* », se sont mis en œuvre dans la réalité des plans nationaux qui sont fort disparates et dont l'ampleur réelle est fort variable. Alors que par exemple, le Royaume-Uni a privilégié le soutien à la consommation et l'aide aux ménages en difficulté, d'autres pays comme la France ont donné la priorité au soutien de l'investissement privé et à l'investissement public, l'Allemagne a combiné soutien à l'investissement et mesures de soutien des revenus.

Alors que diverses voix se sont exprimées pour souhaiter un effort de plus grande ampleur, notamment par un accroissement des interventions communautaires (par exemple, le Centre Bruegel), les montants retenus dans ces plans sont inférieurs, à l'exception de l'Allemagne (après son second plan de relance) et de l'Espagne, aux préconisations de la Commission européenne. Cette dernière évalue l'impact de l'ensemble des mesures adoptées dans l'Union européenne à environ trois quarts de point de PIB en 2009 et entre un tiers et un demi-point en 2010 (sans prise en compte de l'effet des stabilisateurs automatiques et des décisions de dépenses adoptées à l'échelle de l'Union).

Ce refuge dans l'attitude du « *chacun pour soi* » se traduit y compris dans les difficultés dans l'affectation du fonds communautaire de 5 milliards d'euros à des projets en principe communs d'infrastructure, chaque pays cherchant à agrandir sa part du « *gâteau* ».

1. Le plan de relance britannique

Ce plan s'élève à 20 milliards de livres (1,5 % du PIB) financés en partie par des taxes supplémentaires pour les ménages les plus aisés et par une future modération des dépenses une fois la croissance économique revenue. Il devrait néanmoins se traduire par un net alourdissement du déficit public qui pourrait atteindre selon la Commission européenne, en 2009 et 2010, respectivement 8,8 % et 9,6 % du PIB, rompant avec sa traditionnelle « règle d'or ». La mesure la plus spectaculaire porte sur une réduction du taux de TVA de 17,5 % à 15 % à partir du 1er décembre 2008 et jusqu'au début 2010. Certains produits étant taxés au taux réduit de 5 % et d'autres étant exonérés, ce sont environ 85 % des produits qui sont concernés par cette baisse. L'impact sur l'inflation dépendra du comportement de marge des producteurs et détaillants. Si la baisse est reportée pour moitié dans les prix de détail, l'effet serait de l'ordre d'un point.

D'autres mesures portent sur des dépenses d'investissement dans des travaux d'infrastructures (3 milliards de livres, soit 0,2 % du PIB), des aides pour les ménages éprouvant des difficultés dans le remboursement de leurs prêts immobiliers (1,8 milliard de livres, soit 0,12 % du PIB), un accroissement du financement des *job-centers* pour les chômeurs et, enfin, un plan de soutien pour les PME (avantages fiscaux, assistance au financement de court terme, garantie par l'État de certains investissements).

Du côté du financement, le plan prévoit une plus grande rationalisation des dépenses budgétaires, une hausse des cotisations sociales employeurs et employés de 0,5 point à partir d'avril 2011, la création d'un taux d'imposition à 45 % pour les contribuables aux revenus supérieurs à 150 000 livres par an et une réduction des allègements fiscaux pour les revenus supérieurs à 100 000 livres à partir d'avril 2010.

En définitive, le plan britannique devrait apporter un certain soutien à la croissance en 2009 mais qui pourrait s'avérer limité au regard de l'ampleur du retournement généralement anticipé. La stratégie choisie par le gouvernement britannique est cependant risquée : elle accorde le rôle le plus important à la baisse de la TVA, dont on peut craindre qu'elle n'aura pas une efficacité maximale en termes de consommation, par rapport à d'autres mesures ciblées sur les populations les plus modestes. Le gouvernement fait le pari de la fin de la crise financière mondiale à l'horizon 2010, d'une croissance britannique en baisse de 1,2 % seulement l'an prochain (pour mémoire, la Commission européenne prévoit un recul de 2,8 % et *Consensus forecasts* de 3 %). Il annonce un train de mesures restrictives dès 2010 pour rétablir les comptes publics. Il avait envisagé de mettre en œuvre un second plan de relance mais a dû y renoncer compte tenu des difficultés rencontrées dans la vente de bons du Trésor.

2. Deux plans de relance successifs en Allemagne

Le volet « *dépense* » du plan de relance allemand présenté en novembre 2008 est d'un montant de 32 milliards d'euros sur deux années. 12 milliards seulement sont destinés à financer les mesures nouvelles orientées notamment vers le soutien de la trésorerie des entreprises (réintroduction de l'amortissement dégressif pour un montant de 9,6 milliards d'euros en 2009 et 4,3 en 2010, nouvelles règles d'amortissement pour les PME pour 0,6 milliard d'euros). Ce premier plan comprenait également :

- un programme d'investissements dans les infrastructures de transports (3 milliards d'euros) ;
- des dispositifs d'encouragement au travail artisanal ;
- des mesures sectorielles comme l'allègement de la fiscalité sur l'achat d'automobiles (0,5 milliard) ou des déductions fiscales des travaux à l'habitat (1 milliard d'euros).

Les 20 autres milliards recouvraient des mesures sociales : en particulier, une baisse des cotisations chômage (4 milliards d'euros sur 2009 et 3,2 sur 2010), une hausse des allocations familiales (2,3 milliards d'euros sur 2009 puis 2,1 en 2010), un remboursement de l'exonération fiscale sur les transports (2,5 milliards).

Le second plan porte sur un montant de 50 milliards d'euros environ et sa mise en œuvre s'étalera là aussi sur deux ans. Il comporte cinq grands types de mesures :

- des dépenses publiques d'investissement (à hauteur de 18 milliards d'euros) dans l'éducation, les transports routiers et ferroviaires et les nouvelles technologies ;
- des mesures fiscales et sociales : des réductions de cotisations sociales santé, pour un montant total de 9 milliards, dont 3 milliards sur l'année 2009. Cette réduction correspond à une baisse de 0,6 point du taux de cotisation répartie à part égale entre employeur et employé (- 0,3 point). Cette mesure ne prendra effet qu'à partir du second semestre 2009 et effacera ainsi, en partie, la hausse de 0,9 point initialement prévue dans le cadre des réformes des assurances à partir du 1er janvier 2009. Une autre mesure phare concerne la révision du barème de l'impôt sur le revenu pour 9 milliards, à répartir sur les exercices 2009 (- 3 milliards) et 2010 (- 6 milliards) ;
- des prestations aux ménages sous la forme d'une augmentation des prestations pour les chômeurs de longue durée (1 milliard) et un bonus parental de 100 euros par enfant pour un coût total estimé à 1,8 milliard ;

- une prime à la casse pour l'achat d'un véhicule neuf pour un montant estimé à 1,5 milliard ;
- une relance de la politique de l'emploi pour un montant de 6 milliards. L'objectif de cette mesure est notamment de rendre plus attractif le recours aux contrats à durée déterminée par les entreprises en exonérant une part des cotisations sociales employeurs.

Enfin, à l'instar de ce qui a été mis en place pour le système bancaire, un fond de garantie devrait être mis à disposition des grandes entreprises. D'un montant de 100 milliards d'euros, et géré par la banque publique pour la reconstruction (KfW), elle aura pour rôle d'apporter des garanties d'État aux prêts accordés aux entreprises afin de maintenir l'accès au crédit, d'éviter le risque de « *credit crunch* » et de permettre aux entreprises allemandes de continuer ainsi à investir et innover.

Le montant des opérations sur biens et services contenues dans les deux plans allemands ressortirait à environ 33 milliards d'euros pour l'exercice 2009, soit 1,3 % du PIB. Les éléments de soutien au revenu des ménages porteraient sur un peu moins de 1 % de leur revenu disponible brut.

Au total, l'Allemagne consacrera environ 80 milliards d'euros au soutien de son économie (3,3 % de son PIB). Rapporté au nombre d'habitants, les plans allemands atteindront (sur deux ans) environ 1 000 euros par personne, soit plus du double du plan français (26 milliards, soit 412 euros par personne) mais deux fois moins que le plan américain (1 850 euros). Selon le ministère des Finances, ces mesures pourraient faire passer le déficit public (- 0,2 % du PIB en 2007 et 0 % en 2008) au-dessus de 3 % de PIB en 2009 et lui faire approcher 5 % en 2010.

3. Italie : un décalage entre les annonces et l'action de relance réelle de l'économie

Fin novembre 2008, le gouvernement italien a annoncé un plan d'actions de 80 milliards d'euros (5 % du PIB) pour relancer l'économie. Toutefois, 40 milliards proviendraient de fonds européens dont l'affectation était préalable au plan de relance. Ils seront orientés vers le financement d'activités de recherche et de développement ainsi qu'à l'environnement. Parmi les 40 milliards restants, 10 à 12 milliards d'euros sont mis à disposition pour les recapitalisations bancaires. 16 milliards consistent en des dépenses d'infrastructures pré-budgétisées et 6 milliards reposent sur des financements privés d'investissement. Finalement, seules 5,6 milliards de dépenses véritablement nouvelles interviendront en 2009. Elles sont orientées vers des mesures de soutien à la consommation des ménages les plus modestes (3,5 milliards), des baisses d'impôts pour les ménages et les entreprises (1,4 milliard) et les infrastructures (0,6 milliard).

Pour ce qui concerne les mesures de soutien aux ménages, les plus modestes d'entre eux bénéficieront de cartes prépayées afin de régler leurs factures d'alimentation, de gaz et électricité : ces cartes sont créditées au départ de 120 euros puis de 40 euros par mois ; le coût de cette mesure est estimé à 800 millions ; les ménages les plus modestes avec des enfants et les retraités ayant de faibles revenus bénéficieront d'un bonus extraordinaire de 200 à 1 000 euros pour un montant total de 2,4 milliards en 2009. Le taux de prêts contractés pour l'achat d'une première maison ne pourra excéder 4 %. Enfin, à partir du 1er janvier 2009, les familles économiquement désavantagées pourront bénéficier de tarifs préférentiels pour le gaz et l'électricité. Les tarifs autoroutiers et ferroviaires sur le réseau régional seront gelés pour les travailleurs. Un prêt à taux préférentiel est proposé aux familles pour toute nouvelle naissance.

Les mesures pour les entreprises sont les suivantes : réduction de trois points de *l'Imposta sul reddito delle società* (IRES) et de *l'Imposta regionale sulle attività produttive* (IRAP), report du versement de la TVA, relèvement des niveaux de revenus permettant de bénéficier de déductions fiscales pour un montant total de 1,4 milliard d'euros.

Les opérations sur biens et services incluses dans ce plan de relance portent au total sur 0,4 % du PIB. L'impulsion en termes de croissance devrait rester modérée ne dépassant pas 0,1 point de PIB, d'autant que des augmentations d'impôt et de prélèvements interviendraient et certaines dépenses initialement programmées pourraient être réduites.

4. Une succession de plans de relance en Espagne

Au cours de l'année 2008, le gouvernement espagnol a annoncé plusieurs plans de relance dont celui du 27 novembre qui s'inscrit dans le cadre du plan de relance européen. Ces multiples mesures s'expliquent par le contexte conjoncturel difficile de l'Espagne : entrée en récession au troisième trimestre 2008 et effondrement du marché de l'immobilier. Si, de 2005 à 2007, l'Espagne pouvait se targuer d'un excédent public (2,2 % du PIB pour 2007), le solde devrait devenir négatif dès 2008. La dette publique qui était sur une trajectoire baissière depuis 1997 (36,1 % du PIB en 2007) pourrait se redresser dès 2008. La dégradation des finances publiques s'est traduite par l'élargissement du *spread* entre les taux des obligations d'État espagnoles et allemandes (110 points de base début janvier).

Le plan annoncé le 27 novembre s'élève à 11 milliards d'euros (1,1 % du PIB). Il est orienté essentiellement vers l'investissement public et des mesures sectorielles. Il se répartit en deux fonds : un fonds d'investissement municipal de 8 milliards et un fonds spécial de l'État de 3 milliards. Leur financement est réalisé par un crédit extraordinaire financé par la dette publique et inscrit dans le budget 2008. Les reliquats de crédits non utilisés en 2008 seront reconduits sur l'exercice 2009. Le gouvernement fait l'hypothèse que 300 000 emplois seraient créés au cours de l'année dont 200 000 grâce au fonds d'investissement municipal et 100 000 grâce au fonds spécial de l'État.

Les 8 milliards d'euros du fonds d'investissement municipal sont destinés à financer de nouveaux projets non prévus dans le budget 2009 et à réalisation immédiate essentiellement dans le secteur de la construction via la réalisation de travaux d'infrastructure. La priorité sera donnée aux plus créateurs d'emplois et bénéficiant aux chômeurs. Chaque projet ne pourra excéder 5 millions d'euros.

Les 3 milliards d'euros du fonds spécial de l'État sont destinés à 8 secteurs économiques stratégiques et aux projets les plus créateurs d'emplois : la recherche-développement et l'innovation (490 millions), l'automobile (800 millions), l'environnement (575 millions), la construction et la réhabilitation d'édifices publics (380 millions), la réhabilitation de logements et d'espaces urbains (110 millions), les petites infrastructures de transports (140 millions), les services sociaux (le tourisme social pour 30 millions et les aides aux personnes dépendantes pour 400 millions), les installations militaires (75 millions).

Ce plan de relance s'inscrit dans la continuité des autres mesures prises au cours de l'année 2008 : plan de soutien au secteur bancaire (octobre), plan de soutien à l'économie (printemps et novembre). Ces dernières étaient orientées vers des aides aux ménages engagés dans des emprunts immobiliers (moratoire partiel sur le remboursement des prêts pour les chômeurs, les travailleurs indépendants sans activité et les retraités avec charge familiale ; baisse de deux points de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu pour les contribuables remboursant un emprunt et gagnant moins de 33 000 euros par an), des mesures de soutien à l'emploi (prime de 1 500 euros pour les entreprises qui embauchent un chômeur avec charge familiale, hausse de 40 % à 60 % de la prestation de chômage capitalisable par les chômeurs qui décident de créer leur entreprise) et un triplement des lignes de crédit bonifiées destinées aux PME.

Les opérations sur biens et services qui pourraient intervenir en 2009 ressortent à un montant d'environ 13 milliards d'euros (1,2 % du PIB). L'impulsion en termes de croissance associée aux plans successifs pourrait atteindre aux environs de 0,8 point de PIB. Elle restera insuffisante pour compenser la seule contraction des dépenses d'investissement en logement (- 25,6 % en 2009, soit 13 milliards d'euros en volume, c'est-à-dire autant que les opérations sur biens et services incluses dans les plans de relance successifs).

Tableau 11 : Montant des opérations sur biens et services incluses
dans les plans de relance pour 2009

(en milliards d'euros)

	Allemagne	France	Royaume- Uni*	Italie	Espagne
Dépenses directes des administrations et des entreprises publiques	12,0	8,5	3,0	0,6	11,0
Prestations - subventions aux ménages	6,5	1,4	--	3,5	--
Prestations - subventions aux entreprises	3,0	0,2	0,2	--	0,17
Allègements fiscaux et sociaux	12,0	0,7	15,6	1,4	1,8
Total des opérations sur biens et services	33,5 (1,3 % du PIB 2007)	10,8 (0,6 % du PIB 2007)	18,8 (1,3 % du PIB 2007)	5,6 (0,4 % du PIB 2007)	13,0 (1,2 % du PIB 2007)
<i>Pour mémoire</i>					
Mesures de trésorerie et opérations en capital	--	11,6	1,0 (garanties PME)	--	6,0
Autres mesures	118,0 (garanties d'emprunts)	--	--	--	--

* milliards de livres.

Source : COE-Rexecode (21 janvier 2009).

IV - LES DIFFICULTÉS DE COORDINATION EN EUROPE ET L'EXIGENCE D'UN RENFORCEMENT DES COOPÉRATIONS

Les défauts de la gouvernance européenne ne sont pas nouveaux et tiennent à la conjonction de l'insuffisance de volonté politique et à l'hétérogénéité de la région.

A - LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE : ARTICULATION ENTRE ZONE EURO ET ENSEMBLE DE L'UNION EUROPÉENNE

Les relances bancaires et européennes décidées depuis l'automne 2008 ont été présentées comme traduisant - à la suite des réunions au sommet qui se sont tenues sous l'impulsion de la présidence française - un soudain et salutaire effort de coordination, sous l'égide notamment de l'Eurogroupe. En fait, la diversité même des plans - de soutien bancaire, et de relance budgétaire - traduit, au-delà des déclarations communes, la volonté de chaque gouvernement de mettre en œuvre les solutions qui lui semblaient adaptées à la situation propre de son pays. Est ainsi apparue la tentation de jouer le « *passager clandestin* » profitant des effets de la relance de ses partenaires. C'est plutôt par la force des choses que les évolutions des plans nationaux traduisent une certaine convergence : problème de la gestion des actifs toxiques, nécessité - c'est frappant pour l'Allemagne - d'un « *calibrage* » de la relance à la hauteur des besoins. Mais les disparités dans l'ampleur et plus encore dans le contenu des relances posent de sérieux problèmes de cohérence et la tendance à une politique du « *chacun pour*

soi » s'est traduite y compris par une montée de la tentation protectionniste au sein même de l'Union. Cette absence d'élaboration commune se manifeste également par l'absence de discussion au Parlement européen sur ces mesures.

