



RAPPORT SUR LE **COMMERCE** ET LE **DÉVELOPPEMENT 2020**

DE LA PANDÉMIE À LA PROSPÉRITÉ POUR TOUS :
COMMENT ÉVITER UNE AUTRE DÉCENNIE PERDUE

APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT 2020

DE LA PANDÉMIE À LA PROSPÉRITÉ POUR TOUS : COMMENT
ÉVITER UNE AUTRE DÉCENNIE PERDUE

APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES
Genève, 2020

Note

© 2020, Nations Unies

La présente publication est accessible en libre accès en se conformant à la licence Creative Commons créée pour les organisations intergouvernementales, disponible à l'adresse suivante : <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui figurent sur les cartes n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La photocopie et la reproduction d'extraits sont autorisées à condition que la source soit précisément indiquée et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit envoyé au secrétariat de la CNUCED ; courriel : gdsinfo@unctad.org.

La présente publication a été revue par un service d'édition externe.

L'Aperçu général est également publié en tant que partie du *Rapport sur le commerce et le développement 2020* (UNCTAD/TDR/2020).

Publication des Nations Unies établie par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

UNCTAD/TDR/2020 (Overview)

APERÇU GÉNÉRAL

Le futur n'est plus ce qu'il était

L'économie mondiale connaît une profonde récession, alors que la pandémie n'est toujours pas sous contrôle. Il est temps d'élaborer un plan de reprise mondiale qui soit crédible, qui puisse redresser jusqu'aux pays les plus vulnérables et les rendre plus forts. Car à quoi bon chercher à revenir à la situation d'avant ? Il faut viser plus loin et agir sans délai. Déjà, l'histoire est en train de se répéter et cette fois, avec un mélange inquiétant de tragédie et de farce.

Il y a dix ans, les dirigeants des grandes puissances mondiales ont pris l'engagement de relever l'économie de la pire crise financière qu'elle ait connue depuis la Grande Dépression. Ils ont laissé entendre qu'ils étaient prêts à redéfinir l'ordre international, à la manière dont leurs prédécesseurs avaient orchestré la sortie de la guerre et de la ruine après 1945. En avril 2009, à Londres, les dirigeants des pays du Groupe des Vingt (G20) ont convenu d'un plan commun en réaction à la crise financière mondiale qui avait pris de court les gouvernants de Tokyo à Washington et de Beijing à Buenos Aires.

Le plan adopté à Londres était ambitieux, puisqu'il prévoyait de faire repartir la croissance et l'emploi, de réparer le système financier pour relancer les opérations de prêt, de renforcer la réglementation financière pour restaurer la confiance, de financer et de réformer les institutions financières internationales afin de faciliter la sortie de la crise en cours et de prévenir les crises futures, de promouvoir le commerce et l'investissement internationaux et d'abandonner le protectionnisme, et de jeter les bases d'une reprise inclusive et écologiquement viable.

Mais ce plan n'a pas abouti. Ou plutôt, il s'est davantage distingué par les manquements dont il a fait l'objet que par sa bonne application. Des milliers de milliards de dollars ont été dépensés en vue de réparer le système financier, mais les banquiers ont exprimé peu de remords pour leurs méfaits passés et les responsabilités n'ont pas vraiment été établies, que ce soit à la faveur de poursuites judiciaires ou d'une réforme de fond. De nouveaux accords de libre-échange ont vu le jour, mais sans qu'il soit reconnu que les accords précédents avaient aidé à rendre le monde plus inégal et plus fragile. L'Europe et les États Unis ont opté pour des « réformes structurelles » et des politiques de rigueur, suivant l'idée fausse que l'excès de réglementation et l'hypertrophie du secteur public seraient des obstacles à la croissance. Il en est résulté des phases successives de faible demande globale, de croissance atone et d'inégalités grandissantes se renforçant mutuellement.

