

L'État choisit de réchauffer le climat

Anne-Laure Delatte

L'économiste Anne-Laure Delatte vient de publier *L'État droit dans le mur, Rebâtir l'action publique* (Paris, Fayard, 2023). Nous lui avons demandé d'en présenter les grandes lignes, à la fois dans une perspective historique et dans une perspective politique face aux enjeux de transformation sociale et écologique.

Quelles sont les transformations de l'action de l'État en France depuis l'après-guerre ?

On peut distinguer deux régimes d'action publique.

De 1945 à la fin des années 1970, l'État intervient pour la reconstruction de l'économie par la planification et pour la mise en place de la protection sociale avec la création de la Sécurité sociale. Il y a bien d'autres choses à dire bien sûr mais ce qui m'a intéressée dans l'ouvrage c'est le passage au second régime.

À partir de la décennie 1980 s'ouvre une transformation du régime précédent. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, l'État ne disparaît pas ; il se met au service du marché considéré comme le meilleur « alloueur des ressources » et qu'il faut faire fonctionner le mieux possible. Cependant, là encore on peut noter une évolution. Pendant les deux décennies 1980 et 1990, ce nouveau régime s'installe. Puis, après 2000, la tendance s'accélère.

Cette mise de l'État au service du marché va prendre la forme d'une aide massive aux entreprises.

Quelles sont alors ces aides et sous quelles formes se concrétisent-elles ?

On peut les répertorier en deux volets : budgétaire et monétaire.

Sur le plan budgétaire, on dispose des données figurant sous le nom de « Dépenses publiques pour les affaires économiques » ventilées suivant une nomenclature internationale la COFOG (*Classification of the Functions of Government*). Mais ces données n'en donnent que la partie visible. Elles correspondent aux subventions et aux transferts vers les entreprises. Elles représentent sur l'ensemble de la période une proportion relativement stable autour de 4,5 % du PIB. En revanche, il existe des aides publiques invisibles dans la comptabilité nationale, correspondant aux niches fiscales, aux crédits d'impôts (notamment le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, CICE), aux exonérations de cotisations sociales. Ces dépenses publiques de soutien aux entreprises se sont beaucoup accrues depuis 1995 : elles sont passées de 8 % du PIB en 1979 à 12 % en 2021 et même à 13,5 % si on y inclut les exonérations de cotisations. En moyenne sur la décennie 2010, le montant des dépenses publiques pour l'économie s'élève à 190 milliards d'euros par an, et même à 250 milliards d'euros si on considère 2020 et 2021.

Mes calculs correspondent à ceux effectués par les collègues du CLERSÉ de l'Université de Lille¹ qui communiquent le chiffre de 154 milliards d'aides aux entreprises en 2019 (avant le Covid), borne basse des aides comptabilisées par les auteurs qui ont décidé d'exclure dans leur communication les « niches fiscales déclassées », c'est-à-dire ces niches qui à force de s'être installées dans le paysage fiscal sont intégrées à la norme. Ils les intègrent néanmoins dans leur rapport. Notons donc que c'est une question de convention et que ces

¹ Clersé, « [Un capitalisme sous perfusion. Mesure, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises](#) », Université de Lille, Ires, mai 2022.

niches déclassées apparaissent bien dans le rapport de projet de loi des finances qui recensent l'ensemble des niches fiscales chaque année. Mon chiffre est donc plus élevé en moyenne mais c'est lié à un choix de communication assumé.

Après avoir indiqué les volumes des aides à l'économie, il est important d'en voir la répartition. Depuis 2010, sur les 13,5 % de PIB indiqués ci-dessus, 8,5 % du PIB sont destinés aux entreprises (notamment le CICE) ; 5 % du PIB sont destinés aux ménages, dont une partie comme allègement d'impôt pour les services ou l'emploi à domicile, en sachant que pour bénéficier d'un allègement d'impôt sur le revenu, il faut déjà payer un tel impôt.