Le paradoxe du rôle moteur du Royaume-Uni dans la relance bancaire (premier Plan Brown) et dans les recommandations de la commission pour une relance concertée a souligné l'importance d'un problème : la coexistence au sein de l'Union de pays appartenant à une même zone monétaire (la zone euro, élargie de fait aux pays arrimés à cette monnaie) et d'autres qui n'en font pas partie tout en ayant un poids important (c'est évidemment le cas du Royaume-Uni). S'il est nécessaire de renforcer la cohésion de la zone euro et la coopération entre ses membres, il est également indispensable de renforcer la coordination et la coopération entre tous les pays de l'UE, dont on oublie trop souvent qu'ils sont également engagés par la Pacte de stabilité et de croissance. La réalité de ce problème a été manifeste dans l'organisation de la rencontre au sommet demandée par le gouvernement français pour définir une approche plus coordonnée. La France souhaitait plutôt un sommet de la zone euro : a été finalement retenue une réunion début mars des 27 pays de l'Union européenne. On ne peut que souhaiter que soit à nouveau envisagée, de part et d'autre de la Manche, l'entrée du Royaume-Uni dans la zone euro.

Au niveau de l'ensemble de l'UE, le défaut de coopération se révèle par la faiblesse du budget européen, accentuée - comme on l'a vu - par la difficulté de s'entendre sur l'affectation de la faible partie de fonds communautaires consacrée à des projets communs d'infrastructure. Des suggestions sont faites pour pallier cette carence par l'émission d'un emprunt européen pour permettre le financement de nouveaux projets communs ou d'accroître les moyens de la BEI et du Fonds social européen.

B - AVANTAGES ET RISQUES DE LA ZONE EURO

Au moment de son dixième anniversaire, la cohésion de la zone euro apparaît encore fragile⁶³. Certes, les interventions plus actives de la BCE depuis l'été, le rôle qu'elle a joué dans la relance bancaire, la protection contre les risques de change au sein de la zone qu'offre la monnaie commune, avaient semblé renforcer les avantages que pouvaient trouver à y entrer les pays de l'UE qui n'y adhéraient pas encore (la Slovaquie en étant devenu le seizième membre en janvier 2009). Des études antérieures avaient déjà souligné les difficultés que provoquait l'hétérogénéité de la zone (avec de forts différentiels de taux de croissance et surtout d'inflation) pour la politique de la BCE et les effets divergents résultant de son pilotage par des taux directeurs uniques. La sécurité apportée par la monnaie unique et la discipline des critères de convergence ont comme contrepartie une limitation des marges de manœuvre nationales, avec les risques de restriction que cela implique en matière d'emploi et d'évolution des

⁶³ Voir *La zone euro : une enfance difficile*, Lettre de l'OFCE, n° 304, décembre 2008, qui développe le paradoxe suivant : « *l'euro séduit, alors que la zone euro déçoit* ».

salaires. Le développement de la crise et le recours à un endettement massif des États ont considérablement modifié ce paysage en faisant obstacle à la convergence des taux d'intérêt. La montée des déficits et de la dette de certains pays ont conduit à la dégradation de la note qui leur est attribuée par les agences de notation (c'est notamment le cas de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal)⁶⁴ et l'on observe un écart sans précédent depuis la naissance de la zone entre les taux des emprunts d'État à 10 ans : atteignant, en janvier 2009, 5,6 % en Grèce et 5,2 % en Irlande contre 3,6 % en France et 3,07 % en Allemagne (s'établissant entre 4,69 % et 3,76 % pour les douze autres pays). La hausse des primes de risque est telle qu'elle implique une perception accrue par les marchés du risque de défaut d'un État de la zone euro.

Cet accroissement des divergences conduisent certains à craindre l'« éclatement » de la zone, et d'autres à vouloir accélérer son élargissement. Sont envisagées des mesures pour renforcer la cohésion et la solidarité de celle-ci, par exemple en mettant en place une agence européenne⁶⁵ chargée d'émettre des emprunts d'État et de mutualiser les risques, afin de réduire le coût du crédit pour les pays les plus vulnérables, notamment ceux de l'Est : le problème serait alors de savoir si cette question doit être traitée au niveau de la seule zone euro, ou de l'ensemble de l'UE (puisque de nombreux pays concernés ne sont pas membres de la zone). Pour l'instant, de telles mesures ont été écartées par les chefs d'État qui préfèrent des dispositions « *au cas par cas* » par le biais du FMI, de la BERD ou de la BEI.

C - PERSPECTIVES DE POLITIQUE ET DE RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRES

La dernière période a connu le réexamen ou l'amorce de certaines politiques communes, qu'il s'agisse de la politique agricole commune, de l'énergie, de l'action en faveur des PME et de la recherche ou encore des coopérations dans certains secteurs industriels.

1. La politique agricole

La politique agricole commune (PAC), qui représente 43 % du budget communautaire, dont la réforme décidée en 2003 s'applique depuis 2006, a fait l'objet d'un « *bilan de santé* » conclu par le compromis signé en novembre 2008 et autorisant une nouvelle répartition des soutiens publics en faveur du développement rural, de la protection de l'environnement et d'un rééquilibrage entre les filières. Mais ce bilan ne propose pas de direction définitive sur ce que sera la PAC après 2013, ni de solution satisfaisante au problème de la régulation des marchés agricoles, même s'il ouvre le débat sur la convergence des aides, la prise en compte de la gestion des risques et le maintien d'outils d'orientation par

⁶⁴ Même si la situation est encore plus catastrophique pour des pays hors de la zone tels que la Hongrie ou la Lettonie, pour lesquels les 27 de l'UE se sont mis d'accord pour mettre sous « *perfusion* » avec l'aide du FMI, voir *supra*.

⁶⁵ Voir de créer un « *FMI européen* » contribuant à la solidarité de la région et évitant le recours direct à l'aide du FMI.

les aides. 24 pays européens sur 27 ont toutefois reconnu à Annecy en septembre 2008 que l'agriculture était un secteur « *stratégique* ». Ainsi, pour la France, a été décidée une réorientation de 1,4 milliard d'euros (sur 9 milliards d'aide) pour une redistribution vers des secteurs en difficulté (comme l'élevage) ou le soutien du développement durable (herbage) et pour favoriser les moyennes exploitations.

Encadré 4 : Le « *bilan de santé* » de la PAC

Quotas laitiers : Ces quotas sont supprimés progressivement, en prévoyant un « *atterrissage en douceur* » d'ici avril 2015. Deux clauses de rendez-vous sont prévues en 2010 et 2012.

Découplage : La réforme de la PAC a introduit le « *découplage* » des paiements directs, c'est à dire la suppression du lien entre ces paiements et une production particulière. La plupart des paiements « *couplés* » qui demeureraient seront supprimés et intégrés dans le régime de paiement unique (RPU), à l'exception notable de la prime à la vache allaitante qui est maintenue.

Aide aux secteurs rencontrant des problèmes spécifiques (mesures dites de l'article 68). À l'heure actuelle, les États membres peuvent conserver, par secteur, 10 % de leur enveloppe budgétaire nationale destinée aux paiements directs et affecter cette somme en faveur de mesures environnementales ou d'actions visant à améliorer la qualité des produits et leur commercialisation. Dorénavant, ces fonds ne devront plus obligatoirement être utilisés dans le secteur dont ils proviennent mais pourront servir à soutenir d'autres productions ou des types d'activités agricoles vulnérables ou servir à promouvoir des mesures de gestion des risques.

Prolongation du RPUS : les pays appliquant le régime de paiement unique à la surface (RPUS) pourront continuer à l'appliquer jusqu'en 2013 et pourront également recourir au mécanisme de l'article 68.

Financement supplémentaire pour les agriculteurs des 12 nouveaux États membres de l'Union : 90 millions d'euros leur seront alloués pour qu'ils puissent appliquer plus facilement l'article 68.

Utilisation des fonds actuellement non dépensés : les États membres appliquant le RPU pourront soit utiliser les fonds actuellement non dépensés provenant de leur enveloppe nationale pour les mesures de l'article 68, soit les affecter au budget du développement rural.

Transfert de fonds entre le budget des aides directes et celui du développement rural (modulation). Aujourd'hui, tous les agriculteurs qui reçoivent des aides directes d'un montant supérieur à 5 000 euros voient ces paiements réduits de 5 %, les fonds correspondants étant transférés au budget du développement rural. Ce taux sera porté à 10 % d'ici 2012. Une réduction supplémentaire de 4 % sera appliquée pour les paiements supérieurs à 300 000 euros par an. Les fonds provenant de l'application de ce mécanisme pourront être utilisés par les États membres pour renforcer les programmes concernant le changement climatique, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau, la biodiversité et l'innovation liée aux quatre thèmes précédents, ainsi que pour des mesures d'accompagnement dans le secteur laitier. Ces fonds seront cofinancés par l'Union à hauteur de 75 % et de 90 % dans les régions de convergence, où le PIB moyen est particulièrement faible.

Aides à l'investissement pour les jeunes agriculteurs : l'aide à l'investissement pour les jeunes agriculteurs au titre du développement rural sera portée de 55 000 à 70 000 euros.

Suppression des jachères obligatoires : l'obligation faite aux exploitants de terres arables de maintenir 10 % de leurs terres en jachère est supprimée, ce qui leur permettra d'optimiser leur potentiel de production.

Conditionnalité : l'aide aux agriculteurs est subordonnée au respect de normes dans les domaines de l'environnement, du bien-être animal et de la qualité des aliments. Ce système de « conditionnalité » sera simplifié, les normes jugées non adaptées seront supprimées, de même que celles qui ne relèvent pas de la responsabilité des agriculteurs. De nouvelles exigences seront ajoutées, destinées à préserver les avantages environnementaux des jachères et à améliorer la gestion de l'eau.

Mécanismes d'intervention : l'intervention sera supprimée pour la viande de porc et fixée à zéro pour l'orge et le sorgho. Pour le blé, les achats à l'intervention seront possibles durant la période d'intervention au prix de 101,31 euros/tonne jusqu'à 3 millions de tonnes, volume au-delà duquel il faudra avoir recours à des adjudications. Pour le beurre et le lait écrémé en poudre, les limites seront fixées respectivement à 30 000 et 109 000 tonnes, niveaux au-delà desquels l'intervention se fera par voie d'adjudication.

Autres mesures : une série de petits régimes de soutien seront découplés et intégrés dans le RPU à compter de 2012. La prime aux cultures énergétiques sera supprimée.

2. L'énergie

Le conflit entre l'Ukraine (qui représente 70 % de la capacité de transit installée de gaz de la Russie vers l'Union européenne) et la Russie s'est conclu le 18 janvier 2009 par un accord qui stipule qu'à partir du 1^{er} janvier 2010, l'Ukraine et la Russie « passeront à des prix européens pour le gaz et le transit » mais avec un rabais de 20 % consenti pour 2009, à condition que « les prix du transit restent au niveau fixé pour 2008 ». Mais il a révélé les risques de paralysie qui découlent de la dépendance de l'Europe vis-à-vis du gaz russe. Peu enclins jusqu'ici à faire front commun sur ce sujet, les États européens vont devoir renoncer au « chacun pour soi », élaborer une vraie stratégie de diversification des approvisionnements en s'efforçant de rendre le marché du gaz plus transparent. Au-delà, et malgré ses insuffisances, le « paquet énergie-climat » invite les pays de l'Union à élaborer une politique énergétique commune qui parvienne à la fois à garantir sa sécurité énergétique et faire face - par amélioration de l'efficacité énergétique et par développement de nouvelles sources plus propres - au réchauffement climatique.

Il faut noter cependant, qu'alors que les États-Unis envisagent de créer un marché des droits à polluer, la crise a réduit le prix des quotas d'émission sur le marché européen, divisé pratiquement par trois (de 30 à 10 euros) depuis l'été 2008, ce qui dissuade les industriels d'accomplir les efforts d'investissement nécessaires.

Encadré 5 : Le paquet énergie-climat

« *Il n'y a pas de continent au monde qui se soit doté de règles aussi contraignantes* » s'est félicité Nicolas Sarkozy à l'issue du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008. Après quasiment une année de négociations, les 27 ont, en effet, approuvé à l'unanimité le « *paquet énergie-climat* » proposé par la Commission qui a ensuite été validé par le Parlement européen. Selon ce plan, l'Union réduira, d'ici à 2020, de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport à leur niveau de 1990. Elle portera à 20 % la part des renouvelables dans sa consommation énergétique et améliorera de 20 % son efficacité énergétique (l'énergie consommée rapportée au PIB). L'un des enjeux principaux était de donner des gages du sérieux des Européens afin de pousser le reste du monde, à commencer par les États-Unis et la Chine, à s'engager, en décembre 2009 à Copenhague, dans un accord international de grande ampleur pour prendre la relève du protocole de Kyoto qui expire en 2012. Reste à savoir si les nombreux compromis qui ont été nécessaires pour adopter ce paquet et en faciliter la mise en œuvre permettront réellement d'atteindre l'objectif final.

1. Un accord au prix de compromis qui en affaiblissent considérablement l'effet attendu

En vertu de cet accord, tous les secteurs devront certes contribuer à l'effort commun, y compris les transports, l'agriculture ou le bâtiment. De plus, chaque État membre se verra assigner des objectifs nationaux. Mais il importe de souligner que, sous la pression notamment de l'Allemagne, de la Pologne et de la Hongrie, les contraintes imposées aux industriels et aux producteurs d'énergie ont été adoucies par rapport aux intentions initiales.

1. Une entrée en vigueur progressive

L'Allemagne n'est pas parvenue à imposer une limitation des enchères⁶⁶ dans l'industrie à 20 % sur l'ensemble de la période d'engagement 2013-2020. Mais celles-ci ne seront appliquées qu'à 70 % en 2020 et à 100 % en 2027. Les plus exposés à la concurrence internationale pourront continuer à être exemptés afin d'éviter qu'ils ne s'installent dans des pays non soumis aux restrictions de CO₂ (« *fuites de carbone* »)⁶⁷. Lorsque les États auront vendu aux enchères tous les quotas qui leur auront été attribués par Bruxelles, les industriels devront, en cas de besoin, en acquérir d'autres sur le marché secondaire, auprès d'entreprises disposant de droits à polluer inutilisés. Un tel système d'échange de quotas existe déjà depuis janvier 2005 au niveau communautaire et couvre, dans l'énergie et l'industrie, plus de 10 000 installations responsables de près de la moitié des émissions de CO₂ de l'Union.

Une entreprise qui aurait épuisé tous ses quotas d'émissions devra payer une amende de 100 euros par tonne de CO₂ émise au-delà de ses droits. Un État qui ne respecterait pas l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui lui aura été imparti par Bruxelles devra réaliser un effort supplémentaire l'année suivante. Tout dépassement de l'objectif national devra être compensé à hauteur de 1,08 fois l'année suivante.

⁶⁶ Les États membres vont désormais vendre les droits à polluer qu'ils attribuaient jusqu'à présent gratuitement aux industriels. À partir de 2013, l'essentiel (88 %) sera réparti entre les États sur la base de leurs émissions de 2005 (ou de la moyenne 2005-2007 si elle est plus élevée). 10 % seront attribués aux pays dont le PIB par habitant se situe parmi les plus bas et 2 % à ceux ayant réduit de plus de 20 % leurs émissions de CO₂ entre 1990 et 2005.

2. Des dérogations dans l'énergie

Le système d'enchères s'appliquera dès 2013 à 100 % aux producteurs d'électricité. Sous la pression de la Pologne, les centrales existantes et en cours de construction bénéficieront d'une entrée en vigueur progressive (30 % d'enchères en 2013, 100 % en 2020) dans les États mal interconnectés avec leurs partenaires européens (Malte, Chypre et les pays baltes) ou dans lesquels « une seule source d'énergie fossile » dépasse 30 % du bouquet énergétique pour un PIB par tête inférieur à 50 % de la moyenne communautaire (Pologne, Roumanie, Bulgarie, République tchèque, Hongrie).

3. La solidarité avec les pays de l'Est

Le texte prévoit de réserver aux pays les plus pauvres (pays de l'Est, Espagne, Grèce et Portugal) 10 % de l'ensemble des quotas⁶⁸ européens. Les pays de l'Est (Pologne et Roumanie en particulier) ont obtenu 2 % de plus afin de compenser la baisse de leurs émissions après la chute du mur.

4. Une souplesse pour investir à l'international

Les États pourront réaliser une partie des efforts demandés en investissant dans des projets à l'étranger, chaque année à hauteur de 3 % de leurs émissions de 2005. Une douzaine d'États pourront même aller jusqu'à 4 %. Concernant les secteurs du bâtiment, des transports et de l'agriculture, le paquet autorise les gouvernements à réaliser plus de la moitié de leurs réductions en dehors des frontières européennes.

5. Une affectation partielle des recettes

Les enchères devraient rapporter un chiffre plus proche de 30 milliards d'euros par an (si le prix de la tonne est de 30 euros) que des 50 milliards initialement prévus. Les États souhaitent en utiliser la moitié pour les politiques climatiques mais ont refusé d'affecter une partie de ces moyens aux pays en développement.

6. Financer le stockage de carbone

300 millions de quotas, soit 9 milliards d'euros, sont prévus pour financer des projets visant à capter le CO₂ et le stocker dans le sous-sol.

7. Le passage à 30 % en cas d'accord international

En cas d'accord international à Copenhague en 2009, les États confirment leur engagement d'intensifier leurs efforts pour atteindre une baisse de 30 % des émissions de CO₂, à condition que les autres pays développés fassent des efforts comparables. Les pays en développement plus avancés sur le plan économique devront « apporter une contribution adaptée à leur responsabilité et à leur capacité respectives ».

⁶⁷ Des quotas gratuits continueront à être octroyés dans le futur dispositif, à titre transitoire ou exceptionnel, sans que cela ne porte directement préjudice à l'environnement, puisque le volume de ces quotas sera revu chaque année à la baisse, ce qui incitera les entreprises à investir dans des technologies plus « vertes ». Mais les revenus des enchères seront diminués d'autant, ce qui donnera moins de marges de manœuvre aux États pour financer la lutte contre le réchauffement climatique.