Aujourd'hui, une autre crise, due à un agent pathogène microscopique qui s'était rapidement propagé dans le monde entier, met clairement en évidence les points faibles de l'économie mondiale et de sa gestion. En mars de cette année, alors que l'épidémie de COVID-19 s'élevait au rang de véritable pandémie et faisait de plus en plus de morts, les dirigeants mondiaux ont choisi de placer l'économie en coma artificiel, c'est à dire d'interrompre les interactions humaines qui définissent en grande partie l'activité commerciale, pour empêcher de nouvelles infections et soulager des systèmes de santé saturés. Ce Grand Confinement, comme le Fonds monétaire international (FMI) l'a appelé, a fait basculer l'économie mondiale dans une récession d'une ampleur jamais vue depuis les années 1930. D'importantes mesures d'aide et de soutien ont été adoptées, en particulier par les pays développés, et les membres de la communauté médicale se sont unis pour tenter de trouver un vaccin. Cependant, l'incertitude continue de régner et l'inquiétude perdure. De nouvelles vagues de contagions et de décès ne peuvent pas être exclues.

Il sera difficile d'évaluer les effets que le confinement, les mesures d'aide temporaires et le retour au travail auront eu conjointement sur l'emploi cette année. Pour l'heure, l'Organisation internationale du Travail (OIT) estime que plus de 500 millions d'emplois dans le monde ont été mis

en péril par la crise, principalement dans les pays en développement, et qu'à la réouverture des lieux de travail, de nombreux emplois subsisteront, mais certains seront perdus pour toujours ; selon elle, au moins 100 millions d'emplois auront totalement disparu d'ici à la fin de l'année. En outre, dans les pays en développement, entre 90 millions et 120 millions de personnes tomberont dans l'extrême pauvreté et, par voie de conséquence, connaîtront la faim et la malnutrition, tandis que partout les écarts de revenu se creuseront. Cela laisse présager une augmentation sensible du nombre de malades et de morts.

L'espoir d'un rebond rapide de l'activité économique grâce à une découverte scientifique, sous la forme d'un vaccin efficace et largement accessible, ne doit pas faire oublier les autres dangers anthropiques qui menacent. Si les pouvoirs publics décident prématurément d'un rééquilibrage budgétaire pour tenter de faire diminuer la dette publique et que les entreprises adoptent une stratégie agressive de réduction des coûts pour essayer de relancer les exportations, la reprise s'essouffera probablement et le risque d'une récession à double creux sera bien réel dans de nombreux pays en 2022.

Il y a particulièrement lieu de s'inquiéter pour les pays en développement, où la conjonction de la précarité des conditions de travail, du surendettement et du manque de marge d'action budgétaire et stratégique limite les possibilités de réaction à toute forme de choc, et plus encore à une crise comme celle causée par la COVID-19. La nécessité impérieuse d'augmenter les dépenses de santé alors que les recettes fiscales sont en baisse, ainsi que l'effondrement des recettes d'exportation et les paiements de la dette en souffrance ont mis les pays en développement face à un déficit de financement de 2 000 à 3 000 milliards de dollars, que la communauté internationale n'est pas parvenue à résorber jusqu'à présent. Il existe un risque très sérieux que ce déficit fasse entrer les pays en développement dans une autre décennie perdue et réduise à néant tout espoir de réaliser les ambitions du Programme de développement durable à l'horizon 2030. L'incapacité de la communauté internationale de convenir de réductions et de moratoires de la dette, l'opposition à un apport

rapide et suffisant de liquidités d'urgence, la réticence à mettre le holà à la participation de détenteurs malhonnêtes d'obligations dans les négociations sur les dettes souveraines et la présence de fonds vautours rôdant déjà sinistrement autour des économies en difficulté sont des signaux d'avertissement : il est possible que la situation se détériore, et très sérieusement.

