

Benchmarking ['bentʃma:kɪŋ] *nm* Méthode d'analyse comparative destinée à éclairer les décideurs politiques sur les bonnes pratiques ou les meilleurs choix, dans le cadre de l'établissement d'un diagnostic ou de la conception de nouvelles politiques publiques.

Que peut encore faire la France face à la crise ?

Etude comparative de 5 plans de relance européens



Le 4 décembre 2008, Nicolas Sarkozy présentait un plan de relance budgétaire centré sur l'investissement de 26 milliards d'euros, auquel fut ajouté le 18 février 2009 une série de mesures en faveur du pouvoir d'achat pour un montant de 2,6 milliards d'euros. Ainsi, avec un plan de relance de l'ordre de 29 milliards d'euros, soit 1,5% du PIB, la France se place-t-elle en conformité avec la norme retenue par l'UE, mais reste en deçà des recommandations du FMI, qui préconise des relances budgétaires d'environ 2% du PIB.

Avec 90 200 chômeurs supplémentaires en janvier 2009 (soit une augmentation de 15,4% par rapport à janvier 2008) et de mauvais chiffres attendus pour les mois à venir, la question de l'emploi redevient la priorité pour les Français. Faut-il en déduire que le gouvernement, en privilégiant nettement le soutien à l'investissement, s'est trompé de stratégie de lutte contre la crise ? En son état actuel, le plan de relance est-il suffisant ou de nouvelles initiatives centrées sur l'emploi sont-elles nécessaires ? Le débat engagé sur l'efficacité du plan français mêle en fait deux questions : celle du montant global consacré à la relance et celle du type de mesures retenues. Autrement dit : la France dépense-t-elle suffisamment ? Et dépense-t-elle efficacement ses ressources allouées à la relance ? Même en tenant compte des mesures pour le pouvoir d'achat récemment adoptées, le plan français reste très majoritairement centré sur la relance de l'investissement, avec 77% des ressources qui y sont consacrées, contre 5% à l'emploi et 18% à la consommation. Cette répartition des dépenses est-elle satisfaisante ou pourrait-elle être améliorée ? Cette question va être au cœur du débat politique et social français dans les mois à venir.

Pour nourrir ce débat, il est intéressant de jeter un oeil au-delà de nos frontières et d'examiner les plans de relance de nos voisins. Y a-t-il un consensus clair au sujet des mesures à préconiser pour lutter contre la crise, ou chaque pays fait-il des choix différents, et, dans ce cas, pourquoi ? En présentant les montants des différents plans de relance de nos voisins, leur financement, leur répartition entre investissement, emploi et consommation, ainsi que les différentes mesures clé retenues, et en les analysant à la lumière des spécificités nationales, l'objectif de la présente note de Benchmarking est d'identifier, pour la France, quelques pistes en faveur d'éventuelles mesures complémentaires face à la crise.

Table

Introduction	2
1. Chiffres et données	3
A. Critères de choix des pays étudiés	3
B. Sources et définitions	4
C. Tableaux synthétiques des chiffres et des mesures	5
Tableau 1 – Budgets et financements des plans de relance	
Tableau 2 – Dépenses en faveur de l'investissement	
Tableau 3 – Dépenses en faveur de l'emploi	
Tableau 4 – Dépenses en faveur de la consommation	
Tableau 5 – Dépenses en faveur du secteur automobile	
2. Analyse comparative	12
A. Mise en perspective internationale : Etats-Unis, Chine, Japon	12
B. Investissement : des mesures homogènes malgré des différences de budget et de calendrier	13
L'investissement public	
Le soutien aux entreprises	
Critère d'évaluation et d'efficacité	
C. Emploi : des moyens et des objectifs différents face à des situations nationales contrastées	15
France : une sous évaluation des risques ?	
Des choix divers dans une boîte à outils commune	
Critère d'évaluation et d'efficacité	
D. Consommation : l'arbitrage difficile entre hausse des aides publiques et baisse de la fiscalité	17
Le choix de l'augmentation des aides publiques	
La baisse de la TVA n'a été retenue que par le Royaume-Uni	
La baisse des impôts directs des particuliers	
Critère d'évaluation et d'efficacité	
E. Le plan allemand : un exemple à suivre ?	19
Un plan massif et équilibré	
Le pari d'une baisse ciblée des impôts et charges sociales sur les salaires	
La prise en compte des défis du futur : compétitivité et développement durable	
Conclusion : Quelques pistes pour inspirer des mesures complémentaires au plan de relance français	21
Etendre les incitations à la création d'emplois	
Favoriser le chômage partiel	
Relancer la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement	
Investir dans l'innovation	

Dès son annonce en décembre 2008, le plan de relance français a fait l'objet d'un débat, notamment en raison de sa stratégie nettement axée sur l'investissement. Peu justifié à ce moment-là, puisque les chiffres indiquaient alors que l'investissement était le seul moteur de l'économie réellement atteint, le débat a retrouvé son acuité quelques semaines plus tard, fin janvier 2009, lorsque l'INSEE a publié les premiers chiffres indiquant une baisse des dépenses des ménages français¹. Il s'agissait plus précisément de la consommation en produits manufacturés qui représente à peu près le quart de la consommation totale des ménages, qui a chuté de 0,9% en décembre 2008 et a diminué de 0,5% sur l'ensemble du 4^{ème} trimestre 2008, alors qu'elle augmentait encore de 0,4 % au troisième trimestre. La question d'une relance de la demande s'est donc posée sérieusement.

Face à cette situation nouvelle, tous les acteurs – gouvernement, opposition, médias et observateurs – font face à une interrogation majeure... L'enjeu consiste à identifier la véritable source du problème : la baisse des dépenses des ménages s'explique-t-elle par une baisse du pouvoir d'achat réelle ou par des anticipations pessimistes et une crise de confiance ? Compte tenu du fait qu'actuellement les prix n'augmentent pas, l'hypothèse d'une baisse réelle du pouvoir d'achat ne semble pas la plus pertinente. En revanche, étant donné que le taux de chômage prévu pour les deux années à venir tourne autour de 10% de la population active et que le nombre de demandeurs d'emplois augmente en flèche (+4,6% en janvier 2009 par rapport à décembre 2008), le scénario selon lequel les individus consomment moins et préfèrent épargner par « précaution » et crainte du chômage semble beaucoup plus plausible. Notre

¹ INSEE, *Dépenses de consommation des ménages en produits manufacturés* – Janvier 2009, « Informations rapides » N°57, 24 janvier 2009, disponible sur http://www.insee.fr/fr/indicateurs/indic_conj/donnees/doc_idconj_19.pdf.

interrogation sera donc la suivante : les mesures annoncées par Nicolas Sarkozy à la suite de sa rencontre avec les partenaires sociaux le 18 février 2009 sont-elles pertinentes ou existe-t-il d'autres façons plus efficaces de compléter le plan de relance de décembre 2008 ? Plus précisément : des mesures en faveur de l'emploi ne seraient-elles pas nécessaires, non seulement pour lutter contre la hausse du nombre de chômeurs, mais aussi pour tenter d'apaiser les craintes de tout un chacun de voir le spectre du chômage s'approcher de lui et de sa famille et d'endiguer ainsi la crise de confiance qui est en fait le vrai nom de la crise économique que nous vivons ?

Pour nourrir le débat, il est intéressant de sortir du cadre strictement français. La plupart de nos voisins européens ont eux aussi adopté des plans de relance ces derniers mois. Par ailleurs, la Commission européenne a annoncé en novembre 2008 un programme économique de 200 milliards d'euros – dont 170 milliards financés par les budgets nationaux et 30 milliards par le budget communautaire. Les mesures bénéficieront autant aux pays ayant leur propre plan de relance qu'aux autres membres. Une analyse comparative de différents plans de relance peut être utile pour juger de l'ensemble des mesures dont disposent les gouvernements pour lutter contre la crise mais la pertinence d'une telle démarche requiert de ne retenir dans la comparaison que des pays relativement comparables à la France. Ainsi étudiera-t-on dans la présente note comment l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie ont agi face à la baisse des dépenses des ménages et face à la menace d'une forte augmentation de leurs taux de chômage ? Alors que les mesures en faveur de l'investissement sont globalement similaires d'un plan à l'autre, celles favorisant la consommation et l'emploi sont très variées, aucun pays n'ayant privilégié les mêmes : baisse de la TVA au Royaume-Uni, hausse du revenu minimum en Espagne, baisse des impôts et des cotisations sociales dans le second plan de relance allemand, etc. D'où vient cette diversité de vues et de choix ? Résulte-t-elle de spécificités nationales, chaque pays optant pour la mesure jugée la plus efficace dans son contexte spécifique ? Ou tient-elle au fait que l'efficacité d'aucune mesure n'a été réellement établie et que chaque pays fait un pari différent ?

Certes, il y a des spécificités propres à chaque pays ; il n'est par exemple pas équivalent d'augmenter le salaire minimum lorsque celui-ci s'établit à 600 euros par mois comme en Espagne et lorsqu'il est de 1 300 euros comme en France. La présente note mettra donc en relation chaque mesure prise en faveur du pouvoir d'achat ou de l'emploi avec les caractéristiques nationales initiales. Cependant, au-delà du reflet des différentes situations nationales, la grande variété des mesures en faveur de la consommation et de l'emploi témoigne également d'une absence de consensus sur la façon efficace de relancer la demande : la question de savoir par quelles types de mesures le pouvoir d'achat supplémentaire octroyé aux ménages est en effet consommé et non épargné, n'est pas résolue.

