

Des plans de relance dans l'impasse

Thierry Pouch¹

Pour sortir de l'ornière à la suite de la Covid-19, États et Commission européenne ont mis en œuvre des plans de relance mis en échec par la guerre en Ukraine.

Dans l'histoire de plans de relance, l'ambition fixée par les États qui y avaient recours était de surmonter les effets d'un choc conjoncturel ou, lorsqu'une récession affectait durablement la croissance économique, de définir des leviers suffisamment puissants pour restaurer les conditions de cette croissance. L'expérience française des plans de relance depuis les années 1970 montre que l'objectif a plus ou moins été atteint et qu'elle s'est régulièrement distinguée par une dégradation du commerce extérieur de marchandises. Ces résultats, parfois mitigés, étaient subordonnés d'une part à l'état des structures économiques, dans la mesure où celles-ci devaient répondre à une stimulation de la demande à laquelle elles n'étaient pas forcément préparées, ce qui explique, dans le cas de la France, les hausses des importations, et d'autre part au degré de coordination entre les États de ces plans de relance.

L'originalité de la situation présente réside dans le fait que les plans de relance adoptés depuis 2020 émanent d'une crise sanitaire qui, dès les premiers instants de sa propagation, ont conduit les gouvernements à bloquer l'activité économique par le truchement de mesures prophylactiques comme le confinement. L'origine est donc un choc exogène. Il en a résulté, par le monde, une récession d'une ampleur inédite, bien plus profonde que celle, déjà importante, de 2008, puisqu'elle a dépassé les -3 % en 2020, contre seulement -0,4 % lors de la crise économique et financière consécutive à l'éclatement de la bulle immobilière. Afin de contenir tout risque de dépression, stade suivant celui d'une récession, les gouvernements ont rapidement opté pour des plans de relance

DES MESURES
PROPHYLACTIQUES
A RÉSULTÉ UNE RÉCESSION
D'UNE AMPLEUR INÉDITE

¹ Économiste. Responsable du Service études, références et prospective, Chambres d'agriculture France, chercheur associé au Laboratoire Regards de l'Université de Reims Champagne Ardenne et membre de l'Académie d'agriculture de France.

massifs de différentes sortes qui, en l'occurrence, pourraient se résumer par le « quoi qu'il en coûte » d'Emmanuel Macron. L'autre caractéristique de ces plans de relance réside, dans le cas de l'Union européenne, dans l'impératif de mutualisation d'un plan de relance qui a atteint 750 milliards d'euros. De l'autre côté de l'Atlantique, les présidents américains Donald Trump et Joe Biden ont ouvert largement les vannes budgétaires pour relancer l'économie américaine. En réalité, ces plans de relance avaient pour finalité non seulement de soutenir une activité économique fortement contrainte par l'épidémie de covid-19, mais au-delà, de jeter les fondements d'une accélération du processus de transition vers une économie décarbonée. La combinaison du soutien relevant du conjoncturel et des financements alloués pour dynamiser l'ambition de changer de paradigme productif a eu comme principale conséquence de placer rapidement les économies sur un sentier de croissance (en 2021, la croissance de l'économie mondiale a dépassé les +6 % selon les données du Fonds monétaire international). La perception qu'en ont eue les économistes et les États était que, en dépit d'une sorte de convalescence dans laquelle se trouvaient encore les économies, le net rebond de la croissance laissait augurer des temps meilleurs. Et ce d'autant plus que, dans le cas de la zone euro, aucune perspective de restriction budgétaire, pour ramener les États dans la zone des -3 % du PIB en matière de déficit, n'était envisagée. Il n'y avait que les vagues successives de Covid-19 qui pouvaient altérer l'espoir placé dans les plans de relance, comme le montrent encore aujourd'hui les incertitudes sanitaires dans lesquelles se trouve la Chine en 2022.

