

Les plans de relance économique

D. Dury
G. Langenus
K. Van Cauter
L. Van Meensel*

Introduction

La crise financière, qui s'est amorcée en 2007 et s'est fortement aggravée à l'automne 2008, a débouché sur la récession économique mondiale la plus grave dans l'histoire de l'après-guerre. Par ailleurs, les conséquences de cette récession menacent à leur tour de renforcer la crise financière. Il s'agit dès lors d'éloigner cette menace et de veiller à ce que cette crise ne se transforme pas en une dépression mondiale de longue durée.

La gravité de la crise financière et de la récession économique, ainsi que l'ampleur des risques qui les accompagnent ont amené les responsables de la politique économique à agir rapidement et de manière résolue. Diverses actions ont ainsi été menées – par les gouvernements et les banques centrales – afin de soutenir le secteur financier, qui menaçait de s'effondrer. On a ainsi tenté de protéger les dépôts et d'écartier le spectre d'une pénurie de crédits. Parallèlement à ces mesures, la politique monétaire a été considérablement assouplie de par le monde, ce qu'a permis la baisse sensible des anticipations et des risques d'inflation. En ce qui concerne la politique budgétaire, des mesures ont été élaborées dans de nombreux pays et consignées dans des plans de relance économique, qui, accompagnées des stabilisateurs automatiques, devraient contrer le recul de la demande.

Le présent article porte sur les plans de relance économique. La tentative de redonner un coup de manivelle à la croissance économique par le biais de mesures budgétaires est méritoire, mais la question est de savoir

si cet objectif est réellement atteint. Le premier chapitre entend définir quelle politique budgétaire peut constituer une réponse appropriée à la crise, et ce sur la base du cadre théorique de l'activisme budgétaire et du résultat des travaux empiriques menés en la matière. Le deuxième chapitre décrit les plans de relance économique récents des États-Unis ainsi que de l'Union européenne et de ses États membres, dont la Belgique. Quant au troisième chapitre, il commente ces différents plans. Enfin, une série de conclusions sont dégagées.

1. Efficacité et limites d'une politique budgétaire anticyclique

1.1 Cadre théorique

Un débat animé a lieu sur le rôle approprié de la politique budgétaire dans le pilotage du cycle conjoncturel, principalement durant une phase de récession économique. Les mesures de relance sont, la plupart du temps, présentées comme un moyen permettant d'atténuer les conséquences indésirables d'un ralentissement ou d'une récession économique, telles qu'une hausse du chômage. Ce point de vue se vérifie d'autant plus lorsque celles-ci ne se limitent pas à des phénomènes purement cycliques mais altèrent aussi le potentiel de croissance de l'économie. C'est notamment le cas des fameux effets d'hystérésis

* Les auteurs souhaitent remercier Wim Melyn pour sa contribution à la réalisation de cet article.

s'exerçant sur le chômage, selon lesquels les chômeurs voient la perspective de trouver un nouvel emploi s'éloigner et le chômage cyclique menace de devenir structurel. En pareilles circonstances, les pouvoirs publics peuvent, tant par leurs dépenses que par leurs recettes, tenter de dynamiser l'activité économique. Les mesures budgétaires peuvent stimuler la croissance économique directement par le biais d'une hausse de la consommation ou des investissements publics, mais cela peut également se faire indirectement, par exemple grâce à une augmentation du pouvoir d'achat des ménages moyennant des réductions d'impôts ou un relèvement des allocations sociales. Diverses observations peuvent être formulées sur l'efficacité et la désirabilité d'une telle gestion de la demande par les pouvoirs publics basée sur les théories de John Maynard Keynes.

Premièrement, il importe que de telles mesures de relance produisent leurs effets à temps, afin d'éviter que ces derniers ne soient visibles qu'après le retournement conjoncturel et que les mesures ne prennent une orientation procyclique. En réalité, des retards de tous ordres, pouvant en particulier trouver leur origine dans le processus de décision politique, peuvent être accumulés, non seulement au stade de l'identification du ralentissement économique mais aussi lors de la mise en œuvre des mesures.

Deuxièmement, les mesures de soutien à la demande doivent, par définition, être limitées dans le temps et neutralisées dès le moment où la conjoncture se redresse. L'expérience montre également que la mise en œuvre de telles mesures de relance est beaucoup plus attirante pour les responsables politiques que ne l'est leur suppression. Il peut donc arriver que des mesures de relance « temporaires » prennent un caractère permanent, ce qui a pour effet d'aggraver la position budgétaire structurelle.

Troisièmement, il est important que les moyens budgétaires destinés à stimuler l'économie soient correctement affectés et que les mesures de relance soient définies et établies sur la base de critères objectifs et tiennent compte du bien-être général. Il est néanmoins difficile d'exclure que les mesures soient dénaturées par divers intérêts privés et groupes de pression. Dans ce cas, l'efficacité privée de l'action des pouvoirs publics diminue.

Par ailleurs, l'efficacité des mesures de relance est largement déterminée par les réactions des agents économiques privés. À cet égard, différents canaux peuvent saper l'efficacité des mesures de relance. Ainsi, l'efficacité des réductions d'impôts ou du relèvement des allocations en faveur des ménages peut être amoindrie si, à la suite de l'incertitude entourant leur situation financière future, ces ménages choisissent d'épargner une grande partie du

montant de l'économie ainsi réalisée. De même, les réductions d'impôts en faveur des entreprises n'ont pas nécessairement pour conséquence que celles-ci investissent davantage, engagent ou continuent à employer plus de travailleurs. Par temps incertains, les entreprises peuvent préférer consacrer les moyens supplémentaires ainsi dégagés au renforcement de leur bilan, surtout lorsqu'elles se trouvent confrontées à une importante surcapacité résultant d'un net recul de la demande. Dans la littérature économique, ce type de réaction, qui peut sensiblement limiter l'efficacité d'une politique de relance budgétaire, est connu sous le nom d'« effet non keynésien ».

En outre, il doit être tenu compte du fait qu'une détérioration de la situation budgétaire et un volume plus important d'emprunts contractés par les pouvoirs publics exercent une pression à la hausse sur les taux d'intérêt et compromettent ainsi l'efficacité des mesures de relance. Ces effets inhibiteurs peuvent être atténués lorsque la politique budgétaire est assortie d'une politique monétaire accommodante.

Enfin, le degré d'ouverture de l'économie est une donnée essentielle : dans le cas d'un taux d'importations élevé, toutes choses restant égales par ailleurs, il va de soi que l'impact d'un effort budgétaire donné sur la croissance de l'activité intérieure sera moins grand qu'avec un taux d'importations faible.

Pour ces raisons, il est essentiel d'évaluer quels éléments détermineront les réactions des agents économiques privés aux mesures budgétaires de relance. Outre la confiance générale dans l'économie, la crédibilité de la politique budgétaire joue elle aussi un rôle déterminant. Des doutes quant à la soutenabilité des finances publiques peuvent en effet rendre les consommateurs et les investisseurs d'autant plus prudents et conduire à des réactions non keynésiennes. La part des ménages et des entreprises confrontés à des restrictions de liquidités ou de crédits est également importante. À mesure que cette part augmente – ce qui est en principe le cas en période de récession économique –, les incitants fiscaux donnent lieu, dans une plus large mesure, à des dépenses de consommation et à des investissements, ce qui renforce l'efficacité de l'activisme budgétaire.

On peut donc conclure que le cadre théorique relatif à la politique budgétaire anticyclique n'est pas univoque. Il n'est en tout cas pas évident, lors d'une récession économique, d'atteindre les effets souhaités par le biais de mesures de relance. L'efficacité de ces mesures semble, en effet, fortement dépendre des modalités des plans de relance et des circonstances, comme la situation des finances publiques.

1.2 Résultats empiriques en matière de multiplicateurs budgétaires

Il existe aussi une littérature empirique très vaste sur l'efficacité d'une politique budgétaire active de soutien à la demande. Il y est souvent fait mention de ce qu'on appelle les multiplicateurs budgétaires. Ceux-ci reflètent la mesure dans laquelle une impulsion budgétaire déterminée stimule la croissance de l'activité.

Ces travaux ne parviennent toutefois pas à des conclusions univoques en ce qui concerne tant l'ampleur de ces multiplicateurs que l'efficacité relative des différentes mesures en matière de recettes et de dépenses. Les résultats empiriques semblent – conformément à la théorie – être en grande partie tributaires des circonstances précises et, souvent, également du modèle utilisé pour évaluer ceux-ci. Ils doivent donc être interprétés avec la plus grande circonspection. La littérature empirique permet néanmoins de dégager prudemment quelques conclusions.