⁶⁸ Les quotas correspondent au droit, pour un site industriel, d'émettre une tonne d'équivalent CO₂, sachant que, chaque année, les quantités attribuées par l'administration diminuent. Ils ne porteront plus, à l'avenir, sur les seules émissions de CO₂ mais aussi sur celles d'autres GES comme les monoxydes d'azote produits par la chimie.

2. Bilan critique

À la faveur de la crise économique, les industriels ont mis en avant avec succès la menace de la perte de compétitivité et de la destruction d'emplois. Un *lobbying* intense a permis à l'industrie automobile de reculer l'échéance de modernisation du parc et aux industries émettrices de s'affranchir de l'achat aux enchères de quotas à partir de 2013. En définitive, c'est la majeure partie de l'industrie manufacturière qui semble exemptée, notamment le ciment (700 kg de CO₂ par tonne), le raffinage, la papeterie, la sidérurgie mais pas les branches plus marginales du verre ou de la céramique.

Le coût global du plan est loin d'être modeste : il devrait atteindre 360 milliards d'euros selon les calculs du courtier Cheuvreux, qui a modélisé à la fois les investissements que les entreprises devront réaliser pour moderniser leurs installations et le coût de l'achat de tonnes de CO₂ sur le marché. Si le système d'enchères avait été maintenu pour l'ensemble des industries, le coût global pour les entreprises européennes aurait atteint 440 milliards d'euros.

De leur côté, les pays en développement ont pointé le décalage entre l'absence de gestes concrets des Occidentaux, les milliards dépensés pour sauver la finance internationale et leur refus d'alimenter, à la hauteur des besoins, le fonds dit « *d'adaptation* ». Destiné à leur permettre de ne pas subir de plein fouet le changement climatique, ce fonds a été annoncé il y a dix ans et mis en place en 2007. Il vient d'être doté de la personnalité juridique mais ne dispose que de quelques dizaines de millions d'euros, alors que les études montrent que les besoins se comptent en milliards.

Parmi les motifs d'insatisfaction des organisations écologistes, on trouve la disposition selon laquelle plus de deux tiers des réductions pourront se faire hors du territoire européen, par de la compensation carbone. Cela permettra aux États de réaliser leurs objectifs en dehors des frontières, sans s'atteler à la réduction, à la source, des émissions de GES. Cette flexibilité est jugée d'autant plus choquante qu'elle ne s'accompagne d'aucun mécanisme de sanction crédible pour les États membres qui ne respecteraient pas leurs engagements. Elles dénoncent aussi le fait que, s'agissant du marché des permis de polluer, l'immense majorité des industriels européens ne se verront pas appliquer le principe du pollueur-payeur : ils continueront à recevoir gratuitement des droits à polluer alors que la mise aux enchères doit devenir la norme pour l'ensemble des industriels couverts par le marché carbone.

3. L'action en faveur des PME

L'UE reconnaît le rôle central des PME (définies à ce niveau comme les entreprises d'au plus 250 salariés) dans l'économie de la région : elles représentent 99 % des entreprises et 60 % des emplois créés au cours des dix dernières années. Pour autant, la « *loi PME pour l'Europe* » proposée en juin 2008 ne répond pas aux espoirs de ceux qui souhaitaient un « *Small Business Act à l'européenne* », dans la mesure où aucun dispositif permettant à ces entreprises un accès particulier aux commandes publiques (similaire à celui qui existe aux États-Unis) n'a pu voir le jour.

La principale mesure de soutien concerne le financement, une enveloppe de 30 milliards d'euros étant réservée par la BEI pour aider les investissements de ces PME. Ces prêts seront attribués par l'intermédiaire de banques commerciales, pour financer des investissements (matériels, immatériels, en fonds de roulement) de tous montants, depuis de très petits projets jusqu'à des investissements d'un coût maximum de 25 millions d'euros, le montant maximum soutenu par la BEI ne pouvant dépasser 12,5 millions d'euros par prêt.

D'autres mesures visent à simplifier les procédures pour obtenir des aides d'État, à créer un nouveau statut de *société privée européenne* pour alléger les obligations des PME exerçant des activités au-delà de leur frontière et à permettre l'application de taux de TVA réduits sur les services rendus localement. Une modification de la directive sur les retards de paiement est prévue en 2009 afin de garantir que les PME soient payées dans le délai de 30 jours.

4. La politique communautaire en matière de recherche

D'après une étude récente⁶⁹, la stagnation de l'investissement en R&D à moins de 2 % du PIB européen, contre un objectif de 3 %, est due en grande partie à une mauvaise orientation de certains des efforts déployés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. L'Europe ne réussit pas à faire émerger et croître des entreprises dans des secteurs innovants (technologies et services nouveaux). Ce rapport avance un certain nombre de propositions pour favoriser la recherche et l'entrepreneuriat en Europe qui impliquent des efforts conjoints au niveau de l'Union et des États membres.

Il propose alors d'adjoindre à l'objectif des 3 % de R&D, d'autres objectifs à l'horizon 2020 (date à laquelle la R&D des entreprises européennes serait réalisée pour 30 % par des entreprises créées après 2000) : porter la part des dépenses allouées à la recherche, à l'innovation et à l'enseignement supérieur à 30 % du budget communautaire ; allouer les fonds du Programme cadre de recherche-développement (PCRD) selon les seuls critères d'excellence et de pertinence des projets ; étendre ce principe aux crédits des Fonds structurels destinés à la recherche et à l'innovation ; développer un système d'évaluation *ex ante* et *ex post* de l'impact économique et social des financements communautaires de la recherche ; instituer un « *New business act* » (NBA) européen qui, notamment, garantirait aux entreprises nouvelles (plutôt qu'aux petites) un accès à une certaine part des marchés publics de R&D ; instituer le brevet communautaire et encourager le développement de marchés de la technologie en Europe ; mettre en place des programmes de recherche à l'échelle de l'Espace européen de la recherche destinés à répondre aux défis globaux (environnement, énergie, santé, sécurité alimentaire) ; financer ces programmes sur les budgets de recherche et les budgets européens sectoriels correspondants.

⁶⁹ *Recherche et entrepreneuriat - repenser l'innovation en Europe*, Conférence présidence française de l'UE et *Pour une croissance intensive en connaissance : stratégies européennes dans l'économie mondiale*, Dominique Guellec et Frédérique Sachwald (juillet 2008).

5. L'exigence de développement des coopérations industrielles, notamment dans les secteurs automobile ou aéronautique

Face aux difficultés de leurs industries automobiles et aéronautiques, les États de l'UE mettent en œuvre des plans de soutien de forte ampleur.

Pour les premières, l'effort annoncé est de 6 milliards en France, d'un montant pratiquement analogue en Allemagne, de 4 milliards en Espagne... Chacun de ces pays ou ceux qui bénéficient sur leur sol de la localisation d'entreprises dépendant des grands groupes européens, montrent du doigt le « *nationalisme protectionniste* » de ces soutiens. L'ampleur des recherches nécessaires pour développer des moteurs ou d'autres types de véhicules (y compris de transport en commun) plus propres - afin de préserver l'environnement - et l'existence de surcapacités soulignent les exigences de coopération voire de regroupements.

Le même type d'effort semble souhaitable dans l'industrie aéronautique, même si ce secteur est plus concentré.

CHAPITRE III

LA CRISE EN FRANCE

Dans son avis sur *La conjoncture économique et sociale en 2008*⁷⁰, notre assemblée constatait que la France allait présider le Conseil de l'Union dans une période particulièrement critique : une remontée de l'inflation consécutive à la flambée du prix des matières premières qui pesait sur le pouvoir d'achat, les conséquences de la crise des *subprimes* avec le durcissement des conditions de financement, le risque d'une recrudescence des licenciements et d'un ralentissement des créations d'emplois assombrissaient l'horizon. Elle rappelait l'ambition affichée par le Président de la République qui était de provoquer un « *choc de confiance* » pour inverser la tendance lourde de la croissance médiocre et revenir au plein emploi. Pourtant, force était de constater que ni la récession de 1993, ni l'explosion de la bulle spéculative de la *high-tech* en 2000 n'avaient plongé les habitants de l'Hexagone dans une telle inquiétude si l'on se réfère aux niveaux très bas (qui se sont encore détériorés depuis) révélés par les enquêtes de l'INSEE sur le moral des ménages. Notre assemblée avançait en conséquence une série de propositions destinées à soutenir l'activité en stimulant à la fois l'investissement des entreprises et la consommation des ménages, à contenir la dépense publique sans pénaliser la croissance et à freiner la dégradation du marché du travail.

I - LA FRANCE EN RÉCESSION

Près d'un an après, le bilan que l'on peut dresser de l'évolution de la conjoncture est particulièrement sombre. Cette dégradation est en grande partie le fruit de l'explosion des bulles financières depuis l'été 2008, dont les conséquences économiques et sociales seront lourdes et se feront sentir durant plusieurs trimestres, mais la panne de croissance était déjà manifeste auparavant. Cette situation traduit aussi la fragilité particulière de l'économie de notre pays et elle soulève également des interrogations sur la politique menée par les pouvoirs publics.

⁷⁰ Rapporteur : Marie-Suzie Pungier, *op. cit.*

A - DE LA PANNE À LA RÉCESSION

Ces dernières années, la France a connu une croissance médiocre, plus faible que celle de la moyenne de la zone euro ou de l'UE. Elle pâtit notamment de la contribution négative de ses échanges extérieurs, dont le déficit est croissant. Dès le début de l'année 2008, ses moteurs sont peu à peu tombés en panne : les exportations, l'investissement, puis la consommation (stagnante au premier semestre) du fait de la pression exercée sur le pouvoir d'achat par la montée de l'inflation. Le choc financier de l'été est donc intervenu dans un contexte déjà récessif, marqué dès le second trimestre 2008 par une baisse du PIB de 0,3 % (du fait de la baisse des investissements des entreprises et plus encore des ménages et de celle des exportations). Après l'heureuse surprise d'un troisième trimestre à croissance très légèrement positive⁷¹, la baisse du PIB a repris au quatrième trimestre et semble devoir se poursuivre en 2009.

⁷¹ Ce qui repousse à 2009 l'entrée « technique » en récession, définie par une croissance négative deux trimestres consécutifs.

Tableau 12 : France, équilibre ressources-emplois en volume

(Aux prix de l'année précédente chaînés, données cvs-cjo, moyennes trimestrielles ou annuelles, en %)

	2007				2008				2009		2008	2009 acq.	
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2			
	PIB (100 %)	0,5	0,6	0,7	0,4	0,4	-0,3	0,1	-1,2	-1,5			-0,6
Importations (28 %)	2,1	2,1	1,0	-0,9	1,9	-0,4	1,1	-2,2	-3,3	-1,5	5,9	2,0	-5,6
Consommation des ménages (55 %)	0,6	0,9	0,8	0,6	0,0	0,1	0,1	0,5	0,2	0,1	2,5	1,3	0,6
Consommation publique (24 %)*	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,8	0,1	0,9	0,7	1,3	1,6	2,0
Investissement (21 %)	1,1	0,8	0,7	1,2	0,6	-1,6	-0,2	-1,1	-3,3	-2,2	4,9	0,4	-6,2
dont : ENF	1,8	1,3	1,3	1,4	0,6	-1,1	0,1	-1,5	-5,1	-3,4	7,3	1,5	-8,8
Ménages	0,5	0,3	0,3	0,5	0,7	-2,7	-0,6	-0,3	-1,0	-1,1	3,0	-1,1	-3,1
Exportations (27 %)	0,6	1,7	0,4	0,4	2,0	-1,9	1,0	-3,7	-5,8	-2,5	3,2	1,1	-10,2
Contributions :													
Demande intérieure hors stocks	0,6	0,7	0,7	0,7	0,2	-0,2	0,2	0,0	-0,4	-0,2	2,7	1,2	-0,5
Variations de stocks**	0,3	0,0	0,2	-0,6	0,2	0,3	0,0	-0,9	-0,6	-0,2	0,2	-0,2	-1,4
Commerce extérieur	-0,4	-0,2	-0,2	0,4	0,0	-0,4	0,0	-0,3	-0,5	-0,2	-0,8	-0,3	-1,0

Le grisé : prévisions.

* Dépenses de consommation des APU et des ISBLSM.

** Les variations de stocks sont y compris acquisitions nettes d'objets de valeur.

Source : INSEE, *Note de conjoncture*, mars 2009.

Non seulement l'indice de confiance des ménages a chuté mais le **climat des affaires** s'est nettement dégradé en France à partir de la mi-2007, se rapprochant ainsi rapidement des niveaux atteints au début 1975 ou lors de la récession de 1993. Il est tombé en février 2009 à son plus bas historique et s'est stabilisé à ce niveau médiocre en mars. La baisse de la production constatée dans les principales branches marchandes serait en partie compensée, selon l'INSEE, à partir de début 2009, par les effets des plans de relance de l'économie adoptés dans les pays industrialisés et notamment en France. *A contrario*, la baisse est particulièrement marquée au quatrième trimestre 2008 dans l'industrie manufacturière⁷², et notamment dans l'industrie automobile. Confrontés à des stocks trop abondants en raison de la chute de leurs ventes, les constructeurs ont dû, pour les écouler, fermer pendant de nombreux jours leurs usines au quatrième trimestre. Ce fort mouvement de déstockage, qui ne se limite d'ailleurs pas au secteur automobile, a pesé lourdement sur la croissance (il contribue ainsi pour 0,9 point à la baisse de 1,2 % du PIB au quatrième trimestre 2008⁷³). Les dernières enquêtes sur l'industrie suggèrent que le repli de la production industrielle se poursuivrait au premier semestre 2009 (avec respectivement - 7 % et - 3 % au premier et au deuxième trimestre⁷⁴). Hors énergie et industries agroalimentaire, elle baisserait au total de 7,2 % en 2009 selon *Consensus forecasts* de mars 2009. En outre, le secteur de la construction souffrirait encore des effets des crises financière et immobilière.

Dans ces conditions, l'INSEE estimait dans sa note de conjoncture de mars 2009 que d'ici la mi-2009, l'activité économique française serait en repli. Le recul du PIB a été prononcé au quatrième trimestre 2008 (- 1,2 %), et se prolongerait au premier semestre 2009 (- 1,5 % au premier trimestre et - 0,6 % au deuxième trimestre). En moyenne annuelle, le PIB n'a ainsi progressé que de 0,7 % en France en 2008 (contre + 2,1 % en 2007). L'acquis de croissance pour l'année 2009 serait très nettement négatif à l'issue du deuxième trimestre 2009 (- 2,9 %). Selon *Consensus forecasts* de mars 2009, le recul du PIB atteindrait 2 % en 2009⁷⁵, avant qu'un léger rebond en 2010 ne ramène la croissance à 0,6%. La Commission tablait, pour sa part, dans ses prévisions intérimaires de janvier 2009, sur 0,7 % en 2008, - 1,8 % en 2009 et 0,4 % en 2010 (à politique inchangée). Après la publication des premiers résultats du quatrième trimestre 2008, la ministre de l'économie, de l'industrie et de

⁷² La production de l'ensemble de l'industrie a diminué de 2,4 % en novembre par rapport à octobre après - 3,7 % en octobre. Hors énergie et industries agroalimentaires, la baisse atteint 3,1 % en novembre après - 4,4 % en octobre.

⁷³ Les comptes nationaux trimestriels publiés le 27 mars donnent un recul de 1,1 % du PIB et une contribution de - 0,8 % de la variation des stocks.

⁷⁴ La contribution des produits manufacturés au recul du PIB atteint même 1,1 point (0,8 point pour l'automobile et 0,3 point pour les biens intermédiaires).

⁷⁵ Avec, cependant, un éventail assez large allant de - 1 % pour Natixis à - 2,7 % pour Bank of America, en passant par - 1,6 % pour le BIPE et COE Rexecode et - 2,3 % pour l'OFCE. Pour 2010, l'écart va de - 0,7 % (OFCE) à + 1,6 % (Bank of América), le BIPE et COE Rexecode prévoyant, quant à eux, respectivement, + 1,3 % et + 1,2 %.

l'emploi, Mme Christine Lagarde, avait annoncé une modification de sa prévision de croissance pour 2009, abandonnant la fourchette précédente (+ 0,2 % / + 0,5 %) pour une estimation « inférieure à - 1 % ». Le projet de loi de finances rectificative pour 2009 présenté le 4 mars au Conseil des ministres retient l'hypothèse d'une évolution du PIB de - 1,5 % en 2009 (et de + 1 % en 2010). Il semblerait bien qu'une nouvelle révision à la baisse soit désormais à nouveau inévitable.

L'**investissement des entreprises** a baissé de 1,5 % au quatrième trimestre 2008⁷⁶ et devrait franchement reculer au premier semestre 2009 (- 5,1 % au premier trimestre et - 3,4 % au deuxième trimestre). Le taux d'utilisation des capacités de production est actuellement de 8 points inférieur à sa moyenne de longue période. En outre, de même que dans les autres économies avancées, les conditions de financement se sont en effet nettement durcies en France et ce durcissement devrait se poursuivre dans les mois à venir, d'après les enquêtes de la Banque de France. Il a pour l'instant des effets limités sur les volumes de crédits octroyés. Les entreprises ne sont, par ailleurs, guère incitées à investir : leurs perspectives de demande sont médiocres et les taux d'utilisation des capacités productives se sont nettement détendus. Toutefois, l'augmentation de l'investissement des entreprises publiques et les avantages de trésorerie prévus dans le cadre du plan de relance de l'économie pourraient commencer à limiter la baisse des investissements des entreprises au deuxième trimestre 2009. Cette baisse atteindrait toutefois 5,9 % sur l'année et se poursuivrait même en 2010 (- 1 %) selon *Consensus forecasts* de mars 2009. La Commission prévoyait, pour sa part, une baisse de 7,8 % de la FBCF en équipement en 2009 et de 0,4 % en 2010 (avec maintien des politiques, après + 1,3 % en 2008). De même, l'accélération annoncée de la demande des administrations soutiendrait la croissance au premier semestre 2009.