Enfin, en rapprochant ces données des émissions carbone par secteur, j'ai réalisé que les subventions ont bénéficié surtout aux grandes entreprises dont l'activité est très carbonée. Autrement dit, l'État subventionne des activités climaticides.

Qu'en est-il sur le plan monétaire ?

Sur le plan monétaire, l'aide aux entreprises n'est pas moins déterminante. La Banque de France est indépendante de l'État (en fait, du Trésor public) depuis le traité de Maastricht, mais elle est et reste un acteur public depuis 1945. C'est ainsi qu'après-guerre, la Banque de France fut partie prenante de la planification de la reconstruction. Elle allouait des crédits aux secteurs clés en rachetant les titres sur le marché secondaire, voire directement pour certains secteurs privés prioritaires. Mais ce type d'intervention est allé en déclinant progressivement pour disparaître presque complètement à la fin de la première période évoquée auparavant, parallèlement à la disparition du « circuit du Trésor ». Ce qui m'a beaucoup surpris, c'est que cette modalité d'intervention qui avait disparu est revenue après la Seconde guerre mondiale. Elle a depuis connu une ascension spectaculaire et atteint aujourd'hui 20 % du PIB en moyenne depuis 2010 (c'est-à-dire deux fois plus que pendant la planification !).

Certes, depuis que la crise climatique s'est avérée critique, la Banque centrale européenne, a ouvert une discussion, notamment par la voix d'Isabel Schnabel, sur l'infléchissement du contenu de son portefeuille, mais les évolutions réelles sont trop lentes et la neutralité de marché n'est pas abandonnée réellement, à tel point que le portefeuille de la BCE reste en très grande majorité carboné.

Est-ce à dire que l'urgence climatique ne serait pas vraiment inscrite à l'agenda de l'État, des États ?

Il existe indéniablement une prise de conscience citoyenne de la situation. Mais la traduction en termes politiques reste très faible. Pour situer les idées, il faut comparer le budget « vert » de l'État français, qui est aujourd'hui de 37 milliards d'euros par an, aux 200 milliards annuels d'aides aux entreprises. Cela signifie que la structure de l'économie est quasiment conservée en l'état. Il y a donc un parallèle entre l'absence de sélection des entreprises « vertueuses » par rapport aux « pollueuses » dans le cadre des aides et l'absence de sélection des titres financiers admis au refinancement de la banque centrale.

Quelle appréciation porter alors sur le rapport Pisani-Ferry/Mahfouz intitulé « Les incidences économiques de l'action pour le climat » ?

Les propositions d'instaurer un impôt de 5 % sur les 10 % les plus aisés et de recourir à l'emprunt pour financer le coût de la transition vont plutôt dans le bon sens parce que la croissance économique ne sera pas au rendez-vous, contrairement à ce qu'affiche le gouvernement. Mais elles ne sont pas à la hauteur des efforts à fournir en termes

d'investissements, ni à la hauteur des deux centaines de milliards d'euros d'aides aux entreprises sans contreparties.

En fonction de l'évolution de l'action de l'État, les services publics sont-ils voués à être appauvris ?

La France reste un pays où existe encore un niveau de protection sociale et de services publics élevé si on regarde les choses ainsi (degré de socialisation de l'hôpital, de l'éducation). Mais si on regarde les choses en dynamique, une forte dégradation s'est produite et continue de se produire. Or notre contrat social était fondé sur des prélèvements élevés en contrepartie de l'amélioration progressive des services publics et de la protection sociale. Le risque de rupture de ce contrat est désormais là.

Anne-Laure Delatte, est chercheuse en économie au CNRS et rattachée à l'Université Paris Dauphine (Paris Sciences Lettres).

Propos recueillis par Esther Jeffers et Jean-Marie Harribey, 7 juin 2023².

² On pourra lire aussi d'Anne-Laure Delatte, « [Les ménages paient, les entreprises encaissent](#) », Propos recueillis par Christian Chavagneux. *Alternatives économiques*, 29 avril 2023.