ET SOUDAIN, LE FRACAS DES BOMBES

Les premiers effets des plans de relance se sont traduits par un regain d'inflation, essentiellement imputable à une dynamique de la demande mondiale qui s'est portée sur l'ensemble des matières premières. Des signes annonciateurs d'une insuffisance d'offre pour certaines d'entre elles, indissociables des contraintes pesant sur leurs conditions de production et d'acheminement sur les lieux de leur utilisation, expliquent ce retour de l'inflation. On se souvient que les banquiers centraux, prêteurs en dernier ressort mais aussi gardiens de la stabilité des prix, n'ont pas manifesté d'inquiétude particulière quant à ce sursaut inflationniste, estimant que les augmentations de prix graviteraient aux alentours des +2 % et qu'elles n'auraient aucun caractère

durable. En revanche, ils ont annoncé vouloir restreindre progressivement leurs achats de titres sur les marchés secondaires, achats qui, depuis les années de crise économique et financière, avaient pour finalité de couvrir les dépenses budgétaires des États (*Quantitative Easing*). L'inflation s'est en réalité installée sans doute durablement, interrompant quelque trente années de désinflation dans les principales économies du monde. Si elle semble encore plus ou moins maîtrisée en France à + 6 %, elle se rapproche voire franchit la barre des deux chiffres dans des pays comme les Pays-Bas (13,5 %), le Royaume-Uni (+10 %) et les États-Unis (+8 %). Elle est bien plus élevée dans des régions comme l'Afrique où elle se situe selon les pays entre +50 et +245 %, ou en Amérique latine (plus de 50 % en Argentine par exemple selon les données du FMI).

LA RUSSIE, SECOND PRODUCTEUR MONDIAL DE PÉTROLE

C'est bien dans le déclenchement de la guerre en Ukraine que se situe la source de ce retour – désormais supposé durable – de l'inflation. À commencer par la brusque flambée des prix agricoles, pourtant amorcée quelques mois auparavant sous l'effet de la reprise économique mondiale et de la désorganisation des chaînes de valeur dans le monde consécutive de la pandémie. La hausse des prix des céréales a été et est encore tout particulièrement significative depuis le 24 février², céréales dont les deux belligérants représentent à eux seuls 33 % des exportations mondiales. Les produits énergétiques et à usages industriels, dont certains d'ailleurs entrent dans la composition des intrants, s'installent eux aussi dans une dynamique haussière dans le monde depuis l'entrée des troupes russes et dès les premiers bombardements sur l'Ukraine. Cette dynamique est entretenue de surcroît par les menaces russes de rompre les approvisionnements en gaz des pays trop engagés dans le soutien accordé à l'Ukraine. Car, cela mérite d'être rappelé, la Russie est le second producteur mondial de pétrole (troisième exportateur mondial), derrière les États-Unis (pétrole de schiste) et devant l'Arabie Saoudite, et le second pour le gaz (premier exportateur mondial). Les frémissements de ralentissement économique de 2021 se sont par conséquent nettement amplifiés avec la guerre en Ukraine. Elle obscurcit l'horizon des entreprises, des ménages et des États, en perturbant singulièrement l'acte même de la décision

LES FRÉMISSEMENTS
DU RALENTISSEMENT
ÉCONOMIQUE DE 2021
SE SONT AMPLIFIÉS
AVEC LA GUERRE
EN UKRAINE

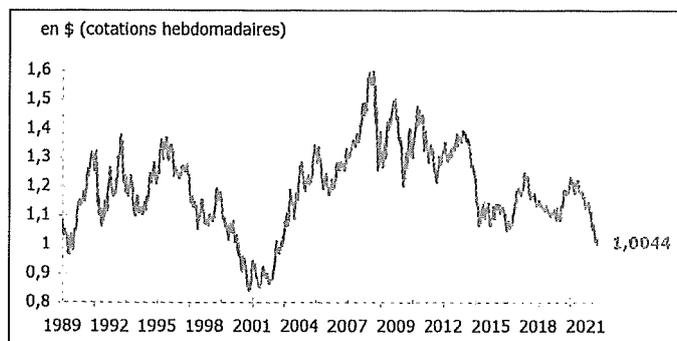
² Jour du déclenchement de la guerre en Ukraine.