En l'absence d'un changement radical d'orientation et d'une coordination efficace au niveau international, il sera fait pression pour revenir aussi rapidement que possible à la situation d'avant la crise et opérer un retour à la normale, comme cela a été le cas après la crise financière de 2008. Déjà, des voix appellent à une « remondialisation » fondée sur les principes du libre marché, selon l'hypothèse que seule une réactivation des flux commerciaux et financiers remettra l'économie mondiale sur la voie de la reprise et d'une croissance résiliente. Les ardents défenseurs du libre marché profitent de la désorganisation des chaînes d'approvisionnement internationales pour mettre en avant de nouvelles règles en matière de commerce et d'investissement internationaux, ainsi que de nouveaux privilèges pour les titulaires de droits de propriété intellectuelle et de technologies vitales – autant de choses qui restreindront encore la marge d'action des pays en développement. Nul doute qu'il sera ensuite demandé de réduire les dépenses publiques. Or, c'est justement parce que de tels principes ont été suivis qu'il n'y a pas eu de reprise solide après 2010 et, par voie de conséquence, que les flux commerciaux et les flux d'investissements étrangers directs étaient anémiques lorsque la pandémie a frappé.

Une reprise économique avortée ou, pire, une autre décennie perdue ne sont pas une fatalité. C'est une question de choix stratégique. Pour que la reprise économique soit inclusive, il faut que les dirigeants politiques soient disposés non seulement à continuer d'engager des dépenses publiques jusqu'à ce que le secteur privé retrouve une confiance suffisante pour investir, mais aussi à remédier aux tensions et aux fractures profondes qui avaient déjà été mises au jour par la crise financière mondiale et qui ont été ignorées et se sont aggravées au cours des dix dernières années. Cela suppose de prendre en considération

le contexte qui était observable avant la pandémie et qui constituait déjà une menace pour la santé de l'économie mondiale, notamment des inégalités marquées et persistantes, une croissance atone, des investissements faibles, une compression endémique des salaires dans les pays développés et des conditions de travail précaires dans les pays en développement. Les insuffisances des systèmes de soins et de protection sociale, et les contraintes toujours plus grandes exercées sur l'environnement, ne serait-ce qu'en raison de l'incapacité de dissocier l'activité économique mondiale des émissions de gaz à effet de serre, continuent de faire barrage à une reprise équitable.

La pandémie de COVID-19 a créé un point de rupture avec le monde d'avant et, comme d'autres pandémies mondiales, elle a soulevé des questions fondamentales sur la manière dont nos sociétés sont organisées et sur les valeurs qui structurent nos vies. Mais elle nous a aussi invité à imaginer un monde meilleur. Si nous nous engageons sur ce chemin de réflexion, nous devons prendre acte des erreurs de la dernière décennie, surtout dans les pays les plus riches. Pour que la reprise économique soit solide, la pandémie de COVID-19 ne doit pas être simplement une crise à maîtriser, elle doit être considérée comme l'occasion de repérer et de surmonter les obstacles structurels à un avenir plus prospère, plus équitable et plus résilient. Dans cette optique, l'épidémiologie comptera moins que la volonté des décideurs nationaux et internationaux de répondre des conséquences humaines de leurs décisions. Le succès ne pourra pas se limiter à savoir parer à une nouvelle crise financière et empêcher le gonflement de la dette publique. Les générations futures n'auront que faire de la hausse des cours des actions ou de l'augmentation des réserves monétaires si le vrai défi n'a pas été relevé et que, de ce fait, un nombre incalculable de vies et de moyens de subsistance ont été sacrifiés.

Ruminer le passé

La reprise économique qui a suivi la crise financière mondiale a été historiquement faible et inégale à la fois au niveau des ménages (les ménages les plus riches se sont accaparés une part disproportionnée du revenu), des entreprises (les grandes entreprises ont augmenté leur part de profits, souvent au détriment des plus petites) et des régions (en raison de l'étalement urbain). Les mesures adoptées n'ont pas tant laissé des personnes de côté que désigner des gagnants et des perdants.

