

8 juin 2009

Cadrage économique 2009-2010

L'INSEE a publié le 15 mai dernier sa première estimation de l'évolution du PIB au 1^{er} trimestre 2009. Le même jour, Christine Lagarde, Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a annoncé qu'elle présenterait un cadrage économique actualisé pour 2009-2010 d'ici à la réunion de l'Eurogroupe/Ecofin des 8 et 9 juin.

Ce document traduit cet engagement. Il fournit les hypothèses économiques du débat d'orientation des finances publiques qui aura lieu au Parlement à la fin du mois.

1. Retour sur le 1^{er} trimestre 2009

Les pays industrialisés ont subi en début d'année les effets défavorables de la crise financière puis économique internationale qui a éclaté en septembre dernier. Aux Etats-Unis, le PIB a diminué de -1,5% au 1^{er} trimestre (après -1,6% au 4^{ème} trimestre 2008). En zone euro, l'Allemagne enregistre une baisse marquée (-3,8% après -2,2% au 4^{ème} trimestre 2008), comme l'Italie (-2,4% après -2,1%), l'Espagne (-1,9% après -1,0%) et les Pays-Bas (-2,8% après -1,2%).

Le recul est plus limité en France (-1,2% au 1^{er} trimestre, après -1,5% au 4^{ème} trimestre 2008). Ces chiffres reflètent un déstockage très important des entreprises, reflet de l'attentisme des industriels. Le déstockage explique les 2/3 du repli de l'activité en début d'année. La consommation des ménages, en revanche, continue de résister (+0,2%).

L'inflation est devenue très basse au 1^{er} trimestre (+0,3% sur un an en mars, +0,1% en avril). Elle tire profit de la chute du cours du pétrole intervenue à la fin de l'année 2008. La rapide modération des prix à la consommation avait déjà rendu possible un rebond sensible du pouvoir d'achat moyen des ménages au 4^{ème} trimestre 2008 (+0,9%, après +0,1% au 3^{ème} trimestre 2008 selon l'INSEE).

Comme dans l'ensemble des pays industrialisés, le chômage s'est sensiblement redressé au début de l'année. Il a atteint 8,7% dans la zone euro et en France en moyenne au 1^{er} trimestre 2009. Aux Etats-Unis, il s'établit à 8,9% en avril. Dans la mesure où les ajustements sur le marché du travail se matérialisent sur un horizon de moyen terme, une analyse des évolutions du chômage sur plusieurs trimestres est préférable du point de vue économique. Elle montre que le nombre de chômeurs au sens du BIT en France, tel que mesuré par l'INSEE, est supérieur aujourd'hui de 8% à son niveau du 2^{ème} trimestre 2007 alors qu'il a doublé sur la même période aux Etats-Unis (+100%) et en Espagne (+142%), et augmenté de 25% dans la zone euro.

Depuis deux ans, le chômage a donc augmenté moins rapidement en France que chez la plupart de nos partenaires.

Par ailleurs, la dégradation de l'emploi dure depuis plus longtemps chez presque tous nos voisins. Cet écart montre que la crise est aussi liée, pour certains pays, à des problèmes nationaux, en particulier dans les secteurs immobiliers et bancaires, qui n'existent pas avec la même ampleur en France.

La dégradation du marché du travail allemand est en revanche plus récente, en lien notamment avec l'existence de dispositifs d'indemnisation de l'activité partielle – des dispositifs qui ont été sensiblement renforcés en France au cours des derniers mois par le Gouvernement. Par ailleurs,

l'évolution de l'emploi en Allemagne sur le passé récent tient aussi à la très forte modération des salaires outre-rhin au cours des dernières années.

2. Evolutions conjoncturelles récentes

Après une dégradation très rapide des enquêtes de conjoncture au tournant de l'année, le climat des affaires dans l'industrie et les services a amorcé une phase de redressement à partir de mars-avril. Cette évolution est commune à l'ensemble des pays industrialisés.

En France, la consommation en produits manufacturés a augmenté en avril (+0,7%) pour le 2^{ème} mois consécutif. Globalement, les ménages ont tiré profit du repli de l'inflation et des mesures sociales prises par les pouvoirs publics. Leur moral ne s'est pas dégradé depuis le milieu de l'année dernière.

