



Quelle voie pour une économie soutenable ?

À l'occasion de la crise que provoque la pandémie du Covid-19, il nous paraît essentiel de nous interroger sur la reprise de l'activité dans une perspective de soutenabilité environnementale, sociale, économique et démocratique de notre modèle de développement. L'appel à contribution vise à identifier les mesures structurantes intégrant cette dimension systémique et privilégiant une vision transdisciplinaire, qui devront être engagées à court terme mais en intégrant le long terme. Cet appel s'articule avec le programme du séminaire « Soutenabilités ».

I. La crise n'a pas de précédent

Dans son origine et les mécanismes à l'œuvre

La crise économique provoquée par la pandémie de Covid-19 est fondamentalement différente des crises économiques de 2008 ou 1929. Ces deux dernières étaient des crises financières qui se sont étendues à l'économie réelle, résultats du déroulement de cycles endogènes au système économique ; la crise actuelle constitue un ralentissement de l'économie réelle provoqué par un facteur *a priori* extérieur au système économique. Elle est caractérisée par l'arrêt des trois déterminants fondamentaux de l'activité économique : la production (les chaînes de valeurs mondiales ralentissent ou sont interrompues), la consommation (en raison du confinement des populations) et l'investissement (en raison de l'incertitude et de l'arrêt des productions), et cela pour une durée encore incertaine. En ce sens elle se rapproche d'une économie de guerre, mais elle n'y est pas identique puisqu'elle n'engendre pas autant de destructions. Elle n'est pas non plus comparable aux épisodes de grandes épidémies comme la grippe espagnole, dans la mesure où les flux internationaux de personnes sont désormais tels que cette pandémie s'est répandue très rapidement sur la quasi-totalité de la planète. Cette combinaison de blocages simultanés à l'échelle mondiale est inédite.

Dans sa dynamique et son ampleur

Aussi, le choc est beaucoup plus rapide que celui des crises financières de 2007-2009 ou de 1929 puisqu'au cours de ces dernières, les ralentissements économiques se sont réalisés progressivement au fil des réactions en chaîne successives¹ tandis que pour celle-ci le

¹ Voir par exemple E. Gerschel, A. Martinez, I. Mejean « [Propagation des chocs dans les chaînes de valeur internationales : le cas du coronavirus](#) », IPP.

ralentissement est directement provoqué par l'arrêt brutal d'une grande part de l'activité. La violence du choc est d'autant plus forte que cette mise à l'arrêt forcée s'est généralisée très rapidement à travers le monde².

Alors que pour les crises précédentes l'effondrement des marchés, les crédits gelés, les faillites massives, la contraction du PIB et l'escalade du taux de chômage, se sont étalés sur plusieurs trimestres au moins, la crise actuelle a, en quelques semaines, généré une récession au niveau mondiale d'une ampleur qui est probablement inégalée.

Les estimations actuelles prévoient au deuxième trimestre 2020 une baisse ponctuelle du PIB de l'ordre de 30 % dans la zone euro, soit une baisse comparable à la chute du commerce et de la production industrielle entre 1929 et 1932³. L'OCDE estimait en mars que chaque mois de confinement entraînerait une perte de 2 points de pourcentage dans la croissance du PIB annuel⁴. Plus récemment l'Insee estime cette perte à 3 points de PIB par mois de confinement pour la France⁵. Le gouvernement français a révisé le 15 avril sa prévision de croissance 2020 à - 8 %, qui inclut l'impact d'un déconfinement progressif⁶. Selon l'agence Bloomberg⁷, la crise actuelle pourrait coûter au niveau mondial 2 700 milliards de dollars, ce qui équivaut à 3 points de PIB annuel.

La résorption de la crise en sera-t-elle pour autant plus compliquée que pour les crises précédentes ?

L'ampleur et la rapidité de cette crise ne présagent toutefois pas nécessairement de la difficulté à en sortir. De nombreux facteurs de risques et d'éléments favorables jouent dans des sens opposés et rendent tout pronostic particulièrement hasardeux.

D'un côté le fait que le blocage soit lié à un facteur *a priori* extérieur à la sphère économique peut laisser penser que l'économie pourrait repartir très vite une fois le problème sanitaire réglé, d'autant que la crise financière de 2008 a conduit à renforcer un certain nombre de filets de sécurité et à flexibiliser certains moyens d'intervention (au niveau notamment du Mécanisme européen de stabilité et de la Banque centrale européenne).

