

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Communication de M. Jérôme CHARTIER, Rapporteur spécial des crédits du programme *Développement des entreprises et de l'emploi*, à la suite de ses déplacements à Berlin et à Londres, sur les mesures de relance et les perspectives des entreprises en Allemagne et au Royaume-Uni2
- Information relative à la Commission7
- Annexe : Document écrit présenté par le rapporteur à l'appui de sa communication8

Mercredi

11 février 2009

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 63

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence
de M. Jean-Louis
Dumont, puis de
M. Didier Migaud
*Président***



M. Jean-Louis Dumont, Président. Je vous rappelle que les deux auditions prévues sur les suites du rapport d'information de M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial du budget des Transports terrestres, concernant la politique ferroviaire, sont reportées à une date ultérieure, afin de prévoir un travail conjoint avec la commission des Affaires économiques ainsi qu'avec la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales.

Nous allons entendre maintenant une communication de M. Jérôme Chartier, rapporteur spécial des crédits du programme *Développement des entreprises et de l'emploi*, à la suite de ses déplacements à Berlin et à Londres, sur les mesures de relance et les perspectives des entreprises en Allemagne et au Royaume-Uni.

M. Jérôme Chartier. Je me suis rendu à Berlin et à Londres au mois de janvier afin d'étudier comment l'Allemagne et le Royaume-Uni avaient construit leurs plans de relance, dans le contexte des discussions que nous avons eues sur la méthode de relance, par la demande ou par l'investissement. L'analyse de la situation économique de ces deux pays montre que, s'ils sont affectés par une même crise mondiale, les vecteurs de celle-ci n'y sont pas tout à fait les mêmes.

J'étais à Berlin le jour où la Chancelière Angela Merkel annonçait le contenu du second plan de relance de son gouvernement de « grande coalition », entre le SPD et la CDU-CSU, pendant une période que l'on peut qualifier de pré-électorale, les prochaines élections législatives ayant lieu en septembre 2009.

Lorsque je suis allé à Londres, le Gouvernement annonçait des mesures additionnelles à son plan de relance initial, adopté en novembre 2008. Il faut garder à l'esprit que les cycles conjoncturels sont plus marqués en Grande-Bretagne qu'en France : les phases de croissance sont plus fortes, mais les récessions plus marquées. Autre particularité, la livre sterling a perdu 25 % de sa valeur par rapport à l'euro au cours de l'année 2008.

Les autorités britanniques ne s'interdisent aucune mesure. Le jour où j'étais à Londres, la Banque d'Angleterre décidait de racheter les obligations émises par les grandes entreprises à concurrence de 50 milliards de livres. Le même jour, le président de la Banque d'Angleterre déclarait qu'il utiliserait, si nécessaire, « des moyens non conventionnels » pour maintenir la liquidité des marchés en Grande-Bretagne : autrement dit, la planche à billets.

Le Gouvernement peut également monter au capital de banques si nécessaire, comme il l'a fait pour Royal Bank of Scotland – RBS –, passant d'une participation de 55 % à 70 %, le titre ayant perdu 45 % de sa valeur en une journée. Dans le même temps, deux administrateurs de RBS ont été remerciés, le Gouvernement s'impliquant dans la gestion de RBS. Par ailleurs, l'État détient près de la moitié du capital du nouveau groupe Lloyds, issu de la fusion de Lloyds-TSB et de HBOS, si bien qu'au total, 35 % de l'offre de crédit est contrôlée par l'État britannique. C'est dire la gravité de la crise au Royaume-Uni.

La situation est différente en Allemagne, où c'est la chute des exportations qui a déclenché la crise. La force de l'Allemagne, sa grande capacité à exporter, rend l'économie très sensible à la crise mondiale. Jusqu'en décembre, la consommation s'est maintenue – ce qui peut surprendre, étant donné la grande propension à épargner des Allemands, en particulier en tant de crise. Ainsi, j'ai rencontré le patron d'une chaîne de grands magasins qui avait constaté, à sa grande surprise, que son chiffre d'affaires s'était maintenu, avec une

baisse de seulement 1 % au mois de décembre, alors qu'il s'attendait à un effondrement des ventes.

La situation britannique est différente. Au mois de décembre 2008, les ventes au détail ont diminué alors que, du fait des soldes qui ont commencé le 26 décembre, les ventes auraient dû augmenter. D'après l'*Office for National Statistics*, l'ONS, les ventes au détail ont diminué de 0,8 % en valeur en décembre, soit la plus importante baisse depuis 1986.

S'agissant de la France, les statistiques de l'INSEE viennent d'être publiées : les ventes au détail ont reculé de 1,5 % en décembre – mais il n'y avait pas de soldes. Les prévisions pour le mois de janvier sont bonnes.

En Grande-Bretagne, certains observateurs estiment aussi que la consommation finale peut connaître un rebond au mois de janvier. La question sera de savoir si cela s'explique par la baisse du taux de TVA, passé de 17,5 % à 15 % depuis le 1^{er} décembre 2008. Rappelons que cette diminution de la TVA coûte 12,5 milliards de livres au budget du Royaume-Uni.

La mesure fiscale prise par l'Allemagne en faveur des revenus des ménages ne peut pas s'analyser comme une mesure de relance par la consommation à proprement parler. La baisse du taux d'imposition des premières tranches d'impôt sur le revenu est davantage une mesure de justice sociale qu'une mesure de relance. En effet, l'impôt sur le revenu n'étant pas indexé sur l'inflation en Allemagne, certains ménages sont passés dans une tranche supérieure sans augmentation de leur salaire réel. Au total, l'État y aurait gagné 15 milliards d'euros, dont la moitié environ est restituée aux ménages à travers cette mesure.

