

## CHAPITRE 1

## 2020 : RETOUR A L'ÉTAT PUR

En 2022, quelques jours avant le second tour de l'élection présidentielle, Dominique Seux, journaliste aux *Échos* et chroniqueur sur France Inter, commentait les derniers chiffres de l'Insee sur les dépenses publiques. Constatant que les montants étaient « les plus hauts depuis l'après-guerre », il raillait celles et ceux qui osaient parler d'une France ultralibérale<sup>1</sup>. Le célèbre chroniqueur suggérait là que, dans une économie libérale, l'intervention publique est minimale et qu'aucun gouvernement n'affiche des dépenses publiques aussi élevées. Un classique de la rhétorique économique : dis-moi combien ton gouvernement dépense, je te dirai si tu vis dans un pays bolchevique ou pas.

De fait, les dépenses publiques n'ont jamais été aussi élevées que depuis 2020 : cette année-là, elles franchissaient pour la première fois de l'histoire la barre de 60 % du revenu national (le PIB)<sup>2</sup>. En 2021, le ratio repassait légèrement dessous, mais restait toujours inégalé depuis l'après-guerre. Que s'est-il passé ? Le Covid, bien sûr ! La crise sanitaire et les mesures engagées par les pouvoirs publics pour la contenir ont été historiques. Les vannes des dépenses publiques se sont ouvertes, on a parlé d'argent magique tant cela rompait avec le principe de rigueur budgétaire des trois dernières décennies. Au même moment, Christine Lagarde à la Banque centrale européenne (BCE) mettait à disposition une ligne de crédit exceptionnelle pour toute la zone euro.

C'est donc incontestable : l'État est revenu en force depuis 2020 dans sa branche tant budgétaire (les dépenses publiques) que monétaire (les liquidités de la Banque centrale européenne). Il a montré sa capacité à agir en dernier ressort quand tout le reste s'écroule. Pour autant, cela n'a pas permis de restaurer la confiance des citoyens et des citoyennes dans l'action publique<sup>3</sup>. Ingratitude d'un peuple sous perfusion ou déception vis-à-vis de l'usage des fonds publics ? Pour trancher, je vais retracer le parcours de ces milliards d'euros publics : à qui ont-ils profité ? Qui ont-ils sauvé en priorité quand la pandémie a frappé ? Je propose de disséquer cet épisode en deux temps : le « quoi qu'il en coûte » budgétaire annoncé par Emmanuel Macron lors d'un discours très solennel le 12 mars 2020, puis le « quoi qu'il en coûte » monétaire quelques jours après, le 18 mars 2020, par Christine Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne.

*Volet un : le « quoi qu'il en coûte » lancé par le président de la République*

Le 12 mars 2020, je n'étais pas devant mon écran de télévision, mais en stage UCPA de kite-surf, seule depuis dix jours. Autant dire que les bruits du monde me parvenaient assez étouffés... Pourtant, je me revois dans les escaliers du centre, essayant de capter le réseau pour parler à mes enfants qui m'annonçaient que les écoles seraient fermées lundi quand je rentrerais. Je cherchai le discours du président sur Google après avoir raccroché et j'y lus à plusieurs reprises la même expression : « La santé n'a pas de prix. Le gouvernement mobilisera tous les moyens financiers nécessaires pour porter assistance, pour prendre en charge les malades, pour sauver des vies. Quoi qu'il en coûte. [...] Tout sera mis en œuvre pour protéger nos salariés et pour protéger nos entreprises, quoi qu'il en coûte, là aussi<sup>4</sup>. »

Emmanuel Macron n'exagérait pas, les sommes mobilisées en un éclair ont été historiques : les mesures directes se sont élevées à 69,7 milliards d'euros en 2020 et 63,8 milliards en 2021. À ces mesures fut ajouté un plan de relance de

C'est donc incontestable : l'État est revenu en force depuis 2020 dans sa branche tant budgétaire (les dépenses publiques) que monétaire (les liquidités de la Banque centrale européenne). Il a montré sa capacité à agir en dernier ressort quand tout le reste s'écroule. Pour autant, cela n'a pas permis de restaurer la confiance des citoyens et des citoyennes dans l'action publique<sup>3</sup>. Ingratitude d'un peuple sous perfusion ou déception vis-à-vis de l'usage des fonds publics ? Pour trancher, je vais retracer le parcours de ces milliards d'euros publics : à qui ont-ils profité ? Qui ont-ils sauvé en priorité quand la pandémie a frappé ? Je propose de disséquer cet épisode en deux temps : le « quoi qu'il en coûte » budgétaire annoncé par Emmanuel Macron lors d'un discours très solennel le 12 mars 2020, puis le « quoi qu'il en coûte » monétaire quelques jours après, le 18 mars 2020, par Christine Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne.