La présente note de Benchmarking se fixe donc pour ambition d'apporter des éléments d'éclairage dans le débat sur l'efficacité du plan de relance français et sur son adaptation à la situation économique actuelle. Même si la France n'a connu que plus tardivement une baisse de la consommation, elle doit désormais se poser la question d'une relance de la demande et éventuellement adopter des mesures complémentaires à son plan de relance initial, et ce de façon d'autant plus urgente que les chiffres du chômage se dégradent plus rapidement et plus fortement que prévu. Quelles réflexions peuvent nous inspirer les mesures prises en Allemagne, en Espagne, en Italie ou au Royaume-Uni pour évaluer le plan français et déterminer s'il est satisfaisant ou si, malgré la faible marge de manœuvre budgétaire de la France, il doit encore être complété pour plus d'efficacité ? Revue de détails.

1

Chiffres et données

Du fait du caractère mondial de la crise, des pays du monde entier ont été amenés à mettre en place des plans de relance. Mais pour qu'une étude comparée de ces plans fasse sens, il faut se limiter à des pays de taille et de poids économique similaires et ayant été touchés par la crise de façon à peu près semblable. Cette première partie sera consacrée à la justification du choix des 5 pays étudiés, à une rapide présentation de nos sources, et à la mise en valeur, sous forme de tableaux comparatifs, des principaux chiffres et données relatifs aux plans de relance retenus. C'est sur la base de ces éléments que se fondera l'analyse comparative présentée dans une seconde partie.

A. Critères de choix des pays étudiés

Cinq pays ont été retenus pour cette comparaison : l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

	Allemagne	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni
PIB annuel 2008 En milliards d'euros	2 800	1 100	2 000	1 300	1 815 ¹
Population En millions d'habitants	82	46	64	58	60.5
Taux de chômage² Au 3 ^e trimestre 2008	7,4%	11,3%	7,7%	6,1%	6%

Comme le montre le tableau ci-dessus, ces pays partagent :

- ⌚ **Un modèle politique, institutionnel et social et un système fiscal comparables** – Ce critère exclut, entre autre, les Etats non démocratiques où l'intervention de l'Etat serait omniprésente, telle que la Chine, ou encore les pays où l'Etat-Providence est significativement plus généreux, comme dans les pays scandinaves.
- ⌚ **Un tissu économique similaire et un droit du travail comparable** – Ce critère exclut notamment les pays asiatiques, dotés d'une législation du travail beaucoup moins favorable aux salariés. Les cinq pays retenus se caractérisent par un niveau élevé de protection salariale (avec par exemple l'existence d'un salaire minimum) ainsi que par une prépondérance des PME dans le tissu économique.
- ⌚ **Des ordres de grandeur similaires** – En terme de population (autour de 50-60 millions d'habitants, au maximum 80 millions), de PIB (entre 1000 et 3000 milliards d'euros) et de taux de chômage (6 à 7% en 2008, sauf pour l'Espagne). Ces critères excluent les Etats-Unis ou la Chine, beaucoup plus importants en terme de population et de PIB, ou l'Irlande, beaucoup plus petite.

On peut enfin considérer que, même si l'Espagne et le Royaume-Uni ont été plus affectés par la crise des subprimes, étant plus dépendants du secteur immobilier américain, et même si les banques italiennes ont été relativement épargnées, les 5 pays retenus ont été globalement touchés par la crise de façon comparable.

B. Sources et définitions

Il convient ensuite de donner une définition précise des termes employés dans ces pages. Nous entendrons par « Plan de relance » un ensemble coordonné de mesures, décidées et financées par la puissance publique à un moment déterminé, en faveur de l'investissement, de l'emploi et de la consommation, dans le but de relancer l'activité économique. Cette définition volontairement restrictive exclut les plans de sauvetage des banques ayant pour but principal la survie du système financier et non la croissance économique, ainsi que les prêts accordés au secteur automobile qui, destinés à être remboursés, ne constituent pas un apport d'argent neuf injecté sans contrepartie par l'Etat dans l'économie pour la relancer.

Les mesures d'aide au secteur automobile, hormis la prime à la casse, ne sont pas comprises parmi les « 1 000 projets de la relance française » et sont évoquées par le gouvernement comme étant « en marge du Plan de relance »³. Il convient cependant de mesurer leur importance dans la lutte contre la crise et c'est pourquoi nous présenterons dans un tableau spécifique les mesures d'aide au secteur automobile adoptées à ce jour par les différents pays européens retenus. Simplement, nous n'incluons pas les chiffres correspondants dans les budgets des plans de relance (sauf pour la prime à la casse) car les prêts aux constructeurs nationaux sont encore en cours d'examen dans certains pays : l'absence d'homogénéité des données disponibles à ce jour ainsi que la forte dépendance de ces mesures à l'égard de spécificités nationales rendraient toute comparaison chiffrée non pertinente.

En ce qui concerne les plans d'aide aux banques, là encore les spécificités nationales du secteur bancaire cette fois, tiennent une très grande place et expliquent les différences de montant des aides octroyées : leur comparaison n'apporterait aucun élément d'éclairage. De plus, nous pouvons considérer comme acquis ces plans d'aide aux

¹ = 1 538 milliards de livres (taux de change retenu pour l'ensemble de la note : 1 GBP = 1,18 EUR, cours au 26 novembre 2008, jour de la présentation des mesures de relance britanniques dans le rapport prébudgétaire).

² Au sens du BIT, c'est-à-dire la « proportion au sein de la population active des personnes en âge de travailler (15 ans ou plus), sans emploi (c'est-à-dire n'ayant pas travaillé plus d'une heure pendant la semaine de référence), à la recherche active d'un emploi et disponible pour l'occuper dans les 15 jours ».

³ Voir le site du Ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance, notamment <http://www.relance.gouv.fr/Aide-au-replacement-de-vehicules,52.html>.

banques tandis que notre intérêt porte plus particulièrement sur les mesures de soutien à l'investissement, à la consommation et à l'emploi où des améliorations pourraient encore avoir lieu.

De même, nous n'incluons pas dans le montant total de la relance française le Fonds Stratégique d'Investissement et le Fonds d'Investissement Social, créés pour soutenir respectivement les entreprises et les salariés victimes de la crise. En effet, leurs ressources ne proviennent pas majoritairement de l'Etat (mais de la Caisse des dépôts et Consignations pour le Fonds Stratégique d'Investissement) et la part de l'Etat correspond essentiellement à des réallocations de dépenses déjà prévues ou à des transferts de participations existantes de l'Etat dans des entreprises publiques.

Par ailleurs, afin de véritablement comparer la lutte contre la crise dans différents pays, et non pas leur politique économique en général, nous avons décidé de ne considérer que les mesures prises après le 15 septembre 2008, date de la faillite de Lehman Brothers, souvent retenue par les économistes pour marquer le début de la crise de confiance généralisée¹.

Le tableau ci-dessous indique les documents officiels qui ont servi de base à notre analyse.

Tableau des documents officiels retenus pour l'étude

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie
Documents de référence	Discours de Douai Dossier de presse plan de relance de l'économie française Intervention radiotélévisée à l'issue du sommet social	<i>Konjunkturpaket I+II</i> "Beschäftigungs-sicherung durch Wachstums-stärkung" "Pakt für Beschäftigung und Stabilität"	<i>Pre Budget report 2008</i>	<i>Plan español para el estímulo de la Economía y el Empleo</i>	<i>Decreto legge anticrisi</i>
Dates	Décembre 2008 et février 2009	Novembre 2008 et janvier 2009	Novembre 2008	Novembre 2008	Novembre 2008
Sources	http://www.elysee.fr/documents/index.php?lang=fr&mode=view&catid=8&press_id=2093 http://www.elysee.fr/edito/?lang=fr&id=76	http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/konjunkturpaket-1.html http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/konjunkturpaket-2.html		http://www.lamoncloa.es/NR/rdonlyres/90C23F9B-58A3-4135-BDC0-219E89E885A5/92373/Planestimuloeconomia y empleo.pdf	Décret loi du Président du Conseil

C. Tableaux synthétiques des chiffres et des mesures

Les tableaux ci-dessous présentent des données chiffrées des plans de relance des 5 pays retenus, des éléments de comparaison sur leur situation économique et sociale ainsi que des prévisions de croissance et d'endettement.

- ⇒ Le Tableau 1 présente les budgets et les financements des plans de relance
- ⇒ Le Tableau 2 présente les dépenses en faveur de l'investissement
- ⇒ Le Tableau 3 présente les dépenses en faveur de l'emploi
- ⇒ Le Tableau 4 présente les dépenses en faveur de la consommation
- ⇒ Le Tableau 5 présente les dépenses en faveur du secteur automobile

¹ Une précision doit cependant être apportée concernant le plan espagnol. Le document officiel paru en novembre 2008 intègre des mesures en faveur de l'emploi et du pouvoir d'achat décidées antérieurement (notamment lors du plan de relance de mars 2008). Nous ne les comptabilisons pas dans les comparaisons chiffrées des sommes allouées à la relance et de leur répartition mais nous les prenons en compte dans l'analyse en ce qu'il s'agit tout de même de mesures de relance qui seront mises en œuvre en 2009 – 2010.

