

Quoi qu'il en coûte ! Et maintenant ?

Thierry Lambert

DANS **GESTION & FINANCES PUBLIQUES 2021/3 N° 3**, PAGES 6 À 13
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 1969-1009

ISBN 9782743026196

DOI 10.3166/gfp.2021.3.030

Date de mise en ligne : 02/07/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2021-3-page-6?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour JLE.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



Thierry LAMBERT

*Directeur du Centre d'études fiscales et financières (CEFF)**Président de l'institut international des sciences fiscales**Professeur à Aix-Marseille Université*

Quoi qu'il en coûte ! Et maintenant ?

Mots-clés : politique publique, crise sociale - dette - santé publique - remboursement - impôt - plan de relance - France relance

L'argent public est venu au soutien d'une économie très perturbée par la crise de la Covid-19. Nous sommes devant deux murs de dettes : la dette publique et la dette des entreprises alors que l'épargne des ménages est très abondante. Les dettes, publiques et privées, existaient avant la crise. Elles ont pris beaucoup d'ampleur avec la crise. Il va falloir apprendre à vivre avec elles pendant très longtemps. Le remboursement, ou non, de cette dette publique est une question centrale. Le défaut de remboursement des entreprises est tout aussi important. La situation sanitaire et financière nous laisse présager une longue sortie de crise qui peut être l'occasion d'envisager les politiques publiques de long terme, avec une planification qui reste à définir, autrement que par des logiques comptables et managériales.

Le coût humain de la Covid-19 ne se résume pas au nombre de morts qui était de plus de trois millions au niveau mondial dont plus de 100 000 en France (19 avril 2021). Le désespoir des personnes âgées, recluses dans les maisons de retraite (EHPAD), la détresse des étudiants en

grande fragilité faisant la queue pour recevoir de quoi manger rejoignent l'anxiété de chefs d'entreprises qui sans trésorerie, au-delà de quelques semaines et malgré les aides, sont obligés de piocher dans leur épargne personnelle pour survivre.

La situation sanitaire avait entraîné, début 2021, la destruction de 255 millions d'emplois à travers la planète mais Apple, Amazon notamment, ainsi que les industries pharmaceutiques qui se sont positionnées sur le vaccin, ont vu leurs performances boursières atteindre des sommets¹.

Les crises sont toujours des moments pendant lesquels on apprécie la solidité de nos institutions, mais aussi l'organisation et l'efficacité des services publics. L'édifice a tenu parfois dans des conditions qui forcent l'admiration à l'égard de ceux qui avaient en charge la continuité des institutions comme des services publics. Les politiques publiques n'ont pas été épargnées.

En matière de santé on a découvert (pour les non initiés) que l'on disposait d'une organisation administrative « bureaucratique », au sens le plus péjoratif du mot, mais que l'on manquait de l'essentiel y compris pour les personnels soignants (masques, tests, respirateurs, lits adaptés, ...). Pour les politiques industrielles notre réveil a été douloureux quand on a feint d'apprendre que nos approvisionnements, y compris en produits médicaux essentiels, dépendent de nos fournisseurs étrangers. La politique agricole n'a pas été épargnée car faute de bras, dont beaucoup venaient d'autres pays, des produits sont restés dans la terre ou sur les arbres. Concernant les politiques éducatives on a pris conscience que la fracture numérique creusait, à chaque niveau de la scolarité, les inégalités. Pour les politiques culturelles on a assez vite compris que le secteur serait sinistré dans son entier. La pandémie a été, à la fois, le révélateur et la prise de conscience de fragilités existantes, tout en les amplifiant.

Rien ni personne n'a été épargné. Le télétravail, qui n'a pas que des avantages, peut durablement perturber les relations professionnelles, mais certaines entreprises ont déjà fait connaître leur intention de se séparer de leur siège social physique. Les cours en ligne s'ils devaient perdurer, ce que nous ne souhaitons pas, modifieraient profondément la relation si particulière qui unit l'étudiant et l'enseignant. La généralisation des réunions en visioconférences peut certes rendre quelques services, mais ne remplacera jamais le présentiel avec un déjeuner ou un café, moments conviviaux pendant lesquels des choses intéres-

santes sont dites. Les déplacements à l'étranger que l'on souhaite restreindre, à la fois pour des raisons sanitaires et écologiques, restent indispensables à la bonne compréhension des gens comme des choses.