Bien que les estimations empiriques en matière de multiplicateurs budgétaires couvrent un large éventail de résultats, allant de valeurs (keynésiennes) de 1 ou plus à des valeurs négatives, elles sont, dans la majorité des cas, positives, ce qui signifierait que les mesures budgétaires de relance sont effectivement à même de donner une impulsion positive à la croissance économique. La plupart des études conduisent toutefois à des multiplicateurs budgétaires inférieurs à 1 et, dans de nombreux cas, l'impact d'une politique de relance temporaire de l'activité économique est très limité.

De plus, les multiplicateurs divergeraient selon le type de mesures de relance prises en compte. Nombre d'études démontrent que ce sont les hausses temporaires de la consommation et des investissements publics qui ont le plus grand impact positif et immédiat sur l'activité économique, bien que, d'ordinaire, cet effet s'atténue rapidement. Par contre, à long terme, la diminution des recettes publiques bénéficierait davantage à la croissance économique que l'augmentation des dépenses publiques.

Les études empiriques confirment également que l'ampleur des restrictions de liquidités et de crédits joue un rôle dans l'efficacité d'une politique de relance budgétaire. Plus le nombre de ménages et d'entreprises confrontés à de telles restrictions est important, plus les multiplicateurs budgétaires des réductions d'impôts sont élevés.

Il semble, en outre, que l'impact des mesures de relance soit plus limité dès lors que la situation des finances publiques – généralement estimée sur la base de l'encours

de la dette publique ou de la croissance de celle-ci – se détériore. Ceci est lié au fait que les mesures de relance poussent les taux d'intérêt à la hausse, ce qui pèse sur l'investissement privé, et à un taux d'épargne de précaution plus élevé des ménages en période de difficultés budgétaires.

Enfin, on constate une nette divergence des multiplicateurs budgétaires selon les pays. Ainsi, l'impact des mesures de relance serait plus faible selon que l'économie est plus petite ou plus ouverte, étant donné qu'une partie importante de l'impulsion budgétaire peut s'exporter. Différentes études observent des multiplicateurs plus réduits pour les économies développées que pour les économies en développement, du fait de restrictions de liquidités de plus grande ampleur dans ces dernières. En outre, les études menées au niveau national trouvent dans les États membres de l'UE des multiplicateurs inférieurs à ceux des États-Unis.

1.3 Quelle politique budgétaire en réponse à la crise ?

Les considérations théoriques et résultats empiriques décrits ci-dessus semblent suggérer que l'activisme budgétaire est peu efficace en tant que moyen d'aplanir les fluctuations conjoncturelles normales. Mais la crise qui a ébranlé l'économie mondiale à l'automne 2008 ne peut être assimilée à un ralentissement conjoncturel normal. Vu la gravité de la situation économique et l'ampleur des risques qui l'accompagnent, il a semblé opportun de mobiliser tous les moyens possibles afin de renverser cette situation. Dans ce contexte, la politique budgétaire a un rôle à jouer.

Dans la perspective d'une récession qui se prolongerait dans la durée, l'argument selon lequel les plans de relance économique arrivent toujours trop tard n'est pas pertinent. D'ailleurs, en raison de la récession, il est possible que davantage de ménages et d'entreprises soient confrontés à des restrictions de liquidités ou de crédits que dans des circonstances plus normales, ce qui devrait accroître l'impact des mesures de relance. Enfin, dans les circonstances évoquées, soutenir l'activité économique est souhaitable afin d'enrayer la spirale négative et de limiter les effets d'hystérésis sur le chômage.

Pour porter leurs fruits, les plans de relance économique doivent toutefois remplir certaines conditions.

Premièrement, ces plans de relance font partie d'un ensemble de mesures beaucoup plus large. À cet égard, une stabilisation du système financier est absolument

prioritaire. Faute de quoi, il sera en effet impossible d'assurer une relance de la sphère réelle de l'économie. En outre, l'efficacité des impulsions budgétaires est plus grande quand celles-ci s'accompagnent d'une politique monétaire souple.

Deuxièmement, il est évident que les mesures de relance doivent être promptes, temporaires et ciblées – les fameuses conditions 3 T⁽¹⁾. Le fait d'être coordonnées pourrait être ajouté comme condition supplémentaire. Une action coordonnée est en effet souhaitable puisqu'une partie de l'impulsion budgétaire s'exporte par le biais d'une augmentation des importations, ainsi que pour exclure les réflexes protectionnistes des plans (nationaux) de relance économique. Ces conditions doivent être considérées comme nécessaires, et non suffisantes, à un activisme budgétaire couronné de succès.

Les stabilisateurs automatiques, tels que la baisse des recettes fiscales et l'augmentation des allocations de chômage en période de récession économique, répondent toujours aux conditions 3 T. Dans les pays où, en période de récession, des stabilisateurs automatiques relativement forts assurent déjà à temps une relance temporaire et ciblée de l'économie, la nécessité de recourir à l'activisme budgétaire – et la marge disponible à cet effet – est également plus réduite que dans les pays où les stabilisateurs automatiques sont relativement limités.

Troisièmement, les mesures de relance devraient, autant que possible, chercher à faciliter, plutôt qu'à compliquer ou à reporter, les indispensables réformes structurelles. Il n'est néanmoins pas toujours évident de concilier de tels objectifs avec d'autres exigences. Dans cette perspective, les investissements publics semblent constituer la meilleure option en termes de multiplicateurs budgétaires et de renforcement du potentiel de croissance de l'économie, bien que, dans la pratique, il puisse s'avérer difficile de les mettre en œuvre en temps voulu.

Enfin, une condition essentielle est d'écarter les doutes quant à la soutenabilité des finances publiques à long terme. Cette dernière condition limite d'ores et déjà

fortement, dans nombre de pays européens, dont la Belgique, les possibilités de prendre des mesures de relance poussées – et donc onéreuses sur le plan budgétaire. Conjugué à une situation budgétaire initiale peu favorable dans certains pays, l'effet qu'exerce la récession économique sur la situation budgétaire par le biais de stabilisateurs économiques relativement puissants a gravement porté atteinte à la santé des finances publiques dans de nombreux pays. Le financement du coût budgétaire du vieillissement de la population menace, par conséquent, de devenir encore plus problématique.

Afin de dissiper les doutes quant à la soutenabilité des finances publiques, il est dès lors important que les mesures de relance soient, pour l'essentiel, temporaires et que les responsables de la politique économique mettent en avant la perspective de comprimer les déficits budgétaires et, de préférence, de les combler dès le moment où l'économie affichera une trajectoire de croissance plus proche de la normale.

2. Description des plans de relance aux États-Unis et en Europe

Le présent chapitre passe en revue les différents plans de relance économique, tels qu'ils ont été élaborés par les États-Unis ainsi que par l'Union européenne et ses États membres, dont la Belgique⁽²⁾. Il se concentre plus particulièrement sur les augmentations de dépenses et les allègements fiscaux prévus par ces plans, puisque ceux-ci ont un effet direct sur le solde de financement des administrations publiques. Par contre, les mesures, relativement nombreuses, prises en vue de soutenir le secteur et les marchés financiers, ainsi que les autres mesures n'ayant pas d'effet direct sur le solde de financement ne sont pas ou peu abordées dans ce chapitre.

2.1 Le plan de relance aux États-Unis

En sus des initiatives prises par la Réserve fédérale par le biais de ses instruments de politique monétaire, le gouvernement américain a mis en œuvre ou approuvé plusieurs plans de relance et de stabilisation en vue de limiter l'impact de la crise financière sur la sphère réelle de l'économie et de soutenir les secteurs ébranlés par cette crise⁽³⁾.

Ainsi, le Congrès a entériné l'*Economic Stimulus Act* en février 2008. Cette loi comporte des mesures de soutien en faveur des particuliers, des entreprises et du marché hypothécaire pour un montant de 168 milliards de dollars des États-Unis.

(1) À savoir *Timely, Temporary et Targeted*.

(2) Le présent article ne se penche pas sur les plans adoptés dans les autres pays, même si leur ampleur est parfois considérable. Ainsi, en Chine, d'après les données du FMI datant d'avril 2009, le coût budgétaire cumulé par rapport à 2007 des mesures de soutien discrétionnaires a atteint 0,4 p.c. du PIB en 2008; 3,1 p.c. du PIB en 2009 et 2,7 p.c. du PIB en 2010. Les chiffres correspondants pour la Russie sont de 0 p.c. du PIB en 2008; 4,1 p.c. du PIB en 2009 et 1,3 p.c. du PIB en 2010 et pour le Japon de 0,3 p.c. du PIB en 2008; 2,4 p.c. du PIB en 2009 et 1,8 p.c. du PIB en 2010.

(3) L'*Emergency Economic Stabilization Act* (octobre 2008) et le *Financial Stability Plan* (février 2009) incluent les mesures visant à restaurer la liquidité et la stabilité sur les marchés financiers américains et à recapitaliser plusieurs institutions financières (et certains groupes automobiles).