économique. Il y a de surcroît la prise en compte de l'hypothèse d'une extension du conflit à d'autres régions ce qui contrecarre les perspectives de consolidation de la reprise.

UNE RELANCE AVORTÉE

C'est pourquoi les prévisions économiques, en particulier celles produites par le FMI, sont constamment révisées à la baisse depuis février. La relance des économies, tant attendue après le trou d'air de 2020, et dont l'impulsion devait être donnée par les plans de relance, s'essouffle, au point même que les prévisionnistes évoquent désormais un risque de récession. Le resserrement des politiques monétaires face à l'inflation, la Banque centrale américaine (FED) ayant la première amorcé le revirement des taux d'intérêt, qui de négatifs durant plusieurs années sont repassés en positif, l'amointrissement des marges de manœuvre budgétaire des États « rincés » par les déficits abyssaux occasionnés par les plans de relance, le choc énergétique, l'imminence d'une crise immobilière en Chine..., la liste des variables qui entravent le bon déploiement des plans de relance s'allonge. Sans oublier l'impact de la parité monétaire de l'euro face au dollar (la parité euro/dollar a été atteinte à la fin du mois d'août, passant même en deçà au début du mois de septembre³), qui alourdit le coût des importations en France notamment, et précipite le déficit commercial à des profondeurs inédites (figure 1).

Figure 1 : Cours de l'euro en dollar



Les Echos

³ Les années fastes de l'euro face au dollar (2001-2008), en tant que devise forte, attractive pour les acteurs financiers, semblent appartenir au passé, car depuis la crise économique et financière, la tendance de la parité est nettement orientée à la baisse.

Certains économistes n'en annoncent pas pour autant une crise d'une ampleur au moins égale à celle de 2008, mais penchent clairement pour une récession mondiale entre ce second semestre 2022 et l'année 2023. A l'inverse de la crise de 2008, on ne discerne pas vraiment les zones du monde qui seraient en mesure de compenser l'affaissement des économies du bloc occidental. Les pays émergents, Chine en tête – bien qu'elle ne le soit plus réellement – avaient pris le relais de la croissance mondiale, limitant en quelque sorte les dégâts. Rien de cela aujourd'hui. D'abord par le fait que l'économie chinoise dévisse, et ensuite, parce que, historiquement, toute hausse des taux d'intérêt aux États-Unis est préjudiciable aux économies émergentes. Les différentiels de taux jouent en effet en faveur de la place américaine, plus rémunératrice, au détriment des investisseurs des pays émergents.

Avec une politique monétaire moins accommodante, des marges de manœuvre budgétaires qui ont fondu, un choc énergétique qui contraint les économies européennes à déployer des leviers alternatifs, y compris en réactivant des mines de charbon, les plans de relance qui, encore une fois, n'étaient pas que destinés à soutenir les économies, mais aussi à les placer sur une trajectoire de décarbonation, sont manifestement secoués, entravés, et de plus en plus hypothéqués par les soubresauts de la géopolitique.

REGARDER AU-DELÀ DE LA CROISSANCE

Tout ce panorama conduit à opter pour un certain pessimisme quant à l'année 2023. Les gouvernements s'y préparent, notamment en puisant encore dans les caisses pour maintenir quelques boucliers énergétiques et préserver ainsi le pouvoir d'achat des ménages, faute de quoi le syndrome « gilets jaunes » pourrait sortir de son sommeil. En découle que le déficit budgétaire se situerait en France entre 5 et 6,5 % du PIB. En matière d'inflation, son reflux ne serait pas immédiat, en dépit des mesures adoptées pour la contenir. En France, la progression des salaires s'effectue sur fond de tensions sur le marché du travail et s'accompagne d'une insuffisance de gains de productivité, incitant les entreprises à reporter l'alourdissement des salaires sur les prix. De plus, l'inflation importée demeurera élevée si la parité de l'euro face au billet vert ne se redresse pas.