L'**investissement en logement des ménages** continuerait également à pâtir du durcissement des conditions de financement. Son recul est confirmé par les indicateurs conjoncturels de la construction : les mises en chantier ainsi que les permis de construire continuent de baisser. L'investissement des ménages devrait encore nettement se replier au cours des prochains trimestres.

En France, la forte baisse des prix des produits énergétiques et, dans une moindre mesure, des produits alimentaires, entraînerait une décrue marquée de l'**inflation**. Sur l'ensemble de l'année 2008, les prix avaient progressé de 2,8 %, principalement du fait de la flambée des cours des matières premières sur la première partie de l'année. La hausse des prix sur un an n'atteignait déjà plus que 1 % en décembre 2008 (contre un maximum de + 3,6 % en juin 2008) et l'INSEE prévoit que le glissement annuel ne serait plus que de + 0,3 % en mars 2009 et verrait même l'indice des prix à la consommation reculer de 0,6 % en juin 2009 (+ 0,4 % sur l'année et + 1,4 % en 2010 selon *Consensus forecasts* de

⁷⁶ 2 % selon les comptes trimestriels.

mars 2009, respectivement 0,8 % et 1,5 % - avec maintien des politiques - selon la Commission).

Depuis la mi-2008, l'**inflation « sous-jacente »**, c'est-à-dire hors énergie et produits alimentaires frais, resterait cependant légèrement positive, passant de 2,0 % sur l'ensemble de l'année 2008 à 1,4 % tant au premier qu'au deuxième trimestre 2009 du fait du reflux de la hausse des prix des produits alimentaires transformés et du fléchissement de la demande, peu propice à des hausses de prix de la part des producteurs ou des distributeurs.

Dans le sillage de la contraction de l'activité, l'économie française a continué de perdre des **emplois** fin 2008 et ces pertes s'amplifieraient début 2009. L'emploi s'est replié au total de 110 000 postes au second semestre 2008 auxquels s'ajouteraient plus de 330 000 postes au premier semestre 2009. Les secteurs marchands non agricoles ont ainsi perdu près de 160 000 postes au second semestre 2008 et pourraient détruire près de 390 000 postes au premier semestre 2009. L'industrie devrait continuer à perdre des emplois alors que la construction devrait commencer à le faire au début de 2009. En revanche, l'emploi salarié non marchand et l'emploi non salarié devraient continuer de progresser. Le grand nombre d'entrées prévues en contrat aidé devrait permettre, en particulier, de stopper la baisse du nombre de bénéficiaires observée en 2008, et même d'en accroître légèrement les effectifs. Il est à noter que la perte d'emplois a immédiatement accompagné la chute de l'activité. Cette modification du « *cycle de productivité* » - qui se traduit généralement par un décalage entre la baisse de l'activité et celle de l'emploi - est à rapprocher du fait qu'en 2007 le rythme de croissance de l'emploi avait coïncidé avec celui de la production, traduisant une stagnation de la productivité apparente du travail. Il est à craindre en revanche qu'un éventuel rebond de l'activité ne se traduise qu'après un certain délai par une remontée de l'emploi.

Entamé au premier semestre 2008 par la montée de l'inflation, le **pouvoir d'achat** serait nettement pénalisé, au second semestre 2008 et au premier semestre 2009, par la dégradation des revenus d'activité : ces derniers pâtissent du ralentissement de l'économie et des pertes d'emploi. En 2008, en outre, les revenus nets n'ont plus été stimulés comme en 2007 par des baisses d'impôt sur le revenu. Le revenu réel des ménages devrait être cependant soutenu au cours du premier semestre 2009 par la forte décrue de l'inflation et les mesures de soutien gouvernementales. Cette évolution porte évidemment sur une moyenne qui ne rend pas compte de l'aggravation de la situation des personnes les plus touchées par la crise.

La progression de la **consommation des ménages** (+ 0,5 %⁷⁷ après trois trimestres de quasi-stagnation) avait constitué la principale surprise des résultats du quatrième trimestre 2008. Elle devrait à nouveau retrouver un rythme très modéré au premier semestre 2009 (+ 0,2 % et + 0,1 %, respectivement au premier et au deuxième trimestre 2009 d'après l'INSEE). Elle serait toutefois

⁷⁷ + 0,3 % d'après les comptes trimestriels.

quelque peu soutenue début 2009 par l'instauration de la prime au remplacement des véhicules anciens instaurée en décembre 2008 mais, sur l'année, sa hausse ne dépasserait pas 0,2 % (0,8 % en 2010) selon *Consensus forecasts* de mars 2009. Face à la dégradation du marché du travail, au tassement du pouvoir d'achat et aux aléas entourant la situation économique, les ménages adopteraient un comportement prudent (l'indicateur résumé d'opinion des ménages, qui s'est effondré entre la mi-2007 et la mi-2008, passant de - 12 à - 47, se situait toujours au niveau très bas de - 43 en mars 2009). Ainsi, le taux d'épargne se redresserait-il, selon l'INSEE⁷⁸, pour atteindre 15,9 % au deuxième trimestre 2009.

Par suite du repli de l'activité chez nos principaux partenaires commerciaux, la **demande mondiale adressée à la France** a commencé à se replier, toujours selon l'INSEE, à la fin de l'année 2008 (- 4,4 % au quatrième trimestre), conduisant à un sérieux freinage en moyenne annuelle : + 2,3 % en 2008 alors qu'elle avait progressé de 5 % en 2007. Ce recul devrait se poursuivre au premier semestre 2009 (respectivement - 4,3 % et - 2,9 % aux premier et deuxième trimestres). Les effets de ce ralentissement mondial sur les exportations françaises pourraient cependant être atténués si l'euro se dépréciait par rapport à son pic du milieu 2008. Au total, après un rebond au troisième trimestre 2008, les exportations françaises ont à nouveau diminué au quatrième trimestre 2008, ce qui devrait de nouveau être le cas au premier trimestre 2009 et, de manière moindre, au deuxième trimestre 2009.

La même évolution peut être constatée pour les importations françaises de biens et services qui seraient tirées vers le bas jusqu'à la mi-2009 par les replis de l'investissement et de la consommation. La récente dépréciation de l'euro, qui favorise les produits domestiques, participerait également à ce mouvement. Le recul des exportations est cependant plus important que celui des importations : il a été de respectivement - 3,7 % et - 2,2 %⁷⁹ au quatrième trimestre 2008 et il serait de - 5,8 % et - 3,3 % au premier trimestre 2009 et de - 2,5 % et - 1,5 % au deuxième trimestre. Le déficit commercial de la France a atteint en 2008 le niveau record de 55,7 milliards d'euros (contre 41 milliards en 2007). Le solde des opérations courantes passerait à - 4 % du PIB en 2009 et - 3,9 % en 2010 (avec maintien des politiques) après - 3,8 % en 2008, selon la Commission.

Au total, selon l'INSEE, ce sont surtout les variations de stocks qui sont à l'origine du mauvais résultat du quatrième trimestre 2008. Sur l'ensemble de l'année 2008, c'est la relative bonne tenue de la demande intérieure (consommation et investissement) hors stocks qui a permis au PIB de continuer à progresser (contribution de 1,2 point contre - 0,3 point pour le commerce extérieur et - 0,2 point pour le déstockage). Au premier semestre 2009, par contre, l'INSEE estime que l'ensemble de ces facteurs (demande intérieure, stocks et commerce extérieur) contribueront négativement à l'évolution du PIB.

⁷⁸ Contrairement à l'hypothèse faite par sa note de septembre 2008.

⁷⁹ - 3,5 % et - 2,3 % selon les comptes trimestriels.

B - LES HÉSITATIONS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Les fluctuations des objectifs et des moyens privilégiés par les pouvoirs publics, depuis la mi-2007, peuvent être interprétées comme le signe d'un certain pragmatisme et d'une capacité à s'adapter aux circonstances. Elles peuvent aussi être révélatrices de la difficulté à définir une stratégie cohérente et d'hésitations face aux exigences qu'impose la crise financière et économique dont ils n'ont perçu que tardivement la gravité.

1. De la relance par la demande à la relance par l'investissement

En près de deux ans, les choix économiques et sociaux du chef de l'État ont beaucoup évolué : d'une relance mettant l'accent sur la demande mais ciblée sur les classes moyennes supérieures ou encourageant le recours à des heures supplémentaires pour ceux qui bénéficient déjà d'un emploi, on est passé à une politique de rigueur budgétaire, puis à une relance passant essentiellement par l'investissement.

Il n'est désormais plus question, comme en 2007, d'aller chercher « *avec les dents* » le point de croissance qui manquait à la France pour parvenir à un taux de croissance de 3 %. Avec la détérioration continue de la conjoncture en 2008, le discours officiel s'est donc infléchi et l'invite à « *travailler plus pour gagner plus* » a perdu en crédibilité.

La possibilité d'une récession (la première depuis 1993) avait été envisagée en France (notamment par notre assemblée) avant même que ne soit connu le recul du PIB au deuxième trimestre 2008, mais le gouvernement continue alors à tabler sur une croissance positive, y compris lors de l'élaboration de son Projet de loi de finances (PLF) pour 2009. Mais, avant même le vote de ce projet, force a été de prendre conscience du caractère inédit et systémique de la crise bancaire, financière et économique. Le 25 septembre, le chef de l'État en prend acte dans son discours de Toulon et dès lors s'enchaînent des mesures qui sortent du cadre peu actif du PLF 2009 qui venait d'être présenté. En octobre, des mesures particulières pour faciliter l'accès au crédit des PME puis un plan massif de soutien aux établissements financiers sont décidés pour éviter un *credit crunch*. La confirmation de l'entrée en récession économique pousse le gouvernement à prendre des mesures de soutien de l'activité, puis à annoncer en décembre un plan de relance qui sera lui-même complété ultérieurement (cf. *infra*).

Même si la plupart des mesures annoncées sont présentées comme temporaires et réversibles, elles portent les déficits publics bien au-delà de ce qu'avait prévu le gouvernement (2,7 % du PIB dans le PLF pour 2009).

2. Le report de l'assainissement des finances publiques

Début 2008, le gouvernement tablait encore sur une croissance de 2 à 2,5 %, et le ministre du budget pensait pouvoir stabiliser le déficit public à 2,4 % du PIB. Dès la fin du premier trimestre, cet espoir s'est toutefois révélé vain : le 28 mars, l'INSEE notifiait à Eurostat, pour l'année 2007, des chiffres de déficit (2,7 % du PIB au lieu des 2,4 % prévus) et de dette publique (64,2 % du PIB) bien supérieurs à ceux évoqués par le Président de la République en juillet devant les ministres des finances de la zone euro.

Une première révision de la croissance, « *entre 1,7 et 2 %* » selon le Premier ministre, et du déficit public 2008 (2,5 % au lieu de 2,4 %) s'imposait. Le 18 mai, le Premier ministre rappelle pourtant « *l'objectif absolu* » qu'il s'est assigné, à savoir ramener le budget à l'équilibre d'ici à 2012. Il le réitérera à deux reprises au début de l'été avant que l'aggravation de la crise ne le contraigne à y renoncer. Le 9 juillet, à huit jours du débat d'orientation budgétaire au Parlement et alors que l'arbitrage sur le revenu de solidarité active (RSA) n'est pas encore connu, il plaide à nouveau pour la rigueur budgétaire en annonçant qu'au moins 30 000 postes de fonctionnaires partant à la retraite ne seront pas remplacés en 2009.

Mais le 26 septembre, alors que la récession est devenue une réalité tangible aux États-Unis et chez la plupart de nos voisins européens, la tonalité du discours change : en présentant le projet de loi de finances pour 2009, la ministre de l'économie et le ministre du budget reconnaissent pour la première fois que le rendez-vous de 2012 ne pourra pas être tenu. Ils indiquent que les pertes de recettes fiscales engendrées par le ralentissement de l'activité ne seront pas compensées par des impôts nouveaux ou des coupes budgétaires afin de ne pas exercer un effet pro-cyclique indésirable. Le déficit public pour 2008 est revu à 2,7 % avant, moins de six semaines plus tard, de passer à 2,9 % et la dette publique à 66,2 %. Il sera encore accru par la mise en œuvre du premier plan de relance.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2009, présenté en conseil des ministres le 4 mars, a pour but de tenir compte des dernières mesures annoncées par le Président de la République à la suite de la rencontre avec les partenaires sociaux le 18 février (**2,6 milliards** d'euros), de mettre en œuvre le « *Pacte automobile* » du 9 février (**6,9 milliards**) et de réviser les estimations de recettes pour l'année 2009 en fonction des dernières prévisions macroéconomiques retenues par le gouvernement⁸⁰.

⁸⁰ Ce collectif budgétaire prévoit également des ouvertures de crédit d'un montant de 264 millions d'euros - mais qui sont entièrement gagés sur des annulations d'un même montant - pour la mise en œuvre des états généraux de la presse, le financement d'aides aux agriculteurs et sylviculteurs victimes de la tempête Klaus et la mise en place d'un fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

Par ailleurs les recettes sont révisées à la baisse pour un montant de **7,5 milliards** d'euros (dont 3,5 milliards pour la taxe sur la valeur ajoutée). En effet, la prévision de croissance du PIB en 2009 sur laquelle était fondée la loi de finances initiale (entre + 0,2 % et + 0,5 %) est désormais remplacée, depuis l'officialisation des mauvais résultats du quatrième trimestre 2008, par une prévision de - 1,5 %. La prévision d'inflation pour 2009 s'élève maintenant à + 0,4 % contre + 1,5 % dans la loi de finances initiale. Entre les dépenses supplémentaires qui viennent d'être décidées et des recettes moindres que prévu, le solde budgétaire s'aggravera donc de **17 milliards** d'euros à travers ce collectif.

L'évolution des comptes de la sécurité sociale subit également les conséquences de la crise : baisse des recettes et accroissement des dépenses qui traduisent d'ailleurs le rôle de « *stabilisateur automatique* » de la protection sociale. Au total, le déficit de l'ensemble des administrations publiques (au sens des critères de Maastricht) est ainsi porté à 5,6 % du PIB en 2009 (contre 3,4 % en 2008). Le gouvernement se fixe néanmoins pour objectif de ramener le déficit sous la barre des 3 % du PIB en 2012. Quant à la dette publique, elle devrait atteindre 73,9 % du PIB en 2009 (contre 67,3 % en 2008). Cet endettement devrait ensuite progresser jusqu'à 77-78 % du PIB à l'horizon 2010-2011 et diminuer ensuite.

La France n'est pas le seul pays européen à ne pas respecter les critères du pacte de stabilité et de croissance (un déficit public inférieur à 3 % du PIB ; une dette publique inférieure à 60 % du PIB). Les « *circonstances exceptionnelles* » - prévues par ce pacte - l'y autorisent d'ailleurs⁸¹. Elles rendent même nécessaire de permettre à la dépense publique de prendre le relais de la dépense privée pour lutter contre le cercle vicieux de la récession. Certains de ses voisins devraient, au demeurant, faire « *pire* » encore : le Royaume-Uni, par exemple, dont le déficit public devrait bondir à 9,6 % du PIB en 2010 après 8,8 % en 2009 selon la Commission européenne.

⁸¹ Peuvent être qualifiées de circonstances exceptionnelles, soit un événement inhabituel indépendant de la volonté de l'État-membre ayant des effets sensibles sur les finances publiques, soit un ralentissement très prononcé de l'activité économique : en cas de récession entraînant une baisse du PIB supérieure à 2 % en rythme annuel, la Commission constatera, dans son rapport au Conseil, l'existence de circonstances exceptionnelles et le déficit ne sera pas, en principe, qualifié d'excessif ; dans le cas d'une récession moins forte (le Pacte évoque, comme référence, une baisse annuelle du PIB d'au moins 0,75 %), c'est le Conseil qui décidera de qualifier les circonstances d'exceptionnelles ou non. Néanmoins la Commission a lancé la procédure d'alerte (cf. *supra*).

Tableau 13 : Comparaison des programmes de stabilité de la France 2007 et 2008

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Programme 2007						
Taux de croissance (%)	2,0-2,5	2,0-2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Solde public (% du PIB)	- 2,4	- 2,3	- 1,7	- 1,2	- 0,6	0,0
Solde structurel (% du PIB)	- 2,2	- 2,1	- 1,6	- 1,1	- 0,6	0,0
Dette publique (% du PIB)	64,2	64,0	63,2	61,9	60,2	57,9
Programme 2008						
Taux de croissance (%)	2,2	1,0	0,2-0,5	2,0	2,5	2,5
Solde public (% du PIB)	- 2,7	- 2,9	- 3,9	- 2,7	- 1,9	- 1,1
Solde structurel (% du PIB)	- 2,7	- 2,4	- 2,7	- 1,4	- 0,7	0,0
Dette publique (% du PIB)	63,9	66,7	69,1	69,4	68,5	66,8

Source : Programme de stabilité de la France 2009-2012, décembre 2008.