Tout compte fait, seul le Royaume-Uni a pris une vraie mesure de relance par la demande, mais, comme je l'ai dit, les statistiques des ventes de décembre tendent à montrer que cela n'a pas eu l'effet escompté. En outre, la succession des plans de relance en Grande-Bretagne a un effet anxiogène sur la population qui peut avoir l'impression que les mesures prises n'ont pas d'effet.

Le plan de relance allemand, adopté après six heures de négociations au sein de la coalition de gouvernement, donne la priorité à l'investissement. Toutefois, la particularité de l'investissement public en Allemagne réside dans le fait que ce sont principalement les Länder qui le réalisent. Les collectivités locales ne reçoivent en principe pas de subventions d'investissement de la part de l'État fédéral. Ce dernier doit donc trouver un vecteur pour mettre en œuvre le plan d'investissement prévu dans le plan de relance.

La note que je vous ai fait distribuer comporte également une comparaison des plans de soutien aux systèmes bancaires. On voit que le Royaume-Uni a sous-estimé les besoins de financement de son système bancaire, si bien qu'il a dû étendre son intervention au-delà de ce qui était prévu initialement.

Enfin, je souhaite faire un point sur les prévisions de croissance. La Grande-Bretagne a revu ses prévisions pour 2009 dans le cadre du débat budgétaire de novembre ; il est probable que, lors du prochain débat budgétaire qui aura lieu en mars, le Gouvernement britannique annonce une récession de 2 à 3 %. Le budget fédéral allemand a été construit sur une hypothèse de croissance de – 0,5 %, alors que la prévision est maintenant de – 2 %. Le budget de l'État français a été calculé à partir d'une hypothèse de croissance de 0,5 %. Il y aura finalement une récession, mais probablement moindre qu'en Allemagne et en Grande-

Bretagne, car l'économie française se caractérise par un phénomène d'amortisseur de la croissance, qui s'exprime à la hausse comme à la baisse.

M. le président Didier Migaud. Je remercie Jérôme Chartier qui nous offre la possibilité d'un débat sur les mesures de relance adoptées en Allemagne et en Grande-Bretagne et sur lesquelles j'aurais aussi quelques observations à faire. Je donne d'abord la parole à Alain Rodet puis à Jean-Pierre Brard.

M. Alain Rodet. Cher collègue, il y a un dicton qui dit « on peut tout faire avec sa hache sauf tailler son propre manche ». Or, dans votre note, vous mentionnez les prévisions de la société Natixis. Étant en état de coma boursier dépassé, Natixis est-elle une bonne référence en matière de prévisions ?

Faisant un diagnostic de la crise dans les trois pays concernés, vous avez mentionné les « amortisseurs » à l'œuvre en France. Il est vrai qu'en France, notre système de protection sociale et la force de nos collectivités territoriales constituent de puissants amortisseurs, qui ne se retrouvent pas chez nos voisins, particulièrement en Grande Bretagne, qu'il s'agisse de la protection sociale ou des collectivités locales qui n'ont quasiment aucune autonomie fiscale.

M. Jean-Pierre Brard. Rendez-nous Jérôme Chartier qui a troqué sa personnalité habituelle pour celle de Mme Irma et sa boule de cristal quant aux prévisions britanniques et germaniques. Nous aurions dû partir à quatre et nous aurions eu, comme pour les évangiles, quatre versions de notre voyage...

En France, nous avons la chance d'avoir un ministre du budget qui n'est pas anxigène et préfère ne pas réviser les prévisions de croissance malgré la crise. Quant aux annonces, il y en a tous les jours, sans même que le groupe majoritaire soit consulté.

Je me demande si notre collègue Jérôme Chartier n'a pas perdu son esprit critique. En effet, si la Grande Bretagne fait marcher la « planche à billet », la France a trouvé un système équivalent – puisque la politique monétaire relève désormais de la banque centrale européenne – consistant à développer un déficit abyssal qui approche les 100 milliards d'euros en 2009. Toutefois, alors même qu'en Grande Bretagne, le Gouvernement a pris non seulement le contrôle des banques mais également celui de certaines sociétés, en contradiction avec sa doctrine traditionnelle, le Gouvernement français s'enferme dans un dogmatisme aveugle pour nous faire croire que la situation française est bien meilleure qu'ailleurs. Or, tel n'est pas le cas, la situation française a des caractéristiques différentes mais elle n'est pas meilleure sauf à faire preuve de beaucoup de naïveté : on ne peut pas comparer notre système au système britannique dès lors que, comme le disait Alain Rodet, nous bénéficions de services publics de qualité qui jouent un rôle d'amortisseur très important. Il n'est pas non plus aisé de comparer notre système au système allemand qui, depuis dix ans, pâtit d'une dégradation de ses services publics : par exemple, dans les hôpitaux allemands, on bénéficie désormais d'un droit de séjour limité, au-delà duquel il faut participer financièrement de telle sorte que de nombreuses personnes n'ont pas les moyens de se soigner correctement. Je constate donc que notre rapporteur spécial, soit parce qu'il n'a pas eu le temps, soit parce qu'il a perdu son esprit critique en route, nous présente une vision apocalyptique de la situation chez nos voisins et idyllique en France alors que la vérité n'est ni d'un côté ni de l'autre. Je l'invite donc à se recentrer.