En mai 2009, les immatriculations de voitures particulières neuves ont augmenté de 17,9 % sur un mois, et de 11,9 % sur un an. Cette évolution confirme l'efficacité du dispositif de prime à la casse mis en œuvre par les pouvoirs publics dans le cadre du plan de relance.

Au total, les informations disponibles à ce stade pour le 2^{ème} trimestre permettent raisonnablement de tabler sur un repli du PIB plus contenu qu'au 1^{er} trimestre.

Sur le marché du travail, les statistiques de demandeurs d'emploi ont enregistré une nouvelle dégradation en avril, avec une hausse importante de 58.500 qui reste néanmoins inférieure à celles des mois de janvier, de février et de mars. Les entrées pour licenciements économiques sont restées stables en avril (+0,4%). Elles ne représentent aujourd'hui que 4,4% des entrées à Pôle Emploi. En Allemagne, le nombre de chômeurs a augmenté de 57 000 en avril 2009. En Espagne, la hausse est de 118.220 pour le même mois.

3. Les effets de la crise ne devraient pas se dissiper très rapidement. La reprise resterait progressive en 2010.

Les caractéristiques de la crise actuelle suggèrent que ses effets défavorables sur la croissance ne devraient pas se dissiper rapidement. La reprise resterait progressive en 2010.

Cette crise est en premier lieu une crise mondiale. Aucune zone économique n'est épargnée. La Commission Européenne estime que le PIB mondial devrait se contracter de -1,5% en 2009, et de -3,5% dans les économies développées. L'activité au Japon devrait se replier plus sensiblement encore (-5,3% en 2009 selon le FMI).

En second lieu, l'observation du passé indique qu'une crise économique dont l'origine est simultanément immobilière et bancaire ne se résorbe généralement pas très rapidement. Aux Etats-Unis, les permis de construire et les mises en chantier restent mal orientés en avril (-3,3% et -12,8% respectivement sur le mois ; -50,2% et -54,2% respectivement sur un an). Les prix de l'immobilier américain continuent de baisser (-1,1% selon l'indice FHFA en février, -2,2% pour l'indice S&P/Case-Shiller en mars).

En troisième lieu, certains rééquilibrages nécessaires sont en cours qui prendront du temps et pourraient peser sur la sortie de crise de certains pays. Aux Etats-Unis notamment, les ménages, qui ont longtemps vécu à crédit, reconstituent leur épargne. Le taux d'épargne a atteint 5,7% en avril, après avoir été pratiquement nul entre 2005 et 2007. Cette évolution contribue au désendettement des ménages mais pourrait peut-être peser à court terme sur la consommation.

Pour ces raisons, les analyses récentes des organisations internationales, qui rejoignent celles du Gouvernement, montrent que la reprise devrait rester graduelle en 2010. De façon générale, la

croissance exprimée en moyenne annuelle resterait faible en 2010, et probablement insuffisante pour stabiliser l'emploi et le chômage.

4. Une baisse du PIB de -3% en 2009 avant une hausse limitée de +0,5% en 2010.

La demande mondiale adressée à la France resterait globalement très déprimée en 2009 (-13,4%), avant de se stabiliser en 2010 (-1,7%). Les prévisions économiques qui suivent utilisent une hypothèse de gel de l'euro en prévision à 1,41\$ et du prix du baril de pétrole Brent à 63,5\$.

La croissance du PIB en France devrait s'établir autour de -3,0% en moyenne annuelle pour l'année 2009. Ce chiffre reflète, de façon mécanique, les replis du 4^{ème} trimestre 2008 et du 1^{er} trimestre 2009. Pour l'année 2010, au-delà de l'incertitude inhérente à l'exercice de prévision, le Gouvernement table à ce stade sur une progression du PIB limitée à +0,5%. Cette prévision est cohérente avec celle du dernier *consensus forecast* actuellement disponible (*i.e.*, +0,4%).

La plupart des analyses disponibles à ce jour suggèrent que la **consommation** ne devrait pas décrocher sensiblement au cours des prochains mois. Au 2^{ème} trimestre, les indicateurs quantitatifs et qualitatifs disponibles laissent présager à ce stade d'une quasi-stabilité de la consommation totale, malgré un contexte toujours très difficile.