TABEAU 1 MESURES DE RELANCE AUX ÉTATS-UNIS :
AMERICAN RECOVERY AND REINVESTMENT ACT
(milliards de dollars des États-Unis, sauf mention contraire)

| | |
|--|------------|
| Réductions d'impôts ⁽¹⁾ | 288 |
| Réductions d'impôts en faveur des États et des administrations locales ⁽²⁾ | 144 |
| Infrastructure et sciences | 111 |
| Protection des groupes vulnérables | 81 |
| Soins de santé | 59 |
| Enseignement et formation | 53 |
| Énergie | 43 |
| Autres | 8 |
| Total | 787 |
| <i>p.m. Pourcentages du PIB</i> | <i>5,4</i> |

Source : www.recovery.gov.

(1) Dont 15 milliards de dollars des États-Unis pour l'infrastructure et les sciences, 61 milliards pour la protection des groupes vulnérables, 25 milliards pour l'enseignement et la formation et 22 milliards pour l'énergie. Au total, les fonds alloués s'élèvent ainsi à 126 milliards pour l'infrastructure et les sciences, à 142 milliards pour la protection des groupes vulnérables, à 78 milliards pour l'enseignement et la formation et à 65 milliards pour l'énergie.

(2) Ces réductions d'impôts visent à prévenir des coupes éventuelles dans les dépenses de soins de santé et d'enseignement ainsi que des relèvements d'impôts de la part des États et des administrations locales.

Afin d'amortir l'impact de la crise financière sur la sphère réelle de l'économie et d'enrayer la chute de la demande, l'*American Recovery and Reinvestment Act* a été approuvé en février 2009. Ce plan de relance d'envergure a pour objectif de créer ou de sauver 3 à 4 millions d'emplois – dont 90 p.c. dans le secteur privé – par le biais de multiples mesures budgétaires de relance.

Le coût budgétaire de ce dernier plan s'élèverait à 787 milliards de dollars des États-Unis, soit 5,4 p.c. du PIB. Près de 40 p.c. du montant alloué aux mesures de relance correspondraient à des allègements fiscaux, dont une réduction généralisée de l'impôt des personnes physiques de l'ordre de 400 dollars par personne. Un peu moins de 20 p.c. de ce montant seraient affectés à des aides en faveur des États et des administrations locales. Enfin, un peu plus de 40 p.c. de celui-ci seraient consacrés aux dépenses, et plus particulièrement aux programmes sociaux et fédéraux. Ces programmes ont notamment trait aux travaux d'infrastructure et aux sciences, à la protection des groupes vulnérables, aux soins de santé, à l'enseignement et à la formation ainsi qu'à l'énergie.

2.2 Le plan européen pour la relance économique

Des plans de relance économique avaient été annoncés ou planifiés depuis un certain temps déjà par plusieurs gouvernements nationaux au sein de l'UE, mais c'est le 26 novembre 2008 que la CE a présenté un cadre européen pour ceux-ci. Le « plan européen pour la relance économique » a été approuvé par le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008. Il offre un cadre commun pour la mise en œuvre d'une politique budgétaire active destinée à limiter l'ampleur de la récession, à stimuler la demande et à rétablir la confiance. Ce plan prévoit une impulsion budgétaire totale de 200 milliards d'euros – soit quelque 1,5 p.c. du PIB de l'UE –, dont 170 milliards d'euros proviendraient des États membres, au titre d'actions budgétaires, et 30 milliards de la Banque européenne d'investissement par le biais d'un renforcement de ses interventions.

Le plan de relance ne propose pas de répartition spécifique des mesures entre les États membres. Cependant, la CE a indiqué qu'il convenait de tenir compte de la situation initiale des différents États membres et du fait que ceux-ci ne disposaient pas tous de la même marge budgétaire.

Selon le plan européen pour la relance économique, les impulsions budgétaires proposées doivent être bien conçues et reposer sur un certain nombre de principes.

Tout d'abord, les mesures de relance doivent satisfaire aux conditions 3 T : elles doivent être promptes, temporaires et ciblées. Selon l'interprétation de la CE, cette dernière condition signifie que les mesures de relance doivent être ciblées sur la source du problème économique – chômage, restrictions de crédits aux ménages et aux entreprises et soutien des réformes structurelles –, afin de maximiser l'effet de stabilisation induit par des ressources budgétaires limitées.

Ensuite, les mesures de relance doivent combiner des instruments agissant tant sur les recettes que sur les dépenses. La CE a toutefois précisé que les augmentations de la consommation et des investissements publics exerçaient en général une influence plus importante sur la demande que les allègements fiscaux, car il est possible que certains consommateurs préfèrent épargner le montant de l'économie d'impôts ainsi réalisée. Dans ce contexte, le plan européen pour la relance économique dresse une liste de mesures susceptibles de donner une impulsion budgétaire. Ainsi, les dépenses peuvent être augmentées, soit par le biais de mesures de soutien aux ménages les plus durement touchés par la crise – telles que l'accroissement des allocations en faveur

des ménages à faibles revenus ou des chômeurs et l'allongement temporaire de la durée des allocations de chômage –, soit par le biais de l'anticipation de projets d'investissement pouvant être avantageux pour les PME ou susceptibles de soutenir les objectifs de politique à long terme. Par ailleurs, des garanties et des subventions sous la forme de prêts peuvent contribuer à pallier la pénurie de crédits. Peuvent aussi être envisagées, des incitations financières visant à accélérer l'adaptation des économies face aux défis à long terme et, plus particulièrement, à promouvoir l'efficacité énergétique. Des réductions d'impôts et de cotisations sociales, tant pour les entreprises que pour les ménages, peuvent renforcer la demande de travail et le pouvoir d'achat. Enfin, des baisses temporaires du taux de la TVA peuvent soutenir la consommation privée.

Par ailleurs, les impulsions budgétaires doivent s'accompagner de réformes structurelles s'inscrivant dans le champ plus large de la stratégie de Lisbonne, qui ambitionne notamment de relever le taux d'emploi et de parvenir à une économie de la connaissance.

Enfin, les mesures de relance doivent s'insérer dans le cadre fixé par le pacte de stabilité et de croissance, lequel définit les règles de discipline budgétaire que doivent respecter les États membres de l'UE. Le plan européen pour la relance économique prévoit une application « judicieuse » de ce pacte, garantissant la mise en place de stratégies budgétaires crédibles à moyen terme. Ainsi, l'existence de circonstances exceptionnelles associant une crise financière à une récession justifie dorénavant la mise en œuvre d'une politique de relance, même si celle-ci peut conduire certains États membres à dépasser la valeur de référence de 3 p.c. du PIB pour le déficit. Les États membres ont été invités à présenter un programme de stabilité ou de convergence actualisé. Cette mise à jour devrait donner des éclaircissements sur les mesures qui seront adoptées en vue de compenser la détérioration du budget et de garantir la soutenabilité des finances publiques.

S'agissant de la procédure sur les déficits publics excessifs, la CE doit, dans tous les cas, élaborer un rapport lorsque le déficit public dépasse la valeur de référence de 3 p.c. du PIB⁽¹⁾. On parle de déficit excessif s'il n'est pas satisfait simultanément aux trois conditions suivantes : le dépassement doit être temporaire, limité et dû à des circonstances exceptionnelles. Une procédure correctrice est alors lancée, conformément aux règles fixées par le pacte. La CE a indiqué que, bien que les circonstances actuelles soient clairement exceptionnelles, il est peu probable que les dépassements attendus de la valeur de référence dans

un grand nombre d'États membres puissent satisfaire aux deux autres conditions, si bien que le pacte offre peu de marge pour ne pas lancer la procédure sur les déficits publics excessifs à l'encontre des États membres concernés.

En revanche, la CE a souligné la grande flexibilité existant depuis la réforme de 2005 quant à la mise en œuvre de cette procédure, surtout en ce qui concerne les délais impartis et l'effort budgétaire structurel requis pour corriger le déficit excessif. Ainsi, dans des circonstances particulières, le délai est fixé à deux ans après l'identification du déficit excessif – au lieu d'un an après son identification – et la CE a rappelé des précédents où des délais encore plus souples avaient été appliqués. Ce délai peut en outre être prolongé si des événements économiques imprévus ayant des effets très défavorables sur les finances publiques se produisent. Enfin, la CE a précisé qu'en vertu du pacte, le Conseil Ecofin demande aux États membres ayant un déficit public excessif d'accomplir un effort budgétaire structurel annuel représentant au moins 0,5 p.c. du PIB, considéré comme valeur de référence, et que l'ampleur de l'effort budgétaire requis peut donc être ajustée aux circonstances exceptionnelles.

En ce qui concerne les objectifs à moyen terme de la politique budgétaire, la CE a indiqué que, dans la mesure où la croissance potentielle sera vraisemblablement revue à la baisse, il en ira de même des soldes budgétaires structurels. Dans ce contexte, la date limite pour la réalisation des objectifs à moyen terme propres à chaque pays pourrait aussi être reconsidérée au cas par cas.