3. Les déséquilibres accrus du marché du travail provoquent la réactivation du traitement social du chômage

L'objectif fixé par le candidat Sarkozy et réaffirmé par le Président de la République élu était clair : « *Atteindre en 5 ans le plein emploi, c'est-à-dire un chômage inférieur à 5 % et un emploi stable à temps complet pour tous* ». Le krach financier et la crise économique ont évidemment compliqué la donne. Après être tombé fin 2007, pour la première fois depuis cinq ans, en dessous de la barre des 8 %, le taux de chômage français, estimait l'INSEE dans sa note de conjoncture de décembre 2008, devrait atteindre « *8 % en moyenne au deuxième trimestre 2009, 8,4 % en comptant les DOM* ».

La publication, le 25 mars dernier, des chiffres des demandeurs d'emploi inscrits auprès de Pôle emploi (issu de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi et de l'Unedic) à la fin du mois de février 2009 assombrirait encore le tableau : avec une augmentation de 79 900 du nombre des demandeurs d'emploi de catégorie A (« *personnes sans emploi et tenues de faire des actes positifs de recherche d'emploi* » selon les nouveaux regroupements désormais en vigueur⁸²), celui-ci aura progressé de 375 800 personnes (+ 18,7 %) depuis le retournement sur le front du chômage, en juin 2008, et atteint presque 2,4 millions de personnes, revenant à son niveau de juin 2006. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi tenus de faire des actes positifs de recherche, toutes catégories confondues (c'est-à-dire y compris les personnes ayant une activité réduite), est désormais de 3,4 millions de personnes en France métropolitaine (3,6 millions avec l'Outre-mer). En lien avec les difficultés industrielles, cette dégradation touche aujourd'hui prioritairement les hommes

⁸² Cette catégorie A se substitue à la précédente catégorie 1 qui incluait les personnes à la recherche (sans précision sur les « *actes positifs* ») d'un CDI à temps plein et ayant travaillé moins de 78 heures dans le mois.

(+ 26,2 % depuis juin 2008 contre + 11,5 % pour les femmes), tandis que les jeunes sont toujours autant frappés (+ 26,2 % pour les moins de 25 ans, toujours depuis juin 2008, et jusqu'à + 37,2 % pour les jeunes hommes).

Consensus forecasts fait également état, dans ses perspectives de mars 2009, d'une aggravation de la situation sur le marché de l'emploi : le taux de chômage au sens du BIT remonterait à 8,8 % dès cette année et continuerait même à progresser en 2010 (9,5 %) en dépit du début de reprise espéré pour l'année prochaine. C'est l'un des effets de la récession annoncée, qui a un effet immédiat et brutal sur l'emploi : après deux années d'amélioration, le marché du travail s'est fortement retourné. 2008 avait pourtant bien commencé : après la réduction de près de 9,3 % du nombre des demandeurs d'emploi en 2007, le chômage continuait de baisser, même si, mensuellement, les évolutions devenaient plus heurtées ; certes, au cours de certains mois, le nombre de demandeurs d'emploi augmentait mais ces hausses étaient limitées et généralement suivies d'une baisse le mois suivant ; au début de l'année, la ministre de l'économie vantait encore le dynamisme confirmé du marché de l'emploi en France. Neuf mois plus tard, le gouvernement préférait souligner la meilleure résistance de la France, dans une conjoncture économique difficile.

Il est vrai que la situation est devenue alarmante : les destructions d'emplois se sont accélérées, l'industrie, habituelle destructrice d'emplois, ayant été rejointe par le bâtiment qui, pourvoyeur de nombreux postes en 2006 et 2007, n'en aurait créé que 13 000 emplois en 2008 et en détruirait, selon l'INSEE, 25 000 au premier semestre 2009. Parallèlement, l'emploi intérimaire s'est effondré. La contraction s'est produite au deuxième trimestre, annonçant le retournement du marché du travail. Le secteur des services marchands a perdu un total de 68 000 emplois en 2008. Face à cette dégradation le gouvernement dispose de peu d'outils. Voté en janvier 2005, le plan de cohésion sociale a été réactivé. Relance des contrats aidés, dispositif d'accompagnement en cas de licenciement économique avec le contrat de transition professionnelle (CTP), politique en faveur des jeunes, concentration des services de l'emploi, développement des services à la personne... : toute la palette du traitement social du chômage auparavant décrié a été mobilisée. Après avoir réduit le nombre de contrats aidés, le Premier ministre a ainsi été contraint d'en ajouter 100 000 dès le milieu de l'année 2008 ; le même nombre a encore complété les 230 000 prévus dans la loi de finances pour 2009. Premières victimes des retournements de conjoncture, les jeunes devraient bénéficier du développement des contrats de professionnalisation permettant aux entreprises d'embaucher et de former, tout en disposant d'exonérations de charges. Le gouvernement a aussi lancé, dans le cadre du plan « *Espoir banlieues* », le contrat d'autonomie visant à faciliter l'insertion des 18-25 ans. Le contrat de transition professionnelle (CTP) a également été étendu à de nouveaux bassins d'expérimentation et les partenaires sociaux ont été conviés à élaborer un dispositif d'aide aux salariés victimes de licenciements économiques dans les PME.

Tableau 14 : Évolutions de la population active, de l'emploi et du chômage

	<i>(en milliers de personnes)</i>											
	Variations trimestrielles						Variations annuelles ou semestrielle					
	2008 T1	2008 T2	2008 T3	2008 T4	2009 T1	2009 T2	2006	2007	2008	2009 S1		
Population des 15-64 ans	34	28	25	27	31	34	271	205	114	65		
Population des 15-59 ans	-25	-28	-30	-31	-31	-30	12	-73	-114	-62		
Population active	-16	35	-57	130	-5	-12	153	105	93	-17		
dont :												
<i>(a) contribution de la population et du taux d'activité tendanciel</i>	16	14	12	11	10	9	150	92	53	20		
<i>(b) Effets de flexion estimés</i>	9	-1	-4	-8	-16	-20	31	44	-4	-36		
<i>(c) Effets estimés des politiques publiques</i>	2	0	-3	1	1	-1	-6	-6	0	-1		
<i>(d) Autres fluctuations de court terme (résidu)</i>	-43	23	-62	126	0	0	-21	-25	44	0		
Emploi	62	12	-25	-57	-132	-166	315	332	-9	-298-		
<i>Rappel : Emploi en fin de période</i>	58	-34	-16	-97	-167	-166	312	335	-90	-332		
Chômage au sens du BIT	-78	24	-31	187	127	154	-161	-228	102	281		
	Moyenne trimestrielle (en %)											
Taux de chômage BIT	7,2	7,3	7,2	7,8	8,2	8,8	8,4	7,5	7,8	8,8		

La prévision est effectuée ici sur le champ de la France métropolitaine. L'écart avec le taux de chômage dans l'ensemble métropole et Dom est globalement constant, ce dernier étant environ de 0,4 point de pourcentage plus élevé que le taux sur la France métropolitaine.

Source : Note de conjoncture de l'INSEE, mars 2009.

4. Une nouvelle approche de l'insertion

Après la promulgation de la loi le 1^{er} décembre 2008, le revenu de solidarité active (RSA), nouveau dispositif d'aide et de complément de ressources aux personnes en grande précarité et aux travailleurs pauvres⁸³, sera généralisé le 1^{er} juillet 2009. À cette date, il devrait concerner un peu plus de 3,5 millions de personnes, soit beaucoup plus que les 1,13 million de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et les quelque 200 000 personnes percevant l'allocation de parent isolé.

Il aura fallu le soutien du Président de la République pour surmonter les réserves de la majorité au Parlement concernant, non seulement son principe, mais surtout son financement (un peu plus de 1,5 milliard d'euros). Les plus hostiles à toute hausse des prélèvements obligatoires n'ont pas ménagé leurs critiques contre la taxe de 1,1 % sur les revenus financiers qui a été instaurée. Cependant, les catégories aisées échappent à cette taxe, puisqu'elle a été finalement intégrée dans le « *bouclier fiscal* ».

Alors que le chômage progresse rapidement et que les perspectives de retour à l'emploi sont de plus en plus incertaines, ce dispositif peut jouer un rôle d'amortisseur social. Reste à réaliser l'objectif de la réduction de la précarité d'ici à 2012 - une des promesses de campagne du Président de la République - en particulier pour les quelque 8 millions de Français qui vivent sous le seuil de pauvreté, avec des ressources équivalentes à 75 % du Smic.

Cette allocation est, en fait, un complément de revenus pour les bas salaires et les allocataires de certains minima sociaux. Modulable selon les situations et les ressources, la somme envisagée - de l'ordre de 110 euros par mois - garantit qu'un chômeur ou un allocataire du RMI (448 euros pour un célibataire) ne sera pas financièrement perdant s'il retrouve un travail, même à temps partiel. L'aspect réinsertion passe par l'inscription et un suivi personnalisé auprès du Pôle emploi. L'application de la mesure nécessite également la coordination de l'ensemble des services de l'État et des départements chargés de la gestion du RMI. Avant sa généralisation, le RSA a été expérimenté dans 34 départements et auprès de 100 000 bénéficiaires potentiels. Selon une étude réalisée pour le Haut commissariat aux solidarités actives, le taux de retour à l'emploi serait plus élevé pour les personnes intégrées dans le dispositif RSA que pour les bénéficiaires du seul RMI.

⁸³ Cf. Denis Clerc, *La France des travailleurs pauvres*, Grasset et Fasquelle, 2008.

Ce système, qui simplifie le nombre des allocations actuelles, suscite toutefois des réticences : en encourageant la reprise d'activité quelles qu'en soient les conditions, il fait craindre un effet d'aubaine qui conduirait à multiplier les contrats précaires, à temps partiel, de faible durée et mal rémunérés. Le Haut commissariat considère, au contraire, que la formule pourrait faciliter le retour progressif des « *laissés-pour-compte* », chômeurs de longue durée, âgés et sans qualification, notamment dans le secteur des services à la personne.

Compte tenu de l'extension du RSA à plus de 3,5 millions de personnes et de la complexité de sa mise en œuvre, le gouvernement a finalement renoncé à toute application anticipée, pourtant justifiée par l'urgence de la crise. Toutefois, dans le plan de relance de décembre 2008, le Président de la République a, en complément, décidé d'attribuer par anticipation une prime de 200 euros dite « *de solidarité active* », en avril à près de 3,7 millions de personnes ou foyers bénéficiaires du RMI, de minima sociaux ou de l'allocation logement, pour un montant total proche de 800 millions d'euros.

Particulièrement inquiètes des conséquences prévisibles de la crise, des associations préconisent une revalorisation de l'ensemble des minima sociaux qui tiennent compte des hausses des loyers, des charges et de l'énergie constatée en 2008. Bien avant le séisme financier, elles avaient enregistré l'inscription de 100 000 personnes supplémentaires s'ajoutant aux 700 000 bénéficiaires des banques alimentaires, dont un nombre croissant de jeunes en rupture, de familles monoparentales et de travailleurs pauvres. Il est clair que l'instauration du RSA, quand bien même elle peut constituer un filet de sécurité pour un certain nombre de ménages, ne saurait constituer, à elle seule, une réponse adaptée aux dégâts sociaux qui seront engendrés par la récession.

Les chiffres publiés dans le rapport 2009 de la Fondation Abbé Pierre sont, en tout état de cause, révélateurs de l'ampleur de la crise sociale : la France compterait 3,5 millions de personnes non ou mal logées dont 100 000 sans domicile fixe (+ 300 000 en un an) et 6,5 millions en situation de grande fragilité ; le déficit de logements pourrait passer de 800 000 à 900 000 à la fin 2009. Si la loi sur le droit au logement opposable (Dalo) - entrée en vigueur début 2008 - peut être considérée comme une avancée majeure, ses effets sont limités et incertains⁸⁴.

⁸⁴ Sur les six premiers mois d'application, à peine plus de 50 000 demandes ont été enregistrées.

Encadré 6 : La situation en Guadeloupe et dans d'autres collectivités situées outre-mer : une révolte contre la vie chère

À partir du 20 janvier 2009, la **Guadeloupe** a vécu au rythme d'une grève générale initiée par un collectif d'une cinquantaine d'organisations syndicales, politiques et culturelles qui, au nom de la lutte « *contre la vie chère* », a établi un programme comprenant 146 revendications.

Les 115 stations-service de l'île, des écoles, des magasins et des centres commerciaux ont été fermés. Des services publics n'étaient plus assurés, du ramassage des ordures aux transports routiers de voyageurs. Des délestages ont privé d'électricité des abonnés ; des coupures d'eau sont intervenues.

Le cahier de revendications du « *Lyannaj kont pwofitasyon* » (LKP, Collectif contre l'exploitation outrancière) réclamait notamment « *un relèvement immédiat et conséquent d'au moins 200 euros des bas salaires, des retraites et des minima sociaux* », celui du Smic et « *des salaires du secteur privé, des traitements de la fonction publique, du minimum vieillesse, des minima sociaux* », « *un salaire minimum guadeloupéen calculé sur le coût réel de la vie en Guadeloupe* », une « *baisse significative de toutes les taxes et marges sur les produits de première nécessité et les transports* » et « *des taux de la taxe sur les carburants* », la « *suppression de la taxation des produits locaux* », le « *gel des loyers pour une période indéterminée* », « *l'arrêt des saisies immobilières des propriétés des Guadeloupéens et la restitution des biens* ». Une étude récente de Jean Viard du CNRS a montré que le « *panier de la ménagère* » était de 35 % plus cher dans ce territoire qu'en métropole. Plus généralement, les problèmes de la Guadeloupe, comme d'autres DOM-TOM, sont ceux d'une société essentiellement paysanne engagée dans une transition inachevée, projetée dans la mondialisation, les difficultés économiques et sociales et les angoisses sur l'avenir se confondant étroitement.

Le 4 mars 2009, après 44 jours de grève générale, un accord en 165 points a été conclu couvrant tout un ensemble de domaines : pouvoir d'achat, logement, transports, éducation, emploi, services publics, droits syndicaux, aménagement du territoire. Il comporte notamment un accord interprofessionnel sur les salaires du secteur privé entre toutes les organisations syndicales de salariés regroupées au sein du LKP et cinq organisations d'employeurs. Cet accord prévoit que tous les salariés jusqu'à 1,4 SMIC inclus voient leur revenu mensuel augmenter de 200 euros nets par mois, dont 100 euros versé par l'État (au titre d'un « *revenu supplémentaire temporaire d'activité* », RTSA), 50 euros par les collectivités locales (pour les entreprises de 100 salariés et moins) et 50 euros par les entreprises (100 euros pour celles de 100 salariés et plus). Au terme du délai des aides de l'État (36 mois) et des collectivités locales (12 mois), l'augmentation sera intégrée dans la rémunération à la charge de l'employeur. Les parties sont également convenues de demander aux pouvoirs publics l'extension de cet accord (auquel le Medef et la CGPME n'ont pas souscrit). Des négociations de branches ou d'entreprises doivent en principe s'ouvrir dans les trente jours pour les salaires supérieurs à 1,4 SMIC. D'autres mesures prévoient des baisses de prix pour les produits de première nécessité, l'essence, les services bancaires ; les loyers des logements sociaux sont gelés et la taxe d'habitation est réduite.

Des mouvements similaires contre la vie chère se sont développés également à la Martinique, puis à la Réunion. À la **Martinique**, un texte d'accord de « *sortie de crise* » a été signé le 14 mars 2009, après 38 jours de grève générale, qui prévoit également 200 euros d'augmentation des bas salaires, une diminution des prix de 400 articles dans la grande distribution et la poursuite de négociations sur les points non encore réglés.

La situation dans ces territoires appelle non seulement des mesures d'urgence, mais également une écriture plus ambitieuse de la future Loi de développement économique de l'Outre-mer.

II - SOUTIEN DES BANQUES ET RELANCE

Après ses initiatives en faveur d'une concertation européenne et mondiale pour de nouvelles régulations et la mise en œuvre de plans de sauvetage des banques, le gouvernement français a enchaîné des mesures de soutien du système bancaire puis de relance.