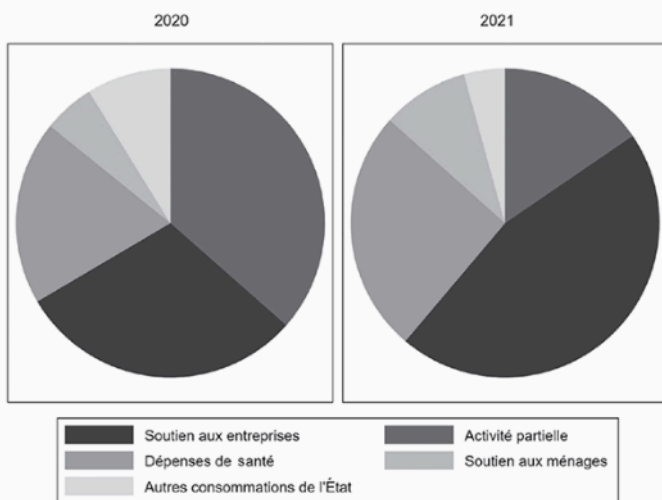
*Volet un : le « quoi qu'il en coûte » lancé par le président de la République*

Le 12 mars 2020, je n'étais pas devant mon écran de télévision, mais en stage UCPA de kite-surf, seule depuis dix jours. Autant dire que les bruits du monde me parvenaient assez étouffés... Pourtant, je me revois dans les escaliers du centre, essayant de capter le réseau pour parler à mes enfants qui m'annonçaient que les écoles seraient fermées lundi quand je rentrerais. Je cherchai le discours du président sur Google après avoir raccroché et j'y lus à plusieurs reprises la même expression : « La santé n'a pas de prix. Le gouvernement mobilisera tous les moyens financiers nécessaires pour porter assistance, pour prendre en charge les malades, pour sauver des vies. Quoi qu'il en coûte. [...] Tout sera mis en œuvre pour protéger nos salariés et pour protéger nos entreprises, quoi qu'il en coûte, là aussi<sup>4</sup>. »

Emmanuel Macron n'exagérât pas, les sommes mobilisées en un éclair ont été historiques : les mesures directes se sont élevées à 69,7 milliards d'euros en 2020 et 63,8 milliards en 2021. À ces mesures fut ajouté un plan de relance de

38,1 milliards d'euros en 2021 et 30 milliards en 2022. Comment se sont-ils répartis ? Qui en a le plus bénéficié, les hôpitaux, les entreprises, ou les citoyens et citoyennes ? Pour répondre, j'ai consulté le Rapport économique, social et financier, rédigé par le Trésor tous les ans et joint au projet de loi de finances lors de son dépôt au bureau de l'Assemblée nationale. La présentation des mesures commence par la phrase suivante : « La priorité au plus fort de l'épidémie a été de renforcer le système de santé en lui donnant les moyens d'accueillir les patients atteints de la Covid-19. » Puis les autres mesures du plan d'urgence sont présentées : activité partielle, reports d'exonération, prêts garantis, fonds de solidarité, etc. Le rapport informe donc sur la dimension « quoi ? » et « combien ? » des mesures ; reste à répartir entre les différents bénéficiaires. Pour identifier à qui ont profité les sommes déployées en 2020 et 2021, je les ai découpées en cinq grandes catégories en fonction de leurs destinataires : les dépenses pour le système de santé, les dépenses exclusivement destinées aux entreprises, celles réservées aux ménages, les dépenses pour financer l'activité partielle, et une cinquième catégorie, « autres consommations de l'État », qui inclut tout ce qui n'entre pas dans les quatre premières catégories. La figure 1 représente le résultat de ma répartition.

Fig. 1 : Synthèse des mesures d'urgence en 2020 et 2021



Source : Rapport économique, social et financier 2022. Calculs de l'auteur

Premier constat : les dépenses consacrées au système de santé occupent seulement la troisième place en 2020 et la seconde en 2021 (avec 14 et 14,8 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de 5 % des dépenses annuelles courantes de santé<sup>5</sup>). En 2020, la plus forte dépense, 26 milliards d'euros, est consacrée à l'activité partielle. Celle-ci a consisté pour l'État et l'Unedic à prendre en charge la majorité des indemnités versées aux salariés dans tous les secteurs forcés de fermer pendant le premier confinement. En 2021, les sommes allouées à cette mesure, bien que largement diminuées, s'élevaient encore à 9 milliards. La baisse s'explique par le fait que nous étions

autorisés à retourner travailler (mais pas à sortir au-delà de 18 heures et le week-end...). À la question « à qui cela profite ? », j'ai répondu « à tout le monde » ou, plus précisément, je n'ai attribué cette mesure ni spécifiquement aux entreprises ni aux ménages, considérant que les licenciements économiques évités ont bénéficié aux deux. Cela a en effet permis aux entreprises d'assurer la continuité de leur activité dès que le confinement a été levé et aux ménages de ne pas devoir rechercher un emploi à la sortie du confinement.