En 2009, l'évolution de la consommation en France (+0,3% en moyenne annuelle) resterait assez remarquable en comparaison de celle de nos voisins. La Commission Européenne, qui prévoit une hausse de la consommation en France de 0,2% en 2009, prévoit pour cette année des évolutions nettement plus défavorables pour l'Allemagne (-0,5%), l'Italie (-1,7%), les Etats-Unis (-2,0%), l'Espagne (-3,1%) ou le Royaume-Uni (-3,4%).

En 2010, la consommation en France continuerait de progresser à un rythme contenu (+0,7%) en lien avec la dissipation progressive des influences défavorables liées à la crise.

L'investissement des entreprises resterait le maillon faible de la demande en 2009. Il baisserait de -9,4% avant de se stabiliser pratiquement en 2010 avec un repli contenu à -1,2%. L'assombrissement des perspectives d'activité, qui a déclenché le déstockage massif de l'hiver 2008-2009, expliquerait l'essentiel du repli des investissements privés au cours des prochains mois. En 2009, les investissements publics du plan de relance prendront temporairement le relai des investissements privés pour soutenir l'activité et permettre, grâce à leurs effets d'entraînement, une reprise progressive de l'activité économique.

Le commerce extérieur devrait peser sur la croissance en volume du PIB à hauteur de -0,4% par an en 2009 et 2010. Cet effet reflète les conséquences de la contraction sensible de la demande extérieure adressée à la France et donc de nos exportations, alors que nos importations resteraient quelque peu soutenues par la demande intérieure.

L'inflation devrait rester très contenue à +0,4% en moyenne annuelle en 2009 et ne se redresserait pas très sensiblement en 2010 (+1,2% en moyenne annuelle). Le repli de l'inflation au cours des derniers mois est surtout lié à l'influence de la chute du prix du pétrole depuis l'été 2008. Sur 12 mois, les prix des produits pétroliers ont diminué de -22,4% en avril. Par ailleurs, les baisses de prix des matières premières alimentaires se diffusent aux prix des produits alimentaires hors frais qui ont baissé en avril (-0,1% sur le mois, +0,0% sur les 3 derniers mois). La réforme du « triple net » et les effets de la loi de modernisation de l'économie vont monter en charge en 2009 et renforcer ces évolutions favorables au pouvoir d'achat des ménages.

Le repli de l'inflation agit en effet comme un facteur de soutien à la consommation dans le contexte difficile d'une remontée du chômage. Il ne traduit pas une entrée en déflation. De fait, l'inflation sous-jacente (*i.e.*, hors prix volatils dont pétrole), qui constitue un bon indicateur des tensions inflationnistes, est stable à +1,6% sur un an en avril comme en mars.

La dégradation de l'**emploi** devrait se poursuivre pendant encore plusieurs trimestres. En 2009, le nombre des destructions d'emplois salariés dans le secteur marchand non agricole pourrait être proche de la prévision récemment annoncée par l'Unedic.

Le dispositif d'exonération sur les heures supplémentaires issu de la loi du 21 août 2007, loin de dissuader aujourd'hui les entreprises d'embaucher, a au contraire pu contribuer à ralentir les destructions d'emplois sur le passé récent. Les entreprises, confrontées à un choc économique, peuvent en effet ajuster leur masse salariale en modifiant le temps de travail moyen, les salaires et/ou les effectifs. Les exonérations sur les heures supplémentaires prévues par la loi du 21 août 2007 introduisent un élément de flexibilité sur le temps de travail qui permet en conséquence de limiter l'ajustement sur l'emploi en période de crise.

De fait, l'augmentation rapide du nombre d'heures supplémentaires a été rapide au 4^{ème} trimestre 2007 et au 1^{er} semestre 2008. Elle correspond à la montée en charge du dispositif d'exonérations. Le dynamisme des créations d'emplois en France sur cette période malgré un contexte de croissance relativement modérée montre que l'exonération des heures supplémentaires ne s'est pas effectuée au détriment de l'emploi.

Au 2^{ème} semestre 2008, le nombre d'heures supplémentaires s'est tassé. Il a diminué au 1^{er} trimestre 2009. Parce que la décélération rapide du nombre d'heures supplémentaires après le décollage du début d'année a constitué un facteur de souplesse pour ajuster le volume de travail, le dispositif de la loi du 21 août 2007 a ainsi pu contribuer à ralentir les destructions d'emplois sur le passé récent. Les rapports récents des organisations internationales relatifs à la France n'ont ainsi jamais mis en évidence de substitution entre heures supplémentaires et créations d'emploi.