La crise a montré la difficulté à penser des politiques publiques de long terme qui ne soient pas réduites à leur dimension comptable et managériale. Alors que la crise sanitaire était au plus fort on a entendu parler de « l'utilité sociale »² de certaines professions ou de certaines missions. Il serait souhaitable de ne pas l'oublier. L'idée que l'on puisse suspendre la distribution de dividendes, transformer la dette détenue par la BCE en rente perpétuelle à taux d'intérêt nul, que cette même banque envisage de déposer directement de l'argent sur les comptes en banque (la monnaie hélicoptère), que l'on réfléchisse à conditionner les aides publiques à des exigences sociales et environnementales ou encore que le revenu universel soit de nature à atténuer les effets de la crise sociale sont autant de pistes qui doivent être explorées avec une approche renouvelée des politiques publiques.

Si l'on doit à Mario Draghi, alors gouverneur de la Banque centrale européenne, la formule « quoi qu'il en coûte » lancée le 26 juillet 2012 à propos de la défense de la monnaie unique, elle a été reprise par le Président Emmanuel Macron, le 12 mars 2020, pour justifier le fait qu'il fallait dépenser beaucoup d'argent public au soutien de secteurs entiers de l'économie.

Nous avons deux questions majeures à traiter, qui pourraient être deux sujets essentiels de la prochaine campagne électorale présidentielle, car la fin du quinquennat actuel ne suffira pas à les régler. La première est de savoir si cette politique, de dépense d'argent public, peut et doit continuer tant que la crise sanitaire n'est pas surmontée. La seconde est de prendre acte du fait que nous sommes devant un mur de dettes, publiques et privées, qu'il faudra, ou non rembourser, d'autant qu'il nous semble illusoire de considérer qu'un plan de relance y suffise même s'il est accompagné de quelques réformes structurelles, dont il se dit que la réforme des retraites serait l'une d'elles.

1 Vivre avec la dette et pour longtemps

D'ores et déjà les entreprises et les États vivent avec la dette. Il y a celle que l'on laisse aux générations futures mais il y a aussi celle qui permet

des investissements au profit des mêmes générations. Il y a celle que l'on contracte avec des taux très bas, voir négatifs, et celle qui finit par coûter

¹ Le Monde, 7-8 février 2021.

² La reconnaissance de « l'utilité sociale » ne peut pas se manifester seulement avec une prime et une médaille.

très cher. Il y a celle qui soumet un État, comme l'a été la Grèce après 2008³, et celle qui colonise les États comme le fait la Chine en finançant ceux qui s'inscrivent dans la stratégie des « nouvelles routes de la soie »⁴.

Le Japon, qui n'a pas toujours connu un taux d'endettement élevé⁵, a une dette qui à l'automne 2020 a atteint 250 % du PIB⁶. La particularité de la dette japonaise est qu'elle est détenue à plus de 90 % par les résidents et institutions publiques, dont 50 % par la Banque du Japon. En effet c'est l'épargne nationale qui finance, pratiquement à taux zéro, la quasi-totalité de la dette publique. On estime qu'il faudrait une croissance de l'ordre de 6 % par an sur dix ans, avec une augmentation de la TVA et un encouragement aux exportations pour en sortir. Autrement dit un miracle !

La Chine a eu une autre stratégie car, dès 2008⁷, elle a injecté des crédits à travers le système bancaire, avec l'idée aussi de réduire le crédit parallèle entre particuliers. Selon l'Institute of international finance, le crédit représente environ 335 % du PIB. Mais, contrairement aux pays occidentaux, la croissance repart alors que la crise sanitaire n'est pas terminée. La monnaie chinoise se porte bien et les réserves en devises ne sont pas affectées. On peut penser que la Chine ne tranchera pas entre continuer à prospérer à l'exportation et sa volonté de relancer la consommation intérieure en mobilisant le crédit.

Après le premier choc pétrolier de 1973, la France s'installe dans les déficits avec une politique dite de « rigueur » pour en sortir. L'équilibre sera presque atteint en 1981. L'augmentation des dépenses sociales, liée au changement de majorité, un ralentissement structurel de la croissance et une désindustrialisation conduisent à laisser filer la dette publique. À chaque moment difficile les critères de Maastricht sont rappelés soit pour justifier des politiques d'austérité afin de réduire les déficits et stabiliser la dette, soit pour l'excuser au nom de contraintes qui échapperaient aux gouvernants. Avec l'euro il n'est plus question de jouer sur des dévaluations compétitives, d'autant que les parités entre les différentes monnaies lors de la création de l'euro ont donné l'avantage aux produits allemands. Les gouvernants successifs, ceux de Nicolas Sarkozy et de François Hollande, se sont efforcés de respecter les critères de Maastricht sans y parvenir.

