

**ANALYSE
FINANCITÉ**

**AUTEUR
BERNARD BAYOT**



RELANCE PUBLIQUE SANS DETTE ?

AVRIL 2020



Réseau

Financité

Ensemble, changeons la finance

Selon les prévisions de croissance, notre pays devrait connaître une courbe « en V » suite à l'épidémie de Covid-19. Une grosse chute suivit d'un rebond. Mais comment aider les États à faire face à la dette publique qui résultera des politiques de relance ?

En quelques mots :

- Ce sont avant tout les pouvoirs publics qui subissent la perte de richesse via la prise en charge des assurances et allocations sociales en cas de chômage ou de congé de maladie, l'aide aux indépendants, d'un côté, et la baisse des recettes fiscales liée à la diminution d'activités, de l'autre.
- L'Union européenne a décidé d'assouplir, au moins temporairement, la règle des 3% de déficit public par an.
- La solution proposée de financement monétaire des États a pour effet de redonner la main à la puissance publique en lui offrant les moyens de développer une politique économique conforme à l'intérêt général.

Mots clés liés à cette analyse : crise économique, pouvoirs publics, endettement.

1 Introduction

A la date de rédaction de la présente analyse (avril 2020), l'impact économique de la pandémie de coronavirus est encore largement à venir. L'évaluation de cet impact est donc essentiellement fondé sur des prévisions dont il nous reste à vérifier si elles se réaliseront.

Cette réserve formulée, il faut bien constater que, avec l'épidémie de Covid-19 comme avec d'autres crises, nous sommes comme un enfant qui saute sur un trampoline : une première phase est celle de la chute où la priorité est d'amortir celle-ci, ensuite une seconde au cours de laquelle nous devons nous relancer au mieux.

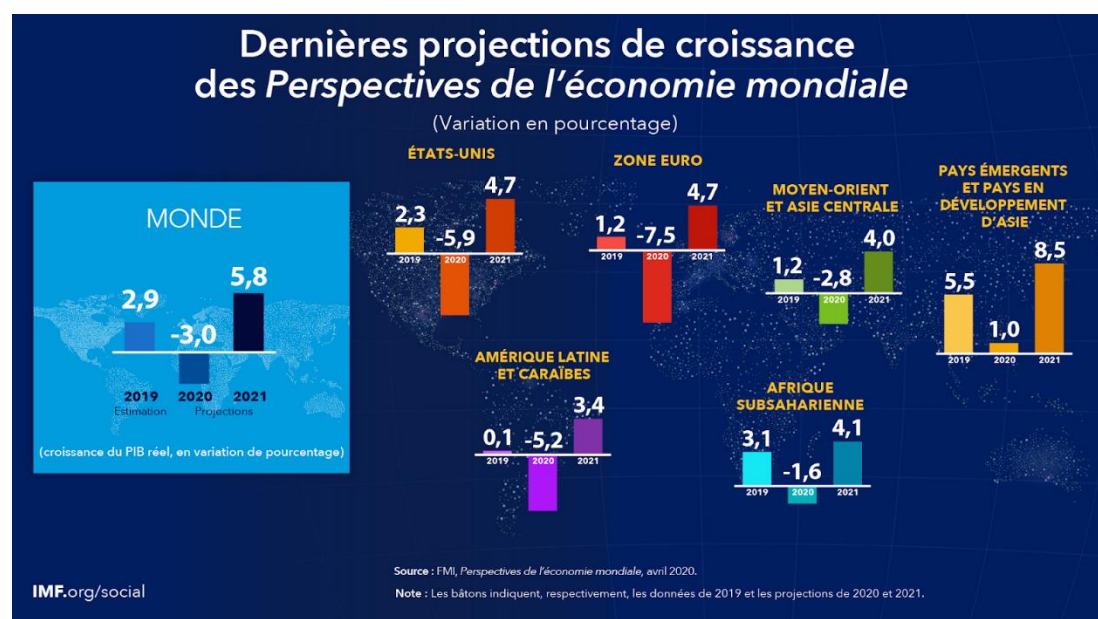
2 Amortir et relancer

2.1 Amortir la chute : phase d'endiguement et de stabilisation

Nous vivons la pire crise depuis 1929, selon le Fonds Monétaire International (FMI). A l'époque, le monde avait connu une chute de 10 % du produit intérieur brut (PIB), c'est-à-dire de la richesse totale produite sur une année. Par comparaison, le FMI annonce une récession de 3% de l'économie mondiale cette année. C'est donc beaucoup moins qu'en 1929. Par contre, il s'agit d'un recul bien plus marqué que lors de la crise financière de 2008-2009 (- 0,1 %).