Tableau 1 – Budgets et financements des plans de relance

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie
Montant total (en milliards d'euros)	28,6 ¹	82 ²	23,5	11	7 ³
En % du PIB	1,5%	2%	1,3%	1%	0,5%
En euros par habitant	406	990	364	239	112
Dépenses pour 2009 (par rapport à 2010)	75%	50%	50%	Non précisé	Non précisé
Evolution du PIB prévue pour 2009	- 1,8%	- 2,3%	- 2,8%	- 2%	- 2%
Evolution du PIB prévue pour 2010	+ 0,4%	+ 0,7%	+ 0,2%	- 0,2%	+ 0,3%
Déficit public prévu pour 2009	- 5,6%	- 2,4%	- 7,8%	- 4,6%	- 2,8%
Déficit prévu pour 2010	- 5%	- 3,4%	- 8,3%	- 4,2%	- 2,5%
Engagement d'un retour à l'équilibre pour	2014	2015 ⁴	2015-2016	Non précisé	Non précisé
Sources de financement mentionnées	⇒ Emprunts ⇒ Caisse des dépôts	⇒ Emprunts ⇒ Agence pour l'emploi ⇒ Fonds Social Européen	⇒ Emprunts ⇒ Hausse des impôts directs ⁵ et indirects ⁶ ⇒ Hausse des cotisations maladies ⁷	⇒ Emprunts ⇒ Réduction par l'Etat de ses dépenses courantes et de personnel ⁸	⇒ Emprunts

¹ Ce chiffre correspond à l'addition des 26 milliards du plan de relance annoncé en décembre 2008 et des 2,6 annoncés à l'issue du sommet social du 18 février 2009.

² Ce chiffre correspond à l'addition des 32 milliards annoncés en novembre 2008 et des 50 annoncés en janvier 2009.

³ Ce chiffre ne correspond pas aux 80 milliards annoncés par le gouvernement. Il résulte de l'addition des différentes dépenses prévues mais reste approximatif compte tenu du peu de chiffres précisément exposés dans le décret loi anti-crise.

⁴ Inscription dans la constitution d'une limite à l'endettement public structurel (0,5% PIB).

⁵ Suppression de la *income tax personal allowance* pour les revenus supérieurs à 118 000 euros (100 000 £) dès avril 2010 et augmentation du taux d'imposition sur les revenus supérieurs à 177 000 euros (150 000 £) de 40 à 45% en avril 2011.

⁶ Hausse des taxes sur l'alcool et le tabac.

⁷ Augmentation en avril 2011 de 0,5% des cotisations pour la *National Insurance*.

⁸ Baisse des offres d'emploi de fonctionnaires et gel des salaires de la haute administration.

Tableau 2 – Dépenses en faveur de l'investissement

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie
Investissements publics (en milliards d'euros et en % du budget total)	10,5 36,7%	24,7 ¹ 30,5%	3,5 15%	8 73%	3,7 52%
Nature des investissements	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ TGV, canaux ⌚ Campus universitaires, crèches et maisons de retraites ⌚ Equipements de défense et de sécurité ⌚ Patrimoine 	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Routes et voies ferroviaires, ⌚ Ecoles ⌚ NTIC (réseau Internet) ⌚ Assainissement des immeubles et amélioration de l'efficacité énergétique 	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Réparations de routes et de voies ferroviaires ⌚ Ecoles ⌚ Efficiency énergétique ⌚ Hautes technologies 	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Voies ferroviaires ⌚ Télécommunications ⌚ Crèches ⌚ Efficiency énergétique 	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Voies ferroviaires ⌚ Transports publics locaux ⌚ Ecoles²
Soutien à l'investissement privé et à la trésorerie des entreprises (en milliards d'euros et en % du budget total)	11,5 40,2%	17,3 21,3%	Moins de 3,5 Moins de 15%	3 27%	1,3 20%
Mesures spécifiques aux PME	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

¹ 7,2 milliards pour le plan I de novembre 2008 et 17,5 milliards pour le plan II de janvier 2009.² Travaux prévus pour 2010 seulement.

Tableau 3 – Dépenses en faveur de l'emploi

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie
Emploi (en milliards d'euros et en % du budget total)	1,2 4,2%	Non précisé 20% ¹	1,5 5,2%	1 ² -	1 14%
Objectif affiché	Création de 150 000 emplois	Non précisé	Création de 100 000 emplois	Création de 300 000 emplois	Non précisé
Taux de chômage prévu pour 2009	9,8%	7,7%	Entre 6 et 8%	16,1%	8,2%
Taux de chômage prévu pour 2010	10,6%	8,1%	8%	18,7%	8,7%
Principales mesures	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Prime à l'embauche pour les entreprises de moins de 10 salariés ⇒ Renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ⇒ Création d'un Fonds d'Investissement Social pour l'emploi et la formation professionnelle ⇒ Suppression des bonus pour les dirigeants qui recourent au chômage partiel ou au licenciement économique 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Favoriser le chômage partiel (extension de l'indemnité correspondante et prise en charge par l'Etat d'une partie des cotisations sociales relatives) ⇒ Renforcement du personnel des agences pour l'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Aide au retour à l'emploi ⇒ Soutien en phase de pré-licenciement avec formation et acquisition de compétences³ ⇒ Partenariat pour l'emploi National (entre l'Etat et les principaux employeurs) 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Prime de 1 500 € pour l'embauche de chômeurs ayant des enfants à charge (coût estimé : 82 millions € par an) ⇒ Plan de formation professionnelle et d'insertion par le travail (coût estimé : 201 millions € par an) ⇒ Hausse du cumul des indemnités pour les chômeurs entreprenant une activité en freelance (coût estimé : 81 millions € par an) ⇒ Amélioration des services pour l'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Aide aux contrats flexibles ⇒ Ressources supplémentaires allouées au fond de soutien du revenu des chômeurs

¹ Les chiffres précis ne sont pas disponibles mais on peut estimer un ordre de grandeur.² Voir note 1 page 5.³ *Train to Gain, Skills Hubs, and the Rapid Response Service.*

Tableau 4 – Dépenses en faveur de la consommation

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie
Consommation (en milliards d'euros et en % du budget total)	5,2 ¹ 18,2%	Plus de 18 Plus de 22%	Plus de 14,8 Plus de 62,5%	Mesures intégrées au plan anti-crise mais décidées antérieurement ²	2,4 34%
Principales mesures	⇒ Prime de 200 € aux bénéficiaires du RSA (760 millions €) ⇒ Révalorisation de l'indemnisation de chômage partiel (75% du salaire brut au lieu de 50%)	⇒ Réduction de l'impôt sur le revenu (2,9 milliards € en 2009 et 6 milliards en 2010) ⇒ Réduction des cotisations sociales (9 milliards €)	⇒ Baisse temporaire de la TVA (14,8 milliards €)	⇒ Augmentation du salaire minimum ⇒ Réduction d'impôts	⇒ Bonus familial de 200 à 1 000 € selon les revenus et la taille de la famille
Taux de TVA	Maintien à 19,6%	Maintien à 19%	Passage de 17,5% à 15%	Maintien à 16%	Maintien à 20%
Hausse du salaire minimum	Non	Non	Non	Oui ⇒ +4%	Non
Salaire minimum en 2008 et % de salariés le percevant	1320 € 17%	Dépend des conventions de branche	1172 € 2%	600 € 1%	Dépend du secteur économique
Revalorisation des retraites	Non	Non	Oui ⇒ +70€	Oui ⇒ +30% pour les retraites les plus modestes	Non
Montant des retraites d'Etat en % du salaire moyen³	51,2%	39,9%	30,8%	81,2%	67,9%
Aide aux familles	Oui ⇒ Prime de 150 € pour les bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire	Oui ⇒ +100 € par enfant (+110 € pour les chômeurs de longue durée)	Oui ⇒ Hausse des allocations familiales (+26€ par famille en moyenne) ⇒ Crédit d'impôt	Non	Oui
Montant des allocations familiales de base en 2009	De 123 à 158 € par enfant par mois (à partir du second) + complément (35 et 61 €) par enfant de plus de 11 ans et de plus de 16 ans	De 164 à 195€ par enfant par mois dès le premier	Entre 70 et 106 € par enfant par mois	290 € par enfant et par an (sous condition de ressources)	Jusqu' à 137 € par enfant par mois selon le revenu et le nombre d'enfants

¹ 2,6 milliards pour le plan de relance présenté en décembre 2008 et 2,6 milliards pour les annonces de février 2009.² Voir note 1 page 5.³ Source : enquête Aon/OECD, novembre 2007.