De l'autre, cet arrêt pourrait laisser des cicatrices plus ou moins profondes selon sa durée et la nature des mesures qui auront été mises en place : dans le secteur privé, les multiples problèmes de trésorerie perdureront au-delà de la période de confinement, et se transformeront pour certaines entreprises en problèmes de solvabilité, les impacts pouvant être très différents selon les branches d'activité (tourisme, construction, agroalimentaire...); la crise pourrait révéler la surévaluation de certains actifs; enfin le contexte des taux d'intérêts déjà faibles et les niveaux de dépenses publiques contraignent fortement les marges de manœuvre des puissances publiques pour agir.

² Voir par exemple D. Strauss Kahn, « [L'être, l'avoir et le pouvoir dans la crise](#) », Politique internationale.

³ Voir Daniel Cohen, cité dans https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/03/25/coronavirus-le-spectre-du-krach-de-2008-voire-de-1929_6034349_3234.html.

⁴ [L'OCDE fait le point sur les perspectives de l'économie mondiale lors du sommet du G20.](#)

⁵ Voir les [notes de conjoncture de l'Insee](#).

⁶ Direction générale du Trésor, « [Programme de stabilité 2020](#) ».

⁷ <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-coronavirus-pandemic-global-economic-risk/>.

II. La gestion conjoncturelle de la crise appelle à des mesures multiples, rapides, de grande ampleur et coordonnées.

L'une des leçons des précédentes crises qui s'appliquent à la crise actuelle est que, dans de telles situations, il faut agir vite et de manière coordonnée. Un certain nombre d'actions ont été mises en œuvre rapidement ; pour autant, à quelques exceptions près, la coopération ne semble pas avoir été le maître mot de la gestion de crise au niveau mondiale. Au-delà du « *America First* » du Président Trump souvent mis en avant, les actions ont jusqu'à présent largement consisté en des décisions individuelles d'ampleurs variées.

De façon légitime, les différents gouvernements ont dans un premier temps privilégié des mesures massives et non nécessairement ciblées de soutien aux ménages (la demande) et aux entreprises (l'offre), en particulier en termes de trésorerie et d'activité partielle, une partie de ces mesures étant directement prises en charge par des stabilisateurs contra-cycliques déjà en place dans certains pays⁸. Le principal objectif à court terme étant de limiter le plus possible les faillites d'entreprises et les licenciements massifs pouvant générer une perte irréversible de capacités de production et de compétences.

Certaines initiatives notables de coordination ont toutefois été prises au niveau communautaire :

- Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission européenne, a proposé formellement de recourir à la « **clause de suspension générale** », imaginée en 2011 mais jamais utilisée. Elle permet aux États de déroger temporairement au Pacte de stabilité et de croissance. Cette suspension est donc une première depuis son instauration ;
- **Le PEPP (Pandemic Emergency Purchase Program) de la Banque centrale européenne (BCE)** promet 750 Md d'euros de rachat de dettes d'État et d'entreprises. Ce plan s'inscrit dans le programme d'assouplissement quantitatif (« quantitative easing ») initié en 2015, avec de nouvelles avancées : le PEPP englobe les emprunts d'État grec, jusqu'alors non-éligibles aux achats de la BCE, et écarte également temporairement l'obligation d'acheter des titres de chaque pays de la Zone euro en proportion des parts respectives au capital de la BCE (la clé de capital), ainsi que la limite maximale de détention de dette d'État (33 %) ;
- L'accord du 9 avril entre les ministres des finances de l'Eurogroupe, entériné par le Conseil européen le 23 avril, arrêtant trois modalités pour un total de plus de 500 milliards d'euros :
 - **Une ligne de crédit de 240 milliards d'euros à des taux d'intérêts faibles** ouverte par le Mécanisme européen de stabilité (MES) à tous les États de l'Eurogroupe pour faire face aux dépenses liées à la pandémie (ces possibilités d'emprunt seront limitées à 2 % du PIB par pays et impliqueront une supervision européenne) ;
 - **Un fonds de garantie de 200 milliards d'euros destinés aux PME** géré par la Banque européenne d'investissement ;

⁸ Les différences d'instruments contra-cycliques déjà en place dans les différents pays rend difficile la comparaison des degrés d'intervention réels. Voir Pisani et Cohen-Setton « Crisis Response Packages: A Tale of Two Countries », PIIE (à paraître).

- o **Un fonds de 100 milliards pour soutenir le chômage partiel** au sein de la zone euro.

