

LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE EN 2009

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la section des questions économiques générales et de la conjoncture

par

M. Pierre Duharcourt, rapporteur

SOMMAIRE

I	- UNE CRISE SYSTÉMIQUE MONDIALE QUI APPELLE DES CHANGEMENTS PROFONDS.....	2
	A - UNE RÉCESSION GÉNÉRALISÉE	2
	B - UNE CRISE SYSTÉMIQUE.....	4
II	- DES RÉPONSES ENCORE INSUFFISANTES.....	5
	A - L'ASSAINISSEMENT DU SYSTÈME BANCAIRE N'EST PAS ENCORE ASSURÉ.....	5
	B - DES RELANCES PLUS AUDACIEUSES SONT NÉCESSAIRES	7
	C - ALLER PLUS LOIN DANS LA COOPÉRATION ET LA RÉGULATION INTERNATIONALES	8
III	- LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE A BESOIN D'UN NOUVEAU SOUFFLE.....	11
	A - UNE RÉCESSION AMORCÉE DÈS LE PRINTEMPS 2008.....	11
	B - POUR D'AVANTAGE DE COHÉRENCE ET D'AMBITION DANS LA RELANCE	12
	C - INTENSIFIER LES COORDINATIONS ET COOPÉRATIONS EN EUROPE	13
IV	- RENFORCER LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE ET LA COHÉSION SOCIALE EN FRANCE.....	15
	A - LES FLUCTUATIONS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE FACE À LA RÉCESSION.....	16
	B - LES DÉFIS À RELEVER	18

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* 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.

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 (Etats-Unis et Union européenne notamment) et entre ceux-ci et les pays émergents, le dynamisme de ces derniers étant également entamé. La responsabilité des Etats-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 Etats-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 Etats-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 Etats-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 Etats-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 Etats comme emprunteur en dernier ressort. Ce qui a été analysé comme un « *retour de l'Etat* » 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 Etats 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 Etats-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 (pratiquement toutes) indépendantes des Etats 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 Etats. 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 Etat. De ce fait, les modalités des aides, et donc la nature des contreparties demandées, présentent des nuances, parfois non négligeables. Dans certains cas (Etats-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'Etat ne peut que demander certaines contreparties, formuler des recommandations et donner son avis sur l'usage de ces aides par les banques.

► A 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 Etat 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 Etats-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 Etats-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 Etats-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 Etats 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 Etats-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 Etats-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 Etats 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 Etats : 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 Etats 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 Etats (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 Etats 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'Etat 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 Etat 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'Etat 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'Etat 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'aurait 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 décreue 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'Etat 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 être 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 propension 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). A 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.** A 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.