2.3 Les plans de relance dans les États membres de l'UE

2.3.1 Vue d'ensemble

Soutien budgétaire total à l'activité économique

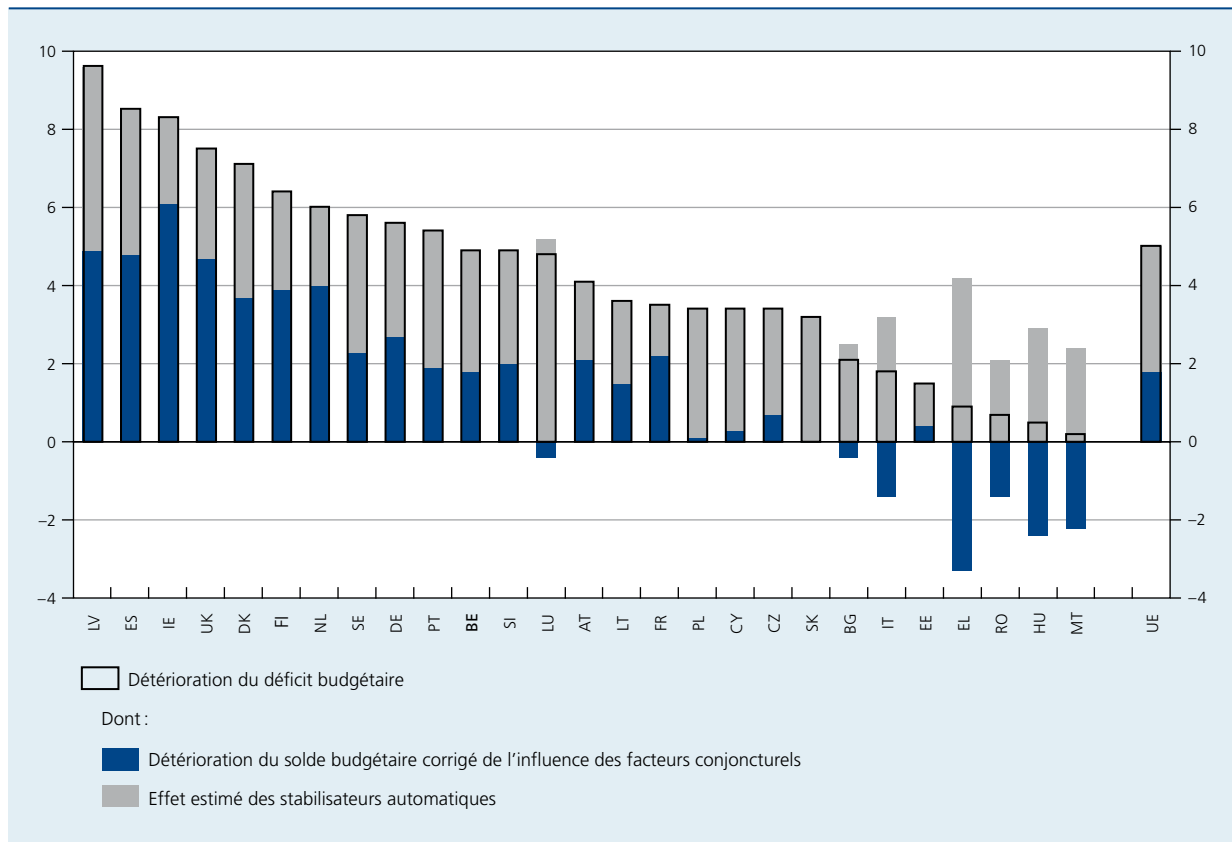
Dans la foulée du plan européen pour la relance économique, les gouvernements de la plupart des États membres de l'UE ont pris des mesures visant à stimuler l'activité économique. Les informations les plus récentes de la CE font apparaître que le soutien total de la politique budgétaire à l'activité économique au sein de l'UE s'élèverait globalement à quelque 5 p.c. du PIB sur 2009 et 2010.

Ce soutien ne peut être attribué qu'en partie à des mesures de relance discrétionnaires. Celles-ci comprennent toutes les mesures adoptées ou annoncées depuis l'automne 2008 et qui peuvent être considérées comme une réponse budgétaire à la récession économique.

(1) En vertu de l'article 104, § 3 du traité instituant la Communauté européenne.

GRAPHIQUE 1 SOUTIEN BUDGÉTAIRE TOTAL À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ⁽¹⁾

(pourcentages du PIB, effet cumulé sur 2009 et 2010)



Source : CE.

(1) Abstraction faite des mesures de soutien au secteur financier (telles que recapitalisations et fourniture de liquidités) et des garanties accordées au secteur privé.

Ainsi, l'impact, sur le solde de financement, des mesures approuvées ou annoncées par les États membres de l'UE se chiffrerait, pour l'UE dans son ensemble, à plus de 135 milliards d'euros (1,1 p.c. du PIB) en 2009. Cet impact reviendrait à 90 milliards (0,7 p.c. du PIB) en 2010. Il est possible d'obtenir une approximation de cette composante discrétionnaire au moyen de la détérioration du solde budgétaire corrigé de l'influence des facteurs conjoncturels, qui est fréquemment utilisée comme indicateur de l'orientation de la politique budgétaire ⁽¹⁾.

En outre, la réaction automatique du budget à la récession économique devrait jouer un rôle considérable en Europe. Plus précisément, l'effet des stabilisateurs automatiques

sur 2009 et 2010 est estimé à quelque 3,2 p.c. du PIB. Il s'agit d'un chiffre moyen, car l'effet des stabilisateurs automatiques varie fortement d'un pays à l'autre étant donné les divergences qui existent notamment en termes de pression fiscale et d'évolution conjoncturelle. À noter également qu'il convient de considérer ce chiffre avec prudence, dans la mesure où les difficultés qui se posent déjà dans des circonstances ordinaires pour faire la distinction entre les variations automatiques du solde de financement et les variations discrétionnaires sont renforcées par le caractère exceptionnel de la situation qui prévaut actuellement.

Au sein de l'UE, le soutien budgétaire total à l'activité économique entraînerait une dégradation du solde de financement de l'ordre de 5 points de pourcentage, pour atteindre un déficit de plus de 7 p.c. du PIB en 2010. Dans la zone euro, le solde de financement se détériorerait à hauteur de 4,5 points de pourcentage, si bien que le déficit s'y élèverait à 6,5 p.c. du PIB en 2010.

(1) La variation du solde de financement corrigé de l'influence des facteurs conjoncturels ne coïncide pas nécessairement avec l'ampleur des mesures budgétaires visant à stimuler l'activité économique consignées dans les plans de relance. Cet écart résulte, d'une part, de mesures discrétionnaires qui ne sont pas actées dans les plans de relance et, d'autre part, d'aspects techniques liés au calcul du solde de financement corrigé de l'influence des facteurs conjoncturels.

Les mesures en faveur du secteur financier ne sont pas prises en compte dans le calcul du soutien budgétaire total de la CE mentionné ci-dessus, même s'il va sans dire que celles-ci jouent un rôle essentiel dans la maîtrise de la crise actuelle. De plus, les États membres de l'UE ont aussi pris une série de mesures n'ayant pas d'effet sur le solde de financement des administrations publiques. Il s'agit principalement de prêts et d'injections de capital en faveur de sociétés non financières, du remboursement anticipé de la TVA et de l'augmentation des investissements des entreprises publiques.

La comparaison des diverses réactions de politique budgétaire, au niveau tant de l'ampleur que du contenu du soutien budgétaire total, met en évidence l'existence d'écart notable entre les États membres de l'UE. Ce constat vaut également pour les plans de relance. La section qui suit se concentre sur l'ampleur et le contenu de ces plans. Les différences existant au niveau du jeu des stabilisateurs automatiques n'y sont pas examinées. Il importe toutefois d'insister sur le fait que le jeu normal de ces stabilisateurs constitue un élément essentiel du soutien budgétaire total à l'activité économique. Comme indiqué précédemment, l'apport des

stabilisateurs automatiques dépasse, dans la plupart des États membres de l'UE, celui des mesures discrétionnaires relevant des plans de relance économique.

Ampleur des plans de relance

L'ampleur des plans de relance, tels qu'ils ont été identifiés par la CE, diffère fortement d'un État membre de l'UE à l'autre. En Espagne, en Autriche, en Finlande, à Malte, en Allemagne et au Royaume-Uni, l'ampleur des plans de relance dépasse pour 2009 l'effort de 1,2 p.c. du PIB proposé par la CE. En revanche, le Luxembourg, la République tchèque, la Pologne, la France et les Pays-Bas sont très proches de la moyenne européenne de 1 p.c. du PIB. En Belgique, les mesures de relance apparaissent limitées en comparaison de celles adoptées par tous ces pays puisqu'elles s'élèvent à seulement 0,5 et 0,4 p.c. du PIB respectivement en 2009 et 2010. Dans plusieurs États membres de l'UE, les mesures adoptées n'ont cependant que peu ou pas d'incidence sur le budget. Tel est notamment le cas des États baltes et de plusieurs pays d'Europe orientale – la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie –, de même que de certains pays méridionaux, comme Chypre, l'Italie ou la Grèce.