Tableau 4 – Dépenses en faveur de la consommation (suite)

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie
Aide au logement	Oui ➡ Construction de 100 000 logements sociaux ➡ Doublement du prêt à taux zéro pour acquisition de logements neufs (1,6 milliards €)	Non	Oui ➡ Encadrement du crédit ➡ Soutien aux propriétaires insolubles	Oui ➡ Moratoire temporaire et partiel des cuotas hipotecarias	Oui ➡ Plafonnement à 4% des intérêts exigibles sur les emprunts en cours ➡ Taux de la BCE pour les nouveaux emprunts
Réduction des impôts sur les particuliers	Oui ➡ Suppression des deux tiers de l'impôt sur le revenu pour la première tranche d'imposition en 2009	Oui ➡ Réduction de l'impôt sur le revenu (relèvement de l'abattement forfaitaire et baisse du taux minimum) ➡ Cotisations pour l'assurance maladie obligatoire passée de 15,5% à 14,9%	Oui Augmentation de la <i>income personal tax allowance</i> (153 €)	Oui ➡ Mesures déjà mises en place en 2008 ➡ Suppression de l'impôt sur le patrimoine ➡ Déduction de 400€ de l'impôt sur le revenu	Non
Autres	Oui ➡ Prime à la casse de 1 000 € (200 millions €)	Oui ➡ Prime à la casse de 2 500 € (1,5 milliards €)	Non	Oui ➡ Hausse des bourses pour l'éducation	Oui ➡ Gel des tarifs d'électricité, de gaz et des péages autoroutiers

Tableau 5 –Dépenses en faveur du secteur automobile¹

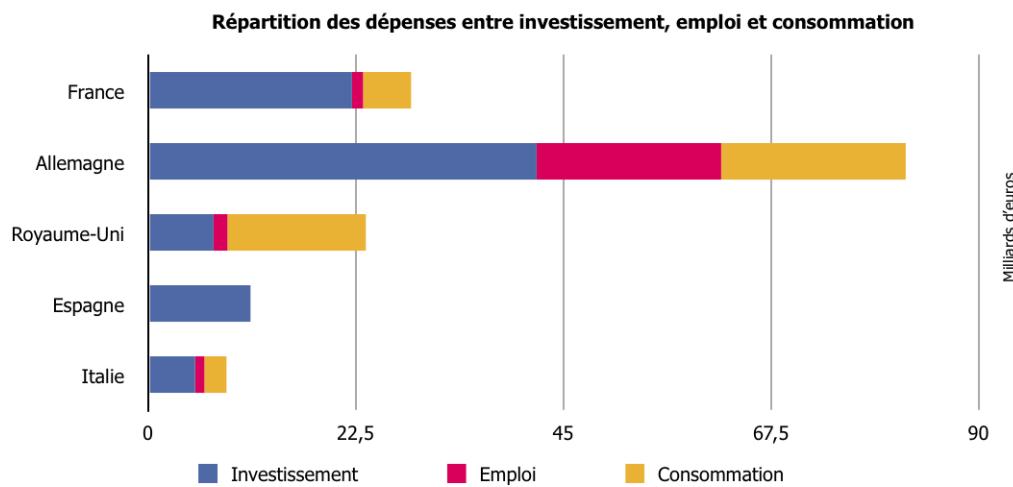
	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie
Montant total (en milliards d'euros)	9,5	1,5	0	4	Moins de 2
Aide conditionnée au maintien de l'emploi national	Oui	Non	-	Oui	Oui
Nombre d'emplois dans le secteur automobile (directs et indirects)	2 millions	6,5 Millions	-	350 000	1 million
Principales mesures	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Prime de 1 000 € pour l'achat d'un véhicule neuf propre accompagné de la mise à la casse d'un véhicule de plus de 10 ans (220 millions €) ⌚ Prêts aux filiales bancaires de Renault et de PSA pour soutenir le crédit automobile (2 milliards €) ⌚ Fonds de garantie pour les prêts octroyés aux équipementiers et sous-traitants ⌚ Fonds sectoriel de modernisation des équipementiers (600 millions € financées à part égales par le Fonds stratégique d'Investissement, Renault et PSA) ⌚ Prêts bonifiés pour les produits « vert » (250 millions €) 	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Prime de 2500 € pour l'achat d'un véhicule neuf accompagné de la mise à la casse d'un véhicule de plus de 9 ans ⌚ Prêt de 5 Milliards € pour sauver OPEL : envisagé mais non encore décidé 	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Prime à la casse à l'examen : question non encore tranchée 	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Baisse des cotisations de Sécurité sociale et assouplissement du calendrier de paiement des dettes ⌚ Hausse des indemnités de chômage technique pour le secteur auto spécifiquement ⌚ Avantages fiscaux pour l'innovation et la recherche 	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Prime de 1 500 € pour l'achat d'un véhicule neuf propre accompagné de la mise à la casse d'un véhicule de plus de 10 ans

¹ Nous n'incluons pas ces chiffres dans les budgets des plans de relance (sauf pour la prime à la casse) car les prêts aux constructeurs nationaux sont encore en cours d'examen dans certains pays : la non homogénéité des données disponibles à ce jour ainsi que la forte dépendance de ces mesures à l'égard de spécificités nationales rendraient toute comparaison chiffrée non pertinente. Par ailleurs, la Banque Européenne d'Investissement a approuvé le 12 mars 2009 un prêt de 3 milliards d'euros destiné à aider le secteur automobile français, allemand, italien et suédois.

2 Analyse comparative

Après avoir fourni un cadrage d'ensemble de la problématique des plans de relance, en apportant des éclairages sur les plans des grandes puissances internationales que sont les Etats-Unis, la Chine et le Japon, nous étudierons de façon plus détaillée les plans de relance des cinq pays européens retenus en comparant la façon dont ils prévoient de stimuler l'investissement d'abord, l'emploi ensuite et enfin la consommation.

Le diagramme ci-dessous représente la part accordée à chacun de ces 3 postes.



Nous terminerons l'analyse par un zoom sur le plan allemand. L'Allemagne, pays le plus similaire à la France à bien des égards, a adopté un second plan afin de mettre en œuvre une relance massive et équilibrée. La France peut elle s'inspirer de certaines mesures allemandes pour compléter son plan de relance ? Tour d'horizon.

A. Mise en perspective internationale : Etats-Unis, Chine, Japon

Chacun le sait, la crise est mondiale. On ne peut donc passer sous silence les plans de relance adoptés par les Etats-Unis, le Japon et la Chine, notamment en ce qu'ils sont, du fait de leur interdépendance avec les économies européennes, une condition déterminante de la réussite des plans de relance de nos pays. Pour autant, la comparaison chiffrée des différents plans de relance européens, américains et asiatiques ne présente pas de véritable pertinence car les ordres de grandeurs sont trop différents, tant en valeur nominale qu'en pourcentage du PIB. Le présent développement a donc une valeur d'illustration, plus que de comparaison.

Dès août 2008, le Japon a mis en place un plan de relance, complété en octobre puis en décembre, pour un budget total équivalent à 416 milliards d'euros, en incluant les aides au système financier. Le plan chinois s'élève à 458 milliards d'euros soit environ 12% du PIB. Quant au plan américain, le compromis durement atteint au Congrès et au Sénat correspond à 653 milliards d'euros (838 milliards de dollars), auquel s'ajoutent le plan Paulson pour le système bancaire et un plan spécial logement. Des chiffres nettement supérieurs aux chiffres européens.

Ces plans très ambitieux s'expliquent entre autre par le fait que les économies américaines et asiatiques ont été atteintes plus tôt et plus gravement par la crise que les économies européennes. Les Etats-Unis sont d'ailleurs dans une situation spécifique. D'abord, c'est depuis les Etats-Unis que la crise s'est propagée. Les autorités publiques américaines n'ont rien fait pour limiter la prise de risque excessive des sociétés de crédit et des banques. Au contraire,

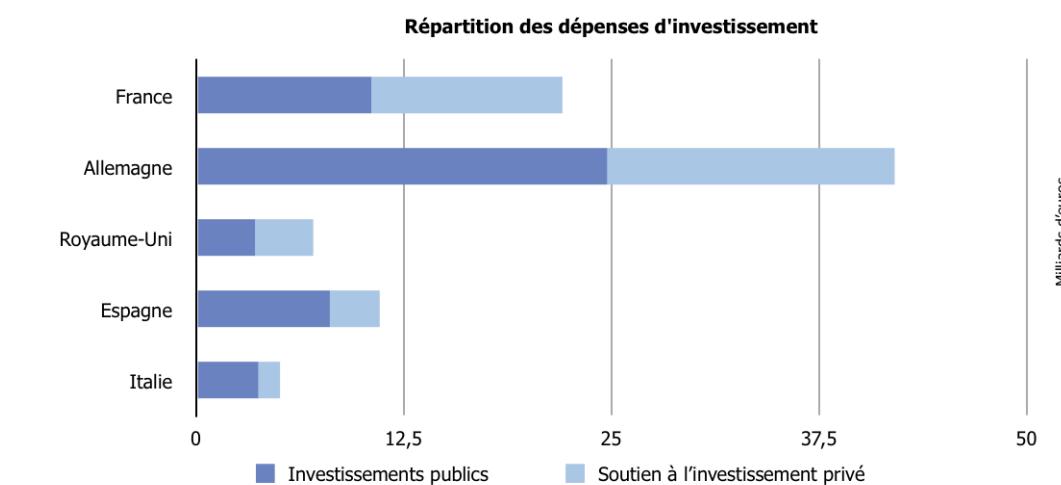
arguant de l'idéal démocratique typiquement américain de l'accès du plus grand nombre à la propriété, le Congrès a même accordé un privilège à Freddie Mac et Fannie Mae pour émettre des crédits immobiliers risqués. L'administration publique américaine doit désormais prendre les choses en main et l'équipe d'Obama est très attendue sur ses résultats. De plus, les Etats-Unis étant le moteur de l'économie mondiale, leur rétablissement rapide est la condition *sine qua non* d'une reprise de l'activité dans les autres pays. Si leur effort est trop faible, quels que soient les plans de relance mis en place ailleurs, l'économie mondiale ne repartira pas facilement. Enfin, ce qu'on appelle parfois « le privilège exorbitant » du dollar, c'est-à-dire que le fait que le dollar soit très convoité en tant que devise de réserve par de nombreuses économies émergentes, confère aux Etats-Unis une grande capacité d'emprunt qui permet d'envisager des déficits plus importants que pour les pays européens.