A - LES MESURES DE SAUVETAGE DU SYSTÈME BANCAIRE

Les interventions des autorités françaises ont essentiellement porté, d'une part, sur l'octroi de garanties importantes aux banques pour leurs prêts et, d'autre part, sur le renforcement de leurs fonds propres. Les modalités de ces soutiens ont été validées par la Commission européenne, le 30 octobre sur le premier point, les 8 décembre 2008 et 28 janvier 2009 sur le second. À côté de cette action d'ensemble destinée à tous les établissements, l'État s'est fortement engagé dans le soutien ponctuel à Dexia et joue de son influence pour amener le système bancaire à se restructurer (cf. le projet de fusion entre les Caisses d'Épargne et les Banques populaires) :

- le 3 octobre 2008, l'État a participé à l'augmentation du capital de Dexia (1 milliard d'euros) *via* la Société de prise de participation de l'État (SPPE)⁸⁵. Il détient désormais 5,7 % du capital de ce groupe bancaire et dispose d'une minorité de blocage avec les autres investisseurs publics (la Caisse des dépôts et consignations en détient maintenant 17,6 % et la CNP Assurances 3,0 %). Le 8 octobre 2008, un accord intergouvernemental est conclu avec la Belgique et le Luxembourg pour apporter une garantie de 150 milliards d'euros sur les opérations de Dexia. La France s'engage à hauteur de 36,5 %, soit 54,75 milliards d'euros (l'État belge apportant sa garantie pour 60,5 % et le Luxembourg pour 3 %) ;
- adoptée à la mi-octobre selon la procédure d'urgence par le Parlement, une loi de finances rectificative est destinée à assurer le financement de l'économie et restaurer la confiance dans le système bancaire et financier. D'une part, elle vise à permettre aux établissements de crédit d'améliorer le refinancement à moyen terme de leurs activités en obtenant des prêts (à des conditions commerciales normales et gagés par des actifs de bonne qualité)

⁸⁵ Au total, Dexia a levé près de 6,4 milliards d'euros. Les autres participants à cette recapitalisation ont été l'État fédéral belge (1 milliard d'euros), les trois régions belges (1 milliard), les actionnaires institutionnels belges (1 milliard), la Caisse des dépôts et consignations et CNP Assurances (2 milliards) ainsi que l'État luxembourgeois (376 millions d'euros d'obligations convertibles).

octroyés par une Société française de refinancement de l'économie⁸⁶ (34 % du capital détenu par l'État avec droit de veto et 66 % par les banques⁸⁷), bénéficiant de la garantie de l'État : cette garantie de l'État est accordée jusqu'au 31 décembre 2009 dans la limite globale de 320 milliards d'euros⁸⁸ (incluant les 55 consacrés à Dexia). D'autre part, elle vise à renforcer les fonds propres des organismes financiers établis en France et, le cas échéant, à intervenir en capital dans une banque en difficulté, par l'octroi de la garantie de l'État aux émissions de la SPPE : 40 milliards sont prévus pour ces mesures de recapitalisation. Ces mesures sont présentées comme ne devant pas avoir d'incidence directe sur le budget de l'État, les sommes susceptibles d'être engagées augmentent la dette publique, mais le gouvernement avance l'idée qu'elles seront remboursées avec un différentiel d'intérêt. En contrepartie, les banques se sont engagées à maintenir un rythme de 3 à 4 % de progression annuelle de leur encours de crédits à l'économie (entreprises et ménages) ainsi que sur des règles « éthiques » (concernant notamment la rémunération des dirigeants) ;

- l'aide en fonds propres aux banques, après accord de la Commission européenne, a pris la forme de prêts accordés par l'État, rémunérés à un taux annuel de l'ordre de 8 %. Une première aide a été accordée en décembre pour un total de 10,5 milliards d'euros⁸⁹. Une deuxième aide du même montant (plus 500 millions d'euros pour éponger les dettes et faciliter le rapprochement Caisse d'Épargne-Banques populaires) a été annoncée en janvier, ce qui porte à 21,5 milliards d'euros l'aide publique en fonds propres pour le secteur bancaire (c'est d'ailleurs la limite qui avait été fixée par la Commission européenne dans sa décision du 8 décembre 2008 qui « *autorise le régime français de renforcement des fonds propres de certains établissements de crédit* », simplement augmentée de 0,5 milliard d'euros dans sa décision du 28 janvier 2009). Pour éviter d'avoir à souscrire de vraies actions avec droits de vote associés, l'État a

⁸⁶ Cette Société française de refinancement de l'économie, finalement devenue la Société de financement de l'économie française (SFEF) a procédé sans difficultés le 13 novembre 2008, à une première émission obligataire à trois ans bénéficiant de la garantie de l'État (et donc de la note maximale AAA de la part des agences de notation pour un montant de 5 milliards d'euros. Une seconde émission, à deux ans cette fois, a ensuite eu lieu le 1^{er} décembre pour un montant de 6 milliards. Ces deux opérations font partie d'un premier objectif fixé à 25 milliards à l'horizon d'avril 2009 (validé par la Commission européenne le 31 octobre 2008).

⁸⁷ Sept banques (Banques populaires, BNP Paribas, Caisses d'épargne, Crédit Agricole, Crédit mutuel, HSBC France, et Société Générale) disposant chacune de 9,43 % du capital.

⁸⁸ À titre de comparaison, un point de PIB représente 20 milliards d'euros.

⁸⁹ Le montant étant calculé, non en fonction des besoins constatés, mais du poids dans l'économie : 3 milliards pour le Crédit Agricole, 2,55 pour BNP Paribas, 1,7 pour la Société Générale, 1,2 pour le Crédit mutuel, 1,1 pour les Caisses d'épargne et 0,95 pour les Banques populaires.

souscrit, par l'intermédiaire de la SPPE, des « *titres super subordonnés* », instruments financiers plus proches des obligations que des actions⁹⁰.

Les modalités retenues pour le sauvetage des banques en France font que l'État ne dispose, à la différence d'autres pays, d'aucun droit de vote dans l'administration des banques (sauf pour Dexia). Il a désigné un « *médiateur du crédit* » chargé d'intervenir pour résoudre, au cas par cas, les problèmes que pourraient rencontrer les demandeurs de crédit en difficulté. Par ailleurs, le gouvernement a demandé que les dirigeants des banques aidées renoncent à leur bonus (la question de la distribution de dividendes étant laissée de côté)⁹¹ et, parallèlement, un « *code d'éthique* » est en élaboration pour encadrer la rémunération des « *traders* ».

Malgré ces mesures de soutien et la situation relativement favorable des banques françaises par rapport à leurs concurrents étrangers, il semble que persistent de sérieuses difficultés dans la distribution de crédits. La Banque de France indique ainsi⁹² qu'en février 2009, les crédits aux sociétés non financières ont continué à ralentir (avec un taux de croissance brut en rythme annuel de + 8 % contre + 15 % au début de l'année 2008). Ce ralentissement concerne aussi les ménages (+ 5,7 % contre + 10,9 % en février 2008, la modération étant particulièrement sensible pour les prêts à l'habitat qui constituent les trois-quarts des crédits sollicités par les particuliers). Parallèlement, les crédits au secteur financier ont continué, quant à eux, à se contracter fortement (- 17,1 %).

Malgré le dispositif de complément d'assurance-crédit (CAP) mobilisable depuis décembre 2008, les entreprises se plaignent du retrait des assureurs de certains secteurs : automobile, transport, textile, BTP. Mais les assureurs soulignent eux-mêmes la montée de leurs charges avec la croissance des défaillances par rapport à leurs fonds disponibles. Le médiateur du crédit, René Ricol, estime sans doute nécessaire un dispositif d'aide beaucoup plus « *radical* ».

⁹⁰ Mais, pour le deuxième apport, les banques établies en France pourraient cependant opter pour des « *actions de préférence* » (à dividende prioritaire mais toujours sans droit de vote) qui présentent l'avantage de renforcer la partie la plus « *dure* » des fonds propres (dite « *Core tier one* ») sans diluer pour autant le capital. En ce qui concerne le groupe Caisse d'épargne - Banques populaires, l'État apportera au nouvel organe central du futur deuxième groupe bancaire français un montant total de fonds propres (actions de préférence sans droit de vote et titres super-subordonnés) évalué aujourd'hui à un maximum de 5 milliards d'euros. Les actions de préférence seront, dans certaines conditions après une période de trois à cinq ans, convertibles en actions ordinaires, ce qui conduira l'État à en détenir jusqu'à 20 %.

⁹¹ Plus généralement, la question est venue dans le débat public de la rémunération des dirigeants (bonus, stocks-options...) des entreprises bancaires ou industrielles, notamment pour celles bénéficiant d'aides de l'État.

⁹² Stat Info, « *Les crédits au secteur privé - France - février 2009* », 26 mars 2009.

B - LES MESURES DE RELANCE

Présenté à Douai le 4 décembre 2008 par Nicolas Sarkozy et précisé le 2 février 2009 par le Premier ministre, « *le plan de relance* » de l'économie française vient compléter un ensemble de mesures déjà prises ou annoncées.

1. Les mesures de soutien de l'activité préalables au plan de relance

Outre le plan de soutien au secteur bancaire, ces premières mesures ont porté principalement sur des opérations en capital :

- un soutien au financement des PME d'un montant de 22 milliards d'euros a été mis en place. 17 milliards sont issus du déblocage d'une partie de l'épargne collectée par la Caisse des dépôts sur les livrets d'épargne, ce qui n'est pas sans soulever des inquiétudes quant au financement du logement social⁹³. Ce dispositif s'accompagne d'une extension de la capacité de garantie de la part d'OSEO à hauteur de 5 milliards d'euros ;
- un fonds d'investissement stratégique, présenté comme un « *fonds souverain à la française* », dont le capital serait porté à 20 milliards⁹⁴ d'ici fin 2009, a également été créé. Il est destiné à prendre des participations dans des entreprises. Ses investissements seraient orientés notamment vers des sociétés de taille moyenne, en bonne santé financière, innovantes, rencontrant des difficultés pour se financer sur les marchés, cibles potentielles d'acquisitions « *hostiles* » ou considérées comme stratégiques (aéronautique, secteurs de haute technologie, automobile...). Il est financé au moyen de l'émission de 5 milliards d'euros de dette publique et de prises de participation de la caisse des dépôts et de l'État (à hauteur de 3 milliards pour ce dernier en 2009) ;
- par ailleurs, 5 milliards d'euros issus de l'épargne centralisée à la caisse des dépôts sont disponibles pour les collectivités locales directement auprès d'elle (pour 2,5 milliards) ou de banques qui lui sont liées (2,5 milliards).

Ces mesures sont complétées par des dispositifs destinés :

- à améliorer la situation de trésorerie des entreprises par un allongement du délai des cotisations Unedic pour les PME et notamment les TPE ;
- à soutenir l'investissement par l'exemption de taxe professionnelle sur les investissements réalisés en 2009 (1 milliard d'euros en 2011) ;

⁹³ D'autant que la diminution du taux de rémunération du livret A peut conduire à une diminution des dépôts.

⁹⁴ Par comparaison, le fonds souverain le plus important, ADIA (des Émirats arabes unis), gère plus de 600 milliards de dollars.

- à soutenir le secteur du logement par le financement par une filiale de la caisse des dépôts de 30 000 logements programmés par les promoteurs privés (1,5 milliard d'euros) ;
- à la création de 100 000 emplois aidés supplémentaires (1,1 milliard d'euros) ;
- à soutenir la recherche sur le véhicule propre (400 millions d'euros sur trois ans).

2. Le « plan de relance » de décembre 2008

Ces premières mesures ont été complétées le 4 décembre par un plan de relance d'un montant de 26 milliards d'euros (1,3 % du PIB), se déclinant en six grands types d'interventions :

- remboursement accéléré (dès janvier 2009) de créances détenues par les entreprises sur l'État (versement anticipé du crédit d'impôt recherche, remboursements de TVA selon un rythme mensuel et non plus trimestriel, anticipations du remboursement des excédents d'acomptes de l'impôt sur les sociétés, accroissement de l'acompte versé pour les marchés publics...) pour un montant de 11,6 milliards d'euros. Par ailleurs, les entreprises bénéficieront d'un amortissement accéléré des investissements réalisés en 2009. Ces mesures permettront certes d'améliorer la situation financière des entreprises et de limiter la montée du nombre de défaillances mais risquent de n'avoir qu'un effet marginal sur les choix réellement effectués par les entreprises ;
- accélération d'investissements publics initialement programmés à partir de 2010 pour un montant de 10,5 milliards d'euros. Ces investissements additionnels seront financés à la fois par l'État, les grandes entreprises publiques (4 milliards chacun) et au moyen d'un soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales (2,5 milliards) par l'intermédiaire d'une avance du versement du fonds de compensation de la TVA. Les investissements de l'État sont orientés à hauteur de 1,1 milliard vers les infrastructures et les équipements structurants, de 730 millions vers l'enseignement supérieur et la recherche, de 1,5 milliard en faveur de l'équipement de défense et de sécurité et de 620 millions à destination de travaux d'entretien et de rénovation du patrimoine de l'État. Sur les 4 milliards d'investissement public prévus par l'État, seuls 2,7 milliards font l'objet de crédits de paiement pour 2009. L'effort additionnel d'investissement des entreprises publiques représente un accroissement de 35 % de ce type de dépenses. Il consiste également, en partie, en une anticipation de dépenses d'investissement prévues dans un cadre pluriannuel. Cet effort est orienté vers la modernisation

et le développement de leurs infrastructures notamment de réseaux et serait financé sur fonds propres ;

- des dispositifs sectoriels pour un montant total de 2 milliards d'euros : prime à la casse automobile pour 200 millions, refinancement facilité des organismes de crédit automobile, soutien au logement *via* l'extension du prêt à taux zéro, programme de 70 000 logements sociaux supplémentaires, accélération des opérations de rénovation urbaine ;
- le soutien de l'emploi passe par l'exonération temporaire de cotisations au niveau du SMIC pour l'emploi de salariés dans les TPE (moins de 10 salariés) et par une dotation supplémentaire de 500 millions au financement des politiques de l'emploi. Cette dernière mesure est orientée vers l'accompagnement des salariés licenciés économiques et le soutien d'actions de formation, soit un montant total d'environ 1,2 milliard ;
- le soutien aux ménages passe, en anticipation de la mise en œuvre du RSA, par le versement d'une prime aux 3,8 millions de ménages bénéficiant des aides au logement, du RMI ou de l'API, pour un montant de 760 millions ;
- enfin, sont incluses des mesures de simplification des procédures de la commande publique.

Le chiffrage de ce plan est sujet à caution : il comporte (pour 11,5 milliards d'euros) des mesures de simple anticipation pour favoriser la trésorerie des entreprises et d'autres qui ne font que confirmer des décisions antérieures. En même temps le projet de loi de finances rectificatif pour 2008 procède à des annulations de crédit de près de 3 milliards, touchant notamment des secteurs déclarés prioritaires dans le plan (enseignement supérieur et recherche, écologie et aménagement durable, logement).

L'incidence directe du plan de relance sur le budget de l'État est estimée à 19 milliards d'euros sur l'année 2009. Le déficit budgétaire de l'État serait ainsi porté à 86,5 milliards d'euros, soit 4,4 % du PIB pour l'ensemble des administrations publiques.

Au total, l'impact macroéconomique de l'ensemble des mesures du plan de relance est officiellement attendu à hauteur de 0,6 point de PIB pour 2009. Si l'on estime, d'une part, que seule une part des crédits prévus pour le financement de l'investissement des collectivités locales (5 milliards sur 8 selon l'OFCE) et pour le doublement des prêts à taux zéro sera effectivement utilisée courant 2009 et, d'autre part, que les investissements de l'État seraient réalisés à hauteur des crédits de paiement prévus pour 2009, l'impulsion sur la croissance pourrait être un peu moindre.

Le plan vise donc pour l'essentiel à soutenir le financement des entreprises et à augmenter les plans d'investissements publics (y compris ceux des collectivités territoriales). Le renforcement des politiques de l'emploi est notamment réalisé par de nouveaux allègements de cotisations patronales, s'ajoutant au dispositif déjà complexe et coûteux d'aide à l'emploi non qualifié. Le soutien à la consommation, dont les effets pourraient être plus immédiats sur la conjoncture, est particulièrement limité. Le gouvernement a fait le choix de soutenir prioritairement l'investissement.

3. De nouvelles mesures de relance en février 2009

Depuis le plan de relance, de nouvelles mesures ont été annoncées.

Il s'agit d'abord d'aides aux secteurs automobiles et aéronautiques.

L'effort en faveur de l'industrie automobile se traduit par un soutien de 6,5 milliards d'euros sous forme de prêts participatifs sur 5 ans à un taux préférentiel - environ 6 à 7 % au lieu de 11 à 12 % consentis actuellement par les banques - moyennement l'engagement de ne pas procéder à des délocalisations ainsi que des assurances sur les rémunérations des dirigeants et des actionnaires. Ces prêts sont destinés à contribuer au financement des programmes de développement de véhicules plus propres. Cette somme - intégrée dans le projet de loi de finances rectificative présenté le 4 mars 2009 - devait être répartie en 3 milliards chacun pour Renault et pour PSA Peugeot-Citroën et 500 millions pour Renault-Trucks, filiale du groupe Volvo qui a cependant refusé cette aide, estimant les conditions posées trop drastiques. S'y ajoutent le financement de 150 millions de prêts bonifiés pour soutenir l'innovation et le développement de véhicules « *décarbonés* » et une subvention de 240 millions à Oseo afin que cet organisme puisse garantir 1 milliard de prêts supplémentaires aux sous-traitants du secteur.

À également été annoncé le déblocage de 5 milliards d'euros pour aider au développement des ventes de l'avionneur européenne Airbus confronté aux réticences des banques. Cette aide devrait être injectée par la Société de financement de l'économie française (SFEF, cf. *supra*). Le dispositif supposerait cependant que les concours mis à la disposition des banques par la SFEF soient « *fléchés* » alors que cet organisme ne peut, en principe, leur imposer d'affectation spécifique sous peine de contrevenir aux règles européennes en matière de concurrence.

Les « *mesures exceptionnelles de solidarité et de soutien à l'activité* » annoncées par le Président de la République le 5 février 2009 ont été précisées le 18 février lors de la rencontre avec les partenaires sociaux. Ce « *volet social* » de la relance porte sur un montant total de **2,6 milliards** d'euros (soit le dixième du plan de relance). Ces mesures se répartissent ainsi :

- 1,1 milliard est consacré à la réduction provisoire - cette année - des 2/3 de l'impôt sur le revenu pour les 4 millions de ménages se situant dans la première tranche d'imposition (le paiement du deuxième

acompte d'impôt de mai 2009 sera supprimé ainsi que les mensualités à compter du mois de mai). 2 millions de foyers dont les revenus atteignent la deuxième tranche verront également leur impôt diminuer ;

- 0,7 milliard assureront le financement, pour les ménages aux revenus modestes, d'une part, d'une prime de 150 euros à 3 millions de familles ayant des enfants scolarisés et, d'autre part, de bons d'achats de services à la personne à raison de 200 euros par foyer ;
- d'autres mesures concernent les chômeurs : prime à ceux qui ont travaillé 2 à 4 mois sur les 28 derniers mois⁹⁵ ; amélioration de l'indemnisation du chômage partiel⁹⁶ (sans précision claire sur son financement, le patronat étant réticent sur sa participation). 0,8 milliard sera destiné à un « *fonds d'investissement social* » mis en place avec les partenaires sociaux pour mieux coordonner les efforts en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle et pour améliorer l'indemnisation du chômage ou de l'activité partielle⁹⁷.