Toutefois cela ne sera pas suffisant non seulement pour compenser les dommages à court terme mais surtout pour gérer les besoins de financement de l'après-crise. S'il est impératif de limiter la casse pendant la période de confinement il sera ensuite nécessaire de prolonger le soutien à l'offre et peut-être plus encore à la demande pour assurer le redémarrage de l'économie. C'est ce qui a poussé les chefs d'Etat de l'Union européenne d'acquiescer le 23 avril un plan de relance massif dont la définition précise doit encore faire l'objet d'une proposition par la Commission européenne. En outre de nombreux États ont d'ores et déjà annoncé des plans de montants parfois considérables.

Au-delà des montants à mettre sur la table pour compenser les pertes, ces plans de relance doivent tenir compte d'un certain nombre de risques systémiques contraignant fortement les mesures de relance qui pourront être mises en place.

III. Un choc a priori externe qui met en avant de nombreuses défaillances systémiques

Cette crise, qui agit aussi comme un choc des consciences⁹, a mis en lumière de multiples problèmes de résilience que le système économique actuel génère pour lui-même mais aussi et surtout en matière de santé, de sécurité, de souveraineté¹⁰, d'inégalités ou d'écologie.

La difficulté de la plupart des pays à faire face à cette pandémie a mis sur le devant de la scène la question de **l'arbitrage entre l'efficacité économique de court terme et le principe de précaution**. Si en théorie ces deux dimensions devraient s'articuler, en pratique la recherche d'efficacité économique ne tient que trop rarement compte des risques associés. L'allongement des chaînes de valeurs au niveau international¹¹ ou la gestion à flux tendus permettent très certainement des gains de productivité lorsque l'économie suit son rythme de croisière. Certes certaines dépenses de services publics peuvent paraître superflues lorsque tout va bien (surtout quand tout va bien pendant longtemps), mais cela tient-il toujours lorsque les risques sont pris en compte ? Pris individuellement un extincteur a peu de chance de servir, en revanche chaque jour un extincteur est utilisé. Cela veut-il dire qu'il faille des extincteurs dans toutes les pièces de chaque maison ? Probablement pas, mais il serait peu rationnel de n'en installer nulle part.

La dépendance nationale aux importations d'équipements et produits médicaux provenant parfois d'un seul pays n'est pas la seule à avoir été mise en lumière par la crise : la plupart des technologies numériques qu'il a été nécessaire de déployer pour assurer autant que possible la continuité de l'activité proviennent entièrement de pays étrangers et non européens [à consulter [« Numérique : nouveaux usages, nouvelles interrogations »](#) et [« Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à différentes échelles ? »](#)]. Or si l'on peut imaginer rapatrier sur le territoire certaines activités dans un délai raisonnable, rattraper un tel retard sur des technologies de ce type paraît plus hasardeux.

⁹ Voir par exemple Robert Boyer : [Coronavirus : « Cette crise inédite adresse un redoutable avertissement aux économistes »](#).

¹⁰ En particulier la garantie d'une capacité d'autonomie sur certains biens et services stratégiques.

¹¹ Si tant est que celles-ci sont bien associées à de réels avantages comparatifs et non simplement à des écarts de coût du travail en lien avec des conditions sociales dégradées des travailleurs ou à des moins-distances en termes de réglementations environnementales.

La crise a exacerbé certaines inégalités entre territoires au sein d'un pays (elle s'observe directement par une surmortalité dans certains territoires défavorisés dans les zones denses) et entre les individus (sur les aspects sanitaires mais aussi sur les possibilités de travail à domicile qui sont plus importantes pour les CSP+, sur l'éducation, etc. [à consulter [« Quel modèle social pour « faire avec » nos vulnérabilités ? »](#)].

Si à court terme il peut être légitime de considérer cette crise comme un choc exogène à la sphère économique, cela ne doit pas occulter le fait qu'à long terme ce type de crise relève bien de défaillances systémiques : le système économique et social tel qu'il fonctionne aujourd'hui, notamment à travers son impact sur l'écosystème, augmente la probabilité de ces événements et leur vitesse de propagation¹². Au-delà du simple fait que la mondialisation des échanges des biens et des personnes rend fulgurante la propagation de tels virus à travers le monde, **les activités humaines ont un impact important sur le réchauffement climatique et la perte de biodiversité qui sont susceptibles d'engendrer des épisodes épidémiques sérieux** [à consulter [« Quelles interactions humains-nature, mondialisation et pandémies ? »](#)]. En outre de nombreux travaux mettent en avant le fait que l'approche des limites physiques de la planète¹³¹⁴ augmente les risques de crises de natures très variées. L'activité économique est encore trop dépendante de l'extraction de ressources, responsable de la moitié des émissions globales de gaz à effet de serre et de plus de 90 % de l'effondrement de la biodiversité et du stress hydrique¹⁵.