Pour prétendre entrer dans la zone euro et « réaliser l'Union économique et monétaire » les États ont l'obligation de respecter des critères, dits de Maastricht, afin que leurs finances publiques soient jugées « soutenables » et que le budget ne

soit pas dans une situation de « déficit excessif ». Le déficit public annuel ne doit pas excéder 3 % du PIB, et la dette publique 60 % du PIB. Sous l'impulsion de l'Allemagne, en 1997, le Pacte de stabilité et de croissance oblige les États « à moyen terme » à avoir des budgets « proches de l'équilibre ou excédentaires ». Dès 2005 sous la pression de la France et de l'Allemagne, qui ont l'une et l'autre eu des dépassements supérieurs à 3 % du PIB, un « dépassement exceptionnel et temporaire » est autorisé.

Nous aurions dû tirer tous les enseignements de la crise économique et financière mondiale de 2008. Elle a mis en lumière l'absence de coordination économique des États membres, des mécanismes de solidarité défaillants, les difficultés bancaires. Le Semestre européen est une réponse partielle qui permet de contrôler les dérives budgétaires des États. Un Mécanisme européen de stabilité a apporté sous conditions, par exemple, un soutien financier à la Grèce qui était en grande difficulté. La solidarité européenne était un vain mot.

Une réforme de 2011 prévoit une clause dérogatoire qui permet à tous les États membres de s'écarter « de manière coordonnée et ordonnée de leurs obligations ordinaires dans une situation de crise généralisée provoquée par une grave récession économique frappant la zone euro ou l'ensemble de l'UE ». Pour faire face aux conséquences sociales, économiques et financières cette clause a été activée le 23 mars 2020⁹. Ce qui a eu pour conséquence de suspendre l'application des règles afin comme l'a affirmé la Commission « d'injecter dans les économies nationales autant que nécessaire ».

En période de crise nous avons beaucoup de dépenses en plus (le chômage partiel, les exonérations de cotisations, le renforcement des participations financières de l'État, le fonds de solidarité) et des recettes en moins concernant le rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (on roule moins), avec un ralentissement de l'activité commerciale : on collecte moins de TVA mais aussi d'impôt sur les sociétés. Les contribuables ont profité des techniques de la retenue à la source et ajuster un prélèvement qui est à la baisse. Les incertitudes concernant les décisions à prendre, ou non, en matière de confinement et quant à la durée de la crise épidémique peuvent être de nature à aggraver la dette.

À la dette des finances de l'État s'ajoute celle des finances sociales et tout particulièrement celle de l'assurance maladie. La recherche de l'équilibre qui était l'alpha et l'omega des po-

³ Lire le témoignage du ministre des finances grec qui négocie avec l'Union européenne, face à l'ire des élites politiques, financières et médiatiques qui le combattent : Yanis Varoufakis, *Conversation entre adultes*, Actes sud, 2019, 544 pages.

⁴ Claude Albagli, *Les routes de la soie ne mènent pas où l'on croit...*, L'harmattan, 2020, pp. 147 – suiv.

⁵ Christian Sauter, *Japon. Le prix de la puissance*, Seuil, 1973, 313 pages.

⁶ *Les Échos*, 8 décembre 2020.

⁷ Alain Roux, Xiaohong Xiao-Planes, *Histoire de la République populaire de Chine*, Armand Colin, Coll U – Histoire, 2018, pp. 290 – suiv.

⁸ www.eur.lex.europa.eu

⁹ *Ibidem*.

litiques publiques depuis de longues années¹⁰ est profondément remise en cause. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 fait état d'un déficit de la sécurité sociale (maladies, retraites, familles, ...) de 38,4Mds en 2020 puis de 27,1 Mds en 2021 et 21 Mds en 2024. Cette trajectoire ne vaut que si la crise sanitaire est jugulée. Le surcoût lié à la crise Covid-19 est chiffré par la Cour des comptes¹¹ à 15 Mds pour 2020, et couvre l'achat de masques mais aussi le paiement des heures supplémentaires dans les hôpitaux, les tests, les indemnisations d'arrêts de travail... L'arrêt, au moins partiel des activités, dû au confinement, s'est traduit mécaniquement par une baisse massive des cotisations sociales et de certaines taxes affectées notamment la contribution sociale généralisée qui enregistre une baisse de 20 Mds€ en 2020. Il faut observer que les prévisions 2021 se fondent sur une hypothèse de croissance très (trop) optimiste de 8 % du PIB hors inflation après avoir enregistré une chute de 10 % en 2020.

La gestion de la dette sociale va se faire par un transfert, d'ici 2023, de 136 Mds€ de la dette vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) qui fut créée en 1996, alimentée par la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et par une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG), dont la durée de vie a été prolongée de 2024 à 2033¹². La CADES émet des emprunts sur les marchés financiers. La gestion de cette situation peut être de nature à transformer le financement de la Sécurité sociale : après « la fiscalisation »¹³, « la financiarisation du financement de la sécurité sociale s'accélère »¹⁴.