Cependant, malgré ses spécificités et même si les chiffres ne peuvent pas être comparés, on peut s'intéresser au type de mesures retenues par les plans américains et asiatiques, pour voir s'il existe une homogénéité des stratégies de relance au niveau mondial ou si une spécificité européenne se dégage. Le plan japonais regroupe des mesures diverses mais on peut dire que, hormis les prêts accordés aux petites entreprises et au secteur bancaire, la stratégie d'ensemble priviliege la relance de la demande : baisse d'impôts, aide directe aux ménages, allocations vieillesse, baisse des tarifs autoroutiers, aides aux jeunes travailleurs précaires, offre de logement, etc. Le plan chinois prévoit quant à lui beaucoup de mesures pour relancer l'offre : amélioration des infrastructures rurales et des réseaux de transport (routes, chemins de fer, aéroports), aide au secteur immobilier et de la construction, incitation à l'innovation technique, prêts aux PME et réforme du calcul de la TVA pour soulager la trésorerie des entreprises. Des mesures de relance de la demande intérieure sont également annoncées. Par ailleurs, ce plan sera accompagné d'une politique monétaire accommodante. En ce qui concerne le plan américain, il met fortement l'accent sur les réductions d'impôts, que ce soit pour les entreprises ou les particuliers, avec un tiers des dépenses du plan allouées à des allégements fiscaux. Les deux tiers restants sont consacrés à des chantiers publics ou à des aides sociales.

Les pays européens ont-ils retenu ces mêmes options stratégiques ou ont-ils fait des choix différents ? Y a-t-il un modèle européen de lutte contre la crise ou chaque pays a-t-il privilégié sa propre approche ? Décryptage.

B. Investissement : des mesures homogènes malgré des différences de budget et de calendrier

La relance de l'investissement peut passer par deux canaux : d'une part, la prise en charge par la puissance publique elle-même de certains investissements, et d'autre part l'incitation à l'investissement pour les entreprises privées. En d'autres termes, comme le montre le tableau ci-dessous, et quel que soit le pays considéré, l'Etat prévoit d'une part de financer, à un niveau plus ou moins décentralisé, de grands travaux d'infrastructures, et d'autre part, de soutenir la trésorerie et l'accès au financement des entreprises pour leur permettre d'investir. Une grande part des mesures de soutien à l'investissement privé est destinée aux PME, à juste titre puisqu'elles sont souvent les premières à souffrir du tarissement du crédit bancaire.



L'investissement public

La part consacrée aux investissements publics varie fortement d'un plan de relance à l'autre, en termes nominaux comme relatifs. Ainsi, l'Allemagne est le pays où le montant des investissements publics est le plus élevé, avec près de 25 milliards d'euros au total (7 prévus dans le premier plan et entre 17 et 18 dans le second), tandis que la France ou l'Espagne ont prévu respectivement 10,5 et 8 milliards d'euros. Pour autant l'investissement public représente clairement la priorité des plans espagnols et français (respectivement 37% et 73% des budgets totaux). Le soutien à l'investissement en général, public et privé, représente 78% du plan français et 100% des dépenses véritablement nouvelles du plan espagnol. Le Royaume-Uni se singularise quant à lui par de très faibles ressources allouées à l'investissement public : seuls 3,5 milliards d'euros, initialement prévus pour 2010-2011, seront dépensés de façon anticipée en 2009. Quant à l'Italie, elle commet, selon nous, l'erreur de résERVER la mise en œuvre effective des investissements publics à 2010 alors que la rapidité d'exécution de ces mesures est un déterminant crucial de leur efficacité en terme de relance économique.

Malgré ces différences de montant et de calendrier, la nature des investissements publics reste relativement homogène d'un plan à l'autre avec systématiquement des projets concernant les infrastructures de transport et d'éducation. La France se distingue par deux types d'investissement particuliers : elle est la seule à avoir prévu d'investir dans les équipement de défense et dans le maintien du patrimoine. En revanche, le projet français semble négliger deux grandes préoccupations qui occupent une large place dans les plans allemands et espagnols : l'efficience énergétique d'une part et les hautes technologies d'autre part. C'est là sans doute un point regrettable car les investissements dédiés à la résolution de défis énergétiques ou à l'amélioration de l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) sont particulièrement utiles : ils favorisent l'innovation et apportent des réponses à des enjeux majeurs auxquels nous serons amenés à faire face tôt ou tard, indépendamment de la conjoncture économique. On s'étonne que l'annonce du plan de relance français n'ait pas été l'occasion d'un nouveau souffle donné au Grenelle de l'Environnement.

Le soutien aux entreprises

L'aide accordée aux entreprises privées passe, elle, essentiellement par le canal de la fiscalité ou des facilités de crédit. Certains ont fait valoir que le soutien à la trésorerie des entreprises, notamment dans le cas français, consistait essentiellement à effectuer des paiements anticipés aux entreprises et ne pouvait pas être comptabilisé au titre d'argent neuf injecté dans l'économie pour remédier à la crise. Ce constat ne vaut pas comme argument contre ces mesures. En effet, dans bien des cas, ce qui compte, c'est la mise à disposition immédiate des entreprises de la trésorerie dont elles ont besoin pour ne pas licencier, voire déposer leur bilan ; et peu importe qu'il s'agisse d'argent véritablement neuf ou pas.

En ce qui concerne le plan français, les principales mesures sont les suivantes : remboursement des crédits impôt recherche, mensualisation du remboursement de la TVA, remboursement anticipé des créances liées au fait que les entreprises, pour lisser leur imposition, peuvent imputer leurs déficits sur leurs bénéfices des trois années antérieures. Dans la même optique, l'Espagne et l'Italie assouplissent leurs modalités de paiement de la TVA et introduisent des déductions pour l'impôt sur les sociétés. L'Italie réduit également son impôt régional sur l'activité productive, renforce sa défiscalisation des salaires de productivité et prévoit une réduction des coûts administratifs des entreprises. Au Royaume-Uni, les entreprises en difficulté pourront étailler le paiement de leurs impôts professionnels selon un calendrier soutenable pour elles. A cela s'ajoutent dans tous les pays des mesures spécifiques aux PME. Dans le cas français, elles passent essentiellement par l'établissement public OSEO qui aide les PME à innover et à obtenir des financements et qui a vu ses capacités d'intervention augmenter. En Allemagne, la structure équivalente, le *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), s'est vue octroyer 15 milliards d'euros supplémentaires. Plusieurs pays ont également mis en place des structures de financement spécifiques, comme le Fonds stratégique d'Investissement en France ou le *Small Business Finance Scheme* au Royaume-Uni. Le Fonds stratégique français est une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, dotée de 20 milliards d'euros (non comptabilisés dans le plan de relance *stricto sensu*) et chargée de financer des projets industriels en prenant notamment des participations dans des entreprises stratégiques. Le *Small Business Finance Scheme*, qui représente 1,2 milliard d'euros de crédits, aidera les PME britanniques à trouver des financements.

Critères d'évaluation et d'efficacité

L'investissement est un moteur essentiel de l'économie car c'est lui qui commande en partie le volume de production et donc d'emplois. L'efficacité des mesures évoquées ci-dessus sera bien sûr reflétée à travers l'évolution des chiffres d'investissement publiés régulièrement par l'INSEE en France ou par les organismes statistiques équivalents dans les autres pays. Mais pour une évaluation pragmatique à plus court terme, il nous semble possible et pertinent de retenir les trois critères suivants.

Le calendrier

L'efficacité des dépenses de relance dépend en grande partie de la rapidité de leur mise en œuvre. Cela est d'autant plus vrai pour les mesures en faveur de l'investissement car il s'agit là d'un processus long qui porte ses fruits à moyen terme et qu'il convient de mettre en marche au plus vite. Une même somme aura un effet multiplicateur plus important aujourd'hui que dans un an. Ainsi la proportion, au sein des mesures prévues, de celles qui seront effectivement mises en œuvre au premier semestre 2009 constitue un bon indicateur de l'efficacité potentielle des plans de relances étudiés. On peut donc légitimement avoir des doutes quant à l'efficacité des mesures italiennes qui reportent à 2010 l'essentiel de l'effort.

La facilité de la mise en œuvre

Il importe également que les entreprises soient fortement incitées à profiter des conditions favorables qui leur sont offertes. Ainsi les mesures de soutien à l'investissement privé doivent être aisément accessibles. Dans le cas français, on peut noter le caractère particulièrement didactique des sites Internet d'OSEO et du Médiateur de crédit¹ mis en place par le plan de relance ainsi que la facilité des procédures de demande de prise en charge (formulaire facile à remplir, etc.).

La création d'emplois induite

La création d'emplois induite par ces mesures de soutien à l'investissement constitue la meilleure pierre de touche pour les évaluer mais également la plus difficile à manier. En effet il s'agit d'estimer, et cela n'est pas évident, dans quelle mesure le taux de chômage, qui va inévitablement augmenter, aurait encore plus augmenté en l'absence de plan de relance. En ce qui concerne l'investissement public, on doit pouvoir comptabiliser le nombre de personnes employées à la réalisation des grands projets. L'Espagne, sûrement du fait de la situation particulièrement préoccupante de son marché du travail, a pris des engagements très clairs en matière de création d'emplois. Il est en effet précisé en toutes lettres dans le plan espagnol que, parmi les 300 000 emplois qui doivent être créés, 200 000 doivent provenir des investissements publics.