Ce qui vient d'être rappelé à l'instant relève en fait d'une approche conjoncturelle de l'année 2023. Il est suggéré ici de

se projeter plus en profondeur afin de prendre la mesure de la crise actuelle. Le profil des marchés des produits de base agricoles est logiquement subordonné aux fondamentaux de ces marchés et chacun pourra scruter les aléas climatiques dans les mois qui viennent pour évaluer les quantités qui pourraient être disponibles d'ici à l'été prochain. Ce profil est en réalité fondamentalement conditionné par la durée et l'intensité d'une guerre dont peu sont en mesure de maîtriser le calendrier et les modalités. Il en va par voie de conséquence de la croissance économique elle-même. Car si le rationnement énergétique se confirme, les entreprises auront à réviser à la baisse leurs plans de production et l'emploi qui y correspond. Du côté des ménages, le renchérissement, même partiel, des prix de l'énergie, pèsera sur le pouvoir d'achat, tout comme les prix des produits alimentaires. De quoi entraver une croissance économique qui était pourtant attendue en hausse.

ACCROISSEMENT DES EXPORTATIONS RUSSES

L'OCCIDENT MESURE
SON DEGRÉ DE
DÉPENDANCE ENVERS
DES NATIONS MIEUX
DOTÉES QUE LUI
EN RESSOURCES

C'est sans doute l'un des principaux enseignements de la guerre. Elle a rapidement bloqué l'efficacité de ces plans de relance, obligeant ainsi les économies occidentales, à des degrés divers, à opter pour le rationnement, ou, si l'on préfère, pour la sobriété. Il y aurait comme une invitation à voir dans ce contexte de conflit une superposition du militaire et de l'économie. L'Occident escomptait hier déployer ses atouts dans le domaine de l'immatériel, de la connaissance technologique, du numérique. Avec la guerre, il mesure son degré de dépendance envers des nations mieux dotées que lui en ressources, nations qui lui sont manifestement hostiles sur le plan géopolitique. Il peut y avoir pléthore de sanctions envers un pays contrevenant à l'ordre international qu'il entendait imposer et organiser. Mais ces sanctions apparaissent limitées, comme l'illustrent celles administrées envers Moscou depuis 2014 et surtout depuis le 24 février dernier. Rien que sur le plan énergétique, alors que l'UE essaie de limiter ses importations de pétrole et de gaz en provenance de Russie, celle-ci, par le biais des hausses des prix des produits issus des énergies fossiles, a encaissé rien moins que 158 milliards de dollars, selon le Centre de recherche sur l'énergie et le climat. Il faut dire que les embargos européens sur l'énergie en provenance de Russie, qui ont conduit à une baisse des achats, ont abouti à un accroissement des exportations russes vers la Chine, l'Inde, les Émirats arabes unis ou encore l'Égypte. Pékin est

devenu en effet le premier importateur de combustibles fossiles de la Russie, supplantant au passage l'Allemagne⁴.

Le monde bascule et l'Occident regarde ailleurs. Tel est l'enseignement d'une mondialisation qui, dans tous les registres, ne s'est pas déroulée comme les grandes puissances qui l'ont organisée au détour des années 1980 l'avaient prévue. Une mondialisation dont peu ont perçu la dimension dialectique. En invitant les pays, autrefois intégrés dans le bloc soviétique ou inféodés à lui, à rejoindre la mondialisation dite libérale, entraînant au passage dans l'aventure les pays en développement, l'Occident a participé à la formation de concurrents souvent solides. Ceux-ci ont, par surcroît, contesté progressivement ses positions économiques, commerciales, sans doute financières, et désormais politiques.

A la façon d'un Pierre Hassner qui avait, il y a quelques années, dressé un diagnostic sévère sur l'état du monde, en soulignant ce qu'il a qualifié de « revanches des passions », on peut légitimement dire que la guerre, après la pandémie, marque un point de rupture, une fin de cycle hégémonique, dont on ne perçoit pas encore totalement les issues et encore moins les funestes conséquences⁵. ■

⁴ L'Opep, en annonçant qu'elle va procéder à une réduction de sa production, contribue grandement aux tensions sur le marché du pétrole, apportant une aide précieuse à la Russie.

⁵ Pierre Hassner, *La revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Ed. Fayard, 2015.