2 Le remboursement des dettes : une question ouverte

Fut une époque où on aurait laissé l'inflation faire son œuvre et attaquer la rente et la dette. C'est ce que proposait John Maynard Keynes, dans les années 1920, avec ce que l'on a appelé « l'euthanasie des rentiers ». Pour le rentier peu importe que la croissance soit forte ou non. Ce qui lui importe est de savoir si les prix augmentent ce qui le satisfait ou, au contraire, si l'inflation galope venant dévaluer son capital en diminuant sa rentabilité réelle. On a de multiples exemples d'applications. Les accords de Matignon en 1936 qui prévoyaient une augmentation des salaires a été rognée par une hausse des prix au point d'arriver à une baisse du pouvoir d'achat. On a assisté au même phénomène avec les accords de Grenelle en 1968. En laissant un peu l'inflation filer on pouvait espérer mécaniquement réduire, au moins

Avant la crise économique engendrée par la Covid-19 la crise des dettes souveraines faisait que cinq États membres affichaient, au 3^e trimestre 2019, une dette publique supérieure à 100 % du PIB : la Grèce (178,2 %), l'Italie (137,3 %), le Portugal (120,5 %), la Belgique (102,3 %) et la France (100,5 %). La situation étant initialement dégradée l'augmentation importante de la dépense publique a considérablement aggravé les choses. Le déficit de l'État à lui seul est passé de 92,7 Mds€ en 2019, à 178,2 Mds€ en 2020 alors qu'il était initialement prévu à 93,1 Mds¹⁵.

Il ne faut pas négliger la dette privée, celle des « prêts garantis par l'État » mis en place pour éviter les défaillances d'entreprises en raison du confinement. Certaines d'entre elles, qui ne se portaient pas très bien avant la crise, ont très certainement profité de l'opportunité. Il est à craindre que, pour beaucoup, le remboursement ne soit pas au rendez-vous. Peu d'entreprises se sont vu opposer un refus lors de la demande de prêts. Pour que ceux-ci soient remboursés, la première échéance est au 1^{er} avril 2021, il est indispensable que les activités commerciales puissent s'exercer librement. Il faut prendre la juste mesure de la dette des entreprises, et notamment des très petites et moyennes entreprises, qui forment le tissu industriel du pays et qui emploient beaucoup de personnes.

Nous vivons déjà avec la dette il va falloir apprendre à continuer de le faire, pour une très longue période, avec une dette de plus grande ampleur sans pour autant en devenir dépendant et sans obérer les politiques publiques que nous nous choisirons.

en partie, la dette. Cette solution n'a aucune chance d'aboutir si l'on en croit la présidente de la Banque centrale européenne (BCE) quand elle déclare que le programme pandémie de rachats de dettes (dit PEPP), vise « à ramener l'inflation sur la trajectoire où elle se trouvait avant la pandémie, en maintenant des taux d'intérêt bas et en veillant à ce que les taux bas se répercutent dans l'économie »¹⁶.

La BCE est au cœur du dispositif concernant la gestion de la dette publique des États. C'est une institution indépendante qui ne peut ni recevoir ni solliciter d'instructions des gouvernements des États membres ou des organes de l'Union européenne. Elle fait partie, avec les banques centrales nationales, du système européen des

¹⁰ Michel Laroque, *Politiques sociales dans la France contemporaine. Le social face à l'avenir*, 3^e édition, Ed. STH, coll. Grands actuels, 1990, 407 pages.

¹¹ Cour des comptes, *La sécurité sociale. Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, octobre 2020.

¹² Loi organique du 7 août 2020.

¹³ Aurélie Dort, *Fiscalité et sécurité sociale. Etude sur la fiscalisation des ressources de sécurité sociale*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2019, 736 pages.

¹⁴ Dominique Sicot, *Pas d'« argent magique » pour la santé*, Le Monde diplomatique, décembre 2020.

¹⁵ *Le Monde* 22 janvier 2021.

¹⁶ *Le Monde* 20 octobre 2020.

banques centrales (SEBC) chargé de définir et de mettre en œuvre la politique monétaire de l'Union. Elle autorise l'émission de billets de banque et de pièces de monnaies libellés en euros, fixe les taux directeurs et constitue des réserves de change. L'institution est tout à fait singulière car « la BCE n'a donc pas en face d'elle un État européen capable de conduire une politique de change et une politique budgétaire à partir d'un pouvoir fiscal propre »¹⁷.

En 2020 la BCE a racheté plus de 70 % de la dette publique émise par les pays de la zone euro. Avec le « programme pandémie » de mars 2020, la banque a prêté 750 Mds, auxquels il faut ajouter 1 300 Mds de prêts, à taux négatif et à moyen terme, aux banques de la zone euro et environ 1 000 Mds de contribution au roulement de la dette publique. Avant la crise le statut de la banque posait déjà un problème démocratique, son indépendance lui donne beaucoup d'aisance, au regard des gouvernements des États membres qui tiennent leur légitimité de l'élection. Aujourd'hui la banque, qui s'inscrit dans le réseau des acteurs du capitalisme financier, pèse un peu plus lourd sur les États qui peuvent s'en inquiéter.