Bien évidemment la création d'emplois, objectif prioritaire de la lutte contre la crise, ne peut pas passer exclusivement par le biais de l'investissement. Il convient également de mettre en place des mesures d'incitation plus directes.

C. Emploi : des moyens et des objectifs différents face à des situations nationales contrastées

Il ne fait aucun doute que le chômage va constituer le principal symptôme et vecteur de la crise. Qu'il soit effectif ou à l'état de menace (avec la crainte de se faire licencier), le chômage est clairement un frein à la consommation, qui ne peut qu'aggraver la crise. Les mesures prises en faveur de l'emploi sont donc primordiales et c'est probablement là que, dans le plan de relance français, le bas blesse le plus nettement. Il est donc intéressant d'étudier les choix opérés par nos voisins pour stimuler l'emploi.

France : une sous-évaluation des risques ?

Parmi nos pays, l'Espagne se singularise par une situation particulièrement préoccupante, avec un taux de chômage anticipé pour les 2 années à venir supérieur à 15% et même proche de 19% pour 2010. La France devrait quant à elle faire face à un taux de chômage plus important que l'Allemagne et le Royaume-Uni, de l'ordre de 9% en 2009 et

¹ Voir www.oseo.fr et www.mediateurducredit.fr.

supérieur à 10% en 2010. Pourtant, le plan de relance français n'a prévu de consacrer que 5% des dépenses à la lutte contre l'emploi. La France espère créer 150 000 emplois avec 1,2 milliards d'euros, alors que le Royaume-Uni, qui affiche un objectif de création de 100 000 nouveaux emplois, a alloué à cette fin 1,5 milliards d'euros. La France peut-elle vraiment créer plus d'emplois en dépensant moins que ses voisins ?

Des choix divers dans une boîte à outils commune

Les instruments pour lutter contre le chômage sont nombreux : taxer des licenciements ; subventionner les embauches, améliorer les services des agences spécialisées ou mettre en place des systèmes d'indemnisation incitatifs (allocations généreuses mais de courte durée) pour aider les chômeurs à retrouver rapidement un emploi, etc. Quels outils la France et ses voisins européens ont-ils retenus ? En temps de crise, le principal enjeu ne consiste pas à multiplier les incitations du côté des demandeurs d'emploi. En effet, la majorité des chômeurs ne sont pas ce qu'on appelle parfois des « chômeurs volontaires »¹, mais bien des personnes prêtes à accepter un emploi mais confrontées à un gel des embauches. La priorité ne consiste donc sans doute pas à réviser le système d'indemnisation.

Par ailleurs, il faut accepter que de nombreuses entreprises, du fait de leurs difficultés financières, soient contraintes d'alléger leur masse salariale. Il ne s'agit donc pas non plus d'imposer aux entreprises des taxes sur le licenciement qui mettraient en péril leur solvabilité. Mais pour éviter que le chômage n'augmente trop, on peut, d'une part, favoriser les contrats flexibles et/ou le chômage partiel, pour permettre aux entreprises de réduire leurs coûts sans pour autant licencier, et d'autre part, s'assurer que les entreprises un peu moins en difficulté sont incitées à créer des emplois. Trois types d'instruments sont alors envisageables correspondant à des objectifs différents.

Instrument : L'allégement du coût du travail

Objectif 1

Eviter les destructions d'emplois

L'idée consiste à éviter que les entreprises suppriment des postes qu'elles ne peuvent plus financer en les incitant à adopter des contrats plus souples et moins onéreux. Cela peut passer par la subvention des contrats flexibles, comme dans le plan italien, ou par la favorisation du chômage partiel. La France a prévu d'augmenter les indemnités de chômage partiel mais, bien que cela redonne un peu de pouvoir d'achat à des personnes probablement en difficulté financière, cela ne crée aucune incitation pour les entreprises et n'a donc pas d'impact en terme d'emploi. Le sommet social du 18 février 2009 a validé le principe d'une indemnisation du chômage partiel à hauteur de 75% du salaire brut, ce qui renforce l'orientation prise dans le plan de relance qui prévoyait déjà de faire passer l'indemnisation de 50 à 60% du salaire, au lieu de la modifier dans un sens plus incitatif pour les entreprises. La mesure allemande, en revanche, qui consiste à faire prendre en charge par l'Etat une partie des cotisations sociales pesant sur les indemnités de chômage partiel et jusque là exclusivement à la charge des entreprises, recèle un effet plus fortement incitatif.

Objectif 2

Augmenter les créations d'emplois

Instrument : Les incitations à l'embauche

La France et l'Espagne ont l'une et l'autre mis en place des aides à l'embauche, la France pour les très petites entreprises de moins de 10 salariés et l'Espagne pour l'embauche de chômeurs ayant des enfants à charge.

Objectif 3

Améliorer la vitesse de retour à l'emploi en cas de licenciement et le processus d'appariement

Instrument : Une aide active aux recherches d'emploi et des plans de formation professionnelle pour permettre d'éventuelles reconversions

Presque tous les pays ont prévu d'améliorer leur service pour l'emploi. La France souhaite accélérer la mise en place des pôles Emplois (résultant de la fusion de l'ANPE et des Assedics) et a alloué 500 millions d'euros au renforcement des politiques actives de l'emploi (accompagnement dans la recherche d'emploi, actions de formation et contrats de professionnalisation). Mais ces moyens supplémentaires semblent faibles et le détail des nouvelles politiques prévues ou la façon dont les politiques existantes seront renforcées n'est pas exposé avec une grande clarté. De même la fonction et le financement du Fonds d'Investissement Social récemment créé restent encore flous. Le plan allemand a, au contraire, pris des mesures très concrètes pour améliorer son service de l'emploi, par exemple la création dans les agences pour l'emploi de 1 000 postes supplémentaires d'« agents de transition » pour aider les employés en phase de licenciement à trouver directement un autre travail et faciliter les transitions emplois-emplois.

¹ Formule employée pour désigner les chômeurs qui pourraient retrouver un emploi mais pour lesquels il est plus intéressant financièrement de rester au chômage.

Critères d'évaluation et d'efficacité

A la différence des mesures en faveur de l'investissement qui ont souvent un caractère très général et qui poursuivent des objectifs pluriels (création d'emplois, amélioration de la compétitivité, etc.), les mesures pour l'emploi sont généralement assez ciblées et poursuivent un objectif précis pour lequel chaque pays dispose de données précises : la création nette d'emplois. Ainsi, les chiffres publiés régulièrement sur le nombre de demandeurs d'emplois, le nombre d'emplois créés, le nombre d'emplois détruits fourniront des indicateurs d'évaluation de l'efficacité des mesures pour l'emploi des différents plans de relance étudiés.

D. Consommation : l'arbitrage difficile entre hausse des aides publiques et baisse de la fiscalité

Les mesures en faveur de la consommation consistent à redonner du pouvoir d'achat aux ménages. Il existe plusieurs possibilités : l'Etat peut augmenter ses dépenses ou réduire ses recettes, c'est-à-dire qu'il peut soit augmenter les prestations sociales et les aides publiques, soit réduire la fiscalité, qu'il s'agisse de la fiscalité directe qui pèse sur le revenu ou de la fiscalité indirecte qui pèse sur les prix.

Le choix de l'augmentation des aides publiques

L'augmentation des aides publiques est prévue par les cinq plans de relance étudiés, mais sous des formes diverses. Les modalités dépendent en partie de chaque situation. Les principaux instruments utilisés pour augmenter le revenu disponible des ménages sont les suivants : une prime octroyée aux revenus modestes, une revalorisation des aides existantes (allocations familiales, retraites publiques) et une augmentation du salaire minimum. Décryptage.

La France et l'Italie ont fait le choix de la prime aux revenus modestes

Dans le cas de l'Italie, le « bonus » varie entre 200 et 1 000 euros et les conditions d'obtention et la fixation du montant dépendent du revenu et de la taille du foyer. En France, il s'agit d'une prime fixe de 200 euros octroyée à tous les futurs bénéficiaires du RSA. L'avantage d'une prime réside dans son caractère temporaire, tandis que lorsqu'on augmente une aide existante, il est presque impossible d'envisager un retour en arrière ultérieur. Ce type de mesures limitées et ponctuelles repose sur l'hypothèse que cet argent supplémentaire mis à la disposition des foyers modestes sera consacré à la consommation, et servira donc de stimulant à l'activité économique, sans pour autant que cela n'ait coûté trop cher à l'Etat ou n'ait détérioré trop durablement la structure de ses finances publiques.

Les allocations familiales ont été revalorisées partout sauf en Espagne

Elles sont pourtant beaucoup plus faibles en Espagne (290 euros par an, soit moins de 25 euros par mois) que dans les autres pays (150 euros par mois environ en moyenne). La revalorisation au Royaume-Uni avait déjà été prévue (les prestations y sont dans l'ensemble plutôt plus faibles qu'en France et en Allemagne) et a juste été anticipée. En Allemagne, la revalorisation des allocations a fait partie des premières mesures décidées. La France se caractérise par un système d'aides familiales assez complexe, qui prend en compte l'âge de l'enfant à charge (avec 2 seuils d'augmentation des aides : 11 et 16 ans), et qui prévoit de nombreuses aides spécifiques complémentaires aux allocations de base (allocation parent isolé, etc.). Sous la pression des syndicats, Nicolas Sarkozy a accordé le 18 février 2009 une prime de 150 euros aux bénéficiaires de l'allocation rentrée scolaire.