La deuxième dépense en ordre de grandeur en 2020 et la première en 2021 correspond aux sommes consacrées aux entreprises : en 2020, elles reçoivent 21,8 milliards d'euros, c'est-à-dire un tiers des montants engagés, et presque la moitié en 2021 avec 26,6 milliards d'euros (cela correspond à une augmentation de près de 12 % des aides publiques distribuées aux entreprises par rapport à l'année précédant le Covid). Ces montants leur ont principalement permis de reporter, voire d'être exemptées de cotisations sociales et de bénéficier d'un fonds de solidarité pour compenser leurs pertes de chiffre d'affaires<sup>6</sup>. Je l'ai dit au début, la troisième dépense a été consacrée aux hôpitaux. Enfin, la quatrième dépense a été destinée aux ménages. Plus particulièrement, seuls certains ménages ont bénéficié d'aides publiques ciblées : prolongation des droits au chômage pour les personnes en fin de droits et primes exceptionnelles pour les plus pauvres. Ces mesures ont représenté 5,3 % et 9,1 % des montants d'aide d'urgence en 2020 et 2021<sup>7</sup>. Autrement dit, contrairement à ce que suggère la présentation du rapport, les données brutes indiquent que le « quoi qu'il en coûte » a bénéficié en priorité aux entreprises, à l'activité partielle, puis seulement au système de santé et, enfin, à la marge, à certains ménages.

Un second constat s'impose et révèle une caractéristique importante de l'action publique pendant le Covid : l'argent public a été distribué à toutes les entreprises sans conditionnalité. Cette distribution sans sélection contraste avec la façon dont les aides ont été distribuées aux ménages. Pourquoi ce choix ? Est-ce que le fait de distribuer à toutes les entreprises a permis de sti-

muler davantage l'activité ? Un travail récent permet de répondre ; il a été réalisé par trois chercheurs localisés aux États-Unis, dont un Français très réputé, devenu le chef économiste du Fonds monétaire international depuis <sup>8</sup>.

Ces trois chercheurs ont conçu un modèle économique original et collecté des données de plusieurs pays pour évaluer l'effet des aides publiques versées aux entreprises au premier trimestre 2020. Ils ont commencé par simuler l'effet du choc sans intervention publique et estiment que, sans elle, le taux de faillite des entreprises aurait augmenté de 15,5 % (en moyenne dans tous les pays examinés). Les aides publiques ont donc permis d'éviter de nombreuses faillites et c'est heureux. Mais l'exercice ne s'arrête pas là et ce qui suit est très important. Comme leur modèle et leurs données leur permettent de simuler les chocs au niveau des entreprises, ils ont pu distinguer très finement le coût et l'impact de plusieurs mesures prises pendant la crise. Pour chaque euro dépensé, combien d'activité cela a-t-il permis de sauver ? Ils montrent ainsi que, en moyenne, chaque euro dépensé pendant le confinement en exonération de charges sociales ou d'impôts a permis de sauver 18 centimes d'activité. Dix-huit centimes d'activité supplémentaire pour un euro d'argent public dépensé ? Le rendement de la mesure est plutôt faible, estiment les chercheurs... Les subventions directes aux entreprises ont eu un rendement un peu plus élevé, mais toujours inférieur à un : pour chaque euro versé, on sauvait moins d'un euro d'activité. Pourquoi une si faible rentabilité ? Parce que le gouvernement a fait le choix de subventionner toutes les entreprises sans conditionnalité. Contrairement aux aides qui ont été ciblées sur les ménages les plus précaires, les subventions ont été versées à toutes les entreprises, celles qui auraient fait faillite même sans la crise Covid, mais aussi aux entreprises qui auraient survécu sans aide financière. Pour en être sûrs, les auteurs ont simulé une alternative qui aurait consisté à n'aider que les entreprises viables, c'est-à-dire celles qui ont fait faillite à cause du Covid, mais qui auraient survécu hors épidémie. On s'en doute, cette mesure aurait coûté beaucoup moins cher, mais surtout chaque euro investi aurait entraîné 1,9

euro d'activité supplémentaire. C'est assez intuitif : une partie des ressources a été « gâchée » sur des entreprises fortes qui seraient restées liquides pendant la vague épidémique même sans aide publique et aussi sur les entreprises faibles qui auraient fait faillite de toute façon, même sans Covid. En moyenne, les auteurs estiment que l'équivalent de plus de 2 % de PIB a été versé aux entreprises qui auraient survécu de toute façon !