M. le président Didier Migaud. L'analyse de Jérôme Chartier mérite en effet débat. En tant que rapporteur spécial, il lui est utile d'avoir des informations sur les situations économiques respectives de nos voisins européens. À cet égard, il pourrait être également utile de comparer le poids de l'industrie dans les trois pays.

S'agissant des statistiques de la consommation en Grande-Bretagne, je crois qu'il faut faire attention à ne pas mettre sur le même plan des statistiques officielles et celles issues d'un cabinet d'études, qui n'ont pas la même rigueur sur le plan de l'analyse.

Ainsi, lorsque vous écrivez que l'effet de la baisse de TVA sur la relance de la consommation est très incertain selon les chiffres de l'*Office for National Statistics*, l'ONS, alors que l'ONS indique lui-même que ces chiffres sont peu pertinents en raison des particularités du mois de décembre, notamment de la baisse de TVA, on ne peut pas exclure que cette mesure ait néanmoins une incidence sur la consommation des ménages. En outre, on ne peut pas tirer des leçons à partir des résultats constatés pour le seul mois de décembre 2008, qu'il s'agisse du plan de relance britannique ou du plan de relance français. Il convient de laisser le temps produire ses effets avant de tirer des conclusions définitives.

Il faudra donc prolonger ce débat et assurer le suivi de l'ensemble des mesures prises par le Gouvernement et votées par le Parlement en France. À cet égard, notre commission pourra charger plusieurs de ses membres de faire remonter des informations du terrain, dans leurs départements, avec l'aide des préfetures ou des trésoreries générales notamment, sur la mise en œuvre du plan de relance et de tous les dispositifs de soutien mis en place. Nous avons toute notre place dans le suivi de ce plan de relance. Le fait d'avoir des contacts avec nos voisins européens est donc essentiel dès lors que l'on peut tirer leçon de leur expérience. Dans cette période d'incertitude, qui peut prétendre à la vérité avec un grand V ? On s'interroge tous sur la pertinence des différents leviers utilisés concernant la relance de l'investissement, de l'emploi et de la demande qui participent à la croissance.

Je remercie donc Jérôme Chartier car il nous offre la possibilité d'entretenir le débat et nous aurons l'occasion de vérifier si les prévisions dont il fait état se confirment ou non.

Mme Arlette Grosskost. Je veux féliciter notre rapporteur spécial, notamment pour les tableaux qu'il fait figurer en annexe de son document, très pédagogiques et intéressants. À propos des différences de situations de l'industrie ou des prestations de services en Allemagne et en France, je souhaiterais savoir à qui profitent les aides distribuées aux entreprises en Allemagne. Est-ce aux grandes entreprises, ou aux PME ou au TPE ?

M. le président Didier Migaud. Je voudrais prolonger le questionnement d'Arlette Grosskost à propos des plans de soutien au secteur automobile. Il pourrait être intéressant, pour le rapporteur spécial et la Commission, de comparer ces plans lancés dans plusieurs pays européens. En effet, la Commission européenne, comme d'autres pays, nous reproche, à ce sujet, un certain protectionnisme. Qu'en est-il exactement ?

M. Jean-Yves Cousin. Je félicite également Jérôme Chartier. Sur la baisse de TVA importante pratiquée par le gouvernement britannique, de 17,5 % à 15 %, notre rapporteur spécial a-t-il eu des discussions avec les représentants britanniques portant sur les avantages et inconvénients attendus de la mesure ? L'avantage attendu est une baisse des prix et donc une relance de consommation mais n'y a-t-il pas un risque à voir plutôt les entrepreneurs ne pas répercuter cette baisse et augmenter leurs marges ?

M. le président Didier Migaud. Ce n'est pas forcément un inconvénient de relever les marges des entrepreneurs : l'avantage d'une baisse de TVA, c'est d'avoir un double effet, sur la demande mais aussi sur l'offre.

M. Jean-Louis Dumont. Du fait de la crise financière, la plupart des gouvernements ont pris des mesures pour soutenir le secteur bancaire. Vous présentez d'ailleurs les montants investis par les trois Etats étudiés pour recapitaliser les établissements financiers. Cette semaine, le Gouvernement français a pris des mesures de soutien en faveur de l'industrie automobile qui connaît une situation dramatique. Or, un chef d'entreprise a annoncé qu'il avait signé avec l'État parce que les banques étaient absentes. Quel enseignement peut-on en tirer, compte tenu des mesures prises en faveur des banques ?

M. Jérôme Chartier. J'observe d'abord que ces déplacements ont été fructueux puisqu'ils permettent un vrai débat au sein de notre Commission. Je voudrais répondre point par point aux questions posées.

En réponse à Alain Rodet, je voudrais souligner que le fait que Natixis connaisse des difficultés financières ne signifie pas que son service des études est défaillant. Ce n'est pas ce service qui pilote la stratégie de la banque. Il sert à éclairer les dirigeants... qui devraient les consulter davantage. Cette banque continue d'ailleurs d'avoir un réseau d'analystes économiques extrêmement performants composé de personnes très fiables. Ce sont, de mon point de vue, ceux qui ont produit les prévisions économiques les plus prudentes.