Répondre à ces enjeux nécessite des investissements considérables or **l'état parfois critique des finances publiques ainsi que les déséquilibres entre pays** vont être largement aggravés par la crise. Les premiers soutiens indispensables décrits plus haut vont indubitablement affecter la situation budgétaire et d'endettement des pays et fragiliser encore davantage les pays les plus endettés. Le coût de ces mesures et le risque associé sera d'autant plus élevé que, pour être efficaces, elles doivent être de grande ampleur et, pour éviter tout risque de rechute, elles doivent aussi s'inscrire dans une certaine durée.

L'appel à la relance de l'économie ne saurait donc faire fi des multiples insoutenabilités du modèle économique actuel. Dans ce contexte, il est indispensable de faire jouer autant que possible les synergies potentielles entre les mesures d'urgence et les mesures structurelles et *a fortiori* **d'éviter à tout prix les antagonismes d'objectifs** : nous ne pouvons plus nous permettre un plan de relance qui financerait les énergies fossiles, les activités à l'origine des pertes en biodiversité ou qui accroîtrait les déséquilibres individuels et territoriaux. Les objectifs de relance doivent tenir compte de l'impératif de la neutralité carbone en 2050, des objectifs de zéro artificialisation nette des sols et de lutte contre les inégalités. La relance économique qui a fait suite à la Grande récession (2008) n'en a pas suffisamment tenu compte, il est nécessaire aujourd'hui d'en faire des priorités¹⁶.

¹² Voir par exemple sur mondialisation et réduction des inégalités, [« Relocaliser n'est plus une option mais une condition de survie de nos systèmes économiques et sociaux »](#).

¹³ Rockström et al., (2009). [“Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity”](#).

¹⁴ [CGDD, 2019, “L'environnement en France en 2019”](#).

¹⁵ <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>, ou encore OCDE (2019), [Global Resources Outlook](#).

¹⁶ Voir notamment l'alerte des citoyens réunis au sein de la Convention citoyenne pour le climat.

IV. Comment mettre en cohérence les mesures de relance conjoncturelles avec les objectifs de moyen-terme ?

En définitive, malgré les mesures de soutien à l'activité, le confinement laissera des traces, tant chez les ménages que chez les entreprises, qui rendront nécessaire un plan de relance, lequel devra :

- être annoncé tôt pour cadrer les anticipations ;
- garder un volet important de flexibilité pour tenir compte de l'incertitude spécifique à cette sortie de crise : (i) sur les comportements de consommation des ménages (ii) sur les contraintes d'offre qui affecteront encore certains secteurs (iii) sur l'évolution sanitaire dans le reste du monde ;
- éviter les vieilles recettes et être conçu pour *favoriser* l'atteinte de nos objectifs de moyen et long terme.

Cela soulève de nombreuses questions sur les outils à utiliser, sur la nature des mesures à mettre en œuvre et sur l'échelon de gouvernance de ces mesures pour gérer la crise et préparer l'avenir en transformant le système économique vers un modèle soutenable¹⁷ :

- **Les politiques industrielles et les politiques d'innovation** doivent-elle être renforcées et peuvent-elle être davantage orientées vers les besoins fondamentaux de la société (santé, environnement, souveraineté stratégique, etc.) ? Faut-il pour cela davantage soutenir l'innovation par la demande publique plutôt que par des subventions généralisées¹⁸ ? Cela peut-il être mieux coordonné à l'échelle communautaire ?
- Les activités économiques n'ont pas réussi à réduire suffisamment leur contenu énergétique. **Est-il possible de découpler davantage croissance et consommation de ressource et d'énergie ? Comment un plan de relance peut-il y contribuer ?**
- De nombreux rendez-vous clés qui devaient avoir lieu en 2020 pour le climat (COP26) ou la biodiversité (La 15e conférence des parties à la convention sur diversité biologique) notamment, sont reportés en 2021, des chantiers du Green Deal sont mis en suspens... **Comment s'assurer que la nécessité de « relancer » l'économie ne conduise pas à retarder les engagements nationaux et internationaux en faveur de l'environnement ?**
- **De façon plus ciblée comment s'assurer que les mesures de relance ne ralentissent pas l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre¹⁹ ?** Faut-il conditionner les aides au respect d'objectifs de réduction des émissions ? Faut-il accompagner ces mesures d'une trajectoire garantie de prix du carbone ? Faut-il directement diriger les soutiens financier publics vers les investissements bas-carbone ?

