

Face à une crise économique inédite : le nécessaire engagement massif de l'État

 revue-projet.com/articles/2020-04-giraud-face-a-une-crise-economique-inedite-le-necessaire-engagement-massif-de-l-etat/10522

Gaël Giraud, *Projet*, avril 2020



Redisons-le : cette pandémie aurait pu et dû être évitée si, à l'instar de la Corée du Sud et de Taïwan, l'Occident et l'Inde avaient pratiqué un dépistage systématique dès les débuts de l'épidémie, accompagné d'une mise en quatorzaine des cas positifs et de la distribution massive de masques. En outre, le confinement en tant que tel sert juste à gagner du temps sur la pandémie. Mais si ce temps n'est pas utilisé pour produire les enzymes qui permettent de réaliser des tests en grand nombre, il est perdu : à la sortie du confinement, une fraction trop faible de la population sera immunisée contre le virus pour que l'épidémie ne reprenne pas de plus belle avec, en prime, un secteur hospitalier à genoux. Sans compter les possibilités de mutation du virus. Les priorités sanitaires sont donc claires :

- fournir en urgence à nos médecins et aux hospitaliers le matériel nécessaire pour sauver des vies tout de suite ;

- augmenter considérablement le nombre de tests : la France s'apprête à en pratiquer 200.000 par semaine là où l'Allemagne effectue 500.000 tests hebdomadaires depuis le début de la pandémie. Outre un système hospitalier bien moins touché par l'austérité budgétaire que celui de la France, cette pratique du dépistage (recommandée depuis les débuts de la crise par l'OMS et les médecins chinois) explique largement le faible nombre de victimes outre-Rhin, jusqu'à présent.

Toutefois, la crise sanitaire se double, évidemment, d'une autre, de bien plus longue durée : la dépression économique qui frappe, déjà, la quasi-totalité des économies du monde. L'explosion du chômage promet de mettre un grand nombre de gouvernements sous une très forte pression politique : comment ne pas céder à la tentation de reconstruire à la va-vite le « monde d'avant » pour juguler à court terme l'hémorragie des emplois ? Inversement, se contenter de reconstruire le monde d'hier, c'est exposer notre société à une vulnérabilité dont la pandémie du Covid19 démontre qu'elle est mortelle. Et nous savons d'ores et déjà qu'il y aura d'autres pandémies. Comment sortir de ce dilemme ?

Ne pas se contenter du « monde d'hier »

Certes, la vitesse avec laquelle un certain nombre de tabous sont tombés, en apparence, est encourageante : le président de la République annonçait lui-même, lors du Conseil des ministres du 18 mars, qu'il n'y avait désormais plus de limite à l'endettement public. Il faut cependant rester prudent : le refus de l'Allemagne et des Pays-Bas d'autoriser l'émission d'obligations européennes qui permettraient de financer, tout de suite, les efforts sanitaires colossaux des pays de la zone euro est le symptôme que, pour l'essentiel, les blocages idéologiques sont toujours là. La mutualisation des dettes souveraines, que rendraient possible ces *corona-bonds*³, reviendrait en effet aux yeux des « faucons » rhénans à ne pas sanctionner la gestion qu'ils estiment fautive des deniers publics par les pays du Sud. En proposant de conditionner l'octroi d'une aide économique à la réalisation de nouvelles réformes structurelles, les Pays-Bas témoignent du fait que leur cadre de pensée n'a pas changé⁴. Ainsi, au lieu de comprendre que ce sont précisément ces réformes qui, en contribuant au démantèlement du service public de santé, sont responsables des graves taux de mortalité que connaissent l'Italie et l'Espagne (peut-être bientôt la France), ils s'entêtent à estimer que la capacité des Rhéno-flamands à « épargner » est l'explication du faible nombre de décès enregistrés, jusqu'à présent, par nos deux voisins. Ils reconduisent, ce faisant, les schémas de pensée sans fondement qui veulent que ce soit l'austérité de l'épargnant qui finance l'investissement, alors que c'est bel et bien le crédit bancaire qui, depuis le XIII^e siècle en Europe, constitue la principale source de financement de tout investissement⁵.

On peut estimer qu'au moins un million de salariés ont déjà ou sont sur le point de perdre leur emploi.