Au total, cet épisode révèle un grand soin de l'État pour les entreprises et une grande confiance dans les mécanismes de marché, confiance qui ne paraît pas justifiée. Or ces dépenses ont entraîné un accroissement historique de la dette publique dans de nombreux pays riches, dont la France. Je reviendrai sur les débats publics engagés au sujet de la dette publique. Mais, avant cela, je propose d'examiner à présent le second volet de l'intervention publique pendant la crise du Covid.

#### *Volet deux : le « quoi qu'il en coûte » de Christine Lagarde*

Le 12 mars 2020, Christine Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne, annonçait qu'elle mettait à disposition une nouvelle ligne de crédit pour toute la zone afin de soutenir l'économie face à la pandémie. Malheureusement, elle ajouta que la Banque centrale n'était toutefois « pas là pour fermer les *spreads* ». Dans le jargon financier, elle signifiait, sans les nommer, qu'elle n'était pas là pour effacer l'écart entre les taux d'intérêt (le *spread*) demandés à des gouvernements imprudents (comme l'Italie par exemple) et à des gouvernements précautionneux (comme l'Allemagne par exemple). Sa conférence fut suivie d'un krach boursier sur tout le continent et d'une envolée des taux d'emprunt de l'Italie et d'autres membres de la zone euro. Finalement, le 18 mars, elle revint devant les caméras pour annoncer le lancement d'un nouveau programme nommé Programme pandémique d'achat d'urgence, le PEPP (équivalant à une nouvelle ligne de crédit de 750 milliards d'euros pour la seule année 2020). Le même jour, la Banque centrale enclenchait

une opération exceptionnelle visant à aider les banques à se financer. La tendance des prix s'inversa sur les marchés financiers européens. Si nous n'étions pas sortis d'affaire du côté sanitaire, la gouverneure avait réussi à éteindre l'incendie financier qu'elle avait contribué à allumer quelques jours plus tôt. Quelles étaient les motivations de son intervention et que signifiait cette gaffe ? Décryptage.

Quand la pandémie atteint le continent européen, l'Italie est sévèrement touchée, les cas se multiplient et le pays semble dépassé par l'ampleur de la crise. On a encore en tête les images des malades pris en charge dans leur voiture, devant les hôpitaux surchargés face à la pénurie de respirateurs. Le virus ne reste pas en Italie et contamine rapidement le reste du continent. Après avoir ignoré la pandémie jusqu'au 21 février 2020, les bourses finissent par réagir fortement à l'augmentation du nombre de personnes infectées. Les indices s'effondrent et plusieurs gouvernements ont du mal à emprunter. Au moment où ils ont besoin d'argent pour financer les mesures d'urgence, certains d'entre eux se heurtent à la méfiance de leurs créanciers, qui craignent de ne pas être remboursés. Ce qui se passe en 2020 ressemble à un épisode récent au cours duquel l'Italie, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande ont perdu la confiance des marchés et plus personne n'a voulu leur prêter d'argent<sup>9</sup>. Le gouverneur de l'époque, Mario Draghi, prononce alors en juillet 2012 un discours où il utilise l'expression qui le rendra célèbre : « *whatever it takes* ». Il assure aux investisseurs qu'il est prêt à inonder le marché de liquidité « quoi qu'il en coûte » et il ajoute : « Et croyez-moi, cela sera suffisant. » Concrètement, son intervention signale aux investisseurs son intention de racheter des dettes publiques si besoin. La panique boursière cesse et les taux d'emprunt chutent brutalement<sup>10</sup>. La crise est terminée ! Que s'est-il passé ? Quel miracle Draghi a-t-il réussi à réaliser ? Ce qui s'est passé est un peu comme si la tante de Julien, Benoît et Olivier, une vieille dame très fortunée, assurait que, en cas de

difficulté de ses neveux à rembourser leurs créanciers, elle leur prêterait de l'argent. Ainsi, Mario Draghi s'est porté garant pour tous les membres de la zone euro.