¹⁷ Voir par exemple [Répondre aux chocs économiques du Coronavirus, une conversation avec Laurence Boone](#).

¹⁸ En s'appuyant par exemple sur le modèle du rôle que la DARPA a pu jouer aux Etats-Unis dans le développement du secteur numérique plutôt que sur des aides de type crédit impôt recherche.

¹⁹ En particulier dans les secteurs des transports, de la construction ou de l'industrie, alors même que les difficultés économiques de ces secteurs conduiront leurs représentants à plaider pour une relance massive et non ciblée. Voir dernier rapport du HCC.

- S'agissant de l'automobile, on comprend bien qu'il faudrait éviter des aides sur l'ensemble des automobiles, incluant les automobiles à moteur thermique, mais comment éviter que des contreparties exigeantes imposées aux constructeurs français ne détériorent leur compétitivité par rapport à leurs concurrents qui ne se verraient pas imposer les mêmes contreparties ? Cela ne peut-il se faire qu'à minima à l'échelle de l'Union européenne ? En l'absence de consensus au niveau communautaire faut-il pour autant y renoncer ? Le même type de raisonnement s'applique au transport aérien.
- Pour la relance de la construction, il serait préférable de favoriser l'accélération des rénovations thermiques, plutôt que de renforcer des allègements fiscaux favorisant la construction sur des terres non encore artificialisées. Mais comment faire concrètement, alors que déjà avant la crise, les objectifs de rénovation thermique n'étaient pas atteints ? Ne faut-il pas aussi saisir l'opportunité pour accélérer la rénovation des bâtiments publics ?
- Quels outils mettre en place pour orienter les politiques publiques dans leurs multiples dimensions ? **Quels indicateurs doit-on développer et utiliser et comment faire en sorte qu'ils guident concrètement les investissements et les politiques publiques aux niveaux national et communautaire notamment²⁰ ?**
- **Faut-il réguler la finance pour concentrer son activité sur les objectifs collectivement retenus** et par quels moyens ?
- **Comment s'assurer que la charge de la gestion de crise soit équitablement répartie ?²¹** Faut-il mettre en place des impôts exceptionnels, sur les hauts revenus et hauts patrimoines ou sur la lutte contre l'évasion fiscale, comme cela a été fait en Allemagne post-45 en mettant en place un impôt progressif sur le patrimoine pour éponger ses dettes issues de la Seconde guerre mondiale ? De façon plus générale, comment articuler la relance économique aux objectifs de réduction des inégalités ?
- Au niveau européen, la discussion autour de l'accord de l'Eurogroupe, en particulier sur la question de la mutualisation des dettes, a remis en avant la fracture et les tensions entre les pays du Nord et ceux du sud de l'Europe, qui avaient émergé en 2010 pendant la crise grecque. Certes le Conseil européen a validé le 23 avril le principe d'un futur fonds de relance mais il reste à la Commission européenne de formuler des propositions sur sa mise en œuvre précise²². **Quel degré de mutualisation des dettes est envisageable au niveau européen ?** Sous quelle forme ? Le rôle de la communauté européenne en cas de crise peut-il se limiter à prêter à taux faibles ?

²⁰ Voir par exemple [Le questionnement de Branko Milanovic](#) sur les indicateurs de relance, et les travailleurs à cibler en particulier.

²¹ Voir par exemple [Landais, Saez et Zucman](#) sur la nécessité d'un impôt sur le patrimoine pour sortir de la crise.

²² Voir par exemple [Un appel d'économistes à renouveler les instruments européens](#).

- **Le débat jusqu'à présent tabou, portant sur la monétisation des politiques budgétaires, a ressurgi ces derniers mois.** Cette monétisation des politiques budgétaires, soit par le rachat puis l'annulation des dettes publiques, soit par le versement par la banque centrale d'une somme d'argent directement aux ménages²³, permettrait de ne pas faire porter le poids de la crise sur les dettes publiques mais n'est pas sans risque²⁴. Est-ce une voie à explorer ?

²³ Jézabel Couppey-Soubeyran, 2020, [Un « drone » monétaire » pour remettre la politique monétaire au service de tous](#), 2020, Institut Veblen.

²⁴ Sur la différence entre les politiques menées actuellement par les banques centrales, et la monétisation des dettes publiques, voir par exemple O. Blanchard, J. Pisani-Ferry, « [Monetisation : do not panic](#) », VOX CEPR Policy Portal.