Sur le deuxième point, je suis parfaitement d'accord avec Alain Rodet sur la situation des collectivités locales et de la protection sociale qui est très différente entre la France, l'Allemagne et la Grande Bretagne. Néanmoins, en Allemagne, la modernisation des infrastructures des Länder de l'Est constitue un vivier de développement très important pour ce pays. Les sommes investies ont rendu ces territoires très attractifs pour de nouvelles implantations industrielles ; elles ont aussi permis de développer l'innovation de sorte que ce pays est beaucoup mieux armé que la plupart des pays européens s'agissant de l'innovation et de la formation, et donc de la compétitivité de leurs produits à l'exportation. C'est ce qui ressort des audits de la Deutsche Bank et de la DIHK, l'assemblée fédérale des chambres de commerce, que j'ai menées.

Pour répondre à Jean-Pierre Brard, je suis d'accord pour repartir en mission avec trois autres députés, et je suis sûr que nous reviendrons avec la même histoire pour les trois pays visités.

Pour répondre au Président Migaud sur la pertinence des chiffres que j'ai cités, je l'invite à constater que mon étude est sincère par le fait que j'ai non seulement cité les chiffres de KPMG mais aussi ceux de l'ONS, qui indique que les ventes au détail ont baissé de 0,8 % en valeur en décembre, et augmenté de 1,8 % en volume. Je cite également le chiffre des données corrigées des variations saisonnières, +3,8 %, mais je précise que l'ONS lui-même indique que ce chiffre n'est pas pertinent, en raison des particularités de ce mois de décembre.

Ensuite, je donne mon analyse en tant que rapporteur spécial, qui est naturellement personnelle : au-delà des polémiques sur les indicateurs, j'estime que les ventes au détail réalisées au mois de décembre en Grande-Bretagne n'ont pas été satisfaisantes malgré la mesure prise par le Gouvernement.

Je veux également préciser que j'ai fait état de la situation industrielle en Grande-Bretagne. J'indique en effet que la production industrielle y a reculé de 3,9 % au quatrième trimestre tandis que le secteur des services, qui représente les trois quarts du PIB du Royaume-Uni, a reculé de 1 %. L'outil industriel est extrêmement réduit en Grande-Bretagne, ce qui fait qu'en cas de chute brutale des commandes, la crise s'en ressent d'autant plus fortement. C'est la raison pour laquelle, en introduction, j'indiquais que la situation économique britannique est extra-ordinaire, à la hausse comme à la baisse.

Enfin, je suis d'accord avec le Président pour poursuivre la démarche de comparaison et l'élargir à d'autres pays européens, comme l'Espagne, qui a concentré sa stratégie de croissance sur un seul secteur, le BTP et sur lequel les effets de la crise immobilière sont vertigineux ou l'Italie qui présente certaines particularités.

En réponse à Arlette Grosskost, je précise que le système de garantie d'emprunt profite directement, à la différence du système français, à toutes les entreprises en Allemagne quelle que soit leur taille, à hauteur de 80 % des emprunts sous certaines conditions. S'agissant des aides aux ménages, la Grande-Bretagne propose une aide à l'embauche de personnes au chômage depuis plus de six mois de 2 500 livres et l'État se porte garant, en ce qui concerne les crédits aux particuliers, dans certaines situations. Il existe aussi une mesure en faveur de la formation des apprentis à hauteur de 150 millions de livres. Ce sont des mesures ponctuelles et précises.

Pour répondre à Jean-Yves Cousin sur les avantages et les inconvénients de la baisse de la TVA, je rejoins l'observation du Président Migaud. On ne peut pas juger la pertinence d'une mesure en un mois. Toutefois, à entendre les acteurs sur place, l'effet prix à deux points de TVA est trop faible pour modifier le comportement des consommateurs, tandis que les entreprises qui ont des problèmes de fin de mois vont en profiter ; le risque que ces dernières en conservent le bénéfice est donc réel. Une baisse de TVA n'est efficace qu'en période de croissance. C'est mon analyse personnelle à ce jour. Dans six mois, l'analyse de l'évolution des ventes sera du plus grand intérêt car nous aurons la preuve ou non de l'efficacité d'une telle mesure en période crise. Nous avons déjà les résultats de l'expérience allemande consistant à augmenter la TVA sociale et de ses effets sur la consommation, nous aurons désormais l'expérience britannique d'une baisse de la TVA et de son effet réel sur le comportement des consommateurs en période de crise.

M. le président Didier Migaud. Nous avons déjà eu ces expériences en France, le gouvernement Juppé ayant augmenté de 2 points la TVA, et le gouvernement Jospin l'ayant baissée d'un point.

M. Jérôme Chartier. En effet, mais l'expérience menée par M. Jospin a eu lieu en période de croissance en France, et non en période de crise comme aujourd'hui.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie.

*

* *

Information relative à la Commission

La Commission a nommé M. Gaël Yanno, Rapporteur sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, sous réserve de sa transmission à l'Assemblée nationale.

ANNEXE

DOCUMENT ÉCRIT PRÉSENTÉ PAR M. JÉRÔME CHARTIER À L'APPUI DE SA COMMUNICATION

Les déplacements de votre Rapporteur spécial à Berlin et à Londres lui ont permis de prendre la mesure de la crise économique en Allemagne et au Royaume-Uni, et d'analyser les réactions aux plans de relance mis en place par les gouvernements. En effet, s'il s'agit bien d'une crise mondiale, ses impacts sont différents selon les pays, ce qui peut justifier des réactions différentes en termes de politique économique.