Sur le plan économique, le FMI loue les mesures « rapides et substantielles » pour protéger les personnes et les entreprises les plus fragiles. Elle souligne que « la différence cruciale » avec la crise des années 1930 qui est l'existence d'institutions multilatérales telles que le FMI et la Banque mondiale, capables de fournir une aide financière immédiate pour aider les pays les plus vulnérables. Le G7 s'est d'ailleurs dit favorable à la suspension provisoire des services de la dette des pays pauvres.

Figure 1 – Perspectives de l'économie mondiale



Source : FMI

Selon les calculs du FMI et en tablant sur une sortie du confinement assez nette, les pays avancés devraient connaître la récession pour les pays avancés devrait atteindre 6,1 %. Aux États-Unis, où le système de santé est défaillant, la contraction du PIB devrait être de 5,9 %. Dans la zone euro, le PIB va même dégringoler de 7,5 %. En Italie, la contraction sera de -9,2 %, en Espagne de -8 %¹.

Partant d'un scénario de confinement de 7 semaines (jusqu'au 3 mai, donc), la Banque nationale de Belgique (BNB) et le Bureau fédéral du Plan (BfP) tablent, au conditionnel, sur une chute de 8% du produit intérieur brut belge (PIB) en 2020².

¹ Fonds Monétaire International, Perspectives de l'économie mondiale, avril 2020, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/April/English/text.ashx?la=en> (en anglais), <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/April/French/execsumf.ashx?la=fr> (résumé en français)

² Banque nationale de Belgique (BNB) et Bureau fédéral du Plan, Impact économique de la crise

2.2 Amorcer la relance : phase de reprise

Selon un scénario de référence fondé sur l'hypothèse d'une atténuation de la pandémie au cours du deuxième semestre de 2020 et d'un relâchement progressif des efforts d'endiguement, l'économie mondiale devrait croître de 5,8 % en 2021, à mesure que l'activité économique se « normalisera », grâce au soutien des pouvoirs publics³.

Selon l'analyse de la BNB et du BfP⁴, le PIB belge devrait rebondir, vigoureusement, au cours des troisième et quatrième trimestres de 2020. Les institutions tablent sur un nombre de faillites limité. La perte pour le PIB belge se situerait autour de 45 milliards d'euros en 2020 et 60 milliards à la fin 2021.

Cette reprise économique durerait 9 mois : 2021 verrait un rebond de 8,6% du PIB belge. De quoi revenir pratiquement sur les traces de la croissance prévue avant la crise sanitaire provoquée par le Covid-19 (-2%) avec, notons-le, 2 points de pourcentage de moins.

Si ce scénario devait se réaliser, l'économie belge subirait un scénario « en V » : une grosse chute et un gros rebond.

Si le scénario
devait se
réaliser,
l'économie
belge subirait
un scénario
« en V »

3 Les pouvoirs publics sont les premiers payeurs

Une différence essentielle de la crise actuelle par rapport à celles de 1929 et de 2008-2009 tient au fait qu'elle n'a pas été causée par le secteur financier. En remontant la chaîne des causalités, on peut certes mettre en évidence des pratiques économiques qui n'ont sans doute pas été neutres dans le démarrage et/ou la propagation de l'épidémie et des moyens disponibles pour en atténuer les conséquences.

Il n'en reste pas moins que, au même titre que les ménages, les entreprises sont avant tout victimes de la situation créée par l'épidémie. Ceci justifie sans doute, comme le préconisent Emmanuel Saez et Gabriel Zucman, une intervention publique de grande ampleur. L'État doit jouer le rôle de « *payeur en dernier ressort* », c'est-à-dire prendre en charge les salaires et les dépenses essentielles des entreprises menacées de fermeture.⁵

Il en résulte que ce sont avant tout les pouvoirs publics qui subissent la perte de richesse via la prise en charge des assurances et allocations sociales en cas de chômage

sanitaire « Covid-19 » : un scénario, 08 avril 2020, <https://www.nbb.be/fr/articles/impact-economique-de-la-crise-sanitaire-covid-19-un-scenario>

³ Fonds Monétaire International, op. cit.