Seuls le Royaume-Uni et l'Espagne ont opté pour une revalorisation des retraites de base

Ces dernières années, de façon générale en Europe, le niveau de vie des retraités a plutôt eu tendance à augmenter. Etant donné que la détérioration du marché du travail ne les pénalise pas, la seule véritable menace pour leur pouvoir d'achat tient à l'inflation (sauf quand les retraites sont indexées). Or nous entrons dans une période d'inflation limitée, voire de déflation. La revalorisation des retraites ne paraît donc pas être une priorité. Dans le cas du Royaume-Uni

cette mesure avait en fait déjà été prévue (mais pour une échéance plus lointaine), et, comme le montre les données recueillies dans le tableau 4 ci-dessus, de façon justifiée puisqu'une étude récente montre que les retraites britanniques correspondent à un revenu de remplacement de l'ordre de 30%, contre 40% en Allemagne, 50% en France et bien plus en Italie et Espagne. Cette revalorisation nécessaire des retraites a donc simplement été avancée, car plus les liquidités sont injectées tôt dans l'économie, plus leur potentiel de relance de l'activité est important.

Le salaire minimum n'a été augmenté qu'en Espagne

A cet égard, il faut noter qu'il n'existe ni en Italie ni en Allemagne de salaire minimum interprofessionnel fixé par l'Etat : les seuils minimum de rémunération sont déterminés au niveau des branches. Par ailleurs, le salaire minimum espagnol, même si l'on tient compte des différences de coût de la vie, se trouvait à un niveau particulièrement bas : 600 euros, contre 1 320 en France et 1 172 au Royaume-Uni. La revalorisation de 4% qui le porte ainsi à 624 euros semble donc adaptée au contexte espagnol, sans que cela signifie que la hausse du salaire minimum soit une mesure également pertinente pour les autres pays.

La baisse de la TVA n'a été retenue que par le Royaume-Uni

Seul le Royaume-Uni a adopté une baisse temporaire de sa TVA : ainsi du 1^{er} décembre 2008 jusqu'au 31 décembre 2009, le taux de TVA sera de 15% au lieu de 17,5%. Le raisonnement motivant cette décision est le suivant : cette baisse de la TVA sera en partie au moins répercutée sur les prix, cette baisse des prix augmentera le pouvoir d'achat réel des ménages et donc relancera la demande. Par ailleurs, dans le contexte actuel de crise, le caractère temporaire de cette mesure est fondamental car, outre qu'il allège son coût déjà exorbitant, il permet aussi d'inciter les ménages à profiter de cet effet d'aubaine pour anticiper certaines grosses dépenses, ou du moins ne pas les différer. Notons par ailleurs, que le Royaume-Uni ne se caractérisait pas par un taux de TVA initial particulièrement supérieur à ses voisins. Au contraire, en 2007, l'Allemagne avait augmenté le sien de 16 à 19% pour assainir ses finances publiques, tandis que le taux de la France ou de l'Italie sont déjà très proches de 20%.

Si un seul pays a fait le choix de la baisse de la TVA, c'est aussi qu'elle soulève plusieurs problèmes importants.

L'effectivité de la répercussion sur les prix reste à établir

La baisse de la TVA constitue en fait une baisse des coûts de production. Il est difficile de prédire la part qui sera répercutée en baisse du prix de vente, profitable au consommateur, et la part qui va servir à augmenter les marges des entreprises. Or, la baisse de la TVA sera d'autant moins efficace qu'elle se traduira essentiellement par une augmentation des marges. En l'absence de données précises, l'efficacité de cette mesure reste aléatoire.

Du fait de son caractère non ciblé, l'effet d'aubaine risque de prendre le pas sur l'effet d'incitation à la dépense

Même si la baisse de la TVA entraîne une baisse des prix, cette baisse des prix peut avoir deux effets : un effet incitatif intéressant, en incitant des individus à consommer certains produits qu'ils auraient trouvé trop chers et auxquels ils auraient renoncé en l'absence de baisse de la TVA, et un effet d'aubaine inutile, pour ceux dont le pouvoir d'achat n'est pas atteint. Ceux-là vont engager les mêmes dépenses qu'en l'absence de baisse de la TVA et simplement payer un prix moindre que celui qu'ils auraient consenti à payer. L'effet d'aubaine a un coût pour l'Etat et presque aucun impact en terme de relance de l'économie.

La baisse des prix n'est pas en soi un objectif prioritaire

L'intérêt de la baisse de la TVA réside dans l'éventuelle baisse des prix qu'elle permet (ou non). Or dans le contexte actuel, cette baisse de prix, loin de constituer un objectif prioritaire, est presque superflue. La situation économique actuelle, du fait de l'accumulation de stocks dans certaines entreprises, des réticences des consommateurs à acheter et des taux d'intérêt extrêmement bas, est par nature déflationniste. Les prix ne vont pas être amenés à augmenter, rien ne sert donc de dépenser une fortune pour renforcer cette tendance naturelle.

Cette décision coûte extrêmement cher

La baisse de la TVA est une mesure particulièrement onéreuse. Ainsi, elle va coûter au Royaume-Uni 14,8 milliards d'euros, à comparer, à titre d'exemple aux 800 millions d'euros seulement que représente la prime de 200 euros versés à tous les futurs bénéficiaires du RSA en France. Il semble donc peu raisonnable de dépenser de tels montants pour une mesure dont l'efficacité reste à prouver, en particulier lorsqu'elle prend la forme d'une baisse uniforme, et non ciblée, des taux.

La baisse des impôts directs des particuliers

La baisse des impôts a été envisagée par la plupart de nos voisins pour relancer le pouvoir d'achat. Ainsi les Espagnols ont-ils supprimé leur impôt sur le patrimoine et ajouté une déduction de 400 euros sur leur impôt sur le revenu. De même le Royaume-Uni a-t-il augmenté d'un peu plus de 150 euros la *Personal Allowance*, c'est-à-dire la partie non imposable du revenu déterminé en fonction de l'âge et du revenu. En contrepartie, le gouvernement britannique prévoit, pour dans deux ans, une augmentation des impôts sur les revenus les plus élevés : suppression de la *Personal Allowance* et hausse du taux marginal d'imposition. L'Allemagne a elle aussi prévu une baisse de l'impôt sur le revenu pour 2009 et 2010.

L'anticipation d'une baisse de la fiscalité pendant deux ans aide à restaurer la confiance et a un effet incitatif sur le travail. Compte tenu de la situation particulièrement dégradée de ses comptes publics, la France n'avait initialement prévu aucune réduction d'impôt pour les particuliers. Mais Nicolas Sarkozy a annoncé le 18 février 2009 la suppression des deux tiers de l'impôt sur le revenu pour la première tranche d'imposition pour 2009.

Critères d'évaluation et d'efficacité

Les mesures en faveur de la consommation sont souvent des mesures qui coûtent cher et qui aggravent le déficit public. Il importe donc de privilégier les mesures les moins onéreuses et surtout celles dont l'efficacité en terme de relance de l'activité économique est la plus solidement établie. Cela est d'autant plus important dans le cas français. En effet, la France dispose d'une très faible marge de manœuvre budgétaire : avec un plan de 26 milliards d'euros, son déficit public prévu pour 2009 est estimé à 5,6% du PIB, tandis que l'Allemagne peut se permettre d'adopter un plan de 82 milliards d'euros sans que le déficit public dépasse les 3% du PIB recommandés par les critères de Maastricht.

Mais il convient également de garder à l'esprit qu'actuellement la baisse de la consommation est beaucoup plus imputable à une crise de confiance et à des anticipations pessimistes qu'à une baisse du pouvoir d'achat réel. Les mesures étudiées, bien qu'elles présentent l'immense avantage d'avoir un effet immédiat et doivent pour cette raison clairement faire partie des plans de relance, ne peuvent pas pour autant être les mesures phares sur lesquelles reposent les stratégies de sortie de crise.

E. Le plan allemand : un exemple à suivre ?

Un plan massif et équilibré

Après avoir été critiqué pour la faiblesse de son plan de relance initial, l'Allemagne a mis en place un second plan, de telle sorte que si l'on additionne les 32 milliards d'euros initiaux et les 50 milliards complémentaires, on obtient 82 milliards, soit près de 2% du PIB allemand – la plus forte proportion de nos 5 pays étudiés. Le plan allemand correspond donc aux ordres de grandeur préconisés par le FMI et dépasse la norme implicite de 1,5% mise en avant par l'Union Européenne et retenue par la plupart des autres pays membres.

En plus d'être massif, le plan allemand regroupe un ensemble diversifié de mesures. Les données chiffrées agrégées pour les différents volets du plan ne sont pas toujours disponibles de façon claire, mais il semble qu'environ 50% du plan soit consacré au soutien à l'investissement public et privé, et 50% à l'emploi et à la consommation, ce qui

contraste fortement avec le plan français consacré à près de 80% à l'investissement. L'avantage du panachage allemand tient au fait qu'il permet de jouer sur plusieurs horizons temporels : à la fois des mesures à effet immédiat (comme la revalorisation des allocations familiales ou la réduction d'impôts dès 2009) et des mesures dont le bénéfice se fera surtout sentir à plus long terme (avec l'amélioration de l'efficience énergétique de certains équipements par exemple). Par son caractère à la fois massif et équilibré, le plan allemand apparaît comme un modèle possible.