Revenons en mars 2020. Christine Lagarde a pris les rênes à la suite de Mario Draghi quelques mois auparavant, en novembre 2019. Pourquoi est-ce que la gouverneure précise qu'elle n'est pas là pour « fermer les *spreads* » ? Elle se souvient de l'épisode de panique et des mots de Draghi. Et justement, elle rappelle par là que tout ce qui a été mis en place depuis 2012 ne visait pas à aider les gouvernements à emprunter davantage, mais à éviter une panne des marchés financiers. En fait, elle se trouve prise en étau entre la panique bancaire et financière et sa volonté d'afficher une *parfaite indépendance* vis-à-vis des gouvernements membres de la zone euro. Toutefois, les investisseurs ne saisissent pas du tout la subtilité et paniquent. Ils pensent qu'elle sera plus réticente à intervenir que son prédécesseur. Devant cet affolement, elle finit par se rattraper quelques jours plus tard, le 18 mars, en annonçant le tout nouveau programme de 750 milliards d'euros. Non seulement elle interviendra comme Mario Draghi, mais, vu les montants qu'elle affiche, les investisseurs comprennent que ce « quoi qu'il en coûte »-ci va dépasser celui de Super-Mario. Les marchés ont entendu le message, les cours rebondissent<sup>11</sup>. À partir de là, les indices boursiers et les coûts d'emprunt des gouvernements de la zone euro se décorrèlent du nombre de personnes infectées par le Covid. Une analyse contrefactuelle menée par deux chercheurs français montre que, sans son intervention, les écarts avec le taux d'emprunt de l'Allemagne auraient atteint 4,2 points de pourcentage en France, 12,5 en Espagne et 19,5 en Italie le 18 mars, date à laquelle le PEEP a finalement été annoncé<sup>12</sup>. Autrement dit, l'action publique monétaire interrompt la spirale infernale et le marché redémarre.



Au total, ces deux épisodes montrent que l'État est bien de retour en force. Est-ce que le Covid a changé la nature de l'action publique ? Est-ce que Dominique Seux a raison de suggérer qu'un État qui intervient de façon aussi massive ne peut être appelé « libéral » ? Pour y répondre, il faut revenir aux discussions passionnantes à propos du rôle de l'État qui eurent lieu en Suisse entre les fondateurs d'un nouveau régime économique au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

#### *Détour par le Mont-Pèlerin en 1947*

Nous sommes en avril 1947, à l'hôtel du Parc, établissement confortable situé au sommet du mont Pèlerin, au-dessus du lac Léman. Trente-huit hommes et une femme passent dix jours ensemble et vont changer le destin du monde. Ces trente-huit hommes et cette femme, Cicely Wedgwood, vont concevoir un nouveau régime économique : celui qui s'est imposé presque partout dans le monde à partir des années 1970 et qu'on appelle aujourd'hui le néolibéralisme.

Ils sont pour la plupart suisses, américains, français, autrichiens. Une grande partie est très influencée par la pensée de l'intellectuel américain Walter Lippmann<sup>13</sup>. Quinze d'entre eux se sont même déjà rencontrés en 1938 à Paris lors d'un colloque sur son ouvrage *La Cité libre*. À cette occasion, ils ont commencé à poser les fondements d'un nouveau courant de pensée, mais c'est en 1947, au Mont-Pèlerin, que le mouvement est vraiment lancé autour de deux convictions. Premièrement, ils reconnaissent l'échec du libéralisme classique. Ils s'opposent au *laissez-faire*, qui valorise la non-intervention de l'État dans l'économie. L'erreur originelle a été de croire qu'une « harmonie naturelle » guidait les hommes et les femmes vers un ordre social idéal. Le *laissez-faire* reposait sur l'idée qu'une coordination naturelle opérait dès lors que chaque personne poursuivait son intérêt personnel. Ils pensent au contraire que ce régime, à l'œuvre du XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'à l'orée de la Seconde Guerre mon-

diale, a fini par entraîner de graves inégalités, de la brutalité et des violences. Ils établissent même un lien entre le libéralisme classique et la montée des régimes totalitaires pendant l'entre-deux-guerres et finalement l'avènement du nazisme. Deuxièmement, malgré tout, ils partagent une méfiance encore plus profonde pour le socialisme et la collectivisation. Ils restent convaincus que le marché est le meilleur opérateur pour organiser les échanges et partagent donc l'ambition de fonder un nouvel ordre libéral. Comment le désigner ? De toutes les suggestions, telles que « néocapitalisme », « libéralisme positif », « libéralisme social », et même « libéralisme de gauche », c'est le terme « néolibéralisme » qui triomphe<sup>14</sup>.