Certains ont fait observer l'absence de base juridique pour l'emprunt européen, destiné au plan de relance de 750 Mds, ce qui devrait conduire à une révision des traités¹⁸. La présidente de la BCE considérait que d'avoir « plus de 50 % de ces 750 Mds affectés sous forme de subventions aux pays et aux secteurs les plus fragilisés, c'est complètement innovant »¹⁹. Pour mémoire les fonds levés en 2010 par l'Union européenne, avec le mécanisme européen de stabilité financière, en faveur de l'Irlande et du Portugal, ne représentait qu'une cinquantaine de milliards.

La dette Covid-19 sera-t-elle annulée ? C'est la question que beaucoup se posent aujourd'hui alors qu'il y a encore quelques mois on considérait qu'elle n'avait pas de raison d'être. C'était une évidence : l'emprunt serait remboursé ! Aujourd'hui on en discute.

Certains économistes retiennent l'idée que celle-ci puisse être annulée et d'autres soutiennent qu'elle devra être, quoi qu'il en coûte, remboursée. À l'argument défendu dans une tribune publique par 150 économistes²⁰ selon lequel l'annulation « n'est pas explicitement interdite par les traités », la présidente de la BCE oppose un argument d'autorité tiré de l'article 123 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne selon lequel l'annulation serait « une violation du Traité européen qui interdit strictement le financement monétaire des

États »²¹. Le gouverneur de la Banque de France confirme l'analyse, « son annulation reviendrait à financer directement les États, en violation complète des traités européens. Comme il n'y aurait aucun consensus pour modifier ces traités, ce ne serait une solution envisageable qu'en quittant l'euro »²². À l'argument selon lequel le Code la consommation prévoit que les emprunteurs doivent rembourser le montant des crédits qu'ils contractent on peut opposer le fait qu'un créancier peut abandonner sa créance.

Nous serions, en quelque sorte, contraints de rembourser la dette si nous restons sur le terrain juridique. La nature de la question nous semble être politique.

Les chefs d'État et de gouvernement peuvent prendre la décision politique de faire rouler la dette. Le roulement est un procédé qui consiste pour un État, lorsqu'un emprunt arrive à échéance, d'en émettre un nouveau pour le rembourser. Pour réduire le roulement il n'y pas véritablement d'autres solutions que d'emprunter à nouveau à des durées de plus en plus longues. On remplace la dette, à court et moyen terme, par de la dette à long terme. La signature de la France n'étant pas dégradée on peut toujours chercher à emprunter à des taux très faibles, voire négatifs²³. Cette politique conduit à ce que les États soient drogués à la dette. On peut aussi considérer qu'il s'agit d'une dette perpétuelle qui ne doit pas être confondue avec l'annulation. La première existe et la seconde disparaît. Si la dette n'est pas, en totalité ou en partie, remboursée dans vingt, trente ou quarante ans que se passera-t-il ? On peut penser que sera venu le moment de l'annuler.

On peut imaginer mobiliser l'épargne en ayant recours à l'emprunt public. Pour attirer les fonds on pourrait lui trouver un nom « vendeur » : emprunt Covid-19, emprunt patriotique, Covid-19 solidarité. On pourrait le rendre obligatoire au-delà d'un certain montant de revenus. Évidemment il faudrait le rendre attractif, s'il n'est pas obligatoire, avec une rémunération et un régime fiscal très favorable. Cela finit par coûter cher.

Reste la question fiscale. Le gouvernement a confirmé sa trajectoire de baisse des impôts concernant notamment les entreprises, la suppression des impôts de production²⁴, mais aussi les ménages avec la suppression progressive de la taxe d'habitation. Dans une tribune, publiée le 15 juillet 2025, des économistes ont proposé de créer une taxe progressive sur le capital des 1 % les plus riches afin de financer l'effort face à la crise tout en épargnant les populations les plus démunies et en faisant contribuer les déten-

¹⁷ Remi Pellet, *Droit financier public. Monnaies, Banques centrale et dettes publiques*, PUF, coll. Thémis, 2014, p. 741.

¹⁸ C'est le point de vue que soutiennent un professeur allemand de finances publiques et un ancien membre du Collège de l'Autorité des marchés financiers. Marcus C. Kerber, Jean-Michel Naublot, « Les traités européens n'autorisent en aucun cas l'Union à s'endetter », *Le Monde*, 13 octobre 2010.

¹⁹ *Le Monde*, 20 octobre 2020.