Plus par défaut qu'à dessein, la politique monétaire a donné de la reprise économique, et la hausse des cours des actions et autres actifs a été choisie comme indicateur de réussite, détournant l'attention des salaires à la traîne et des inégalités toujours plus grandes. Certes, les dépenses publiques ont augmenté, mais elles ont été mises au service de programmes destinés aux grandes entreprises et aux institutions financières, et non aux travailleurs, aux propriétaires et aux communautés locales. Dès que les allègements fiscaux, les mesures de renflouement externe et la détente du crédit eurent aidé à calmer les nerfs des marchés, les appels à la rectitude budgétaire se sont faits de plus en plus pressants ; le passage rapide à l'austérité et les « réformes structurelles », souvent synonymes d'affaiblissement de la protection sociale et de maîtrise des salaires, ont réduit à néant le projet d'une stratégie de croissance tirée par la demande qui aboutirait à une progression durable des emplois et des revenus à moyen et à long terme.

Si le retrait des mesures de relance par voie budgétaire a pesé sur la croissance, la poursuite des mesures d'assouplissement quantitatif et la faiblesse des taux d'intérêt ont fait monter les prix des actifs toujours plus haut. Parallèlement, dans ce contexte de faible demande, la recherche de rente par les entreprises et leur facilité d'accès au crédit ont renforcé une culture axée sur la rentabilité financière immédiate, où le capital-investissement, la sous-traitance, les rachats d'actions et les fusions-acquisitions occupent une place de choix. Pour preuve, entre 2010 et 2019, les entreprises cotées au S&P 500 ont consacré près

d'un millier de milliards de dollars par an aux rachats d'actions et aux paiements de dividendes.

Alors que, dans les pays développés, les banques centrales ne juraient que par une politique d'assouplissement monétaire, dans les pays en développement, le durcissement des conditions financières ouvrait de nouvelles possibilités d'investissement à ceux qui pouvaient disposer de liquidités et avaient le goût du risque. Cette quête mondiale du rendement des capitaux s'est soldée, dans de nombreux pays en développement, par l'accumulation rapide de dettes publiques et privées libellées en monnaies étrangères et par l'entrée d'investisseurs non résidents, de banques étrangères et d'autres institutions financières plus opaques sur les marchés nationaux des capitaux. En outre, la présence d'un plus grand nombre d'acteurs étrangers sur les marchés des obligations et des actions ont rendu les taux de change potentiellement plus instables et les marchés financiers nationaux plus vulnérables aux variations du goût mondial pour le risque et des conditions d'accès aux liquidités.

La coexistence de bulles financières, d'une trop faible demande de biens et de services non financiers, d'un manque d'investissements et d'un retard de productivité a freiné la croissance de tous les pays. Dans les pays développés, le taux de croissance est passé de 7,9 % en 2010 à 3,5 % en 2019, alors que le taux moyen annuel a atteint seulement 5 % par an pour la période 2010-2019, alors qu'il était de 6,9 % pour la période 2001-2007 (soit 3,4 % et 4,9 % respectivement à l'exclusion de la Chine).

Le coût de la grande crise financière est difficile à évaluer. Selon les estimations de la Réserve fédérale régionale de Dallas, il se situe entre 6 000 et 14 000 milliards de dollars pour les seuls États-Unis. Depuis cette crise, les banques sont devenues plus grandes que jamais et le bien nommé « système bancaire de l'ombre » ou système bancaire parallèle a rendu les arcanes de la finance encore plus opaques. Il est difficile de savoir jusqu'où s'est élevé le niveau de risque dans le système financier au cours de la dernière décennie, mais l'augmentation sensible du nombre de prêts à effet de levier accordés aux entreprises effrayait

déjà les marchés obligataires privés avant la pandémie. On craint de plus en plus que les plans d'aide de grande ampleur qui ont été adoptés en réaction à la crise actuelle ne maintiennent en activité beaucoup de grandes entreprises normalement vouées à la faillite, alors même que des entreprises plus petites, mais viables, manquent cruellement de fonds – ce qui reviendrait une nouvelle fois à transférer des risques graves du secteur privé au secteur public.