Le néolibéralisme est un collectif de pensées nourri de plusieurs principes qui peuvent être résumés de la façon suivante<sup>15</sup>. Le point de départ est d'admettre, contrairement à la doctrine libérale classique, qu'une *bonne société* ne peut pas émerger naturellement sans effort politique et une organisation. Le marché livré à lui-même produit des effets pervers qui à terme menacent la stabilité politique. Comme l'analyse Michel Foucault en 1979, le néolibéralisme ne doit pas être confondu avec le slogan « laissez-faire », mais au contraire doit être considéré comme un appel « à la vigilance, à l'activisme, aux interventions perpétuelles ». Toutefois, le marché reste l'opérateur le plus efficace pour l'allocation des ressources grâce à l'information qui est révélée dans les prix de ce qui est échangé. Dit simplement, les prix sur un marché permettent de déterminer s'il y a trop ou pas assez de biens (excès ou pénurie) et donc indiqueront aux entrepreneurs s'ils doivent réduire ou augmenter leur production. Un régime qui chercherait à influencer les prix est voué à l'échec (*i.e.* le socialisme). Une ambition majeure du néolibéralisme est dès lors de redéfinir les fonctions de l'État, pas de les détruire : les acteurs publics ont pour mission de créer et entretenir les conditions du bon fonctionnement du marché. Autrement dit, l'État est bien dans le jeu social, mais pas du tout à la façon de l'État-providence, qui, lui, est chargé de garantir le bien-être des citoyens (*Welfare state*). La différence est donc que, dans la doctrine néolibé-

rale, l'action publique doit se mettre au service des entreprises plus que des citoyens. C'est pourquoi la réduction de l'État n'est pas du tout souhaitée ; au contraire, le programme exige une bureaucratie présente au service des entreprises.

Cependant, il y a toujours un risque qu'un État fort et élu par des citoyens se mette en travers du marché. Pour résoudre cette contradiction, il faut un État fort et dénué de pouvoir ! Comment faire ? Premièrement, le discours en surface visera à minimiser l'importance de l'État, même si, dans le fond, c'est un élément central du régime. Dans ces conditions, le commentaire de Dominique Seux prend tout son sens quand il suggère qu'un régime économique libéral doit reposer sur un État réduit. Il est typique d'une rhétorique qui s'applique à faire oublier le rôle central de l'action publique dans le régime.

Deuxièmement, on tiendra la démocratie en respect. Si la démocratie est conçue comme le seul régime politique compatible avec un bon fonctionnement du marché, une bonne démocratie est une démocratie « contrainte » dans laquelle les citoyens n'ont pas trop le pouvoir de changer les choses. Le régime démocratique est souhaitable seulement s'il soutient les principes économiques néolibéraux. Il faut donc assurer la légitimité de l'action publique auprès du public sans que celui-ci puisse influencer sur le programme. J'illustrerai cette conception à la fin de ce chapitre quand j'évoquerai le débat qui a eu lieu en 2020 et 2021 à propos de la « dette Covid ».

Enfin, troisième et dernier point d'accord de ces intellectuels : une majorité des problèmes a une solution de marché. En effet, rappelons que le marché est le meilleur processeur d'information tant que les choses ont un prix. Il faut donc donner un prix à toutes les choses. Ce raisonnement conduira à des politiques publiques basées sur des mécanismes de marché comme la création d'un marché de droits à polluer (permis d'émission négociables) pour réduire la pollution. Autrement dit, en toutes choses, le marché sait mieux que l'État.

Finalement, la conférence a beau être fructueuse et conduire à des principes forts, les protagonistes échouent à faire advenir ce régime en 1947 et le

monde occidental entre dans une nouvelle ère, celle de l'État-providence planificateur. Mais, conscients que pour imposer leurs idées ils doivent avoir des stratégies de long terme, sur plusieurs décennies, impliquant éventuellement plusieurs générations d'intellectuels néolibéraux, ils créent la Société du Mont-Pèlerin, visant à constituer une communauté de gens qui partagent le même esprit (*like-minded people*) et qui peuvent échanger et se mélanger pour élaborer des stratégies faisant avancer la cause néolibérale. Ils pensent qu'il faut éduquer la société pour faire advenir la cause néolibérale. Leur stratégie porte finalement ses fruits après trente ans et finit par venir à bout de l'État-providence. Au tournant des années 1970 et 1980, le nouveau régime parvient à s'imposer<sup>66</sup>.

Retour en 2020 : examiné à la lumière des discussions suisses d'après-guerre, l'action publique pendant la pandémie est cohérente avec les principes d'un État néolibéral : placé au cœur du jeu social, il se tient au chevet des entreprises et des acteurs financiers ; il est capable d'intervenir de façon massive pour se porter à leur secours et pour assurer la bonne continuité du marché. Il manque toutefois un élément pour achever l'analyse de cet épisode exceptionnel : le débat public autour de la dette Covid et ce qu'il révèle sur la fabrique du consentement public à l'agenda économique.