Cette résistance idéologique, appuyée sur une théorie économique qui confond la gestion micro-économique d'un ménage avec la macro-économie d'une nation, alimentera certainement la tentation de se contenter de quelques gestes symboliques fortement médiatisés pour, surtout, reconstruire très vite le tissu économique d'avant la crise. Elle sera aidée par l'explosion du chômage : aux États-Unis, 3,3 millions de chômeurs supplémentaires se sont déclarés en dix jours⁶ et l'on peut craindre, non seulement 200.000 morts du virus mais encore 30% de chômage outre-Atlantique dans les mois qui viennent⁷. En France, la fonction publique, décrite il y a peu comme inutile, devrait jouer le rôle d'amortisseur mais on peut estimer qu'au moins un million de salariés ont déjà ou sont sur le point de perdre leur emploi. L'hémorragie sera d'autant plus sévère que seront longs et nombreux les divers confinements qui vont se succéder pendant au moins un an, à la faveur du retour du virus, de ses mutations et autres secondes vagues.

La raison pour laquelle le prolongement du confinement détruit des emplois à grande vitesse est simple : si 30% des salariés d'une entreprise ne peuvent pas travailler, soit parce qu'ils sont malades, soit parce qu'ils font valoir leur droit de retrait, cela ne signifie pas, le plus souvent, un tiers de production en moins mais la fermeture pure et simple de l'entreprise. Si cette dernière est elle-même insérée dans une chaîne d'approvisionnement à flux tendus, ladite entreprise n'a pas de substitut : la chaîne tout entière est à l'arrêt. Et aucun des maillons ne touche plus de revenus. Ceux qui ne disposent pas d'une trésorerie leur permettant de tenir au-delà de quelques semaines risquent la faillite.

Certains économistes allemands prédisent une chute du PIB de l'Allemagne de 9% en 2020. Le chiffre est raisonnable et il n'y a guère de motif pour qu'il en aille autrement en France et, pire encore peut-être, en Italie, au Royaume-Uni, en Suisse, aux Pays-Bas et, surtout aux États-Unis. Donald Trump et son secrétaire au Trésor Steven Mnuchin proposent au Congrès de distribuer un chèque de 1.200 dollars à chaque Américain. C'est de l'hélicoptère-monnaie (ou quantitative easing for people), en supposant que la Banque centrale prenne en charge cette émission monétaire. Autant de mesures qui auraient dû être mises en œuvre, déjà, en 2009. On peut voir aussi dans l'initiative de l'administration Trump l'ébauche d'un revenu universel minimal pour tous. Une proposition qui est avancée par de nombreux collectifs citoyens depuis longtemps.

On peut voir aussi dans l'initiative de l'administration Trump l'ébauche d'un revenu universel minimal pour tous.

En Europe, la suspension des règles du Pacte de stabilité (proposée par la Commission au Conseil européen), l'émission de « corona-obligations » ou l'activation des prêts aux États du Mécanisme européen de stabilité — dont les contreparties⁸ seraient oubliées — sont des avancées d'autant plus indispensables que les arguments invoqués, depuis dix ans au moins, contre de telles décisions n'ont aucun fondement scientifique. L'obstination des Rhéno-flamands à refuser toute mutualisation des dettes souveraines pourrait contribuer, au sortir de la crise, à une profonde remise en cause du projet

européen : qui, aujourd'hui, fait mine de venir en aide aux Italiens ? Les Chinois⁹, les Russes et les Albanais. Disons-le, les 37 milliards d'euros (0,3% du PIB de la zone euro) prélevés sur le budget communautaire sont ridicules, comparés à l'effort budgétaire qu'il faut consentir pour éviter à l'économie européenne une dépression au moins aussi sévère que celle de 1929. Quelques calculs élémentaires suggèrent que ce sont au moins 10% du PIB européen qu'il faudrait injecter dans l'économie. Cela suppose, bien sûr, la mise en place d'un pilier politique au sein des institutions communautaires. Ce qui, depuis la création de la zone monétaire, fait défaut au projet européen¹⁰. L'absence de coordination soulève déjà une question : à quoi bon une Union si elle ne permet même pas de faire face à une telle pandémie ? Si les États se retrouvent seuls, une fois de plus, pour agir ?