Le Président de la République a également proposé le 5 février la suppression de la taxe professionnelle⁹⁸ en 2010 - du moins pour la part correspondant aux investissements productifs - qui pourrait être remplacée par une « *taxe carbone* » renchérisant l'utilisation de l'énergie : la question qui se pose est alors de savoir, non seulement comment serait compensé le manque à gagner pour les collectivités locales, mais également si les consommateurs auraient à supporter le poids de cette taxe qui viendrait en substitution d'une taxe payée par les entreprises.

⁹⁵ Cette mesure était initialement envisagée uniquement pour les jeunes.

⁹⁶ S'inspirant de la mesure prise pour l'automobile, où seul l'État est mis à contribution.

⁹⁷ Il ne s'agit ici que d'un financement partiel, et la question est de savoir comment aboutir aux 3 milliards qui semblent nécessaires.

⁹⁸ La taxe professionnelle constitue aujourd'hui une recette de l'ordre de 29,4 milliards d'euros pour les collectivités territoriales et les chambres consulaires dont 24,8 milliards pèsent sur les entreprises, le solde étant supporté par l'État. La suppression de la taxe sur la totalité des investissements productifs annoncée par le Président de la République correspondrait à un allègement d'environ 11,4 milliards de la charge des entreprises à terme, soit 8 milliards une fois pris en compte l'impôt sur les sociétés. Le Premier ministre a indiqué qu'après cette suppression, les entreprises garderaient toujours un lien fort avec les territoires où elles sont implantées en s'acquittant de taxes qui seront assises sur des valeurs foncières. La cotisation minimale resterait calculée en fonction de la valeur ajoutée, qui assure que le poids de l'impôt est fonction de la situation économique de l'entreprise. La réforme devrait répondre ainsi à l'objectif de « *rétablir la compétitivité des entreprises françaises en supprimant un impôt unique en Europe pesant spécifiquement sur leur outil de production* ». Pour les collectivités locales, la suppression de la taxe professionnelle sur les investissements se traduirait naturellement par une lourde perte de recettes. Celle-ci serait compensée selon des modalités qui seraient arrêtées après que le comité sur la réforme des administrations locales aura remis ses propositions, en tenant compte des propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur.

Le Président de la République a annoncé le 24 mars à Saint-Quentin un plan d'urgence pour les jeunes visant notamment à doubler les formations en alternance. Ce plan, préparé par Martin Hirsch, Haut-commissaire à la jeunesse, pourrait porter sur 1,5 milliard d'euros (qui pourraient être remboursés ultérieurement par diminution des allègements de cotisations des entreprises) et - pour les embauches espérées dans la restauration - serait financé par les économies résultant de la diminution de la TVA.

Encadré 7 : Le plan de relance et l'Outre-mer

La plupart des mesures du plan de relance s'appliquent aux collectivités territoriales d'Outre-mer mais, par ailleurs, des crédits leurs sont alloués spécialement pour des sujets qui leur sont propres. C'est ainsi que :

- le **Fonds exceptionnel d'investissement (FEI)**, créé dans le cadre du projet de loi pour le développement économique Outre-mer et qui devait initialement débiter au cours du second semestre 2009, voit son action anticipée dès le début de l'année, notamment dans les domaines du développement durable, de la gestion des risques naturels, du désenclavement des territoires et de l'équipement public de proximité. Son enveloppe initiale de 40 millions d'euros a été abondée en février 2009 à hauteur de 75 millions d'euros ;
- Une accélération du financement d'opérations déjà engagées dans le cadre des projets État-régions sera rendue possible par l'inscription de 60 millions d'euros sur le budget de la mission Outre-mer pour résorber rapidement certains retards de paiement, au bénéfice notamment de Mayotte (21,6 millions d'euros, de la Nouvelle-Calédonie (17,2 millions), de la Guyane (10 millions), de la Réunion (5,8 millions) et de Wallis-et-Futuna (3,3 millions).

Au total, les mesures générales de relance applicables à l'Outre-mer et les dispositions spécifiques rappelées ci-dessus se traduiraient par un investissement de l'État d'un montant de près de 200 millions d'euros dans les différentes collectivités (40,3 millions d'euros pour la Guyane, 30 millions pour la Guadeloupe, 27 millions pour la Martinique, 17,3 millions pour la Polynésie Française, 15,4 millions pour Mayotte, 10,6 millions pour la Nouvelle-Calédonie, 10,3 millions pour Saint Martin, 3,9 millions pour Wallis-et-Futuna, 3,5 millions pour Saint Pierre et Miquelon, 3 millions pour les Terres australes et antarctiques françaises et 2,1 millions pour Saint Barthélemy).

III - LES DÉFIS À RELEVER

A - CONCILIER POLITIQUE CONTRA-CYCLIQUE ET RELÈVEMENT DE LA CROISSANCE POTENTIELLE

Un premier enjeu est de concilier politique contra-cyclique - et donc actuellement soutien de la conjoncture - et relèvement de la croissance potentielle. Ce double objectif est difficile à atteindre en premier lieu du fait de la faiblesse des marges de manœuvre : déficit commercial, montée du déficit et de la dette publique. Certaines des mesures prises pour encourager l'effort de recherche des entreprises, le financement des PME ou la création d'entreprises, peuvent cependant contribuer à y répondre.

Mais la première mesure phare du quinquennat, la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) du 21 août 2007, combinant détaxation des heures supplémentaires et allègements fiscaux ciblés sur les plus aisés qui devrait « *doper* » la machine économique, est coûteuse (14 milliards d'euros en année pleine) et prive les pouvoirs publics de marges de manœuvre budgétaires pour d'éventuelles autres mesures. La détaxation des heures supplémentaires apparaît comme un nouveau « *détricotage* » des lois sur la réduction du temps de travail. Elle permet d'améliorer le pouvoir d'achat de ceux qui ont déjà un emploi et à qui sont proposées des heures supplémentaires⁹⁹ mais elle joue au détriment des embauches. Ce deuxième effet joue à plein, de manière pro-cyclique, dans la conjoncture récessive actuelle, et contribue à la montée du chômage. L'addition de nouveaux allègements de cotisations peut renforcer la trappe à bas salaires et les conditions de mise en œuvre du RSA peuvent encourager le travail à temps partiel.

L'essentiel des mesures de relance porte actuellement sur l'investissement. Les investissements en infrastructures sont bienvenus, car ils peuvent améliorer le potentiel de croissance, mais leur réalisation demande un certain délai. Les mesures de relance de l'investissement privé ne peuvent être vraiment efficaces que si ses débouchés sont garantis par le pouvoir d'achat et le rétablissement de la confiance. Cela suppose des mesures pour soutenir l'emploi et le pouvoir d'achat notamment des catégories les plus faibles. Certains demandent de revenir sur la loi TEPA et son « *paquet fiscal* » afin de permettre le financement d'autres mesures.

C'est la raison pour laquelle des voix s'élèvent pour souhaiter une relance plus équilibrée, s'appuyant sur « *deux jambes* » et conjuguant politique d'offre et politique de demande. Un argument pour privilégier l'investissement et non la consommation est le souci de limiter l'impact de la relance sur l'équilibre extérieur. On peut souligner que le contenu en importations des investissements peut également être non négligeable : si c'est moins le cas pour les investissements dans le BTP, c'est certainement celui des investissements en machines et équipements où la France est peu compétitive. Le contenu en importations de certaines consommations peut en revanche être relativement faible : c'est la raison pour laquelle, par exemple, la commission européenne avait recommandé des allègements de TVA « *ciblés* », en même temps qu'elle avait préconisé une coordination des mesures au niveau européen. La baisse - autorisée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne - à 5,5 % du taux de TVA pour la restauration correspond à la réalisation d'une vieille promesse mais n'entre pas véritablement dans la catégorie de ces hausses ciblées pour améliorer le pouvoir d'achat. D'un coût

⁹⁹ Les enquêtes trimestrielles conduites par la DARES dans les entreprises de 10 salariés ou plus des secteurs concurrentiels montrent une forte progression, de 35,8 % sur un an au troisième trimestre 2008, du nombre d'heures supplémentaires par salarié à temps complet depuis la mise en place du dispositif de la loi TEPA.

estimé à 2,5 milliards d'euros, son efficacité dépendra des comportements des restaurateurs en termes d'emploi et de prix.

Encadré 8 : Les mesures et le coût de la loi TEPA

La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite loi TEPA) comprend principalement les mesures suivantes qui auront coûté aux finances publiques (État et sécurité sociale) - d'après un rapport remis en mars 2009 à l'Assemblée nationale - **7,7 milliards d'euros en 2008** :

- **Heures supplémentaires** (4,3 milliards d'euros) : l'exonération fiscale des heures supplémentaires est appliquée depuis le 1^{er} octobre 2007 à l'ensemble des salariés, y compris ceux travaillant à temps partiel. Ces heures sont payées 25 % de plus que l'heure normale. Les salariés ne paient ni cotisations ni impôt sur cette rémunération, les entreprises bénéficiant d'une réduction forfaitaire de cotisation ;

- **Droits de succession** (2 milliards d'euros) : 95 % des successions en ligne directe sont désormais exonérées de droits de mutation. L'abattement sur les donations et successions dont bénéficie chaque enfant est passée de 50 000 à 15 150 euros. Les droits de succession ont été supprimés pour le conjoint survivant ou le partenaire lié au défunt par un PACS. Les dons au profit d'un enfant, petit enfant ou arrière petit enfant sont exonérés de droits dans la limite de 20 000 euros par bénéficiaire ;

- **Impôt de solidarité sur la fortune** (648 millions d'euros) : les ménages peuvent déduire de leur ISF 75 % des sommes investies dans les PME et dans les organismes d'intérêt général dans la limite de 50 000 euros par an ;

- **Bouclier fiscal** (458 millions d'euros) : Le droit à restitution des impositions passe de 60 % à 50 % des revenus qui sont élargis à la CSG et à la CRDS ;

- **Déductibilité des intérêts d'emprunt** (250 millions d'euros) : le crédit d'impôt sur l'achat de la résidence principale représente 20 % des intérêts d'emprunt dans la limite d'un plafond annuel (3 750 euros pour un célibataire, 7 500 euros pour un couple sans enfant) pendant les cinq premières années du prêt ;

- **Jeunes** (40 millions d'euros) : les moins de 26 ans qui travaillent tout en poursuivant des études sont exonérés d'impôt sur le revenu dans la limite de 3 fois le Smic.

*

Au 12 février 2009, **les restitutions au titre du bouclier fiscal** ont concerné 13 998 personnes. 59,5 % des bénéficiaires (8 338 personnes) ne sont pas redevables de l'impôt sur la fortune (ISF) et ont reçu 1 % du montant total des restitutions (580 euros par personne en moyenne). À l'opposé, 6 % des bénéficiaires (834 personnes), disposant d'un patrimoine supérieur à 15,5 millions d'euros, ont obtenu 67 % du total des restitutions pour un montant moyen de 368 000 euros par personne.

Sans revenir sur le soutien aux investissements qui peuvent conforter la croissance potentielle et armer notre pays pour le moment de la reprise, on peut envisager que de nouvelles mesures de relance permettent de rapprocher la perspective de cette reprise, dont l'équilibre entre soutien de la demande et soutien de l'offre soit différent.

En particulier, le soutien du pouvoir d'achat, notamment des catégories les plus fragiles, est nécessaire à la fois pour soutenir la demande (d'autant que la propension à consommer de ces catégories est plus forte) et **pour consolider la cohésion sociale**. Ce soutien pourrait notamment passer par le relèvement des minima salariaux et sociaux.

Deux exigences sont en effet complémentaires. D'une part, agir de façon combinée sur l'offre et la demande¹⁰⁰. D'autre part, conjuguer des mesures à effet immédiat et des mesures améliorant la croissance potentielle (certaines dépenses d'investissement public peuvent être efficaces sous ces deux aspects).

Dans tous les cas, l'équilibre de la relance dans tel pays (ici, la France) sera d'autant plus assuré qu'il sera cohérent avec celui des plans mis en œuvre dans l'ensemble de l'UE¹⁰¹. Et, au-delà, la recherche de son équilibre extérieur passe par une amélioration de la compétitivité de la France, qui doit améliorer ses spécialisations dans des secteurs porteurs, quitte à mener des actions qui risquent temporairement de renforcer son déficit.

¹⁰⁰ Même si cet équilibre peut être différent selon les pays, les économies anglo-saxonnes par exemple devant d'autant plus soutenir la demande qu'elles ne disposent d'un filet de protection sociale analogue à celui des pays de l'Europe continentale et notamment du Nord de l'Europe.

¹⁰¹ De ce point de vue, la présentation de plans de soutien tels que celui pour le secteur de l'automobile, assortie de la dénonciation des localisations dans les pays est-européens et de mesures privilégiant les seuls sous-traitants nationaux, est dénoncée par nos partenaires européens, en premier lieu la République tchèque.

Tableau 15 : Les barèmes des minima sociaux

(Montants mensuels maximums au 1^{er} janvier)

	2007 (en euros)	2008 (en euros)	2008/2007 (en %)	2009 (en euros)	2009/2008 (en %)
Revenu minimum d'insertion (RMI)					
Isolé(e) sans enfant	440,86	447,91	1,60	454,63	1,50
Isolé(e) avec 1 enfant	661,29	671,87	1,60	681,95	1,50
Isolé(e) avec 2 enfants	793,55	806,24	1,60	818,34	1,50
Couple sans enfant	661,29	671,87	1,60	681,95	1,50
Couple avec 1 enfant	793,55	806,24	1,60	818,34	1,50
Couple avec 2 enfants	925,81	940,62	1,60	954,72	1,50
Enfant supplémentaire (à partir du 3 ^{ème})	176,34	179,16	1,60	181,85	1,50
Forfait logement déductible du RMI					
Personne seule	52,90	53,75	1,60	54,56	1,50
2 personnes	105,81	107,50	1,60	109,11	1,50
3 personnes et plus	130,94	133,03	1,60	135,03	1,50
Allocation parent isolé (API)					
Femme enceinte	561,18	566,79	1,00	583,80	3,00
Isolé avec 1 enfant	748,24	755,72	1,00	778,40	3,00
Enfant supplémentaire	187,06	188,93	1,00	194,60	3,00
Allocation de solidarité spécifique (ASS)					
Taux normal	441,35	448,34	1,60	455,03	1,50
Taux majoré	633,58	643,62	1,60	653,35	1,50
Allocation équivalent retraite					
	952,65	967,86	1,60	982,46	1,50
Allocation temporaire d'attente, allocation d'insertion					
	310,86	315,73	1,60	320,59	1,50
Allocation aux adultes handicapés (AAH)					
Personne seule	621,27	628,10	1,10	652,60	3,90
Complément d'AAH	99,40	100,50	1,10	100,50	--
Majoration pour la vie autonome	103,63	104,77	1,10	104,77	--
Allocation de solidarité aux personnes âgées, Allocations supplémentaires vieillesse et d'invalidité					
Personne seule	621,27	628,10	1,10	633,13	0,80
Couple	1 114,51	1 126,77	1,10	1 135,79	0,80
Allocation veuvage					
	549,07	555,10	1,10	559,54	0,80

Le RMI et l'API seront intégrés au RSA à compter du 1^{er} juin 2009. Aujourd'hui, les allocataires du RMI, de l'API et de l'ASS ont droit à une prime de 1000 euros après une activité de 4 mois consécutifs (et au moins 78 heures par mois pour les salariés).

Une prime exceptionnelle a été versée aux bénéficiaires du RMI et de l'ASS pour compenser le retard sur l'évolution réelle des prix en 2008. Elle a été versée à la fin du mois de novembre 2008 en plus de la prime de Noël qui existe depuis 1998. Pour une personne seule au RMI, cette prime exceptionnelle se traduira par un versement de 220 euros, soit une augmentation de la prime de Noël de 67,55 euros par rapport à décembre 2007.

Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

Il est impératif que les mesures sectorielles de relance soient élaborées dans l'optique d'une stratégie de reconquête des marchés et d'amélioration de la compétitivité (compétitivité-coût mais surtout hors prix) s'appuyant sur la recherche-développement et les innovations de procédés comme de produits. On retrouve ici l'exigence maintes fois affirmée d'un accroissement réel de l'investissement en R&D des entreprises, notamment privées. Le bilan du crédit d'impôt-recherche - y compris après sa réforme¹⁰² - reste mitigé. Les appels au soutien des « *start-up* » sont démentis par les faits : les aides publiques aux PME ont été surtout orientées vers les ETI (entreprises de taille intermédiaire), au détriment des « *jeunes pousses* »¹⁰³.

Il faut noter que le gouvernement a pris des mesures complémentaires de celles mises en œuvre au niveau européen (cf. *supra*), et s'ajoutant à des dispositions antérieures (dispense de l'ISF pour les investissements dans les fonds propres des PME, réduction des délais de paiement) : 22 milliards de financement (dont 5 milliards dédiés par Oséo) en sus des 30 milliards alloués par la BEI, désignation de parrains PME au sein des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)... Un nouveau statut de l'auto-entrepreneur est entré en vigueur en janvier 2009.

L'augmentation de l'aide à la recherche aux entreprises ne s'est pas traduite par une amélioration de leur investissement en RD. Se pose alors la question de préciser la conditionnalité de ces aides, ainsi que l'amélioration du financement de base des laboratoires et organismes de recherche publique (pour lesquels les augmentations ne portent que sur la recherche sur projets spécifiques). De même, se pose la question d'une relance plus soutenue¹⁰⁴ - en veillant à une meilleure implication des PME - du soutien des pôles de compétitivité¹⁰⁵.