La crise financière a creusé un gouffre dans les finances publiques, ce qui a conduit les décideurs à déclencher des cycles d'austérité sans fin avec le vain espoir que la réduction des dépenses publiques permettrait de libérer des ressources productives pour le secteur privé et de relancer la croissance. Cela explique en bonne partie l'impréparation à la pandémie de COVID 19, en particulier l'insuffisance des infrastructures de santé publique. Face au manque de moyens des services compétents, les partenariats public-privé ont été présentés comme une nouvelle source de financement responsable, sans que rien n'atteste véritablement un tel statut.

Après la crise financière, l'emploi et les revenus du travail avaient progressé très lentement, ce qui avait contribué à la mollesse de la reprise et avait encore freiné l'accroissement de la productivité. Dans de nombreux pays en développement, des taux d'intérêt élevés et des surévaluations monétaires étaient venus s'ajouter aux tensions poussant à une « désindustrialisation précoce ». Le taux mondial du chômage avait été ramené à son niveau antérieur, même s'il avait fallu une décennie entière pour obtenir ce résultat. Par contre, les ratios emploi-population, qui permettent de mieux apprécier la santé du marché du travail, n'avaient pas été rétablis avant la pandémie, ni dans les pays développés ni dans les pays en développement, au point que de nombreux travailleurs appartenant à des classes d'âge de forte activité étaient purement et simplement sortis de ce marché. Les contrats de travail précaire s'étaient considérablement développés, à la fois dans les pays du Nord et dans les pays du Sud. Et voilà qu'une nouvelle crise se présentait.

Le monde aurait pu être mieux préparé à la pandémie de COVID-19, et les principes sur lesquels se sont fondées les mesures prises en réaction à la crise financière mondiale ne sont pas étrangers à ce manque de préparation. Cela fait des années que des signaux d'alerte sont envoyés sur les fronts épidémiologique et économique.

Depuis le début des années 1990, les zoonoses constituent une menace grandissante, notamment en raison de la destruction d'habitats naturels et de leur remplacement par des sites d'élevage intensif. Des scientifiques et des experts en santé publique ont régulièrement mis en garde contre cette menace, mais les entreprises du secteur ont minimisé les risques sanitaires de la déforestation et de l'agriculture industrielle par crainte pour leur résultat net, tandis que les consommateurs, en particulier dans les pays riches, sont devenus de fervents acheteurs de viande bon marché. Rétrospectivement, les ressources financières qui auraient permis d'enrayer la propagation de zoonoses semblent bien modestes en comparaison des coûts de la crise actuelle. Une fois encore, ce sont les plus vulnérables qui sont les plus durement touchés.

Pour les économistes, le transfert du risque encouru par le secteur privé vers le grand public est un aléa moral, dont les corollaires inévitables sont la privatisation des bénéfices et la socialisation des pertes. C'est évidemment un aléa moral qui a mis le système financier mondial à genoux en 2008, lorsque les banques, par leur situation privilégiée de pourvoyeurs de crédit au secteur privé, ont créé une gigantesque bulle spéculative. L'aléa était moral en ce que les initiés savaient que la manne réservée aux membres de leur élite aurait des retombées économiques pour la société dans son ensemble. De façon tragique, cette attitude a perduré, en partie encouragée par les décisions des banques centrales et par ce qu'un observateur avisé de la dernière décennie a décrit comme une fidélité tenace à une bonne partie de l'orthodoxie d'avant la crise.