Renflouer une fois de plus le secteur bancaire est inutile si l'économie réelle s'effondre.

L'activation d'un programme de quantitative easing de 750 milliards d'euros par la Banque centrale européenne est bienvenue, même si son niveau reste modeste. Surtout, elle risque de rater sa cible. Ces programmes d'assouplissement monétaire quantitatifs précédents l'ont montré : l'essentiel des euros nouvellement émis n'a pas été déversé par les banques privées dans l'économie réelle mais a été réinvesti dans d'autres actifs financiers, comme les actions, y compris hors zone euro. Aujourd'hui, compte tenu de l'effondrement des marchés financiers, les investisseurs sont certainement tentés de conserver ces liquidités. C'est la raison pour laquelle, se contenter de ce type de mesure monétaire relève encore d'une réaction au monde d'hier, celui de la crise de 2008. Renflouer une fois de plus le secteur bancaire est inutile si l'économie réelle s'effondre. Il est indispensable d'agir directement auprès des ménages et des PME. Comment faire ? Les particuliers ne disposent pas d'un compte de dépôt auprès de la BCE, contrairement aux banques privées. En revanche, la BCE pourrait refinancer les banques publiques — en France, par exemple, la Banque publique d'investissements — de manière que celles-ci puissent créditer directement les PME et les ménages.

Créer des emplois

Toutefois, les initiatives auxquelles on vient de faire allusion sont insuffisantes. Il faut comprendre que l'appareil productif occidental est, ou va être, partiellement à l'arrêt. Contrairement au krach boursier de 1929 et à la crise des subprimes de 2008, cette nouvelle crise économique touche d'abord et en son cœur l'économie réelle.

À cet aveu d'impuissance face à la vulnérabilité dans laquelle nous a placés la quête de rendements à court terme s'ajoute l'injustice dans la prise de risque personnels face au virus.

Nous sommes en train de découvrir que les chaînes d'approvisionnement à flux tendus selon le principe du « juste-à-temps » nous rendent extrêmement fragiles. Si le confinement se prolonge, certaines métropoles pourraient en faire la cruelle expérience dans les jours ou les semaines qui viennent avec l'approvisionnement alimentaire. C'est déjà le cas à Londres. Une fois la pandémie définitivement surmontée (dans un an,

environ), la relocalisation des activités industrielles et agricoles essentielles sera à l'agenda de la quasi-totalité des pays qui, depuis trois décennies, ont livré leur souveraineté alimentaire au jeu de la globalisation marchande. Un légitime protectionnisme écologique, social et sanitaire promet certainement de redevenir d'actualité dans les années qui viennent. À l'inverse, le maintien forcé des chaînes d'approvisionnement expose en premier lieu les femmes et les salariés modestes. À cet aveu d'impuissance face à la vulnérabilité dans laquelle nous a placés la quête de rendements à court terme s'ajoute l'injustice dans la prise de risque personnels face au virus.

Dans la plupart des pays contraints de pratiquer le confinement, l'appareil productif est donc partiellement mis à l'arrêt, ou le sera prochainement ; les chaînes de valeurs mondiales ralentissent et certaines d'entre elles vont être interrompues. Le travail est « en grève » involontaire. Ce n'est pas seulement une crise keynésienne d'insuffisance de la demande (car ceux qui ont des liquidités ne peuvent pas les dépenser puisqu'ils doivent rester chez eux), c'est aussi une crise de l'offre. Cette pandémie nous fait découvrir un nouveau type de crise, inédit, où se conjuguent une chute de l'offre et de la demande. Dans un tel contexte, injecter des liquidités est à la fois nécessaire et insuffisant : les réserves des acteurs vont augmenter, cela permettra de limiter un certain nombre de non-remboursements mais cela ne remettra pas au travail ceux qui sont, à juste titre, confinés et doivent le rester si l'on veut éviter l'effondrement de notre système de soins. S'en contenter reviendrait à donner des béquilles à quelqu'un qui vient de perdre ses jambes...

Ce ne peut donc être qu'à l'État de créer des emplois nouveaux capables à la fois d'absorber la masse des salariés qui, en sortant de chez eux, vont découvrir qu'ils ont perdu leur emploi et de relancer l'activité.