En premier lieu, et en réaction à la crise de liquidités, les gouvernements ont mis en place, en novembre dernier, des plans de soutien aux systèmes bancaires, à la suite du Conseil européen du 12 octobre 2008. Ils comportaient chacun deux volets : d'une part des garanties pour le marché interbancaire, d'autre part des recapitalisations. En janvier 2009, une deuxième vague de plans de soutien aux secteurs financiers a été annoncée. Cette fois, il s'agit plutôt de relancer (directement ou indirectement) le crédit aux entreprises.

S'agissant des plans de relance à proprement parler, les plans français et allemand donnent une place importante à l'investissement public, et consacrent tous les deux des sommes importantes à des mesures spécifiques de soutien de la trésorerie des entreprises.

Le plan britannique se distingue par l'importance qu'il donne au soutien de la demande : plus de la moitié du plan correspond à une baisse de la TVA. Il n'est pas évident que cette stratégie coûteuse s'avère payante.

I.– Les mesures de soutien de l'économie en Allemagne

Le déplacement de votre Rapporteur spécial à Berlin avait lieu dans le contexte du bouclage du plan de relance par le Gouvernement allemand, le 12 janvier dernier. Au cours de ce bref déplacement, il a rencontré des interlocuteurs aux points de vue très différents :

- le chef économiste du DIHK, c'est-à-dire l'assemblée des chambres de commerce et d'industrie allemandes ;
- le chef économiste de la confédération des syndicats allemands (DGB) ;
- le directeur du KaDeWe (le plus grand magasin de Berlin), et patron de la branche luxe de la chaîne de grands magasins Karstadt ;
- le chef économiste de la Deutsche Bank.

1.– La situation économique allemande

C'est la chute des exportations qui a déclenché la crise en Allemagne. La force de l'Allemagne, sa grande capacité à exporter (50 % du PIB), rend l'économie très sensible à la crise mondiale. Toutefois, les personnes rencontrées par votre Rapporteur spécial portaient un jugement très positif sur la capacité de l'industrie allemande à maintenir ses exportations à moyen terme, considérant que le pays avait beaucoup gagné en compétitivité ces dernières années, en particulier dans certains secteurs à forte valeur ajoutée.

La chute des exportations qui s'est amorcée en novembre commence à se répercuter sur la demande intérieure. La consommation finale s'était maintenue jusqu'en novembre, dans la mesure où le marché de l'emploi était lui-même resté stable. À cet égard, il est important de souligner que les délais de chômage technique sont beaucoup plus longs en Allemagne qu'en France, ce qui explique en partie que l'emploi ait été affecté moins rapidement en Allemagne.

En décembre, contre toute attente, les ventes au détail, ont fléchi de 0,2 %, selon la première estimation publiée mardi par l'Office fédéral de la statistique. En rythme annuel, la baisse est de 0,3 % en données réelles.

La diminution du PIB anticipée en 2009 se situe autour de 2 %.

Votre Rapporteur spécial a interrogé ses interlocuteurs sur leurs attentes sur les mesures de relance. Ils ont rappelé que les mesures de soutien à la demande risquaient d'être partiellement inefficaces, en raison d'une forte propension des Allemands à épargner. En revanche, tous étaient favorables à des mesures de soutien à l'investissement, même le patron d'enseignes de distribution (donc *a priori* intéressé par l'évolution de la demande).

Enfin, les économistes appelaient à davantage de coordination des politiques économiques en Europe.

2.– Le plan de relance de l'économie annoncé par la Chancellerie le 12 janvier

En novembre 2008, le gouvernement allemand avait annoncé un premier plan de relance conjoncturelle de 32 milliards d'euros. Il comportait la réintroduction de l'amortissement dégressif pour les entreprises et une ligne de crédits KfW aux PME. On a reproché à ce plan son manque d'ambition.

Le plan de relance présenté lundi 12 janvier par le Gouvernement de la coalition CDU-CSU-SPD est un compromis. Les mesures atteignent 50 milliards d'euros. Le plan comporte deux volets : un volet soutien à la demande et un volet soutien à l'investissement.

S'agissant de la demande, les mesures d'un montant de 18 milliards d'euros incluent des allègements fiscaux pour les particuliers (baisse du taux d'imposition des premières tranches d'impôt sur le revenu ⁽¹⁾) et les entreprises, ainsi que des baisses de cotisations sociales (réduction du taux de cotisation à l'assurance maladie). En réalité, il s'agit davantage

⁽¹⁾ hausse du seuil libérateur de l'impôt sur le revenu (+ 170 euros en juillet 2009 puis autant en janvier 2010 soit un seuil de 8 004 euros), translation de 400 euros des tranches de l'impôt en juillet 2009 puis de 330 euros début 2010.

de mesures de rééquilibrage et de justice sociale, que de mesures de relance de la consommation à proprement parler : en effet, l'impôt sur le revenu n'étant pas indexé sur l'inflation en Allemagne, certains ménages sont passés dans une tranche supérieure sans augmentation de leur salaire réel (au total, l'État y aurait gagné 15 milliards d'euros) ; d'autre part, la mesure vise à corriger la progression du taux d'imposition qui n'est pas régulière, mais plus rapide dans les premières tranches. Le Gouvernement prévoit aussi une prime exceptionnelle de 100 euros par enfant et une prime à la casse de 2 500 euros qui doit encourager l'achat de voitures propres.

Le cœur du plan se situe dans l'investissement : jusqu'à 18 milliards d'euros seront consacrés à l'éducation et à la formation, ainsi qu'à des projets d'infrastructures dans les communes. Le plan allemand consacre un effort financier plus important que le plan français à l'investissement, mais l'Allemagne part de beaucoup plus loin en matière d'investissements publics.