Se préparer à une autre décennie perdue

À la fin 2019, l'économie mondiale était entrée dans des eaux dangereuses. La croissance marquait le pas dans toutes les régions du monde et une contraction de l'activité était observable dans un certain nombre de pays au dernier trimestre. Pourtant, nombreux étaient ceux qui pensaient que la situation s'améliorerait en 2020, grâce à un rebond dans les grands pays émergents, et que la croissance mondiale renouerait avec son taux potentiel à long terme en 2021. À la fin février, alors que la propagation de la COVID-19 s'accélérait, les Ministres des finances des pays du G20, réunis à Riyad, restaient toutefois optimistes sur les perspectives économiques mondiales.

Avec le confinement, les économistes ont été parachutés en territoire inconnu. La situation actuelle n'est pas comparable à celle d'une économie de guerre, dans laquelle la réorientation des dépenses dans le secteur militaire donne lieu à une augmentation de la production. Elle n'est pas non plus comparable à un choc négatif de l'offre, comme l'économie mondiale peut en connaître, et où le principal enjeu pour les décideurs est de lutter contre les tensions inflationnistes. Enfin, elle n'est pas comparable à une crise financière, où le secteur bancaire est dans l'œil du cyclone. Dans une crise sanitaire mondiale, les vies passent avant les profits et il en découle une série de chocs de l'offre et de la demande, et de chocs financiers, qui se produisent simultanément et se renforcent mutuellement.

À la suite de ces chocs, l'économie mondiale devrait reculer de 4,3 % cette année et la production mondiale être inférieure de plus de 6 000 milliards de dollars (en dollars des États Unis courants) à la valeur prévue par les économistes avant le début de la propagation de la COVID-19. Cela équivaudrait à effacer du paysage économique mondial les économies brésilienne, indienne et mexicaine. Le recul d'économies nationales entraîne celui de l'économie internationale. Cette année, les baisses devraient avoisiner 20 % pour le commerce international, atteindre jusqu'à 40 % pour les flux d'investissements

étrangers directs et dépasser 100 milliards de dollars pour les envois de fonds.

C'est dans les pays développés que les baisses de la production seront les plus sensibles ; dans certains de ces pays, elles devraient s'évaluer avec un taux à deux chiffres. Cependant, c'est dans les pays en développement, dont l'économie est en grande partie informelle, qui continuent de s'en remettre au commerce de quelques produits de base ou au tourisme pour leurs entrées de devises et dont la marge d'action budgétaire et stratégique est limitée, que les dommages économiques et sociaux seront les plus sérieux. L'Amérique latine devrait être très durement touchée et voir sa production chuter de 7,6 % cette année ; dans certaines des grandes puissances économiques de la région, notamment l'Argentine et le Mexique, les baisses de la production devraient également être très importantes et peut-être s'exprimer par des taux à deux chiffres. À l'opposé, l'Asie de l'Est conservera un taux de croissance positif, mais bien moins élevé qu'en 2019. En Chine, par exemple, le taux de croissance devrait être de 1,3 %.

Les plans d'aide de grande ampleur qui ont surtout été adoptés par les pays développés et qui, selon les dernières estimations en date, représenteraient pas moins de 13 000 milliards de dollars pour les pays du G20, ont contribué à atténuer la chute de l'activité. Avec le déconfinement, une reprise devrait être observée au second semestre de l'année, à moins qu'une deuxième vague de confinements ne soit décidée. Étant donné que le volet budgétaire occupe une plus large place dans ces plans d'aide que dans les plans de sortie de la dernière crise – à raison de 4 dollars sur 10 dans les mesures d'aide adoptées par les pays développés, y compris les paiements directs aux ménages – et que les pays d'Asie de l'Est surmonteront la tempête économique mieux que prévu, le ralentissement de l'activité économique mondiale ne sera probablement pas aussi significatif que certaines prévisions l'indiquaient au début de l'année.