⁴ Banque nationale de Belgique (BNB) et Bureau fédéral du Plan, op. cit

⁵ Emmanuel Saez et Gabriel Zucman, This crisis calls for massive government intervention: here's how to do it, The guardian, 17 mars 2020,

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/17/governments-crisis-coronavirus-business>

ou de congé de maladie, l'aide aux indépendants, d'un côté, et la baisse des recettes fiscales liée à la diminution d'activités, de l'autre.

L'impact attendu sur les finances publiques belges est à la mesure du choc, avec un déficit d'au moins 7,5 % du PIB et une dette autour de 115 % fin 2020. Pourquoi ? Car il y a un double effet : besoin de financement accru et baisse temporaire du PIB nominal (le dénominateur du ratio d'endettement).⁶

4 Comment gérer la dette publique ?

4.1 Assouplissement de la règle des 3% de déficit public par an

A circonstances exceptionnelles, mesures exceptionnelles. Afin de permettre aux États membres d'accroître leurs dépenses budgétaires pour faire face à la pandémie de coronavirus, l'Union européenne a décidé d'assouplir, au moins temporairement, la règle des 3% de déficit public par an.

En effet, selon les règles budgétaires inscrites dans le traité de Maastricht, signé en 1992, les pays de l'UE doivent respecter quatre « critères de convergence », dont le plus connu est l'interdiction d'avoir un déficit public annuel supérieur à 3% du PIB (produit intérieur brut), sous peine de sanction.

Mais la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a promis au début du mois de mars une « flexibilité maximale » sur cette règle d'orthodoxie budgétaire. « *Les États membres (de l'UE) doivent être encouragés à prendre toutes les mesures nécessaires* » pour soutenir leur économie, a-t-elle assuré, laissant entendre que la Commission européenne fermera les yeux sur les éventuelles entorses de certains pays européens aux règles du Pacte de stabilité et de croissance.

4.2 Soutien européen

Les ministres européens des Finances sont parvenus le 9 avril après plusieurs semaines de débats, à un accord sur la réponse économique à apporter à la crise du coronavirus. Trois axes d'intervention ont été retenus :

1. pour les États : pour soutenir leurs finances publiques, des lignes de crédit préventives pouvant atteindre 2% du PIB et provenant du Mécanisme européen de stabilité (MES) ;⁷
2. pour les entreprises (et en particulier les PME) : des garanties de liquidités fournies par la Banque européenne d'investissement (BEI)⁸ à hauteur de 200 milliards d'euros ;

⁶ Banque nationale de Belgique (BNB) et Bureau fédéral du Plan, op. cit.

⁷ Il s'agit du dispositif européen de gestion des crises financières de la zone euro.

⁸ Il s'agit de l'institution financière des États membres de l'Union européenne.

3. pour les travailleurs, le programme "SURE"⁹ de la Commission européenne pour garantir jusqu'à 100 milliards d'euros les programmes nationaux de chômage temporaire.

4.3 Garantie européenne

La Banque centrale européenne (BCE) a lancé le 18 mars un nouveau programme d'achat d'obligations d'un montant de 750 milliards d'euros visant à protéger l'économie de la zone euro contre les répercussions de la pandémie de coronavirus. Ces achats d'actifs des secteurs public et privé - baptisés Programme d'achat d'urgence pandémique (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) – auront lieu au moins jusqu'à la fin de l'année et peut-être au-delà.

La BCE pourra acheter près de 120 milliards d'euros par mois de dette de la zone euro jusqu'à la fin de l'année - le montant le plus élevé jamais atteint. Selon les règles du programme, la BCE pourrait concentrer ses achats à court terme sur l'Italie et d'autres États en difficulté. Le PEPP s'appliquera aussi aux emprunts d'État grecs, qui n'étaient pas éligibles jusqu'à présent aux achats de la BCE.

La Banque centrale européenne indique qu'elle pourrait modifier les limites qu'elle s'est elle-même imposées pour son programme d'achat d'obligations, brisant ainsi un tabou.