Enfin, un fonds de 100 milliards d'euros destiné à garantir les prêts aux entreprises va être mis en place, mais il ne prendra pas de participations directes dans les entreprises.

L'impact sur les finances publiques va se ressentir dès 2009, mais le déficit budgétaire ne devrait dépasser la limite de 3 % du PIB qu'à partir de 2010 (- 4% du PIB), selon le ministre des Finances, Peer Steinbrück.

3.- Les mesures de soutien au système financier allemand

Le plan allemand mis en place à la suite du Conseil européen du 12 octobre 2008 reposait sur les deux volets suivants :

– 400 milliards d'euros de garanties sur les titres et prêts du marché interbancaire, d'une durée maximale de 36 mois. Leur rémunération est supérieure à 2 %. Un montant de 20 milliards d'euros (soit 5 % des garanties) est budgété dans le « fonds de stabilisation des marchés financiers », en anticipation d'éventuels appels de garantie ;

– 80 milliards d'euros d'apports en capital aux banques (ou de reprise d'actifs risqués).

Le « fonds de stabilisation » est placé sous la tutelle du ministère des finances et géré avec l'aide opérationnelle de la Bundesbank.

En contrepartie, les entreprises du secteur financier qui ont recours aux mesures de stabilisation du fonds doivent offrir une garantie qu'elles mènent une politique « solide et prudente ». Par décret, le gouvernement allemand peut fixer des contraintes qui s'imposeront aux entreprises bénéficiant des secours et portant essentiellement sur : la stratégie (notamment pour ce qui concerne l'octroi de crédits aux PME), l'utilisation des capitaux apportés, la rémunération des membres de ses organes de direction (limitation de la rémunération à 500 000 euros annuels et suppression des bonus et dividendes) et la distribution de dividendes.

En janvier 2009, le Gouvernement allemand a annoncé une deuxième enveloppe de garanties qui s'adresse non pas aux banques mais directement aux entreprises. Il s'agit d'entreprises de toute taille, structurellement saines, mais faisant face à des difficultés

ponctuelles de financement. La banque publique KfW garantira à 80 % des prêts accordés aux entreprises répondant aux critères définis.

L'État fédéral examine aussi la possibilité d'assouplir les modalités de garantie des financements à l'exportation.

II.– Les mesures de soutien de l'économie au Royaume-Uni

Après son voyage à Berlin, votre Rapporteur spécial s'est rendu à Londres où il a rencontré le chef de la mission économique, ainsi que des acteurs économiques des secteurs bancaire, automobile et de l'audit.

1.– La crise économique affecte durement le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la récession est plus forte que partout ailleurs en Europe.

Le produit intérieur brut britannique a chuté de 1,5 % au quatrième trimestre 2008 par rapport au précédent, après – 0,6 % au troisième, selon les chiffres de l'Office of National Statistics (ONS). Ce recul est le plus ample depuis le deuxième trimestre 1980. En moyenne sur l'année, la croissance s'est limitée à 0,7 %, la plus faible depuis 1992.

La production industrielle a reculé de 3,9 % au quatrième trimestre. Le secteur des services, qui représente les trois quarts du PIB du Royaume-Uni, a reculé de 1 %.

Du côté des ménages, la baisse des prix immobiliers pèse sur la consommation. Les effets de richesse ont en effet un impact déterminant au Royaume-Uni sur le niveau de la consommation. Les ventes de détail ont ralenti au cours des derniers mois. L'augmentation rapide du nombre de demandeurs d'emplois a fait chuter le niveau de confiance et pèse également sur la consommation.

Les économistes anticipent un recul du PIB d'environ 2 % en 2009.

2.– Le plan de relance de l'économie britannique : une relance par la demande

Le plan de relance britannique présenté en novembre 2008, d'un montant de 25 milliards de livres sterling, comporte principalement des mesures de soutien à la demande : baisse de 2,5 points de TVA à partir du 1^{er} décembre (12,5 milliards de livres) et aides aux ménages (impôt sur le revenu, allocations retraites, familles, chômage).

Le plan prévoit aussi des investissements publics pour 4 milliards de livres et des aides à certains secteurs (automobile, transport aérien, PME).

ROYAUME-UNI : PLAN DE RELANCE BUDGÉTAIRE

(en milliards de livres sterling)

Investissements en infrastructures	3,0
Baisse des impôts sur les ménages	3,0 ^(*)
Autres aides aux ménages	3,6
Baisse des impôts sur les entreprises	1,5
Baisse de TVA de 17,5% à 15%	12,5
Aides aux PME	1,5
Soutien total à l'économie	25,0

^(*) Depuis le début de l'année 2008

En janvier 2009, Gordon Brown a annoncé de nouvelles mesures centrées sur la résolution des problèmes de chômage :

– au sein du montant voté pour le premier plan de relance, 500 millions de livres seront débloqués pour aider les chômeurs de longue durée. Les entreprises recevront 2.500 livres si elles embauchent des personnes à la recherche d'un emploi depuis plus de 6 mois ;

– 140 millions de livres doivent permettre de former 35.000 apprentis supplémentaires en 2009 et 2010 ;

– un plan d'investissement dans les technologies de l'information, la construction d'écoles et des moyens de production qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre.

L'effet de la mesure principale du plan de relance britannique, la baisse de la TVA, reste très incertain.