Même en pareil cas, le rebond se produira mécaniquement au second semestre de l'année en cours, à mesure que les pays commenceront leur déconfinement. Toutefois, cela ne marquera pas la fin des pertes d'emplois ni du surendettement. De plus, les mesures d'aide en vigueur devraient être réduites ou carrément supprimées d'ici à la fin de l'année. La grande question est donc de savoir à quoi s'attendre en 2021. Nombreux sont ceux qui espèrent une reprise en V, avec un taux de croissance de plus de 5 % l'année prochaine et un retour de l'activité économique mondiale à son niveau de 2019 à la fin 2021. Dans les circonstances actuelles, ce scénario est très optimiste. Il laisserait quand même dans son sillage une perte de revenu de 1 200 milliards de dollars et une dette considérable, en particulier dans le secteur public. Selon nos propres estimations, le rebond de l'activité se poursuivra l'année prochaine, mais les vents contraires seront plus violents et ralentiront davantage la croissance mondiale, de sorte qu'elle peinera à dépasser 4 % dans le meilleur des cas. La demande globale sera freinée par l'effet conjugué d'inégalités plus marquées, d'une insécurité accrue et d'une incertitude persistante. Dans les pays développés, les entreprises, aux bilans fragiles, auront du mal à attirer les investisseurs, tandis que la conjonction de la diminution des recettes fiscales et de l'augmentation de la dette publique – en l'absence de mesures d'appui appropriées – limiteront la marge d'action des décideurs, en particulier, mais pas seulement, dans les pays en développement.

Évidemment, toutes les prévisions pour l'année prochaine deviendront sans objet en cas de deuxième confinement généralisé. Mais même sans cela, il existe bel et bien un danger que la situation se détériore sérieusement. Par exemple, une compression prématurée des dépenses publiques entraverait les efforts déployés par le secteur privé (à la fois les entreprises et les ménages) en vue d'équilibrer ses comptes. Si les pouvoirs publics décident prématurément d'un rééquilibrage budgétaire pour tenter de faire diminuer la dette publique et que les entreprises adoptent une stratégie agressive de réduction des coûts pour essayer de relancer les exportations, la reprise s'essouffera probablement et le risque d'une récession à double creux sera bien réel dans de nombreux pays en 2022.

(Presque) tout le monde laissé de côté

Alors que les décideurs délaissent les mesures d'aide adoptées en réaction à la pandémie de COVID-19 pour se concentrer sur la reprise, l'espoir de bâtir une économie résiliente ne tient qu'à une chose : ne pas répéter la même erreur qu'au lendemain de la crise de 2008 et attendre des jours meilleurs pour procéder à des réformes. Il ne saurait y avoir de reprise si des changements ne sont pas apportés à la répartition du revenu et à la marge d'action budgétaire.

Telle qu'elle est décrite dans les manuels scolaires, la répartition du revenu est un exercice bien rodé. Les salaires sont négociés sur des marchés où chacun jouit d'un pouvoir de négociation équivalent et leurs montants sont fonction de la productivité des travailleurs. Ce n'est que dans cette acception, la plus étroite, que la répartition du revenu est « juste ». Dans le monde réel de l'hypermondialisation, des politiques d'austérité et de la crise du marché de l'emploi, les entreprises dominent les négociations salariales et les fondements théoriques de l'équité de la répartition n'ont pas cours. Néanmoins, tout creusement des inégalités résultant d'une plus grande libéralisation est justifié par l'idée que les avantages qui découleront d'une meilleure affectation des ressources, d'un renforcement du pouvoir des consommateurs de la classe moyenne et d'un accroissement des recettes publiques finiront par être largement suffisants pour atteindre ceux qui sont au bas de l'échelle.