Mais qu'en est-il de façon plus précise dans le détail des mesures ? Deux options stratégiques méritent notre attention : d'une part l'allégement de la fiscalité, d'autre part l'orientation des investissements vers l'amélioration de la compétitivité et le développement durable.

Le pari d'une baisse ciblée des impôts et des charges sociales sur les salaires

Pour relancer le pouvoir d'achat, l'Allemagne a clairement fait le choix d'une baisse des impôts directs. Compte tenu de la hausse de la TVA décidée il y a deux ans, ainsi que de la loi Hartz IV qui a réduit, à partir de 2005, la durée et le montant des indemnités chômage, il aurait été relativement incohérent pour le plan allemand de revenir sur ces réformes, en prévoyant une baisse de la fiscalité indirecte ou une hausse des aides publiques. L'option retenue semble donc adaptée au contexte allemand mais sa pertinence revêt un caractère plus général. La baisse de l'impôt sur le revenu prévue par l'Allemagne est en effet ciblée sur les ménages les plus modestes (baisse du taux inférieur et hausse de l'abattement) ; elle ne constitue donc pas un effet d'aubaine pour des foyers à revenus suffisants (à la différence de mesures moins ciblées comme l'augmentation des allocations familiales) et possède un effet incitatif sur le travail.

Une autre mesure fiscale pertinente du plan allemand consiste à baisser de façon ciblée les charges sociales pesant sur les entreprises, en l'occurrence en prenant en charge 50% des charges liées aux indemnités de chômage partiel, jusque là entièrement supportées des entreprises. La France pourrait très largement s'inspirer de cette idée : cela inciterait les entreprises à recourir au chômage partiel plutôt qu'au licenciement et freinerait donc l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois.

La prise en compte des défis du futur : compétitivité et développement durable

En ce qui concerne le soutien à l'investissement, l'Allemagne a orienté ses dépenses vers deux objectifs : l'amélioration de la compétitivité allemande et la résolution de certains défis environnementaux et énergétiques.

L'amélioration de la compétitivité passe d'une part par les investissements publics dans le secteur des hautes technologies (amélioration et extension de l'accès à Internet par exemple), d'autre part par les programmes d'aide au financement des PME conçus de façon à inciter à l'innovation. La plupart des mesures qui facilitent l'obtention de prêts s'adresse en effet aux entreprises ou entrepreneurs cherchant à mettre en œuvre concrètement une idée innovante (par exemple par la réalisation d'un produit marchand). Le développement durable est quant à lui pris en compte par l'orientation d'une partie des investissements publics vers l'amélioration de l'efficience énergétique de certains équipements et l'assainissement énergétique d'autres bâtiments anciens.

3

Conclusion : quelques pistes pour inspirer des mesures complémentaires au plan de relance français

La situation de la France s'est déjà nettement détériorée depuis l'annonce du plan de relance du 4 décembre 2008 : les dépenses des ménages baissent et le nombre de demandeurs d'emplois augmente massivement. Il semble donc que les mesures prévues en décembre – essentiellement des investissements publics et un soutien à la trésorerie des entreprises – ne soient plus tout à fait suffisantes. Le petit paquet supplémentaire adopté le 18 février 2009 pour relancer le pouvoir d'achat ne comble pas les trous de façon véritablement satisfaisante car il néglige le problème principal auquel la France va être confrontée dans les mois à venir : l'emploi.

Mais, chacun le sait, la France dispose de peu de moyens : avec son plan actuel, le déficit public prévu sera de l'ordre de 5,6% et Bruxelles vient d'entamer une procédure contre la France pour déficit excessif. Compte tenu de cette faible marge de manœuvre budgétaire, la France doit impérativement cibler ses mesures et bien définir ses priorités. Elle se doit d'être habile et circonspecte dans ses choix. L'analyse des plans de relance de nos voisins européens permet de dégager quelques pistes privilégiées.

Voici quatre propositions fortes :

Proposition 1

Etendre les incitations à la création d'emplois

L'idée consiste à réduire le coût de création d'un emploi pour les entreprises. L'Etat pourrait par exemple convenir de généraliser à l'ensemble des PME l'aide à l'embauche qui est pour l'instant réservée aux entreprises de moins de 10 salariés, quitte à ce qu'elle soit dégressive avec la taille de l'entreprise pour éviter un coût trop important.

Ou alors il pourrait continuer de cibler cette aide sur les toutes petites entreprises, qui sont en effet celles dont la trésorerie souffre le plus et qui réduisent le plus leurs effectifs, mais en augmenter le montant afin de la rendre encore plus incitative.

Proposition 2

Favoriser le chômage partiel comme alternative au licenciement

La France a augmenté les indemnités de chômage partiel de 50 à 75%. Bien que cette mesure soulage les salariés concernés, elle ne fournit pas d'incitation du côté des entreprises à recourir au chômage partiel plutôt qu'au licenciement. Seule une baisse significative des charges sociales liées à ces indemnités, comme c'est le cas en Allemagne, pourrait avoir un véritable impact sur l'emploi en incitant les entreprises à mettre au chômage partiel des salariés qu'elles auraient sinon licenciés.

Proposition 3

Relancer la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Au vu des éclairages apportés par l'analyse que nous venons de faire, il semble possible d'améliorer significativement les mesures françaises actuelles de relance de l'investissement par une meilleure prise en compte des défis du futur, notamment, comme le font l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne, dans l'environnement.

Alors que l'Allemagne consacre 15,5 milliards d'euros (19% de son plan) à des « investissements verts » (amélioration de l'efficience énergétique des bâtiments en particulier), la France n'y consacre que 2 milliards (8% de son plan). De plus, la croissance verte n'est pas présentée dans les documents officiels français comme un axe majeur, les quatre piliers des investissements publics prévus étant les transports et infrastructures, l'éducation et la recherche, les équipements de défense et enfin le patrimoine. Les mesures à caractère écologique sont disséminées à l'intérieur de ces quatre chapitres. Elles reprennent certains engagements du Grenelle de l'Environnement mais ne prévoient pas une accélération nette du calendrier, alors même que le Grenelle décidé il y a plus d'un an et demi n'a pas encore donné lieu à une transcription législative contraignante.

Bien que les préoccupations environnementales soient affichées comme prioritaires par le gouvernement français, on ne voit pas apparaître de stratégie globale, cohérente et volontariste. On aurait pu penser que le plan de relance français ait constitué l'occasion idéale de promouvoir la « révolution verte » nécessaire et promise. Force est de constater que le saupoudrage de références à des normes écologiques cache mal un manque d'engagement véritable.

Proposition 4

Investir dans l'innovation

L'avenir de l'attractivité commerciale française repose, comme pour l'ensemble des pays développés, sur la « compétitivité qualité » et non sur la « compétitivité prix » : la capacité d'innovation devient donc de plus en plus un enjeu majeur. Au-delà de l'objectif évident de court terme de lutte contre la crise, le plan de relance français aurait donc pu prendre en compte un objectif de plus long terme de croissance fondée sur l'économie de la connaissance et les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). En effet, l'économie numérique (télécommunications, audiovisuel, logiciel, services informatiques, services en ligne, etc.) représente le secteur le plus dynamique de l'économie mondiale et le principal facteur de gains de compétitivité pour les pays développés. Par ailleurs, les investissements dans ce secteur permettent de réaliser une cascade de gains de productivité dans les autres secteurs de l'économie.

La France se caractérise par un taux d'investissement dans l'économie numérique relativement faible. Si son ambition demeure, comme il a été à plusieurs reprises indiqué par le président de la République, d'être le fer de lance européen de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, elle gagnerait à ce qu'une partie des dépenses publiques engagées pour la relance de l'économie servent à promouvoir l'économie de la connaissance, en accélérant par exemple la mise en œuvre du plan « France Numérique 2012 » présenté en octobre 2008. Et ce d'autant plus que les emplois de l'économie numérique sont peu délocalisables ; des investissements publics dans ce secteur aurait donc un impact particulièrement favorable pour l'emploi et préparerait la croissance de demain.

Par ailleurs, les aides au financement et à la trésorerie des entreprises pourraient contenir des incitations fortes à l'innovation avec, par exemple, des facilités de crédit d'autant plus grandes qu'il s'agirait de la mise en œuvre d'une idée innovante.

Réalisation	Alexandra ROULET, chargée d'étude
Coordination	Jean-Thomas LESUEUR, délégué général
Remerciements à	Paul GOLDSCHMIDT, ancien administrateur de Goldman Sachs International et ancien directeur à la Commission européenne, membre de l'Advisory Board de l'Institut Thomas More à Bruxelles, pour ses remarques avisées. Salvatore REBECCHINI, administrateur de l' <i>Agenzia garante della concorrenza e del mercato</i> (Italie), administrateur de l'Institut Thomas More, pour son aide précieuse dans le décryptage du plan italien.
	Emilie GOUGER, chargée de mission à l'Institut Thomas More responsable du « Baromètre des réformes de Nicolas Sarkozy », pour sa parfaite connaissance, et combien vigilante, de l'action gouvernementale française.
Contact	info@institut-thomas-more.org Tel +33 (0)1 49 49 03 30 – Fax +33 (0)1 49 49 03 33