Cela pourrait lui donner la possibilité d'acheter plus d'un tiers de l'encours de dette d'États comme l'Italie.

Cette mesure a pour effet d'éviter des spéculations sur les dettes des États européens, en particulier des plus fragiles. En effet, plus leur dette augmente, plus augmente le risque que les détenteurs de leurs obligations paniquent, comme cela a été le cas lors de la crise de la dette souveraine de 2010-2012.

Comme rappelé plus haut, nous sommes dans un scénario inversé par rapport à 2007-2008 lorsque le choc initial a commencé sur les marchés financiers avant de contaminer l'économie réelle. Aujourd'hui, sans le rachat de dettes par la BCE, le risque est que les chocs que l'on subit aujourd'hui dans l'économie réelle ne gagnent les marchés financiers.

L'institution a par ailleurs élargi sa capacité d'achat de dettes d'entreprise en l'étendant au marché des billets de trésorerie pour les entreprises non financières. Ce marché du financement à court terme ne fonctionnait plus depuis quelques jours.¹⁰

⁹ Il s'agit d'un programme qui vise à préserver l'emploi ainsi que le pouvoir d'achat des travailleurs.

¹⁰ Banque centrale européenne, ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), 18 mars 2020,

https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html

Cette mesure a pour effet d'éviter des spéculations sur les dettes des États européens.

4.4 Solidarité européenne ?

Les États, libérés des contraintes de Maastricht, pourront emprunter encore plus, s'endetter encore davantage et creuser les déficits dont certains sont déjà élevés (Grèce et Italie, par exemple). Faut-il donc qu'une partie au moins de cette dette soit mutualisée au niveau européen ?

L'idée d'un fonds de relance européen est actuellement au stade de l'analyse. Il s'agirait d'un fonds de relance temporaire et ciblé pour soutenir la reprise économique, signe de solidarité financière entre États membres.

Mais son fonctionnement n'est pas précisé. Les conclusions des grands argentiers européens constatent la divergence de vues entre États membres, tout en citant le fait que certains d'entre eux envisagent un instrument de mise en commun de la dette. C'est le cas des pays dits méridionaux comme l'Italie, l'Espagne ou la France, mais l'idée de corona-bonds¹¹ européens et non plus nationaux est rejetée par des pays dits nordiques comme les Pays-Bas, l'Allemagne ou l'Autriche.

5 Annuler une partie de la dette publique

Qu'elle soit nationale ou européenne, la dette publique résultant de la crise va progresser. Même si elle n'est plus bridée par des contraintes budgétaires, cette croissance de la dette n'est pas une bonne nouvelle.

En procédant à des achats de titres publics sur le marché secondaire ou en les prenant en pension, la BCE permet aux États européens d'éviter une crise de liquidité, mais elle n'améliore pas leur solvabilité puisqu'ils seront toujours débiteurs d'une banque centrale qui leur est extérieure.

Les économistes Paul De Grauwe et André Grjebine proposent dès lors dans une tribune au « Monde » de transformer des titres publics acquis par la Banque centrale européenne en rentes perpétuelles à très faible intérêt, sinon sans intérêt.¹²

Une rente perpétuelle est un titre de dette qui prévoit à échéance infinie le paiement régulier d'intérêts (coupons fixes) sans remboursement du capital. Si, en outre, cette rente est sans intérêt, cela revient à dire que ce financement est gratuit ou, pour le dire autrement, qu'il s'agit d'un don.

Cette idée doit être rapprochée de celle défendue dans l'ouvrage qu'Alain Grandjean et Nicolas Dufrêne viennent de faire paraître¹³, à savoir annuler les dettes publiques

¹¹ Le bond désigne en anglais une obligation, c'est-à-dire un titre financier qui représente une dette financière de l'émetteur de ce titre à l'égard de celui qui l'a acquis.

¹² Paul De Grauwe et André Grjebine, Le rachat massif de titres d'Etat par la BCE ne créera pas d'inflation, Le Monde, 07 avril 2020 ; voir aussi Paul De Grauwe, The ECB Must Finance COVID-19 Deficits, Project Syndicate, 18 mars 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-needs-to-embrace-covid19-monetary-financing-by-paul-de-grauwe-2020-03>

¹³ Nicolas Dufrêne et Alain Grandjean, Une monnaie écologique, Odile Jacob, février 2020.

détenues par la BCE à concurrence de l'engagement de sommes équivalentes, par les États, dans des investissements « bas carbone ». Les États pourraient ainsi financer une politique d'investissements verts en s'endettant sans que le ratio dette/PIB n'augmente puisque tout nouvel endettement en vue d'investissements bas carbone coïnciderait avec l'annulation d'un volume de dette de même ampleur par la BCE.