Ce ne peut donc être qu'à l'État de créer des emplois nouveaux capables à la fois d'absorber la masse des salariés qui, en sortant de chez eux, vont découvrir qu'ils ont perdu leur emploi (tout simplement parce que leur entreprise n'est déjà plus viable ou ne le sera plus prochainement) et de relancer l'activité. L'idée que l'État puisse s'instituer en employeur en dernier ressort n'est pas nouvelle non plus : à l'initiative du président Roosevelt, la Works Progress Administration américaine fut mise en place pendant les années 1930¹⁴. Au Royaume-Uni, les salaires sont garantis à présent par l'État à hauteur de 80% (plafonnés à 2 500£/mois) et le gouvernement s'est engagé à ce que nul ne perde son emploi à l'issue de la crise¹⁵. En Irlande, 70% des salaires sont pris en charge par l'État¹⁶, au Danemark, 75%¹⁷. De facto, cela revient à socialiser les revenus du travail et à instituer l'État en employeur en dernier ressort. Le Danemark entend aller plus loin, avec raison, et assumer une fraction non seulement des salaires mais de l'ensemble des charges des entreprises. L'Italie tente de lui emboîter le pas¹⁸.

Bien sûr, pour que la prise en charge de la réindustrialisation française par l'État ait un sens, il faut réfléchir sérieusement aux types de secteurs industriels que nous voulons privilégier à la sortie du tunnel. Ce discernement doit, d'une part, prendre en compte

l'impératif climatique et la préservation de la biodiversité et, d'autre part, être opéré dans chaque pays, à la lumière des caractéristiques propres à chaque tissu économique. Mais on peut rappeler d'ores et déjà quelques remarques de bon sens :

- il est faux de penser que l'austérité budgétaire permet à un pays de s'enrichir. La dépense publique est, depuis toujours, une composante indispensable de l'activité économique. Techniquement, cela signifie, par exemple, que les résultats d'équivalence ricardienne que l'on enseigne aux étudiants depuis des décennies sont des contes de fée. En outre, la seule institution qui ne puisse pas faire faillite, quelles que soient les circonstances, c'est l'État. En effet, les défauts souverains ne sont possibles que pour les États dont la dette n'est pas libellée dans leur devise nationale ou dont la Banque centrale ne peut pas monétiser la dette, ce qui ne sera pas le cas avec les *corona-bonds*.
- la concurrence parfaite est un mythe, un concept sans contenu scientifique. La concurrence est toujours oligopolistique, imparfaite et donc inefficace en termes d'allocation des ressources et des compétences. Autrement dit, l'intervention publique, loin de violer les lois de la concurrence, peut permettre de corriger ces inefficacités. Mieux, le ciblage d'une politique industrielle sectorielle (interdit par la Commission européenne depuis vingt ans pour préserver une saine « concurrence ») est un outil banal, normal, que la plupart des pays occidentaux ont abandonné depuis les années 1970 et qu'il s'agit de redécouvrir à toute vitesse.

L'austérité tue, nous en avons l'illustration en ce moment même, dans nos services de réanimation.

Il est donc légitime et nécessaire que les États occidentaux, aujourd'hui (comme hier), pratiquent de la dépense budgétaire pour financer l'effort de reconstruction de l'appareil productif qui sera nécessaire à la fin du confinement en privilégiant tel ou tel secteur. Bien évidemment, leurs dettes publiques vont augmenter. Faut-il rappeler que, pendant la Seconde guerre mondiale, le déficit public des États-Unis a atteint 20% du PIB plusieurs années de suite ? En l'absence de dépense massive, maintenant, par l'État, pour sauver l'économie, le déficit sera bien plus important encore demain. Il n'est pas inutile, ici, de rappeler également que le plan d'ajustement structurel imposé à la Grèce n'a servi strictement à rien : le ratio dette publique/PIB d'Athènes atteignait les mêmes niveaux en 2019 qu'en 2010. Autrement dit, l'austérité tue, nous en avons l'illustration en ce moment même, dans nos services de réanimation. Et elle ne résout aucun problème macro-économique.