GRAPHIQUE 2 AMPLÉUR DES PLANS DE RELANCE
(pourcentages du PIB)



Source : CE.

(1) Les chiffres correspondent à la variation entre 2008 et 2010. Ils tiennent dès lors compte des mesures permanentes entrées en vigueur en 2009 et de l'effet net des mesures prévues pour 2010.

(2) Moyenne pondérée.

Les différences observées au niveau de l'ampleur des plans de relance des États membres de l'UE se situent dans la ligne de l'appel lancé par le plan européen pour la relance économique, lequel invite à tenir compte, lors de l'élaboration de ces plans, de la situation budgétaire initiale de chaque pays. La CE a, du reste, tenté d'examiner la mesure dans laquelle les États membres de l'UE avaient effectivement tenu compte de cette préoccupation. Pour ce faire, elle a couplé l'ampleur des plans nationaux de relance à un indicateur de marge budgétaire développé par ses soins. Ce dernier fait référence à la capacité d'un pays à financer les programmes budgétaires souhaités à court, moyen et long termes et à honorer ses créanciers sans mettre en péril la stabilité macroéconomique et la soutenabilité des finances publiques⁽¹⁾.

En se fondant sur cet indicateur, la CE a réparti les États membres de l'UE en trois groupes, selon qu'ils disposent d'une marge budgétaire élevée, moyenne ou étroite. Eu

égard à la grande complexité de la méthode de calcul de cet indicateur, les résultats doivent être interprétés avec circonspection. La Belgique appartient au groupe de pays disposant d'une marge budgétaire moyenne.

Globalement, les États membres disposant d'une marge budgétaire plus élevée semblent avoir adopté davantage de mesures de relance que ceux dont la marge est plus réduite. Plus précisément, les mesures prises par les pays disposant d'une marge budgétaire élevée représenteraient en moyenne respectivement 1,3 et 1,7 p.c. du PIB en 2009 et en 2010, alors qu'elles s'élèveraient à respectivement 1 et 0,2 p.c. du PIB pour ces deux mêmes années dans les pays dont la marge budgétaire est moyenne. En revanche, les pays dont la marge budgétaire est étroite n'ont pas ou que peu recouru à des mesures de relance.

Contenu des plans de relance

Les plans de relance adoptés par les États membres de l'UE comprennent un large éventail de mesures. Plus de la moitié des États membres de l'UE ont allégé la pression fiscale et parafiscale sur le travail, ce qui devrait avoir un impact budgétaire important dans plusieurs pays. Moins

(1) L'indicateur repose sur six variables, à savoir: la dette publique brute, la dette implicite du secteur financier – calculée sur la base de l'encours de la dette intérieure du secteur privé et d'un facteur de risque –, les conséquences néfastes potentielles à moyen terme sur les recettes provenant de l'impôt des sociétés et des impôts sur le patrimoine, le solde courant, les dépenses non discrétionnaires – essentiellement les charges d'intérêts et les pensions – ainsi qu'un indicateur de soutenabilité.

TABEAU 2 COMPOSITION DES MESURES DE RELANCE⁽¹⁾
(2009)

| | AT | BE | BG | CY | CZ | DE | DK | EE | EL | ES | FI | FR | HU | IE |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Prélèvements sur le travail | X | x | x | | x | X | X | | | X | X | x | x | |
| Impôt des sociétés | x | | | | x | X | | | x | X | | x | | |
| TVA | x | x | | x | | | | | | | X | | | |
| Infrastructure publique ⁽²⁾ | x | x | x | x | x | X | X | x | | X | x | X | x | x |
| Prestations sociales | x | x | x | x | | x | | | x | x | | x | | X |
| Autres | x | x | x | X | x | X | x | x | x | X | x | x | x | x |
| | IT | LT | LU | LV | MT | NL | PL | PT | RO | SE | SI | SK | UK | |
| Prélèvements sur le travail | X | | X | x | x | x | | x | x | X | | x | | |
| Impôt des sociétés | | | X | | | x | X | x | | X | x | | | |
| TVA | | | | | | | | | | | | | | X |
| Infrastructure publique ⁽²⁾ | x | x | X | | x | x | X | x | X | x | | x | x | |
| Prestations sociales | x | | X | x | | | x | x | x | | | | x | |
| Autres | x | x | X | x | x | x | x | x | x | X | x | x | x | |

Source: CE.

(1) Ce tableau a été réalisé à partir d'une base de données de la CE recensant diverses mesures de relance adoptées par les pays membres de l'UE. Certaines mesures plus récentes, comme la baisse de la TVA dans l'Horeca en France, n'y sont pas reprises.

(2) Une minorité de mesures ayant trait à l'infrastructure publique consistent en de nouvelles initiatives. En d'autres termes, la majeure partie d'entre elles portent sur des projets déjà planifiés et qui ont été avancés.

X Effet important sur le budget ($\geq 0,2$ p.c. du PIB).

x Effet limité ou non précisé sur le budget.

de la moitié des États membres ont adopté des mesures ayant trait à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Les réductions de TVA sont un instrument moins répandu : seul le Royaume-Uni a procédé à une réduction sensible et généralisée, quoique temporaire, de la TVA. Chypre, la Finlande, l'Autriche et la Belgique ont, quant à elles, recouru à des baisses sectorielles de la TVA. Ces baisses ont respectivement touché les branches d'activité suivantes : le tourisme, l'alimentation, les produits pharmaceutiques et la construction. La majorité des États membres de l'UE ont veillé à stimuler les investissements en infrastructure publique. Plutôt que de nouvelles initiatives, ces mesures concernent pour la plupart des projets déjà planifiés et qui ont été avancés. Plus de la moitié des États membres de l'UE ont touché aux prestations sociales (en l'occurrence les pensions, les allocations familiales et les allocations de chômage). Dans la majorité des pays, l'effet de ces mesures sur le budget est limité. Enfin, tous les États membres ont adopté d'autres mesures visant notamment à faciliter l'accès au crédit, à renforcer la position de liquidité des entreprises, à stimuler les investissements privés en R&D et dans le domaine de l'efficacité énergétique, à aider certains secteurs (entre autres l'industrie automobile et le marché de l'immobilier) et à parvenir à une politique du marché du travail active.

Les mesures de relance prises à l'échelle de l'UE et de la zone euro se répartissent de manière équilibrée entre dépenses et recettes. Sur l'ensemble des mesures de relance discrétionnaires, lesquelles s'élèvent à 1,1 p.c. du PIB en 2009, un peu moins de la moitié (0,5 p.c. du PIB) portent sur des dépenses, tandis qu'un peu plus de la moitié (0,6 p.c. du PIB) ont trait à des recettes. Dans la plupart des États membres de l'UE, la répartition entre dépenses et recettes est équilibrée. Dans une série de pays toutefois, à savoir la Finlande, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Autriche, le Royaume-Uni et la Pologne, les mesures adoptées sont majoritairement axées sur les recettes. L'inverse vaut en revanche pour Chypre, l'Estonie, Malte, le Portugal et la Slovaquie.

Effet des plans de relance sur la croissance économique

L'effet des plans de relance sur la croissance économique est incertain. Il est en effet indispensable d'adopter une série d'hypothèses fortes afin de pouvoir estimer les multiplicateurs budgétaires. En se fondant sur son modèle économétrique Quest III et en partant de l'hypothèse d'une grande pénurie de liquidités parmi les ménages, la CE a estimé à 0,8 point de pourcentage en 2009 et à 0,3 point

de pourcentage en 2010 la contribution des mesures de relance européennes à la croissance du PIB⁽¹⁾.

2.3.2 Mesures de relance adoptées par certains États membres de l'UE

La présente section examine plus en détail les mesures de relance décidées par les pays limitrophes de la Belgique. Par ailleurs, elle commente aussi les plans de relance mis en place au Royaume-Uni et en Espagne, leur ampleur y étant relativement importante.

Allemagne

L'Allemagne a le plan de relance le plus ambitieux de tous les États membres de l'UE, que ce soit en pourcentage du PIB – à l'exception de l'Autriche – ou en milliards d'euros. Le coût budgétaire des mesures de relance est estimé par la CE à quelque 3,3 p.c. du PIB au total sur 2009 et 2010. Plus précisément, l'impact budgétaire s'élèverait à 1,4 p.c. du PIB en 2009, avant de progresser en 2010 pour atteindre 1,9 p.c. du PIB.