²⁰ *Le Monde*, 5 février 2021.

²¹ *Le Journal du dimanche*, 14 février 2021.

²² Entretien avec François Villeroy de Galhau, *Alternatives économiques*, janvier 2021.

²³ *Le Monde*, 7-8 février 2021.

²⁴ Philippe Escande, Une baisse d'impôt qui fâche, *Le Monde*, 21 novembre 2020.

²⁵ *Libération*, 15 juillet 2020.

teurs de patrimoines dans des proportions qu'ils jugeaient « modérées ». Avec cette proposition la solidarité n'était plus celle des États mais celle entre les personnes et pouvait être vue comme un pas vers une fiscalité européenne. Cette initiative n'a reçu aucun écho²⁶.

Pour financer le plan de relance américain, de 2 200 Mds de dollars, la nouvelle administration américaine a choisi de faire passer le taux d'imposition des bénéfices des entreprises de 21 % à 28 %. Les filiales implantées à l'étranger seront imposées à 21 % contre 10,5 % actuellement. L'objectif est clairement de les rapatrier aux États-Unis. Le premier ministre britannique, Boris Johnson, à l'encontre des engagements pris, a décidé d'imposer les entreprises au taux de 25 % contre 19 % actuellement. La France a pris le contre-pied en confirmant la trajectoire de baisse du taux d'imposition, initiée en 2017, pour arriver à un taux de 22 % en 2022, et d'accorder 10 Mds de réduction sur les impôts de production. Toutes les entreprises bénéficient de cette réduction mais celles qui sont de taille intermédiaire et les grands groupes en captent les deux tiers.

Il nous semble que la question fiscale se posera quand les choses seront stabilisées d'un point de vue sanitaire et que la croissance sera revenue. Le moment sera alors venu de s'interroger s'il faut continuer d'avoir une politique fiscale attachée à la politique de l'offre qui interdit la mise

en place d'un impôt exceptionnel ou une tranche supérieure d'impôt sur le revenu.

Concernant les « prêts garantis par l'État » au profit des entreprises, ce sont des prêts qui n'ont pas été sécurisés car aucune garantie n'a été demandée. Si l'entreprise fait faillite on peut penser que le prêt ne sera jamais remboursé, c'est un risque que les banques ont déjà intégré en constituant des provisions très importantes. Pour les autres on peut imaginer que les prêts soient rééchelonnés sur des périodes plus longues. Une partie de ces prêts finiront par être transformés en subventions, ce qui impactera un peu plus les finances de l'État.

Beaucoup de choses dépendent de la confiance en l'avenir, de la relance de l'activité et de la consommation. Toute l'épargne accumulée, pas par tout le monde car pour certaines personnes l'épargne personnelle n'existe plus, ne sera pas consommée.

La gestion des dettes n'est pas exclusivement une question juridique, même si celle-ci ne doit pas être méconnue. C'est une question politique qui doit être pensée dans le cadre de l'Union européenne en cultivant la solidarité dont on a fait preuve lors de la mise en place du plan de relance. Il ne faudrait pas que les dettes souveraines, qui existaient avant la crise mais qui ont considérablement augmenté, viennent obérer les finances des États car elles ne feraient que creuser les inégalités et cultiver le ressentiment à l'égard de l'Union européenne.

3 Les opportunités d'une très longue sortie de crise

Après moultes tractations les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont fini par trouver un accord, le 21 juillet 2020, sur un plan de relance exceptionnel de 750 Mds€, financés par l'emprunt. Les sommes allouées ne sont pas totalement à la main des États, car le Conseil européen a considéré que 37 % devaient financer des opérations aux objectifs environnementaux européens, dont la neutralité carbone à l'horizon 2050, et 20 % sont destinés à la digitalisation de l'économie. En outre dans le cadre du semestre européen, les États membres ont l'obligation de fournir une explication détaillée, afin de vérifier comment les recommandations de la Commission sont prises en compte. Une fois adoptés par les États les plans nationaux, avant qu'ils ne soient formellement déposés, ont été discutés avec la Commission. On peut imaginer que les

arbitrages se sont passés au plus haut niveau entre la présidente de la Commission et chaque chef d'État ou de gouvernement.

Un plan de financement a été arrêté. 70 % du montant « Next Generation EU », destinés à abonder les financements des programmes nationaux sont prévus pour 2021 – 2022. Les 30 % restants seront versés en 2023, sachant que le Conseil a demandé à la Commission que d'ici là des propositions lui soient faites avec la création d'une taxe carbone aux frontières, qui pourrait poser quelques difficultés au regard de l'organisation mondiale du commerce. D'autres pistes ont été évoquées notamment la taxe sur les transactions financières ou encore la taxe sur l'utilisation des plastiques. Il faut remarquer que contrairement à la France qui se refuse à mobiliser les outils fiscaux, l'Union européenne recherche de

²⁶ Le Monde, 20 novembre 2020.

nouvelles ressources propres par la fiscalité. Enfin il est prévu que l'emprunt européen commence à être remboursé à compter de 2028, pendant 30 ans, jusqu'en 2058.