La véritable difficulté — et elle est majeure — consiste à coordonner et organiser la création d'emplois dans la production agricole et industrielle²¹ : la bureaucratie d'État européenne a perdu l'essentiel de la culture industrielle des hauts fonctionnaires d'après-guerre et ne sait guère faire autre chose que multiplier les bullshit jobs de contrôleurs et de consultants²². Une grande partie de la haute fonction publique

française ne fait guère exception. Il n'y a pas d'autre issue qu'une collaboration entre la fonction publique et le management des groupes industriels français en lien avec la société civile et les partenaires sociaux.

Annuler une partie des dettes publiques

Il y a, par ailleurs, un moyen simple de soulager tout de suite les finances publiques des États en état d'urgence nationale : effacer les dettes publiques détenues par la BCE. Je l'ai rappelé plus haut, la BCE injecte déjà, à nouveau, des tombereaux de liquidités en rachetant des titres de dette publique. Elle doit le faire en fléchant cet argent non dans le système bancaire mais dans l'économie réelle et annuler la dette publique qu'elle détient dans son bilan. La seule annulation du remboursement du principal revient à faire disparaître plusieurs centaines de milliards d'euros de dettes souveraines. Dans le cas de la France, une estimation suggère un montant d'environ 400 milliards d'euros aujourd'hui. Cela signifierait que l'État français pourrait d'emblée injecter 17% du PIB (pré-pandémie) dans l'économie. Nous sommes dans les bons ordres de grandeur de ce qu'ont fait les États-Unis pendant la Seconde guerre mondiale.

Comme il faudra, de toutes façons, réviser le statut de la BCE une fois la crise passée, l'institution actuelle peut fort bien continuer à créer de la monnaie sans fonds propres ou avec des fonds propres négatifs.

Certains considèrent qu'une telle annulation serait synonyme d'un Armageddon financier. Mais cela sera le cas dans quelques jours, si nous ne prenons pas très vite des dispositions très fortes : 30% de la capitalisation boursière mondiale ont déjà disparu en deux semaines. La Banque centrale est la seule banque qui puisse fonctionner sans fonds propres (moins de 100 milliards d'euros aujourd'hui) voire avec des fonds propres négatifs. Elle peut parfaitement les utiliser pour éponger une partie des pertes que cette annulation lui infligerait et continuer de fonctionner. Et les traités européens n'obligent pas les États membres de la zone euro à renflouer la BCE au prorata de leur PIB. Comme il faudra, de toutes façons, réviser de fond en comble le statut de la BCE une fois la crise passée, l'institution actuelle peut fort bien continuer à créer de la monnaie sans fonds propres ou avec des fonds propres négatifs. C'est tout ce dont nous avons besoin. Enfin, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas contrainte de considérer que cette annulation du principal revient à un financement direct dissimulé des Trésors souverains. Cette annulation peut même s'opérer immédiatement dans le respect de l'orthodoxie des traités. Orthodoxie qui, de toute façon, n'est plus respectée par personne aujourd'hui et devra être remise en cause à l'issue de la crise.

Le seul véritable risque d'une telle annulation de dette serait une vive spéculation contre l'euro sur les marchés des changes de la part d'investisseurs qui estimerait, à tort, cette politique suicidaire. Il y a deux réponses à cela : a) face à l'urgence, une fièvre spéculative sur les marchés des changes serait un moindre mal ; b) les investisseurs, aujourd'hui, encaissent des pertes colossales sur les marchés financiers d'obligations et d'actions (un tiers de la capitalisation boursière mondiale a déjà disparu en deux

semaines) : les circonstances actuelles devraient les aider à comprendre que faciliter la dépense budgétaire aujourd'hui est le seul moyen de sauver l'Europe. Un instant de raison devrait les inciter, au contraire, à acheter de l'euro si la BCE se résout à annuler les dettes souveraines qu'elle détient.

Pour l'heure, l'urgence est à la résolution la plus rapide possible de la crise sanitaire et à la sortie du confinement : il n'y a pas de contradiction entre les impératifs sanitaire et économique, au contraire. Le seul moyen d'y parvenir tient dans un engagement massif de l'État : en Espagne, les cliniques privées ont été réquisitionnées ; au nord de l'Italie, des hôtels sont transformés en services de réanimation de campagne. Enfin, dépister est l'unique solution pour hâter la sortie du confinement sans condamner les populations à devoir se remettre aussitôt en quarantaine.