

Que signifie le retour en force des États à l'aune d'une crise sanitaire ?

Auteur : Gilles Dufrénot, Professeur de Sciences Économiques, Aix-Marseille Université

Contrairement à la doctrine des années 1980 et 1990, celle du rôle prépondérant des marchés par temps calme, les crises à répétition consacrent le retour en force des États.

Car, les crises inattendues depuis 2008 réservent des surprises aux économistes et conduisent à repenser en profondeur les stratégies de politique économique en période de crise. En 2008, des dysfonctionnements internes aux marchés financiers ont finalement conduit à rendre irréversibles les politiques monétaires non conventionnelles. En 2020, c'est une crise sanitaire, exogène à l'économie, qui risque de bouleverser le pilotage de la politique budgétaire par les États pour de nombreuses décennies. La nouveauté par rapport à 2008 est que les gouvernements doivent prendre des décisions dans un contexte d'incertitude radicale qui ne peut être réduite à des risques probabilisables. Comment faire ?

Le rôle des États, qui sont en première ligne, ne peut être pensé comme en temps normal. La pandémie du Covid19 ne correspond, ni à un choc de demande, ni à un choc d'offre dont il s'agirait de limiter les effets sur les cycles d'activité. Les États ne peuvent lutter contre la pandémie actuelle sans imposer une rupture (provisoire) de la capacité productive des économies et sans priver les ménages et les entreprises de revenus à cause des nécessaires mesures de confinement). Ce contexte est similaire à ce que l'on observerait dans une situation de guerre, ou de cataclysme naturel de grande ampleur. La résilience à de tels chocs, non prévisibles, implique que les États jouent un nouveau rôle, celui d'assureurs de revenus. Le Prix Nobel d'économie, Edmund Phelps utilise le terme d'assurance systémique. Les revenus de substitution sont d'une telle ampleur que les marchés ne pourraient à eux seuls les couvrir intégralement.

Le retour des États en ces temps de crise est donc justifié par une nouvelle mission régaliennne, à savoir celui d'assureur. Les mesures votées aux Etats-Unis, celles envisagées dans les pays européens et dans le reste du monde ne correspondent pas à des plans de relance keynésiens, ni à des politiques d'offre. Il s'agit de palier aux pertes de revenus consécutives aux mesures de confinement nécessaires pour contrôler la vitesse de propagation du virus au sein des populations : transferts massifs aux ménages, fonds de soutien aux chômeurs et aux entreprises, reports des charges fiscales, etc. Ces mesures s'ajoutent à son rôle plus traditionnel : l'État continue à payer ses fonctionnaires, à assurer ses autres missions régaliennes, les cotisations et impôts restent dus même si leur paiement est décalé dans le temps. Par ailleurs, de nouvelles dépenses sont consacrées à la lutte contre la pandémie, par exemple les achats de matériel et d'équipements médicaux, le financement des recherches et essais cliniques, la construction d'hôpitaux, le paiement des rémunérations des personnes se portant volontaires pour apporter leur aide, etc.

Durant les années qui ont suivi la crise financière de 2008, les plans de relance mis en œuvre durant la crise avaient été suivis, quelques années plus tard, par des programmes d'austérité budgétaire (notamment dans les pays de la zone euro). Les multiplicateurs étant très élevés, ceci aurait pu conduire à amplifier les effets de la crise initiale, n'eussent été les interventions des banques centrales. Alors que de voix s'élèvent déjà pour alerter sur les risques de dérapages budgétaires, il convient de souligner que la doctrine budgétaire va, sans doute, évoluer. L'intervention des États doit s'analyser en termes d'économie politique. En effet, il existe un large consensus sur la nécessité et le bien-fondé du rôle d'assureurs systémiques des États en temps de crise. Car, il s'agit de sauvegarder ce que les sociétés considèrent comme des biens communs, c'est-à-dire des biens et des services vitaux dont nul ne peut être privé, sauf à mettre en péril la cohésion sociale, voire l'existence même des individus : s'alimenter un minimum, éviter des faillites en cascade des entreprises et des ménages, s'assurer que la mise à l'arrêt partiel de l'appareil productif ne conduise pas à des pertes irréversibles de productivité du travail et du capital, assurer même à minima les services régaliens habituels : continuité de l'éducation, des missions de sécurité publique et nationale, des services de la justice. Ce socle de base, qui permet de continuer d'assurer la cohésion sociale, vient en plus des dépenses massives consacrées à la lutte contre l'expansion du Covid19.

Dès lors que les sociétés sont en accord avec ces principes, de nouvelles grilles d'analyse des modes de financement de ces dépenses régaliennes d'assurance doivent être considérées. Par exemple, les sommes dépensées pourraient l'être grâce à des emprunts perpétuels contractés auprès des banques centrales. Elles seraient donc inscrites à l'actif de leur bilan avec des maturités infinies. Les États assureraient donc les revenus, et les banques centrales seraient les payeurs en dernier ressort. Ceci doit ouvrir une réflexion sur le rôle de la monnaie, en temps de crise. À la différence de 2008, il ne s'agit pas de suppléer à un manque de liquidité du système financier, ni de sauver les banques. Il s'agit encore moins de surendettier ménages et entreprises en espérant qu'ils parviennent à rembourser leurs emprunts une fois la crise passée. Lorsqu'un cataclysme naturel ou sanitaire menace l'intégration sociale et économique des sociétés, la monnaie doit conserver son rôle fondamental : le droit de chacun d'accéder à la liquidité pour assurer un minimum vital.