La France a prévu un plan de relance, « France Relance », de 100 Mds€ dont 40 viennent de l'Union européenne. Trois axes ont été retenus : transition écologique, compétitivité et innovation, cohésion sociale et territoriale. Les experts de l'OFCE mais aussi ceux du think tank d'inspiration libérale, l'Institut Montaigne, ont appelé à muscler le plan de relance en raison de la récession dans laquelle le pays est plongé²⁷. Il est proposé généralement de financer des investissements d'infrastructures concernant la santé, mais aussi l'éducation et la recherche. Nous aurions très certainement intérêt à investir beaucoup d'argent, public et privé, dans les recherches concernant l'intelligence artificielle, qui va bouleverser nos vies et nos activités professionnelles, si l'on ne veut pas prendre du retard par rapport à nos concurrents²⁸.

L'Allemagne a fait d'autres choix. Tout d'abord elle a été beaucoup plus réactive en mettant en place un plan de relance plus important, 130 milliards, dès l'été 2020. Elle a choisi de baisser la TVA, sur des produits de consommation courante, pour relancer la consommation. Les entreprises allemandes sont moins endettées que les entreprises françaises. Ces dernières sont entrées dans la crise avec un niveau de dette de 84,7 % du PIB contre 44,1 % pour les entreprises allemandes²⁹. La situation budgétaire de l'Allemagne, avant la crise, était meilleure que celle de la France. On peut penser que la sortie de crise sera plus rapide et moins douloureuse pour l'Allemagne, sauf si la situation devait se dégrader, que pour la France.

Le 3 septembre 2020 le Premier ministre a présenté le plan « France Relance » dont l'objectif est de bâtir la France de 2030. Il y a plus de dix ans déjà une « commission pour la libération de la croissance française » avait proposé « 300 décisions pour changer la France »³⁰. Beaucoup d'entre elles sont restées des objets d'études. Aujourd'hui le projet annoncé est ambitieux, c'est une feuille de route pour la refondation économique, sociale et écologique du pays. Si l'on avait bien voulu éviter d'avoir des certitudes apprises dans les grandes écoles de la République, reproduites à l'envi sans ciller, et écouter ceux qui ne s'inscrivent pas dans la pensée unique³¹, on aurait pris conscience de notre dépendance à l'égard de fournisseurs étrangers pour des choses aussi fondamentales que les médicaments, comme pour les produits agricole³². On

saurait (enfin) que le circuit long des chaînes de production n'a pas seulement pour avantage de réduire les coûts de fabrication mais qu'il laisse une empreinte carbone. On sortirait avec lucidité de cette torpeur euphorisante, pour certains, de la « mondialisation heureuse » et qui, pour d'autres, est synonyme de chômage, de pauvreté et d'accroissement des inégalités³³.

Les vagues successives de la crise sanitaire, dont nul ne peut dater la fin, rendent quelque peu caducs ces plans avant même qu'ils ne soient exécutés. Il faudra soit les abandonner, dans des proportions que l'on peine à imaginer, soit inventer d'autres sources de financement.

Il a beaucoup été dit, notamment lors du premier confinement, qu'il était urgent de relocaliser les activités essentielles. Dans cette perspective le gouvernement a lancé un appel à manifestation d'intérêt (AMI) afin de renforcer la capacité nationale, et européenne, pour faire face à des crises sanitaires, particulièrement en ce qui concerne la fabrication de médicaments au profit de patients atteints de la Covid-19. Il y a un autre appel à projet, dans le cadre de « France Relance », visant à soutenir l'investissement dans certains secteurs stratégiques : la santé, l'agroalimentaire, les intrants essentiels de l'industrie.

Le pilotage du plan de relance est assuré par un comité de suivi présidé par le Premier ministre. Des comités de suivi régionaux sont chargés d'informer les acteurs locaux des modalités de mise en œuvre du plan. Les services de l'État, les représentants des collectivités locales et les partenaires sociaux sont mobilisés. Les collectivités locales ont montré leur savoir faire, y compris dans l'organisation de la campagne vaccinale (elles étaient opérationnelles très rapidement alors que nous n'avions pas de vaccin), mais aussi pour trouver des solutions afin de sauver le commerce de proximité qui dans l'obligation de fermer temporairement, et en l'absence de trésorerie, se trouve menacé dans son existence. Les régions ont pris des engagements pour investir massivement dans la relance.