D'après une étude de KPMG pour l'association des commerçants britanniques⁽²⁾, les ventes au détail ont diminué de 3,3 % en valeur au mois de décembre 2008, par rapport au même mois de 2007.

D'après l'ONS, les ventes au détail ont baissé de 0,8 % en valeur en décembre, soit la plus importante baisse depuis 1986. Cette baisse est entraînée par le commerce non alimentaire. En volume, les ventes au détail ont augmenté de 1,8 % en décembre, soit un ralentissement important par rapport à novembre (2,5 %).

Le chiffre des données corrigées des variations saisonnières est également cité (+3,8 %), mais l'ONS indique que ce chiffre n'est pas pertinent, en raison des particularités de ce mois de décembre (principalement la baisse de la TVA).

L'indicateur de l'ONS sur les ventes au détail fait en ce moment l'objet de critiques de la part de certains économistes qui considèrent que le modèle de l'ONS est déficient et ne reflète pas la réalité de la baisse de la consommation de détail depuis le début de l'année. Au-

⁽²⁾ BRC-KPMG Retail Sales Monitor December 2008.

delà des polémiques sur les indicateurs, il n'y a pas de doute sur le fait que le mois de décembre n'a pas été bon au Royaume-Uni, et que la tendance se prolonge.

3.– Les plans de soutien au système financier britannique

Le premier plan global de soutien aux banques et aux systèmes financiers a été mis en place à l'automne dernier, à la suite du Conseil européen du 12 octobre 2008. Il comportait les deux volets suivants :

– 250 milliards de livres sterling de garanties pour les nouvelles émissions de titres de dette bancaire à court et moyen terme (certificats de dépôt, papiers commerciaux, titres de dette senior) ;

– 37 milliards de livres sterling pour des recapitalisations : Royal Bank of Scotland (RBS), fusion HBOS – Lloyds TSB.

Le deuxième plan de soutien public aux banques annoncé en janvier 2009 vise plutôt à relancer le crédit aux entreprises. Il comporte trois séries de mesures :

– des prises de garantie par l'État sur des actifs toxiques : il s'agit d'assurer, moyennant des frais, les actifs « pourris » des banques, leur permettant d'assainir leurs comptes et donc d'accroître le montant des prêts qu'elles allouent. L'État assumera ainsi les éventuelles pertes qui pourraient découler de ces actifs mais ces derniers resteront dans la comptabilité des banques et ne seront pas réunis dans une « banque pourrie » ; en échange de cette garantie, les banques devront remplir des engagements « précis et spécifiques » d'augmentation des prêts aux entreprises et aux particuliers ;

– l'autorisation donnée à la Banque d'Angleterre d'acheter des actifs des banques à hauteur de 50 milliards de livres pour permettre à ces dernières d'augmenter leurs liquidités ⁽³⁾ ;

– une nouvelle prise de participation de l'État dans le capital des banques : le gouvernement britannique fait passer son engagement de 58 % à 70 % dans le capital de RBS.

⁽³⁾ La Banque d'Angleterre pourra ainsi mettre en place une nouvelle politique monétaire dite d'« assouplissement quantitatif », sur le modèle de celle déjà pratiquée par la Réserve fédérale américaine, qui permet de stimuler l'économie en augmentant la masse monétaire, et ce même lorsque les taux d'intérêts sont proches de zéro.

III.– La situation de la France

1.– Rappel sur le contenu du plan de relance français

FRANCE : PLAN DE RELANCE BUDGÉTAIRE

	en milliards d'euros	en % du PIB
Soutien des trésoreries d'entreprise (remboursement anticipé des créances fiscales, mensualisation du remboursement de la TVA, versement anticipé du crédit impôt recherche)	11,4	0,58 %
Investissement public (infrastructures)	8,0	0,33 %
FCTVA	2,5	0,21 %
Politique de l'emploi (exonérations de charges TPE...)	1,2	0,06 %
Pouvoir d'achat (prime de solidarité active)	0,8	0,04 %
Autres (logement, automobile...)	2,1	0,11 %
Total	26,0	1,3 %

Le Gouvernement a revu sa prévision de déficit budgétaire à 4,4 % du PIB en 2009.

2.– Les mesures de soutien au secteur financier

Le plan de soutien au système financier, mis en place par la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie, comporte les deux volets suivants :

– 320 milliards d'euros de garanties de l'État au crédit interbancaire, via la société de refinancement des établissements de crédit ; les établissements bénéficiaires doivent apporter des actifs en garantie de leurs emprunts auprès de la société de refinancement ; l'originalité du système français réside dans le fait que l'État emprunte au marché *via* la Société française de financement de l'économie ⁽⁴⁾, au lieu de directement apporter sa garantie à des emprunts bancaires ;

– 40 milliards d'euros d'apports en capital (ou titres super-subordonnés), *via* la Société de prises de participations de l'État (SPPE) garantie par l'État.

En contrepartie, les banques ont signé une convention avec l'État, dans laquelle elles s'engagent maintenir une croissance de leurs encours de crédit à l'économie de 3 à 4 % en rythme annuel.