Dans ce contexte de dégradation sensible du marché du travail, les gains de **pouvoir d'achat** des ménages resteraient positifs (+1,0% en 2009 et +0,7% en 2010, après +0,6% en 2008) grâce notamment au repli de l'inflation et aux mesures prises par les pouvoirs publics en faveur des ménages à revenus modestes.¹

5. Une vitesse de sortie de crise en France comparable à celle de ses partenaires.

En particulier, la vitesse de sortie de crise de la France devrait être comparable à celle de l'**Allemagne**.

Certes, l'effet sur la croissance en Allemagne d'une reprise du commerce mondial est plus élevé mais l'écart n'est pas considérable. Ainsi, une hausse de 1 point du PIB américain se traduit *in fine* par un surcroît de PIB de 0,4% en Allemagne et 0,3% en France.

En revanche, la situation du secteur bancaire en France est plus favorable qu'en Allemagne. Par ailleurs, la France bénéficie aussi d'une meilleure dynamique démographique qui se traduit par une croissance de moyen terme plus élevée. Enfin, les stabilisateurs automatiques sont un peu plus puissants en France qu'en Allemagne.

Par rapport à la France, la situation des **Etats-Unis** semble assez spécifique. La demande privée américaine pourrait pâtir d'une dégradation du marché du travail nettement plus importante. Le nombre de chômeurs américains a déjà doublé sur les deux dernières années. Surtout, le

¹ A savoir, en janvier : revalorisation des allocations familiales de 3% et des allocations logement de 2,95% ; en février : suppression provisoire du 2^{ème} et du 3^{ème} tiers provisionnel de l'IR pour la 1^{ère} tranche (à 5,5%), prime exceptionnelle de 150€ pour les familles allocataires de l'allocation de rentrée scolaire, chèque emploi service préfinancé par l'Etat à hauteur de 200€ pour plus de 1 million de ménages à revenus modestes, prime forfaitaire de 500€ pour les demandeurs d'emplois n'ayant cotisé qu'entre 2 et 4 mois ; en avril : revalorisation de 1,0% de l'ensemble des prestations maladie et des retraites de base du régime général, des retraites complémentaires de 1,3%, du minimum vieillesse de 6,9% pour les personnes seules ; en juin : création du Revenu de Solidarité Active.

nécessaire processus de désendettement des agents privés (entreprises, ménages, banques) pourrait prendre du temps et peser tant sur la consommation que sur l'investissement.

6. Les organisations internationales estiment que les mesures de relance budgétaires mises en œuvre en France au cours des derniers mois ont été pertinentes.

Dans son rapport sur la France publié fin avril, l'OCDE estime que les mesures de relance prises par le Gouvernement devraient permettre de sortir notre économie de la récession tout en évitant la mise en place de dispositifs pérennes.

De l'avis général, tel qu'exprimé par exemple par la Commission Européenne ou l'OCDE, les effets macroéconomiques des mesures de relance devraient se matérialiser significativement à partir de la mi-2009.

Les mesures de relance décidées entre décembre 2008 et aujourd'hui représentent une injection de revenu de l'ordre de 2,4% du PIB dans l'économie française qui est en bonne partie concentrée sur l'année 2009. Cet ordre de grandeur correspond aux lignes directrices fournies par le FMI qui évoquait un montant souhaitable de 2% du PIB.

Le choix de ne pas compenser la chute des recettes publiques liée à la crise constitue un autre élément de relance très substantiel.

Sur les 45Md€ de mesures de relance active sur la période 2009-2010, environ 14Md€ bénéficient aux ménages.

Les faits ont confirmé la justesse de la priorité donnée à l'investissement dans l'action du Gouvernement. La consommation des ménages en produits manufacturés a en effet continué à augmenter en mars et en avril dans un contexte pourtant très difficile.