#### *Du gouvernement des experts à la fabrique du consentement : le débat sur la dette Covid*

Les mesures décrites plus haut ont eu un grand impact sur les finances publiques. Notre dette publique est passée de 100 % du PIB (une année de production) à 115 % du PIB (presque un an et deux mois de production !). La question du remboursement de cette dette publique a été abordée très vite dans le débat français. Quelques mois après le premier mort du Covid, les rapports d'experts sur la dette émaillent l'espace public. Le ministre de l'Économie et des Finances, Bruno Le Maire, évoque le sujet lors de la présentation de la loi

de finances rectificative dès juin 2020. Le Covid a trois mois, la première vague n'est pas encore finie et il affirme déjà la nécessité de rembourser la dette Covid. Six mois après, en décembre 2020, le nouveau Premier ministre, Jean Castex, dépêche une commission sur « l'avenir des finances publiques », présidée par Jean Arthuis, ancien ministre des Finances du gouvernement Juppé en 1995. D'après la lettre de mission, cette commission devra plancher sur les « scénarios possibles de redressement des finances publiques à moyen terme [...] permettant d'assurer une maîtrise, puis une décade de notre ratio d'endettement à horizon 2025 », parce que la dégradation des comptes publics liée à la crise sanitaire « met à l'épreuve le cadre actuel de pilotage de nos finances publiques ». Trois mois après, en février 2021, le même Premier ministre confie à la Cour des comptes une mission sur la stratégie de finances publiques d'après-crise. Le rapport, qui est publié peu de temps après, rappelle que « la soutenabilité de la dette publique est un enjeu de souveraineté » et souligne la nécessité de la maîtrise des finances publiques. Le même mois, le 24 février 2021, le haut-commissaire au Plan, François Bayrou, rend également un rapport intitulé « La stratégie de reconquête » où il fait le constat que le discours de rigueur budgétaire n'est pour le moment plus audible et il alerte sur un « risque de dérive de l'opinion<sup>17</sup> ». De son côté, la commission Arthuis rend son rapport le 18 mars 2021, à peine un mois après celui du haut-commissariat, et recommande le principe d'une règle d'or sur les dépenses publiques afin de « maintenir dans le temps une dynamique des dépenses en deçà de celle des recettes<sup>18</sup> ». Cette idée de règle est reprise par le ministre des Finances, qui la reformule dans *Le Journal du Dimanche* en juillet 2021 : « Je propose une règle qui fixerait un montant maximal de dépenses sur cinq ans. Nous devons faire des choix clairs sur celles que nous privilégions, et celles que nous abandonnons. »

Au total, en un an, pas moins de trois rapports publics actent la nécessité d'une baisse de l'endettement, en agissant sur le contrôle de la dépense publique, et proposent de réduire la dette après la fin de la pandémie, une fois

la reprise économique installée. Aucun rapport n'examine sérieusement l'opportunité d'un impôt de solidarité comme cela avait été le cas par exemple en 1945 dans le cadre de la reconstruction<sup>19</sup>. Au contraire, les trois rapports écartent toute augmentation des impôts « compte tenu du niveau déjà élevé de nos impôts ». La fiscalité a été simplement évacuée du débat. Or, quand tous les experts sont d'accord, c'est que personne n'a vraiment réfléchi. Frappés de la tournure qu'était en train de prendre le débat, nous avons décidé avec le sociologue Benjamin Lemoine de réfléchir ensemble à ce que cela suggérait pour l'action publique<sup>20</sup>.

Des travaux de sociologie politique ont documenté le rôle politique de l'expertise économique et conclu que celle-ci vise rarement la délibération des options possibles. En réalité, les enquêtes des chercheurs révèlent plutôt que les commissions et rapports d'experts cherchent tour à tour à établir une « pédagogie économique », à bâtir un récit, public et médiatique, afin de préparer le terrain pour rendre une décision politique socialement acceptable. Le diagnostic des experts structure le champ des prescriptions en balisant l'espace des possibles – en l'espèce, réduire la dette à la fin de la pandémie. Il vise ainsi à rendre légitime la décision politique – en l'espèce, baisser les dépenses publiques pour rembourser la dette et ne pas augmenter les impôts<sup>21</sup>.