En janvier, le Gouvernement a décidé d'injecter une nouvelle tranche de renforcement des fonds propres des banques, *via* la Société française de financement de l'économie. L'opération pourra porter jusqu'à 10,5 milliards d'euros en fonction des demandes exprimées (après 10,5 milliards en décembre) ; elle représentera 50 points de base de ratio réglementaire « tier one » pour chaque établissement bénéficiaire (les 6 principaux

⁽⁴⁾ Société de droit français bénéficiant de la garantie de l'État et dont l'objet exclusif est de consentir, au moyen d'émissions obligataires, des prêts aux établissements de crédit garantis par des actifs.

réseaux bancaires). Les fonds propres seront disponibles d'ici mars, sous forme de titres « super-subordonnés », comme pour la première tranche, ou de produits s'apparentant à des actions préférentielles.

En contrepartie, les dirigeants des grands établissements français ont annoncé qu'ils renonçaient à leurs bonus au titre de l'exercice 2008. Les banques mettront en œuvre les engagements éthiques s'inscrivant dans le cadre des recommandations AFEP-MEDEF avant le 31 mai 2009.

Les 6 principaux réseaux bancaires ont réaffirmé leurs engagements de maintenir une croissance de leurs encours de crédit à l'économie de 3 à 4 % en rythme annuel en application des conventions qu'elles ont conclues avec l'État lors de la première tranche.

Les banques se sont par ailleurs engagées à signer une convention avec l'État pour le financement de 7 milliards d'euros de contrats à l'exportation (dont 5 milliards qui seraient destinés aux clients d'Airbus et EADS).

3.– Évolution de la situation économique : la détérioration du marché de l'emploi

L'analyse des évolutions récentes montre que la situation du marché de l'emploi s'est aggravée, parallèlement à la chute de la production industrielle.

En décembre, les dépenses des ménages en produits manufacturés ont reculé de 0,9 % par rapport à novembre en euros constants, selon les chiffres publiés hier par l'INSEE. Les ventes de détail ont reculé de 1,5 %. Ces chiffres sont conformes aux prévisions de l'INSEE de décembre, et pourraient se redresser dans les mois à venir.

D'après les prévisions de Natixis, plusieurs facteurs plaident en effet pour une reprise – au moins temporaire – des dépenses de consommation des ménages français. Tout d'abord, la désinflation va se poursuivre, le repli des prix du pétrole étant durable dans un contexte de ralentissement économique mondial. Les très importants rabais apparemment consentis dès l'ouverture de la période de soldes devraient soutenir les dépenses des ménages en articles d'habillement. Enfin, les dispositifs prévus dans le cadre du plan de relance tels que la prime à la casse pour les véhicules de plus de dix ans et l'achat d'un véhicule neuf non polluant, ou la prime de solidarité active qui sera versée fin mars aux futurs bénéficiaires du RSA, devraient entretenir le revenu des ménages et « doper » temporairement leur volume de consommation.

En revanche, les importantes destructions d'emplois à venir risquent d'entraîner un nouvel affaiblissement des dépenses des ménages au second semestre.

Votre Rapporteur spécial estime donc que s'il fallait prendre de nouvelles mesures pour soutenir l'économie, celles-ci devraient concerner en priorité l'emploi.

Annexes

MONTANTS MAXIMUMS ENVISAGÉS POUR LES PLANS DE SOUTIEN AUX BANQUES

		Aide au refinancement (garantie et ligne de crédit)	Recapitalisation	Défaillance d'actifs	Coût sur la dette publique	En % de PIB
Allemagne	Mrd EUR	400	80		100	4,5
France	Mrd EUR	320 *	40	0	40	2,1
Royaume-Uni	Mrd GBP	250	37	0	37	2,5

* Dont 55 milliards d'euros de garanties pour Dexia

Source : Natixis.

DESCRIPTIF SOMMAIRE DES GARANTIES PUBLIQUES ACCORDÉES AUX ÉMISSIONS DE DETTE BANCAIRE

	Institutions éligibles	Dettes éligibles	Coût de la garantie (par an)	Fenêtre d'émission	Durée de la garantie	Volume maximum garanti
Allemagne	Toutes IFM (banques, assurances, fonds de pension, sociétés de financement) et filiales de banques étrangères, dont la dotation en capital est jugée satisfaisante	Nouvelle dette senior non sécurisée et prêts interbancaires	Selon la notation de l'institution et la durée* de la dette émise (50 pb si inférieur à 365 jrs, 50pb+CDS 5 ans sinon / référence CDS = médiane du 1/01/2007 au 31/08/2008)	17 octobre 2008 – 31 décembre 2009	3 ans à compter de l'émission	400 Mrds EUR
France	Émissions SFEF (ou Dexia jusqu'au 31/12/2009)	Émissions SFEF	Selon la notation de l'institution (50pb+CDS 5 ans 30 pb pour le collatéral / référence CDS = médiane sur le 1/01/2007 – 31/08/2008)	Jusqu'au 31 décembre 2009	5 ans à compter de l'émission	320 Mrds EUR
Royaume-Uni	Toutes banques et sociétés de crédit hypothécaire satisfaisant un certain ratio Tier 1 : les 8 premières banques sont déjà éligibles	Nouvelle dette senior non sécurisée	Selon la notation de l'institution et la devise d'émission (CDS + 50 pb, + 4 pb pour les émissions autres qu'en GBP ; valeur de référence du CDS = moyenne 12 mois à partir du 7/10/2008)	14 octobre 2008 – 31 décembre 2009	3 ans à compter de l'émission	250 Mrds GBP

pb : points de base.

* La « durée » d'une obligation correspond à la période à l'issue de laquelle sa rentabilité n'est pas affectée par les variations de taux d'intérêt. Elle apparaît comme une durée de vie moyenne actualisée de tous les flux (intérêt et capital).

Source : Natixis.