B - LA « CROISSANCE VERTE », UNE OPPORTUNITÉ ET NON UNE CONTRAINTE FACE À LA CRISE

Une autre exigence est en effet celle d'une réponse à la hauteur des défis environnementaux (alors qu'il est au contraire envisagé de revoir à la baisse les engagements déjà insuffisants du Grenelle de l'environnement).

Agir sans tarder pour aller vers une « *croissance plus verte* » va dans le sens d'un soutien de l'activité permettant à la fois de relancer l'emploi et le pouvoir d'achat, et de contribuer à un rééquilibrage des échanges extérieurs. Des études récentes ont montré l'ampleur des créations d'activités nouvelles et donc

¹⁰² Voir *Les effets économiques de la réforme du crédit d'impôt recherche de 2008*, Trésor-Eco, n°50, janvier 2009.

¹⁰³ La distribution des aides par Oséo à ces dernières (sous forme d'avances remboursables) chute de 60 % entre 2008 et 2009 pour passer à un niveau inférieur à celui de 2007.

¹⁰⁴ Le 8^{ème} appel d'offre vient d'être lancé.

¹⁰⁵ Cf. *Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale* (rapporteur André Marcon), JO avis et rapport du Conseil économique et social n°2008-24, publié le 16 juillet 2008.

d'emplois (notamment qualifiés) qui seraient susceptibles d'être engendrées par la recherche d'un développement plus durable. Les investissements du Grenelle génèreraient de la croissance dès le court terme dans des secteurs à forte intensité de main d'œuvre et peu délocalisables : 0,8 point de PIB et près de 500 000 emplois¹⁰⁶.

Il serait souhaitable que l'ensemble des aides à un secteur en difficulté comme l'automobile soit conditionné aux efforts nécessaires pour le développement de véhicules plus « *propres* »¹⁰⁷. De même, il paraît nécessaire de rééquilibrer dans le plan de relance les parts respectives des transports en commun et de la construction d'autoroutes.

Un aspect important de la mise en œuvre d'un véritable développement durable est l'habitat. De nombreux emplois peuvent être rapidement créés si - parallèlement à la construction de logements nouveaux - est encouragée la rénovation de logements anciens, avec pour objectif dans les deux cas d'économiser l'énergie. On peut noter positivement des mesures récentes allant dans ce sens : crédit d'impôt sur le revenu « *développement durable* » pour des investissements engagés pour améliorer les performances énergétiques et environnementales des logements et « *éco-prêts* » à taux zéro pour des travaux de réhabilitation thermique des logements.

La croissance compatible avec le développement durable implique un accroissement des investissements pour assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique et la réduction des émissions de CO₂. Outre les investissements d'économie d'énergie, la reprise des investissements notamment dans le système électrique est nécessaire. Elle est engagée avec plus du doublement au cours des trois dernières années et une augmentation de plus de 2,5 milliards d'euros entre 2008 et 2009, répartie pour moitié dans les systèmes de distribution (qualité du réseau) et pour moitié dans le développement des capacités de production non émettrices de CO₂ : développement accéléré des énergies renouvelables (solaire, éolien - avec, pour ce dernier, un rythme de croissance supérieur à 30 % par an qui peut contribuer à rattraper le retard pris sur d'autres pays), consolidation du nucléaire, biomasse. Les collectivités d'outre-mer - et certaines de leurs îles ont commencé à le faire - peuvent constituer des territoires adaptés à des opérations pilotes combinant énergies renouvelables et stockage d'énergie.

¹⁰⁶ Cf. *Le point sur l'étude d'impact ex ante du projet de loi de programme Grenelle 1*, Commissariat général au développement durable, décembre 2008. Il s'agit toutefois d'une étude d'impact en « *équilibre partiel* » qui n'analyse pas les effets que pourraient avoir les sommes envisagées si elles étaient consacrées à d'autres usages.

¹⁰⁷ La prime à la casse de 1 000 euros sera accordée pour l'achat d'un véhicule particulier neuf émettant moins de 160 g de CO₂ (inclus), alors que la norme retenue pour le bonus est de 130 g.

C - ÉLABORER DES RÉFORMES EN S'APPUYANT SUR UN RÉEL DIALOGUE SOCIAL
ET SUR UN ACCOMPAGNEMENT MACROÉCONOMIQUE APPROPRIÉ

Un autre enjeu est la nécessité de réformes, dont l'acceptabilité s'appuie sur un accompagnement macroéconomique approprié¹⁰⁸ et sur un réel dialogue social.

Depuis un an et demi, s'accumulent les réformes visant à « libérer » l'économie française et à en accroître la « flexibilité », notamment en ce qui concerne le marché du travail. Le gouvernement s'était engagé à élaborer ces réformes en s'appuyant sur le dialogue entre partenaires sociaux, qu'il entendait rénover, tout en annonçant qu'il n'hésiterait pas à légiférer en l'absence d'accord.

La loi du 20 août 2008 « portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail » illustre les contradictions de cette démarche. Son premier volet entérine une réforme du dialogue social ayant fait l'objet d'un accord, validé notamment par la CGT et la CFDT. Mais il est associé à un deuxième volet, refusé par les organisations syndicales, allant encore plus loin dans la remise en cause des 35 heures.

La loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail vise à promouvoir l'intéressement et la participation, à moderniser la fixation du SMIC (la date de sa revalorisation étant désormais au 1^{er} janvier et non plus au 1^{er} juillet) et à conditionner les allègements de cotisations patronales à l'ouverture de négociations sur les salaires dans les entreprises. Les organisations syndicales proposent que cette conditionnalité porte sur la conclusion d'un accord.

La Loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 intègre un certain nombre des recommandations du rapport Attali et comprend un large éventail de mesures portant sur la mobilisation des entrepreneurs, la concurrence, l'attractivité et les financements qui visent à « renforcer le potentiel de croissance » de l'économie française. Le gouvernement considère que sa mise en œuvre est de nature à augmenter le taux de croissance d'au moins 0,3 point de PIB par an à partir de 2009 et à favoriser les créations d'emplois marchands à hauteur d'environ 50 000 postes par an à partir de la même année. Environ la moitié de cet impact global est attendue de l'intensification de la concurrence dans le secteur de la distribution, principalement due à l'assouplissement de la législation relative à l'urbanisme commercial et à la négociabilité des conditions de ventes. Ses effets sont pour l'instant assez peu lisibles. Ainsi, autant la hausse des prix alimentaires avait été rapidement répercutée au niveau des prix de vente dans les grandes surfaces, autant leur baisse ne l'est guère, fournisseurs et

¹⁰⁸ Le rapport de Philippe Aghion, Elie Cohen et Jean Pisani-Ferry pour le compte du Conseil d'analyse économique intitulé *Politique économique et croissance en Europe* (2006) insiste sur la nécessité « d'accompagner les réformes jugées souhaitables par des politiques macroéconomiques expansives de nature à en amortir l'impact à court terme ou à indemniser les perdants ».

distributeurs s'en renvoyant la responsabilité. De même, il semble que tardent à se manifester les mesures prises pour faciliter la création et le développement des entreprises et notamment - en cette période où elles sont victimes des restrictions de crédit - la réduction des délais de paiement aux PME.

La fusion, sans véritable concertation et sans que l'on sache comment s'intégreront les formations actuellement dispensées par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), de l'ANPE et de l'Unedic en un « *Pôle emploi* » unique va de pair avec l'obligation imposée aux chômeurs d'accepter des « *offres raisonnables* » d'emploi susceptibles d'entraîner d'importants déclassements. La réforme de l'assurance chômage, signée par la CFDT, est adoptée en l'absence d'un nombre d'oppositions suffisant pour le remettre en cause. Unifiant les filières d'indemnisation sur la base du principe « *1 jour travaillé - 1 jour indemnisé* » dès lors que le salarié a pu travailler 4 mois (contre 6 auparavant) au cours des 28 derniers mois, elle doit permettre d'augmenter le nombre de demandeurs d'emplois indemnisés. Elle entérine le principe d'une baisse ultérieure conditionnée des cotisations employeurs et ne retient pas la proposition envisagée d'une prime forfaitaire pour les jeunes de moins de 25 ans. L'ensemble des organisations s'accorde à considérer que le niveau d'indemnisation adopté est en deçà des préconisations faites par la commission européenne, pour l'indemnisation des travailleurs mis au chômage comme pour celle des jeunes (cf. *supra*). Cela pose deux questions de fond : la première est celle de l'articulation entre ce qui est du ressort d'une gestion paritaire entre partenaires sociaux et ce qui relève des mesures sociales prises par les pouvoirs publics¹⁰⁹ ; la seconde est que la gestion de l'Unedic a tendance, pour des raisons financières, à s'effectuer de façon pro-cyclique. On peut se demander si - au contraire - l'assurance chômage ne devrait pas être gérée de façon contra-cyclique en améliorant les conditions d'indemnisation quand la conjoncture est mauvaise et donc que le retour à l'emploi est plus difficile.

Un accord national interprofessionnel sur « *Le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels* » a été bouclé, le 7 janvier 2009 et signé ensuite par toutes les organisations syndicales et d'employeurs. Le texte simplifie l'accès à la formation en distinguant deux catégories seulement d'actions : actions d'adaptation au poste, qui seront réalisées pendant le temps de travail ; actions liées au développement des compétences, qui pourront être réalisées en dehors du temps de travail. Se fixant pour objectif de former chaque année 500 000 salariés supplémentaires parmi les moins qualifiés et 200 000 chômeurs de plus, il ouvre le contrat de professionnalisation aux personnes de faible niveau de qualification ou les plus éloignées de l'emploi. Il

¹⁰⁹ Le gouvernement a ainsi renforcé sa participation au financement du chômage partiel et prend en charge la prime dont bénéficieront les chômeurs qui ont entre deux et quatre mois de travail sur les 28 derniers mois.

prévoit un groupe de travail paritaire pour favoriser « *l'optimisation* » du Droit et du Congé individuels à la formation (DIF et CIF) qui devra rendre ses conclusions avant le 30 avril 2009. Les certificateurs sont invités à faciliter l'accès et les procédures de préparation des dossiers de validation des acquis de l'expérience (VAE), le texte prévoyant les moyens d'améliorer l'information, l'accompagnement et la prise en charge des candidats à la VAE. L'accord prévoit la mise en place de différentes instances pour la gouvernance de la formation professionnelle et vise à une amélioration de la transparence des organismes collecteurs, mais laisse en suspens le problème de la diminution du nombre et du contrôle de ces organismes. Le gouvernement doit déposer un projet de loi en avril. Pour se prémunir contre le risque d'une transposition législative qui ne serait pas conforme au texte de cet accord (cf. le précédent de la loi du 20 août), les partenaires sociaux ont insisté sur leur volonté que la formation professionnelle reste sous leur responsabilité.

Le plan hôpital 2012 et le projet de loi « *Hôpital, patients, santé, territoire* » s'inscrivent dans la lignée des réformes antérieures du système de santé. Les professionnels de santé s'inquiètent des risques de gestion autoritaire des hôpitaux, avec la désignation dans chaque hôpital d'un directeur à la tête d'un directoire dont il nomme tous les membres et leur pilotage par les Agences régionales de santé (ARS). Les syndicats et associations s'alarment des risques de restriction dans l'accès aux soins, et des conséquences - notamment pour les catégories modestes - de l'augmentation du reste à charge consécutive à la création de franchises supplémentaires.

Plus généralement, sur le plan des finances publiques, la Révision générale des politiques publiques est mise en œuvre dans une optique qui privilégie le côté dépenses, avec des risques de rationnement qui menacent certains services publics. Il est tout autant nécessaire de mettre en œuvre effectivement une révision générale des prélèvements obligatoires, remettant en cause des niches injustifiées ou des privilèges afin de réaliser la progressivité des contributions et mettant de l'ordre dans des allègements de cotisations patronales qui n'encouragent pas la qualification du travail, pour favoriser l'emploi et l'investissement.

Encadré 9 : La réforme des retraites

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait prévu un « rendez-vous 2008 » pour faire le point sur l'équilibre financier du système de retraite. À l'issue de rencontres avec les partenaires sociaux, le gouvernement a confirmé ses principales orientations :

- l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein qui sera majorée d'un trimestre par an pour atteindre 41 annuités au 1^{er} janvier 2012, considérant cette mesure justifiée tant par l'augmentation de l'espérance de vie que par la dégradation de la situation financière des régimes ;
- concernant le dispositif de départ anticipé pour carrière longue, qui a connu un succès inattendu (environ 100 000 départs chaque année, ce dispositif permettant aux assurés ayant commencé à travailler avant 16 ans de partir en retraite au taux plein avant 60 ans), le gouvernement a souhaité que les conditions de régularisation de périodes anciennes soient réexaminées ;
- la « mobilisation pour l'emploi des seniors » vise d'abord à inciter les salariés à prolonger leur activité professionnelle au delà de l'âge légal (cumul emploi-retraite libéralisé, augmentation du taux de surcote, suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi, mise à la retraite d'office repoussée à 70 ans) ;
- un effort en faveur des retraités les plus modestes (versement exceptionnel de 200 euros), amélioration du taux de réversion (56 % en 2009), revalorisation supplémentaire des retraites au 1^{er} septembre pour tenir compte de l'accélération de l'inflation (la revalorisation intervenant ensuite au 1^{er} avril de chaque année).

Dans ce cadre, le gouvernement limite la revalorisation des pensions pour 2009 à 1 % (0,6 % au titre du rattrapage pour 2008 et 0,4 % d'inflation prévisionnelle en 2009) au 1^{er} avril, le minimum vieillesse étant relevé de 6,9 %.

*

* *

La crise actuelle remet en cause un certain nombre d'idées dominantes depuis deux ou trois décennies. Elle invite à réfléchir à la fois aux dysfonctionnements du système financier et à ses racines plus lointaines. Elle exige ainsi des remèdes agissant dans l'immédiat mais évitant aussi de reproduire les déséquilibres qui sont à son origine.

Le fait que la crise soit mondiale ne doit pas conduire la France et l'Europe à attendre simplement qu'une reprise américaine permette une reprise mondiale. La France doit, à son propre niveau, conjuguer politique de relance et mesures améliorant son potentiel de croissance. Ces moyens seront d'autant plus efficaces qu'ils seront coordonnés au niveau européen et mondial.

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Les montants annoncés des plans de relance de l'activité.....	30
Tableau 2 :	L'impact des mesures discrétionnaires et des stabilisateurs automatiques dans les pays du G20.....	31
Tableau 3 :	États-Unis, équilibre ressources-emplois en volume.....	35
Tableau 4 :	Les perspectives de la croissance mondiale	45
Tableau 5 :	Les soldes des transactions courantes	46
Tableau 6 :	Zone euro, équilibre ressources-emplois en volume	64
Tableau 7 :	Royaume-Uni, équilibre ressources-emplois en volume.....	67
Tableau 8 :	L'évolution du PIB dans les principaux pays de l'Union européenne.....	71
Tableau 9 :	L'évolution des finances publiques dans les principaux pays de l'Union européenne	71
Tableau 10 :	La composition de l'endettement est différente selon les pays mais la dette nationale a atteint des niveaux très élevés dans toute l'Europe	73
Tableau 11 :	Montant des opérations sur biens et services incluses dans les plans de relance pour 2009	85
Tableau 12 :	France, équilibre ressources-emplois en volume.....	97
Tableau 13 :	Comparaison des programmes de stabilité de la France 2007 et 2008.....	105
Tableau 14 :	Évolutions de la population active, de l'emploi et du chômage	107
Tableau 15 :	Les barèmes des minima sociaux.....	123
Graphique 1 :	Taux longs et taux courts aux États-Unis	9
Graphique 2 :	Taux longs et taux courts dans la zone euro.....	9
Graphique 3 :	Évolution du taux de change euro/dollar et euro/yen	16
Graphique 4 :	L'évolution des prévisions de croissance pour l'année 2008 ..	17
Graphique 5 :	L'évolution des prévisions de croissance pour l'année 2009 ..	18
Graphique 6 :	Les taux d'intérêt directeurs de la Réserve fédérale, de la Banque d'Angleterre et de la Banque centrale européenne depuis le lancement de l'euro (janvier 1999)	25
Graphique 7 :	Émissions de gaz à effet de serre et écarts par rapport aux engagements de Kyoto	54

Encadré 1 :	Le sauvetage des banques aux États-Unis.....	23
Encadré 2 :	Le « <i>miracle russe</i> » en question.....	44
Encadré 3 :	La fin des « <i>miracles</i> » irlandais et islandais.....	70
Encadré 4 :	Le « <i>bilan de santé</i> » de la PAC.....	88
Encadré 5 :	Le paquet énergie-climat.....	90
Encadré 6 :	La situation en Guadeloupe et dans d'autres collectivités situées outre-mer : une révolte contre la vie chère.....	110
Encadré 7 :	Le plan de relance et l'Outre-mer	119
Encadré 8 :	Les mesures et le coût de la loi TEPA.....	121
Encadré 9 :	La réforme des retraites.....	129

L'économie mondiale est confrontée à une crise systémique majeure aux lourdes conséquences sociales qui appelle des réponses énergiques des pouvoirs publics.

Dans cet avis, le Conseil économique, social et environnemental présente une analyse globale des origines économiques et financières de cette crise. Il pose les exigences d'une autre régulation mondiale et trace - au niveau de notre pays et de l'Union européenne - les voies d'une politique adaptée pour faire face à la récession et permettre une reprise durable de la croissance.