L'objectif affiché est de trouver, avec ce plan, une cohésion économique, sociale, territoriale tout en prenant des engagements de long terme en matière de transition énergétique. L'objectif de la France est ambitieux, devenir la première économie décarbonée européenne avec 30 milliards destinés à la rénovation énergétique des bâtiments, les transports, la transition agricole et l'énergie, le tout s'inscrivant dans une croissance durable. Tout ceci ne peut se faire qu'en associant l'État, les collectivités territoriales, les

²⁷ *Le Monde*, 27 janvier 2021.

²⁸ Pascal Boniface, Géopolitique de l'intelligence artificielle. Comment la révolution numérique va bouleverser nos sociétés, Eyrolles, 2021, 208 pages.

²⁹ Marie Charrel, Les limites du quoi qu'il en coûte, *Le Monde* 9 décembre 2020.

³⁰ Jacques Attali, Commission pour la libération de la croissance française, La documentation française XO Éditions, 2008, 334 pages.

³¹ Jacques Mazier, Maurice Baslé, Jean-François Vidal, *Quand les crises durent...*, Economica, 1984, 387 pages. Daniel Cohen, *Le monde est clos et le désir infini*, Albin Michel, 2015, 220 pages.

³² Il est intéressant de relire un ancien commissaire au plan Michel Albert, *Le pari français*, Seuil, 1982, 316 pages. Mais aussi Gérard Donnadieu, *Jalons pour une autre économie*, le Centurion, 1978, 362 pages.

³³ On peut lire et discuter les travaux de Thomas Piketty, *Capital et idéologie*, Seuil, 2019, 1 197 pages mais on ne peut pas les ignorer.

partenaires sociaux et les acteurs de la vie économique.

Le Haut Commissariat général au plan, créé par les décrets des 2 et 3 septembre 2020, doit trouver son utilité d'autant que l'article 1 du décret précise que celui-ci est chargé « d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels ». Nous avons déjà « France Stratégie » avec sa devise « Évaluer, Anticiper, Débattre, Prospector », institution placée sous l'autorité du Premier ministre comme le Haut Commissariat.

Là n'est pas l'essentiel. La définition des politiques publiques ne doit pas résulter que des réunions interministérielles à l'arbitrage du Premier ministre et du Président de la République. Elles doivent être pensées très en amont en associant les partenaires sociaux, dont on tient aujourd'hui très peu compte sauf quand ils défendent les choix du gouvernement, et le parlement dont les élus doivent représenter, beaucoup mieux qu'actuellement, la France dans toute sa diversité.

Ce projet doit s'inscrire dans le cadre d'une planification renouvelée, sachant que de 1946 à 2006 nous avons eu onze plans avec seize commissaires. Chaque plan³⁴ a répondu à des moments difficiles : la guerre d'Algérie, l'entrée dans le marché commun, mai 1968 ou encore le choc pétrolier de 1973. Nous sommes aujourd'hui dans une situation difficile. La crise doit nous donner l'occasion de voir loin et de façon différente. Il ne nous semble guère possible d'envisager une

transition énergétique sans une planification qui définisse des objectifs et des moyens de les atteindre dans une politique cohérente, à la différence du saupoudrage actuel qui ne fait pas une politique. De la même façon on pourrait inscrire dans un plan une politique industrielle, qui reste très largement à définir, qui aurait pour mission de trouver une cohérence avec le conditionnement des aides publiques. L'idée n'est pas de contraindre. Le plan peut être l'un des outils qui permet, par des périodes renouvelables de quelques années, d'inscrire l'intervention de l'État dans le cadre du marché.

La crise sanitaire n'étant pas terminée nous pouvons considérer ce colloque, et les rapports qui le composent, un peu comme un rapport d'étapes. Une fois la crise finie il faudra beaucoup de temps pour en apprécier et en discuter tous les aspects, y compris financiers.

Nous ignorons aujourd'hui beaucoup de choses et notamment, à la question de savoir combien coûte le « quoi qu'il en coûte » il est difficile, pour le moment, de répondre pour deux raisons. La première tient au fait que des évaluations très divergentes circulent sans qu'elles soient sérieusement validées. La seconde est de prendre acte que la pandémie n'est à ce jour pas finie et que nul ne peut mesurer complètement toutes les conséquences financières sur les finances de l'État mais aussi sur les entreprises. Toutefois on imagine mal que l'on puisse poursuivre indéfiniment cette politique de la dépense publique. Il est certainement temps d'imaginer et de débattre d'autres options. La campagne pour la future élection présidentielle pourrait y contribuer. ■

³⁴ Lire ou relire Jean Fourastié et Jean-Paul Courthéoux, *La planification économique en France*, PUF, coll. Sup, 1968, 314 pages.