Qu'en penser ? Le débat peut être porté à plusieurs niveaux. Contentons-nous d'en aborder deux, qui paraissent fondamentaux.

5.1 L'inflation

La première question qui se pose est la suivante : une telle politique proposée pour la BCE, qui repose sur de la création monétaire, ne provoque-t-elle pas nécessairement de l'inflation, c'est-à-dire une situation de hausse généralisée et durable des prix des biens et des services ?

Elle paraît pertinente, car l'inflation correspond à une baisse du pouvoir d'achat de la monnaie : avec la même somme d'argent, on peut acheter moins de choses qu'auparavant. Et donc cela pénalise les ménages si leurs salaires ne sont pas indexés sur la hausse des prix car ils subissent une perte de pouvoir d'achat. Conséquence : ils sont contraints de réduire leur consommation ou de puiser dans leur épargne pour maintenir leur niveau de vie.

A l'inverse de mesures ciblées comme des prélèvements exceptionnels sur les hauts patrimoines immobiliers et financiers, laisser croître l'inflation est un donc un choix de politique économique pénalisant les plus vulnérables.

La bonne nouvelle est que, en dépit de la politique de création monétaire lancée depuis plusieurs années par la BCE, il n'y a pas de risque d'inflation dans les circonstances actuelles. L'Europe fait plutôt face au risque d'une spirale déflationniste, c'est-à-dire une baisse durable du niveau général des prix qui entraîne un gain de pouvoir d'achat de la monnaie.

Il y a donc une fenêtre d'opportunité pour mettre en œuvre ce financement monétaire qui permettrait de réduire cette tendance. Dès lors que la dynamique déflationniste sera stoppée, la BCE pourra mettre un terme à son financement monétaire.¹⁴

5.2 La légitimité

L'autre question est celle de la légitimité démocratique qu'offre cette formule de création monétaire en faveur des États par rapport aux politiques monétaires non conventionnelles qui ont été adoptées par la BCE en réponse à la crise de 2007.

¹⁴ Paul De Grauwe et André Grjebine, op. cit

L'Europe fait plutôt face au risque d'une spirale déflationniste.

*Le
financement
monétaire des
États redonne
la main à la
puissance
publique.*

Ces politiques consistaient à alléger les règles d'accès aux opérations de refinancement bancaire de la BCE. De telles opérations se traduisent concrètement par le rachat que la BCE fait aux banques commerciales d'actifs négociables, essentiellement des obligations. Mais, bien sûr, la BCE n'accepte pas de racheter n'importe quel actif, elle impose des critères d'éligibilité pour s'assurer de la qualité de ceux-ci.

Les politiques monétaires non conventionnelles consistent donc à alléger ces critères d'éligibilité afin que les banques hésitent moins à prendre des risques et donc à accorder davantage de prêts à des entreprises de taille moyenne ou petite. Le mécanisme est donc conçu comme un moyen d'augmenter le crédit aux entreprises à travers les banques et, par voie de conséquence, l'activité économique.

Outre les dangers que peut présenter cette création monétaire en termes de risque systémique puisqu'elle est fondamentalement basée sur l'augmentation du volume global d'endettement par des dettes de moindre qualité, elle revient à conférer une situation de contrôle de l'action économique au secteur financier.

La solution proposée de financement monétaire des États, à l'inverse, a pour effet de redonner la main à la puissance publique en lui offrant les moyens de développer une politique économique conforme à l'intérêt général. Elle se situe donc aux antipodes du credo de la « main invisible du marché », qui voudrait que les moyens accordés au secteur bancaire dans les politiques monétaires non conventionnelles suivies jusqu'à présent contribuent, comme par enchantement, à la richesse et au bien commun.

Selon la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), une telle mesure suppose toutefois de modifier les Traités qui posent des limites aux interventions de la banque centrale sur le marché des obligations émises par le secteur public.