Ce soutien discrétionnaire prend largement la forme d'un allègement des charges pesant sur le travail. Une profonde réforme de l'impôt des sociétés est aussi prévue, et de substantiels investissements publics en infrastructure ont été annoncés. Une prime de 2.500 euros est en outre allouée en cas de remplacement d'une voiture de plus de neuf ans par un nouveau véhicule plus écologique. Seul un tiers des achats découlant de cette mesure concerneraient des voitures de fabrication allemande, si bien que celle-ci s'accompagne d'importants effets de contamination sur les constructeurs automobiles étrangers. Parmi les autres mesures, figurent notamment le renforcement de la politique d'activation de l'emploi, l'extension du système de chômage temporaire, l'augmentation structurelle et non récurrente des allocations familiales, la réintroduction de règles de dépréciation plus souples pour les entreprises afin de les encourager à investir, la réinstauration de la déduction fiscale pour les navetteurs et la hausse plus sensible des pensions et des allocations sociales dans le contexte d'un chômage croissant. Enfin, on peut encore épingler la mise en œuvre d'un programme d'octroi de crédits et de garanties aux entreprises d'un montant de 100 milliards d'euros, bien que celle-ci soit sans effet sur le solde de financement des administrations publiques.

France

Le plan de relance français est moins étendu que le plan allemand. La CE estime son impact budgétaire à 0,9 p.c. du PIB, dont 0,8 et 0,1 p.c. du PIB respectivement en 2009 et en 2010.

(1) Ces résultats ont été obtenus en se basant sur des mesures de relance discrétionnaires de 1 p.c. du PIB en 2009 et de 0,5 p.c. du PIB en 2010, ce qui correspond globalement à l'ampleur des plans de relance européens.

Il a été décidé d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages à faibles revenus par le versement d'une prime de solidarité de 200 euros par ménage, ainsi que par un abattement fiscal et une exonération d'impôts. Contrairement au plan de relance allemand, l'allègement des charges pesant sur le travail ne forme pas un élément-clé du plan de relance français. Les charges patronales dues pour les chômeurs nouvellement engagés par des PME sont certes réduites, mais l'impact budgétaire de cette mesure est limité. En vue de soutenir le marché du travail, il est également prévu de renforcer la politique d'activation de l'emploi. Par ailleurs, l'économie française est redynamisée par de grands investissements en travaux d'infrastructure, tels que la rénovation de campus universitaires. Les investissements des entreprises sont également encouragés par des exonérations fiscales. De plus, un soutien sectoriel est accordé, d'une part, à l'industrie automobile par l'allocation d'une prime de 1.000 euros en cas de remplacement d'une vieille voiture par une neuve et par l'octroi de prêts considérables aux constructeurs automobiles et, d'autre part, au secteur immobilier par le doublement du montant sur lequel un prêt à taux zéro peut être conclu pour l'achat d'un nouveau logement et par une révision à la hausse du financement de la construction de logements. Enfin, une aide est apportée aux entreprises françaises par le biais de nombreuses mesures axées sur la liquidité, et un programme destiné à soutenir l'octroi de crédits aux PME est mis en place, mais ces mesures n'ont pas d'effet direct sur le solde de financement des administrations publiques.

Pays-Bas

La CE estime le coût budgétaire total du plan de relance néerlandais à 1,9 p.c. du PIB sur 2009 et 2010. Le soutien discrétionnaire s'élèverait à quelque 0,9 p.c. du PIB en 2009 et s'établirait à 1 p.c. du PIB en 2010.

Les mesures touchent principalement aux recettes publiques. Ainsi, des mesures ont trait à l'impôt des sociétés, notamment par le biais d'une adaptation des règles d'amortissement, aux cotisations sociales et à l'impôt des personnes physiques. Il a par ailleurs été décidé d'annuler la hausse prévue des taux de la TVA de 1 point de pourcentage et de supprimer la taxe sur les billets d'avion. Le pouvoir d'achat des ménages est, de plus, renforcé grâce à la réduction des cotisations à l'assurance-chômage. De surcroît, un soutien sectoriel est apporté au marché des logements sociaux et à celui de l'automobile, par le versement d'une prime en cas de remplacement d'un ancien véhicule. Des mesures spécifiques destinées à contrer le chômage ont également été adoptées, telles que l'introduction d'un système de chômage temporaire. En outre, des investissements en infrastructure publique ont été

annoncés, principalement l'accélération de projets déjà planifiés. Enfin, l'octroi de crédits aux PME est encouragé au moyen de garanties publiques.

Luxembourg

Le plan de relance adopté par le Luxembourg comprend des mesures à hauteur de 2,6 p.c. du PIB. L'impact budgétaire de celui-ci devrait s'élever à 1,2 et 1,4 p.c. du PIB respectivement en 2009 et en 2010.

Les mesures de relance consistent, pour une large part, en réductions d'impôts et en un accroissement sensible des investissements publics. Afin de soutenir le pouvoir d'achat des ménages, les barèmes à l'impôt des personnes physiques ont été indexés, les pensions ont été majorées de 2 p.c., et une réforme visant à étendre le crédit d'impôt pour enfants à charge a été prévue. L'impôt des sociétés a été abaissé – de 22 à 21 p.c. – et l'impôt sur les augmentations de capital a été supprimé. En outre, les entreprises en difficulté peuvent bénéficier d'un programme de soutien spécial et les PME de subsides plus élevés. Le plan de relance luxembourgeois prévoit aussi un soutien au marché du travail par le biais d'une incitation à recourir au chômage temporaire, pour lequel la part des allocations de chômage payée par l'employeur est remboursée, la période de couverture allongée et l'allocation augmentée pour les travailleurs s'ils suivent une formation. Enfin, un ensemble de mesures « vertes » ont été adoptées, lesquelles sont axées sur la promotion de voitures écologiques et la consommation d'énergie.

Royaume-Uni

L'impact du plan de relance décidé par le Royaume-Uni est estimé par la CE à 1,4 p.c. du PIB. Il sortira la totalité de ses effets en 2009.

La principale mesure est l'abaissement temporaire du taux de la TVA de 17,5 à 15 p.c. en 2009. Parmi les autres mesures, figurent l'accélération des investissements publics en infrastructure et une réduction unique d'impôts de 130 livres sterling par personne en 2009, en sus de celle de 600 livres accordée en mai 2008. Par ailleurs, certaines mesures concernent le renforcement de la politique d'activation de l'emploi, le soutien au marché de l'immobilier résidentiel et une hausse des allocations familiales et des pensions liée au bien-être. Par analogie avec les plans de relance adoptés en Allemagne et en France, une prime de 2.000 livres est allouée lors de l'acquisition d'une voiture neuve, à condition que celle-ci remplace un ancien véhicule. Enfin, quelques mesures ont aussi pour but de soutenir l'octroi de crédits aux petites entreprises et à l'industrie automobile.

Espagne

À l'instar de l'Allemagne, l'Espagne a mis en place un plan de relance relativement ambitieux par rapport aux autres États membres de l'UE. Selon la CE, les mesures de relance y auraient un coût budgétaire de 2,9 p.c. du PIB sur 2009 et 2010. C'est surtout en 2009 que celui-ci serait élevé, atteignant 2,3 p.c. du PIB. En 2010, l'impact budgétaire du plan de relance espagnol reviendrait à 0,6 p.c. du PIB.

Une part substantielle de l'impulsion budgétaire porte sur l'investissement dans des projets d'infrastructure publique. Quelques mesures fiscales ont aussi été adoptées, comme une importante réduction d'impôts unique de 400 euros par contribuable ou la suppression de l'impôt sur la fortune. Par ailleurs, des garanties sont octroyées aux ménages qui éprouvent des difficultés à rembourser leur prêt hypothécaire. L'industrie automobile bénéficie aussi d'une aide spécifique. Par ailleurs, en vue de réduire le chômage, des exonérations de cotisations sociales sont accordées aux employeurs lors de chaque nouvel engagement. Enfin, un soutien sous la forme de l'octroi de crédits et un remboursement anticipé de la TVA sont accordés aux entreprises, tout particulièrement aux PME.

2.4 Le plan de relance belge

À l'instar du plan européen pour la relance économique, les grandes lignes du plan de relance belge ont été présentées par le gouvernement fédéral le 11 décembre 2008. Les régions ont également annoncé des mesures de relance supplémentaires.

Les mesures budgétaires prises par le gouvernement fédéral en vue de relancer l'activité économique visent principalement à insuffler une bouffée d'oxygène aux entreprises, à augmenter le pouvoir d'achat et à garantir l'emploi. Les mesures qui ont guidé l'accord interprofessionnel 2009-2010 ont été intégrées au plan de relance. Ce dernier ambitionne aussi de renforcer les leviers socio-économiques durables et les investissements dans le domaine de l'environnement. Les ressources budgétaires prévues pour ce dernier volet sont cependant très limitées. Les dépenses budgétaires des régions ne devraient s'accroître que d'environ 0,1 p.c. du PIB en 2009, en

(1) Le gouvernement fédéral a également consigné dans le plan de relance l'effet de l'indexation des barèmes à l'impôt des personnes physiques pour 2009 (coût de 1,2 milliard d'euros). Selon la méthodologie utilisée par la Banque et par la CE, celle-ci n'est pas considérée comme une mesure (l'absence éventuelle d'indexation pourrait, en revanche, être considérée comme telle). Son effet n'est donc pas pris en compte ici.