7. La lutte pour limiter les effets de la crise sur l'emploi continue de mobiliser le Gouvernement.

La politique active de l'emploi du Gouvernement est articulée autour de trois objectifs en cette période de crise : préserver l'emploi, stimuler la création d'emplois et faciliter le retour à l'emploi :

- O Préserver les emplois** en renforçant l'activité partielle grâce à une meilleure indemnisation et une amélioration de la formation ; en favorisant l'emploi des seniors grâce à une nouvelle obligation faite aux entreprises d'avoir une politique en faveur des salariés âgés ; en mobilisant le Fonds d'Investissement Social (FISO) ;
- **Stimuler la création d'emplois** en favorisant les embauches grâce à l'exonération de charges sur les bas salaires dans les entreprises de moins de 10 salariés, en favorisant les créations d'entreprises grâce à la rénovation du dispositif NACRE ou la montée en puissance du régime de l'auto-entrepreneur ; en mettant en place les chèques emplois services universels prépayés pour 1,5 million de ménages en juin, qui favorisent la création d'emplois non délocalisables pour les peu qualifiés.
- **Faciliter le retour à l'emploi** avec le Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes (1,3 Md€ sur 2 ans pour 500.000 jeunes)², les Contrats de Transition Professionnelle pour soutenir les

² Ce plan prévoit une relance massive des dispositifs de formation en alternance (recrutement de 320.000 apprentis à partir du 1^{er} juin, exonération totale des cotisations sociales pour toutes les entreprises embauchant des apprentis avant le 30 juin 2010, prime de 1.000 euros pour chaque jeune de moins de 26 ans embauché dans un contrat de professionnalisation) et d'insertion durable des jeunes sur le marché du travail (prime de 3.000 euros pour toute entreprise embauchant en CDI avant la fin septembre 2009 un jeune déjà en stage, obligation de rémunérer tous les stages de plus de deux mois).

bassins les plus touchés, le renforcement de la Convention de Reclassement Personnalisé pour 120.000 personnes victimes de licenciements économiques, les recrutements en contrats aidés (105.000 bénéficiaires depuis le début de l'année), la mise en œuvre du RSA et la réforme de la formation professionnelle.

8. Deux réformes structurelles majeures pour les prochains mois.

Avec les mesures de soutien conjoncturel, les réformes structurelles constituent la 2^{ème} jambe de la politique économique du Gouvernement.

La **formation professionnelle** est un gage de sécurité professionnelle en ces temps de crise.

Le Gouvernement a déjà pris de nombreuses mesures dans ce domaine, en développant le recours aux contrats en alternance dans le cadre du Plan pour les jeunes, en renforçant les outils de formation du service public de l'emploi (contrats rebonds) pour un montant de plus de 700M€, ou en créant avec les partenaires sociaux un fonds d'urgence pour la formation doté de 360M€ afin d'aider les salariés licenciés à se reconvertir ou d'aider les personnes en activité partielle à améliorer leurs compétences.

Surtout, le **projet de loi sur la formation professionnelle** présenté au conseil des ministres du 29 avril a pour objectif de rénover en profondeur notre système de formation professionnelle dans un triple souci de justice, d'efficacité et de sur-mesure.

Il s'agit en premier lieu de mieux orienter les fonds de la formation vers ceux qui en ont le plus besoin. Pour cela un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels sera doté de près de 1Md€ pour former chaque année 500 000 salariés peu qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires et dans des secteurs qui ont de vrais besoins.

Par ailleurs, notre système de formation doit être mis sous tension. Le nombre des organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA) de branches sera réduit et le système rendu plus transparent. Les sommes versées par les entreprises de moins de 50 salariés au titre de la formation seront « sanctuarisées » pour éviter qu'elles ne servent à financer la formation dans les grandes entreprises. Les formations professionnalisantes ou diplômantes comme les contrats en alternance seront renforcées.

Enfin, les dispositifs de formation doivent être simplifiés et beaucoup mieux adaptés aux besoins individuels. Le projet de loi encouragera le développement de formations de type « cours du soir » pris sur le temps libre en dehors du temps de travail. Il permettra une véritable utilisation du droit individuel à la formation après rupture du contrat de travail. Il créera un bilan d'étape professionnel accessible à tout salarié tous les cinq ans pour faire le point sur sa carrière et ses besoins de formation.

L'autre réforme structurelle majeure des prochains mois est la réforme de la **taxe professionnelle**.