« L'Article 123 du Traité établissant le fonctionnement de l'Union européenne interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales nationales d'acheter des dettes émises directement par les institutions, entités, agences de l'UE, et par les gouvernements centraux, régionaux, locaux ou autres autorités publiques [...] ».

« L'objectif de l'Article 123 [...] est d'encourager les États membres à mener des politiques budgétaires saines, et d'empêcher qu'un financement monétaire des déficits publics n'aboutissent à des niveaux de dette ou de déficit excessif de la part d'un État membre. »¹⁵

¹⁵ Lettre du 21 avril de Madame Christine Lagarde au député européen Marco Zanni, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter200422_Zanni_4~b03e6a0ca7.en.pdf?c07f542eaed6d5f95b3641a9b8a3b5d3

6 Conclusion

Avec la pandémie, nous vivons une situation exceptionnelle, même si certains épidémiologistes attirent l'attention sur le fait que ce type d'épidémie pourrait se reproduire à l'avenir.

Sur le plan de la politique monétaire également, nous connaissons ces dernières années un scénario nouveau où le fait pour la BCE de faire tourner – avec vélocité ! - la planche à billets n'a pas enrayé la dynamique déflationniste.

Ces circonstances inhabituelles nous imposent de sortir des sentiers battus et imaginer des mesures innovantes¹⁶. La proposition de profiter de la tendance déflationniste pour permettre aux États d'intervenir davantage sans s'endetter est de celles-là. Elle permettrait de dégager des moyens publics nouveaux pour poursuivre des objectifs d'intérêt général, que ce soit le soutien et la relance de l'économie suite à une épidémie ou l'orientation de celle-ci vers la transition sociale et environnementale. Avec le double avantage de ne pas augmenter la dette publique mais aussi de ne pas attaquer le pouvoir d'achat de la population.

Bernard Bayot
Avril 2020

¹⁶ On peut citer la possibilité de recourir à la « monnaie hélicoptère » (Franka N., La monnaie hélicoptère : baguette magique ou conte pour enfants ?, Financité, décembre 2019, https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/helicopter_money_-_nf.pdf) ou encore la demande du BEUC (Bureau européen des unions de consommateurs) adressé à la BCE et l'UE de prendre des mesures pour permettre aux plus touchés de reporter le remboursement de leurs emprunts (http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-019_letter_to_mr_dombrovskis_loan_repayment_difficulties_due_to_covid-19.pdf)

Recommandations Financité

Pour Financité, la finance doit être au service de l'intérêt général

La stabilité du système financier n'est pas seulement un enjeu fondamental d'un point de vue économique et social, mais aussi démocratique. Cette stabilité, qui est aujourd'hui à nouveau mise en doute de façon flagrante, de même que la nécessité de réorienter les flux de capitaux vers des investissements qui permettent à l'humanité de répondre aux enjeux sociétaux de l'heure tels que le réchauffement climatique, impliquent de réguler en profondeur le système financier, mais aussi de soutenir les acteur·rice·s et les produits financiers structurellement responsables et solidaires. L'ampleur et l'urgence de ces enjeux nécessitent des réponses qui soient non seulement radicales, c'est-à-dire qui visent à agir sur la cause profonde des effets que l'on veut modifier, mais aussi prises sans retard.

Et si la catastrophe sanitaire du Covid-19 est une crise systémique globale qui prend cette fois sa source dans l'économie réelle, il est impératif de mettre en place des politiques de court terme destinées à limiter les crises sociale, économique et financière. Celles-ci doivent intégrer la nécessité absolue de financer prioritairement les activités qui présentent une plus-value sociale et environnementale, d'activer des pôles bancaires publics orientés vers la transition énergétique, le soutien aux PME et la création d'entreprises, de réserver les incitants publics aux institutions financières structurellement organisées pour répondre à des objectifs d'intérêt général, de garantir à tout le monde l'accès aux services bancaires de base.

A propos de Financité

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.

Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

Finance et société : s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

Finance et individu analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins.

Finance et proximité : se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteur·rice·s et consommateur·rice·s et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Financité est un mouvement qui rassemble des citoyen·ne·s et des associations qui contribuent ensemble à remettre la finance et l'économie au service des citoyen·ne·s et de l'environnement.

L'asbl Financité est reconnue par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.