(2) Il n'a pas été tenu compte de l'intention reprise dans l'accord du gouvernement de la Communauté flamande du 15 juillet 2009 de rendre la réduction du précompte professionnel plus sélective, peut-être déjà à partir de 2010.

TABLEAU 3 PRINCIPALES MESURES DE RELANCE EN BELGIQUE⁽¹⁾

(millions d'euros, variation par rapport à 2008)

| | 2009 | 2010 |
|--|--------------|--------------|
| Mesures permanentes | 1.869 | 2.821 |
| Mesures déjà adoptées | 1.242 | 1.570 |
| Réductions du précompte professionnel ⁽²⁾ | 482 | 1.115 |
| Majoration des allocations de chômage temporaire | 100 | 103 |
| Autres | 45 | 33 |
| Mesures temporaires | 1.140 | 153 |
| Diminution du taux de la TVA dans la construction | 300 | 0 |
| Mesures adoptées par les régions | 150 | 0 |
| Accélération des investissements publics | 146 | 153 |
| Réduction sur la facture d'électricité | 165 | 0 |
| Autres | 379 | 0 |
| Ensemble des mesures de relance ... | 3.009 | 2.974 |
| <i>p.m. Pourcentages du PIB</i> | <i>0,9</i> | <i>0,9</i> |

Sources: SPF Finances, documents budgétaires.

(1) Il s'agit uniquement des mesures ayant un effet direct sur le solde de financement des administrations publiques.

(2) Travail en équipe et travail de nuit, heures supplémentaires et réduction générale.

raison de l'accélération des projets d'investissement déjà planifiés.

L'effet sur le solde de financement de l'ensemble des mesures discrétionnaires s'élève à 0,9 p.c. du PIB tant en 2009 qu'en 2010⁽¹⁾. Il couvre, pour l'essentiel, des mesures qui ont déjà été adoptées. Il s'agit notamment de majorations des allocations sociales et d'une extension des réductions du précompte professionnel accordées par les gouvernements fédéral et flamand⁽²⁾. Les mesures prises dans le cadre des plans de relance fédéral et régionaux se chiffrent à respectivement 0,5 et 0,4 p.c. du PIB en 2009 et en 2010.

Les principaux coûts budgétaires récurrents associés aux mesures de relance supplémentaires proviennent de l'extension des réductions du précompte professionnel en faveur des entreprises, qui s'élèvent à 482 millions d'euros en 2009 et à 1,1 milliard en 2010. Ainsi, les réductions des charges pesant sur le travail en équipe et sur le travail de nuit ont été élargies à partir du 1^{er} juin 2009. Le nombre d'heures supplémentaires susceptibles d'être exonérées a également été relevé, et la diminution générale du précompte professionnel a été étendue en juin 2009 et

le sera de nouveau en janvier 2010. Enfin, le pourcentage de réduction du précompte professionnel applicable aux chercheurs a été augmenté.

Par ailleurs, afin de contrer les retombées de la crise, le gouvernement a encore adopté une série de mesures spécifiques ayant un effet permanent sur le solde de financement. Ainsi, le pouvoir d'achat des travailleurs qui se retrouvent en situation de chômage temporaire a été renforcé par le biais d'une majoration à la fois des taux d'indemnisation des allocations de chômage et du plafond de calcul. De surcroît, la discrimination fiscale qui touchait les chômeurs temporaires mariés a été éliminée et, sous certaines conditions, les travailleurs intérimaires peuvent plus aisément prétendre à des allocations.

Les plans de relance ne comprennent qu'un petit nombre de mesures ayant un effet temporaire sur le solde de financement. Le gouvernement fédéral et les régions tentent d'accélérer le rythme de leurs propres investissements. En outre, le taux de la TVA sur les nouvelles constructions d'habitations familiales a été ramené de 21 à 6 p.c. sur la première tranche de 50.000 euros. Ce taux a également été réduit de 12 à 6 p.c. pour la construction de logements sociaux publics. Enfin, une réduction unique de 30 euros sur la facture d'électricité a été accordée à tous les ménages en 2009, pour un coût estimé à 135 millions d'euros dans le chef du gouvernement.

Les mesures qui précèdent constituent une partie de la réponse des gouvernements fédéral et régionaux à la crise. En effet, le gouvernement fédéral a également apporté son soutien au secteur financier. Il a de plus adopté des mesures considérables en vue de préserver la position de liquidité des entreprises et des indépendants, notamment par le report des échéances de paiement en matière de TVA, de cotisations sociales et de précompte professionnel, ou par le remboursement anticipé de la TVA. Par ailleurs, les plans régionaux mettent un grand volume de fonds à la disposition des sociétés non financières par le biais des sociétés de participation régionales. Néanmoins, l'ensemble de ces mesures ne s'accompagnent en principe d'aucun effet direct sur le solde de financement des administrations publiques.

3. Commentaires sur les plans de relance

Ce chapitre présente quelques réflexions générales relatives aux plans de relance économique. Il se penche tout d'abord sur les différences entre les États-Unis et l'Europe. Ensuite, il examine à quelle hauteur les mesures de relance européennes satisfont aux conditions 3 T. Enfin, il

attire l'attention sur l'ampleur des risques liés à la vague actuelle d'activisme budgétaire.

Différences entre les États-Unis et l'Europe

Le plan de relance économique des États-Unis est beaucoup plus étendu que celui de l'UE. Concrètement, cumulé sur 2009 et 2010, le coût budgétaire du plan américain se monterait à 5,4 p.c. du PIB, tandis que celui du plan européen se limiterait à 1,8 p.c. du PIB. Ces chiffres ne donnent cependant pas une image précise du soutien budgétaire total dans les deux économies. À cette fin, il convient en effet de tenir compte des différences en termes de stabilisateurs automatiques. Dans l'UE, le soutien budgétaire par le biais des stabilisateurs automatiques s'élèverait à 3,2 p.c. du PIB, ce qui représente un soutien budgétaire nettement supérieur à celui que fournissent les plans de relance. Aux États-Unis, les stabilisateurs jouent un rôle beaucoup plus modeste, dans la mesure où la pression fiscale y est plus limitée. L'absence d'un solide filet de sécurité sociale constitue, du reste, un argument de poids pour une relance budgétaire plus importante aux États-Unis. D'ailleurs, l'expérience du passé montre qu'il existe aux États-Unis, du moins dans une beaucoup plus large mesure qu'en Europe, une culture d'interventions budgétaires d'envergure par temps de crise.

Promptes, temporaires et ciblées ?

Il est difficile de juger si les plans de relance européens arrivent à temps. Tout bien considéré, les gouvernements ont réagi relativement rapidement. Il est vrai que des retards ont été pris entre le début de la crise économique et sa constatation et entre la décision et, finalement, la mise en œuvre des plans de relance, mais ces retards étaient difficilement évitables. L'expérience du passé, dans le cadre de crises financières graves, montre que celles-ci s'accompagnent souvent de récessions économiques de longue durée. Si la récession actuelle devait également durer, les mesures sembleraient avoir été prises en temps voulu – ou, du moins, elles ne seraient pas procycliques. En ce qui concerne les mesures portant sur les investissements, il appert que celles-ci sont principalement orientées vers l'accélération de projets déjà planifiés et non vers de nouveaux investissements. En Belgique, les mesures ayant l'impact budgétaire le plus important sur le solde de financement, à savoir la réduction du précompte professionnel et l'adaptation au bien-être, n'ont été exécutées qu'à partir de la seconde moitié de 2009. La mise en œuvre des mesures temporaires et l'injection de liquidités ont été effectuées à temps et sont à même de contribuer très efficacement

à limiter l'impact de la croissance économique défavorable et d'aider les sociétés rentables rencontrant des problèmes de liquidités à franchir le cap de la période la plus difficile.