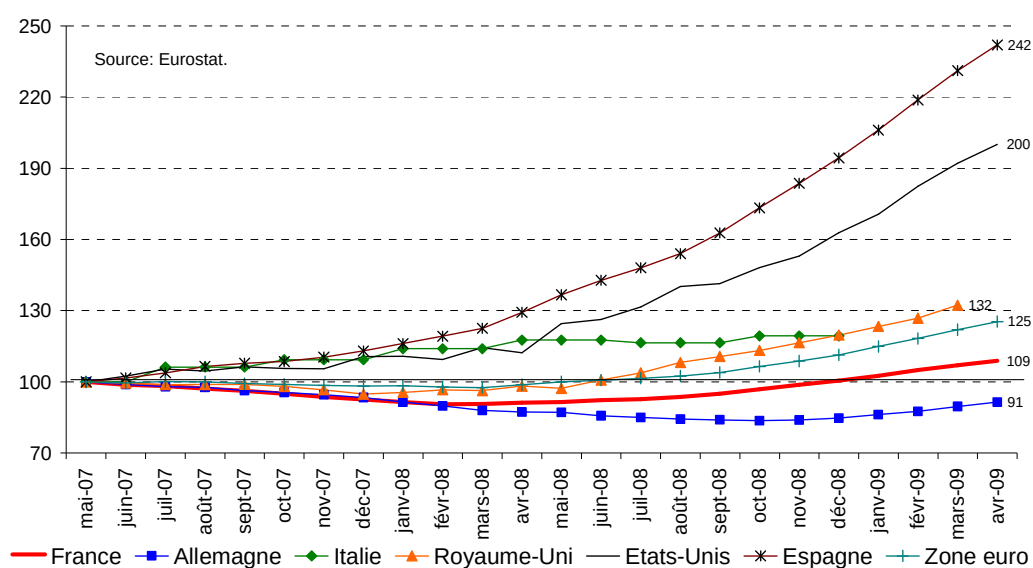
La réforme de la taxe professionnelle vise à réduire très sensiblement le poids d'un impôt qui nuit à la compétitivité de nos entreprises et à l'attractivité de la France et qui n'existe dans aucun autre pays développé. La suppression de la taxe professionnelle a été annoncée par le Président de la République le 5 février dernier. La réforme devrait consister en la suppression de la partie de l'assiette de la taxe qui concerne les investissements productifs. Cette réforme permettra de renforcer sensiblement la compétitivité des entreprises françaises et l'attractivité du pays.

La suppression totale des investissements productifs de l'assiette de la taxe professionnelle représente un coût pour les administrations publiques d'environ 8Md€.

Les collectivités territoriales, conformément à l'engagement du Gouvernement, seront entièrement compensées par l'État. A ce titre, les hypothèses de travail que le Gouvernement a

présentées sont le transfert de fiscalité nationale (avec comme piste possible le transfert de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée aujourd'hui perçue par l'Etat), l'augmentation de la fiscalité locale existante (hausse de la part de l'assiette de la taxe professionnelle fondée sur les valeurs locatives foncières), le transfert de nouvelles ressources fiscales et l'accroissement du volume des dotations budgétaires dans le respect du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités locales. Le rythme de la suppression de l'assiette de la taxe professionnelle fondée sur les équipements et biens mobiliers doit également être discuté. Au terme de la concertation avec les élus et les entreprises, la réforme devrait être intégrée dans le projet de loi de finances pour 2010 qui sera présenté à l'automne.

Nombre de chômeurs au sens du BIT (base 100 en mai 2007)



Prévisions économiques 2009-2010

<i>mise à jour juin 2009</i>	2009	2010
<i>(taux de variation en volume, sauf indications contraires)</i>		
Croissance du PIB et de ses composantes		
PIB	-3,0	0,5
Dépenses de consommation des ménages	0,3	0,7
Investissement des entreprises	-9,4	-1,2
Exportations	-9,8	-0,9
Importations	-7,5	0,6
Contribution du commerce extérieur à la croissance	-0,4	-0,4
Prix à la consommation (moyenne annuelle)	0,4	1,2
Compte des ménages		
Pouvoir d'achat du revenu disponible 1/	1,0	0,7
Taux d'épargne (en % du revenu disponible)	15,9	15,9
Marché du travail		
Masse salariale privée en valeur	-1,25	-0,5
Hypothèses internationales		
Prix du baril de Brent (en US\$)	gel à 63,5\$	
Cours de l'euro (en US\$)	gel à 1,41\$	
Balance commerciale	-42,0	-45,6
(biens, données douanières FAB-FAB) (Mds euros)		
Demande mondiale adressée à la France	-13,4	-1,7

1/ Déflaté par le déflateur de la consommation des ménages.