Un autre élément ressort de l'analyse sociologique : outre l'effet de légitimation des choix politiques par l'expertise scientifique, les rapports mettent en scène la « pluralité » politique et l'universalité des points de vue. Or les membres de la commission Arthuis ne font pas exception : ils mêlent une ancienne présidente du Medef, le PDG d'une grande entreprise publique, une ancienne ministre aux Affaires sociales d'un gouvernement socialiste, un ancien ministre des Finances d'un gouvernement de droite ; ils incluent également des universitaires de réputation solide et le directeur de l'Insee. Ils ont auditionné presque cent acteurs, dont des membres du gouvernement, des cabinets ministériels, de Bercy, de la Banque centrale européenne, de la Commission européenne, des parlementaires, des partenaires sociaux, etc.<sup>22</sup>. Cela a



permis ensuite de garantir que le chiffre, le diagnostic et les solutions étaient issus d'une discussion fondée sur du « factuel » et aboutissaient à un consensus « indiscutable ». Comme si les différents rapports visaient à fabriquer le consensus plutôt qu'à ouvrir une véritable délibération. La méthode n'est pas sans rappeler un des principes énoncés plus haut : une bonne démocratie est une démocratie « contrainte », dans laquelle les citoyens n'ont pas trop le pouvoir de changer les choses.

Pour comprendre les origines de cette vision de la démocratie, il faut revenir aux questions que se posaient les intellectuels entre les deux guerres mondiales. Le concept de démocratie populaire est-il réaliste dans un monde vaste et aussi complexe qu'est la société industrielle ? La participation du peuple est-elle vraiment réaliste ? Existe-t-il une opinion publique ? Pour Walter Lippmann, l'élargissement progressif de l'environnement à l'ère industrielle conduit nécessairement à une crise de la démocratie. Les réalités sociales sont trop complexes et les citoyens trop ignorants. Masse statique, amorphe et hétérogène inadaptée à un nouvel environnement mobile, imprévisible et mondialisé, ils ne peuvent pas former une opinion publique véritable. Lippmann réfléchit aux conditions pour « établir la démocratie sur des bases réalistes » face à la complexité du monde et milite pour que les citoyens délèguent les décisions collectives à des experts<sup>23</sup>. Dans son ouvrage *L'Opinion publique*, il propose de reconstruire le modèle démocratique sur une base électorale et élitiste : la souveraineté est partagée entre les représentants et une organisation indépendante d'experts, censée éclairer les décideurs. Ces experts et élites ont vocation à évaluer le problème, appliquer une solution et réviser leur évaluation en fonction des résultats de leur action. La technocratie est née.

Dans ces conditions, le problème n'est pas de contrôler les experts pour éviter qu'ils confisquent le pouvoir et la souveraineté du peuple. En effet, il n'y a pas de danger puisqu'ils sont des intellectuels critiques et éclairés ! La solution est plutôt d'assurer le consentement du peuple aux décisions de l'élite guidée

par les experts. Walter Lippmann assume alors l'idée d'une *bonne propagande*, qu'il oppose à la mauvaise propagande et qui vise à *fabriquer le consentement* du peuple. Cette expression, sans doute la plus reprise de ses écrits, suppose une propagande à échelle industrielle pour gagner l'adhésion du peuple.

En résumé, en 2020, les modalités du plan d'urgence mis en place par le gouvernement visaient à réparer les mécanismes du marché pour assurer sa continuité. Les entreprises ont été les premières bénéficiaires des aides publiques du plan d'urgence ; et la distribution s'est faite sans conditionnalité, ce qui s'est révélé peu efficace et a fini par peser sur les finances publiques. Le second volet de l'intervention publique pendant la crise sanitaire, menée par la Banque centrale européenne, a consisté à offrir une ligne de crédit d'une ampleur inégalée afin d'éviter la crise de liquidité. La gaffe de Christine Lagarde révèle les injonctions contradictoires que subit l'action publique monétaire aujourd'hui, censée à la fois protéger les marchés en restaurant la liquidité et la qualité des dettes publiques tout en restant indépendante des gouvernements. Enfin, si la question de la dette publique a été exposée dans l'espace public très vite après le début de la crise sanitaire, la façon dont le débat a été mené semble bien répondre aux principes de pratique démocratique énoncés par les pères fondateurs du néolibéralisme : gouverner avec des experts, circonscrire le débat afin de limiter la capacité citoyenne à changer l'agenda préétabli et marteler le même diagnostic afin de fabriquer le consentement. Dans les prochains chapitres, je présente les données historiques que j'ai collectées pour vérifier que ces points remarquables observés à l'occasion de la crise Covid correspondent bien à une tendance systématique, un schéma qui caractériserait l'action publique contemporaine et, si oui, depuis quand. C'est parti !