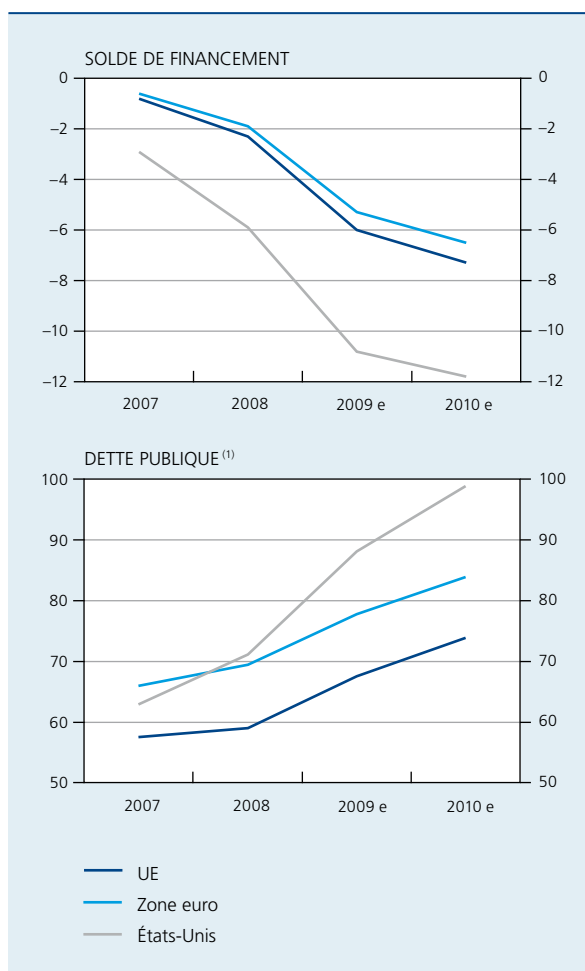
Les plans de relance des différents États membres de l'UE ne sont pas tous de nature temporaire. Si ceux de certains États, tel le Royaume-Uni, le sont vraiment, dans d'autres pays, ce n'est que peu – voire pas du tout – le cas. La Belgique appartient à cette dernière catégorie de pays. Les mesures de relance qui y ont été prises présentent, très largement, un caractère permanent, en raison principalement de celles prises dans le cadre de l'accord interprofessionnel.

Enfin, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure les interventions sont ciblées, notamment parce que le critère dont il est question est vague. Quoi qu'il en soit, un large éventail de mesures ont été prises. En Belgique, les mesures semblent être partiellement ciblées, par exemple lorsqu'il s'agit de contrer le chômage, de fournir des moyens financiers aux entreprises et aux ménages confrontés à des problèmes de liquidités et de stimuler des réformes structurelles. Il convient néanmoins de souligner que seul un nombre très limité de mesures touchent aux investissements publics, notamment parce que le pouvoir fédéral n'a plus de compétences importantes en la matière. La majeure partie du coût du plan profite directement à l'ensemble des ménages et des entreprises, dans l'espoir que ceci leur donne davantage de possibilités de consommer et d'investir. En période économique défavorable, caractérisée par une confiance très faible des consommateurs et des producteurs, il est toutefois vraisemblable qu'une part substantielle de ces moyens soit épargnée et ne soit, par conséquent, pas consommée ou investie.

Risques liés à l'actuelle vague d'activisme budgétaire

Ces dernières décennies, un consensus s'est dégagé sur le fait que des finances publiques saines et soutenables constituaient l'une des clés de voûte d'une culture de la stabilité tournée vers une croissance durable à long terme. Dans l'UE, et plus particulièrement dans la zone euro, une politique budgétaire responsable est, en principe, imposée par les règles budgétaires du pacte de stabilité et de croissance. Dans cette perspective, il faut sans doute souligner que, depuis l'introduction de l'euro, certains pays n'ont pas toujours respecté ces règles de manière stricte et n'ont pas suffisamment mis à profit les périodes favorables des années précédentes pour procéder à une amélioration structurelle de leur politique budgétaire.

GRAPHIQUE 3 PROJECTIONS EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES
(pourcentages du PIB)



Sources : CE, OCDE.
(1) Dette publique brute consolidée.

La vague d'activisme budgétaire née de la crise économique et financière n'est pas sans risque. Selon la dernière estimation de la CE, le déficit budgétaire dans l'UE devrait, sous l'effet de la crise, atteindre 7,3 p.c. du PIB en 2010, tandis que le taux d'endettement s'établirait la même année à 73,9 p.c. du PIB. Dans la zone euro, le déficit public devrait se chiffrer en 2010 à 6,5 p.c. du PIB, alors que le taux d'endettement grimperait à 83,9 p.c. du PIB. Aux États-Unis, le déficit public devrait, selon l'OCDE, augmenter en 2009 et en 2010, pour atteindre respectivement 10,8 et 11,8 p.c. du PIB, ce qui engendrerait une hausse du taux d'endettement jusqu'à près de 100 p.c. Compte tenu de l'ampleur des déficits publics, les dettes publiques risquent de s'alourdir considérablement les années suivantes.

Le défi auquel doivent faire face tous les gouvernements nationaux consiste à trouver le juste équilibre entre, d'une part, la nécessité de relancer l'économie à court terme et le souhait d'y parvenir en adoptant des mesures budgétaires et, d'autre part, la soutenabilité des finances publiques. À cet égard, il ne faut pas perdre de vue que de nombreux pays seront, dans les années qui viennent, confrontés à l'impact du vieillissement de la population sur les finances publiques.

Quoi qu'il en soit, il faut dissiper tous les doutes quant à la soutenabilité des finances publiques à long terme, d'autant plus qu'ils vont à l'encontre de l'effet recherché par les plans de relance. Dans le cas contraire, des effets non keynésiens pourraient apparaître – l'impulsion budgétaire ferait alors surtout grimper le taux d'épargne, sans entraîner de hausse des dépenses –, et les écarts de taux d'intérêt et, par conséquent, les charges d'intérêts pourraient fortement augmenter.

Il est dès lors primordial que les mesures de relance soient, autant que possible, temporaires. En outre, il est d'une importance cruciale que les responsables de la politique économique mettent en avant la perspective de réduire radicalement les déficits budgétaires, sinon de les combler, dès le moment où l'économie affichera à nouveau une trajectoire de croissance plus proche de la normale.

À cet égard, il convient de souligner que, dans un rapport sur le plan européen pour la relance économique transmis au Conseil européen des 18 et 19 juin 2009, le Conseil Ecofin estime, au vu des prévisions économiques et budgétaires, que de nouveaux incitants budgétaires ne se justifient pas et que la priorité doit aller à la consolidation

budgétaire, à mesure que s'affermira la reprise économique.

Conclusion

Les plans de relance économique constituent un pan important du large éventail de mesures adoptées par les responsables de la politique économique à travers le monde en réponse à la crise financière et à la récession économique. Leur objectif est méritoire, mais peut-il réellement être atteint? S'il est vrai que les mesures de relance peuvent atténuer la récession économique à court terme, leur effet est toutefois incertain et pourrait être relativement limité. Les plans de relance ne pourraient avoir un impact optimal à court terme sur la croissance économique que si certaines conditions nécessaires sont remplies. Une condition essentielle à cet égard est que les doutes quant à la soutenabilité à long terme des finances publiques soient écartés.

Conjugués à une situation budgétaire initiale déjà peu favorable dans certains pays, les plans de relance économique ainsi que l'effet qu'exerce la récession économique sur la situation budgétaire par le biais de stabilisateurs automatiques relativement puissants ont toutefois porté gravement atteinte à la santé des finances publiques dans bon nombre de pays. La plupart des pays européens, dont la Belgique, semblent dès lors ne plus disposer d'aucune marge pour adopter des mesures de relance additionnelles efficaces. En revanche, le besoin de stratégies claires et fiables annonciatrices d'un retour à des finances publiques saines et soutenables se fait actuellement sentir.

Bibliographie

Cordon W. (2009), *The theory of the fiscal stimulus: How will a debt-financed stimulus affect the future?*, Centre for Economic Policy Research, Policy Insight, 34.

CE (2008), *Communication de la Commission au Conseil européen. Un plan européen pour la relance économique*, COM(2008) 800.

Conseil de l'Union européenne (2009), *Rapport sur le plan européen pour la relance économique*, Contribution du Conseil (Ecofin) au Conseil européen des 18 et 19 juin, 10771/09.

EC (2009), *Public finances in EMU – 2009*, European Economy, 5.

IMF (2008), *Financial stress and economic downturns*, World Economic Outlook, chap. 4, 129-158.

IMF (2008), *Fiscal policy as a countercyclical tool*, World Economic Outlook, chap. 5, 159-196.

IMF (2009), *Update on fiscal stimulus and financial sector measures*, 26 April.

Gouvernement fédéral belge (2008), *Plan de relance: rétablissons la confiance*, 11 décembre.

OCDE (2009), *Efficacité et ampleur de la relance économique*, Perspectives économiques – Rapport intermédiaire, 105, chapitre 3, 109-156.

Roeger W. et J. in 't Veld (2009), *Fiscal policy with credit constrained households*, European Economy, Economic Papers, 357.

Romer C. (2009), *Lessons from the Great Depression for economic recovery in 2009*, Brookings Institution, Paper presented on 9 March.

Spilimbergo A., S. Symanski, O. Blanchard et C. Cottarelli (2008), *Fiscal policy for the crisis*, IMF Staff Position Note.