Une telle idée part de postulats incertains, notamment celui du plein emploi partout et en tout temps. De plus, elle repose sur un raisonnement erroné. Ce sont les décideurs et les politiques, et non la concurrence loyale, qui déterminent le déroulement des processus d'ajustement. Les règles du jeu ne sont pas équitables. Ces dernières décennies, une mobilité accrue des capitaux et de la production au niveau mondial, ainsi que de l'investissement qui l'accompagne ont consolidé le pouvoir de négociation du capital, au détriment de celui du travail. Il en est résulté une augmentation constante de la part des profits dans le revenu national, qui a commencé bien avant la crise financière mondiale et s'est poursuivie après celle-ci. Au cours des dix dernières années, la part des

profits a crû dans tous les pays du G20, à trois exceptions près. Si les forces qui concouraient à la compression des salaires avant la pandémie de COVID-19 perdurent, il est probable que la part du travail continuera de s'amenuiser dans de nombreux pays dans les prochaines années et que les inégalités s'en trouveront plus marquées. Aux États-Unis, après cinquante ans de baisse, la part des revenus du travail est maintenant revenue à son niveau des années 1950. Si la tendance actuelle se maintient, d'ici dix ans, elle sera ramenée à son niveau de 1930, lorsque l'économie était au bord de l'abîme.

Il est simpliste de blâmer les robots voleurs d'emplois et, plus généralement, le progrès technologique, pour les inégalités. Au moins deux autres facteurs, qui dépendent de choix politiques, ont joué des rôles déterminants. Le premier est l'hypermondialisation. Des études ont montré que la libéralisation du commerce et de l'investissement a freiné la hausse des salaires dans les pays développés et les pays en développement, en stimulant la concurrence à l'exportation et en encourageant la réduction des coûts, au détriment de l'investissement à long terme. L'existence de millions de travailleurs migrants sans véritable protection sociale tire également les salaires vers le bas. Le second facteur est l'affaiblissement généralisé des institutions du marché du travail que sont notamment la syndicalisation, le salaire minimum et la législation sur la protection de l'emploi dans la plupart des pays développés et dans de nombreux pays en développement.

Selon les données disponibles, les inégalités ont aussi une cause plus profonde, à savoir la scission de nombreuses économies en deux groupes dissemblables : l'un composé d'un grand nombre d'emplois peu rémunérateurs dans des secteurs peu productifs, l'autre constitué d'un petit nombre d'emplois très rémunérateurs dans des secteurs très productifs. Ce phénomène est fréquent dans les pays en développement qui s'efforcent depuis longtemps de transférer les ressources de l'agriculture vers l'industrie manufacturière. Cependant, ce dualisme du XXI^e siècle est tout nouveau pour les pays développés ou en développement qui se caractérisent simultanément par la création d'emplois dans le secteur des services et par une baisse des salaires

et une diminution de la productivité. L'industrie manufacturière et le secteur des services à forte rémunération créent relativement peu d'emplois, et les emplois peu rémunérateurs et peu productifs, qui sont de plus en plus nombreux, ne compensent pas cette perte de revenu. Cela pèse sur la croissance globale de l'économie et de la productivité. Dans la plupart des pays du G20, y compris les États-Unis et tous les pays du groupe BRICS, la productivité a ralenti après la crise financière mondiale, jusqu'à être plus faible en 2019 qu'en 2009 dans certains cas. Aux États Unis, elle a progressé de 17 % pendant la décennie 1999-2009, mais seulement de 12,5 % au cours de la décennie qui a suivi. En Chine, la croissance de la productivité est passée du taux spectaculaire de 162 % en 1999-2009 à celui de 99 % pendant la dernière décennie. Conjugée à la financiarisation et au pouvoir accru des entreprises, cette scission de l'économie est source d'instabilité en ce qu'elle entraîne les pays dans une spirale de ralentissement de la demande globale et de fragilisation financière.

Pour que la reprise soit durable, il faut que les salaires augmentent plus rapidement, y compris pour les emplois peu rémunérateurs, de manière à relancer la productivité et l'emploi. La compression des salaires et l'affaiblissement persistant des règles du marché du travail ne feront qu'aggraver la situation économique mondiale.

Le temps est compté et la marge d'action est réduite

Alors que les capitaux sans attache freinent l'investissement productif et que le pouvoir d'extraction des entreprises entraîne une polarisation économique, il n'est pas surprenant que nous soyons entrés dans une ère d'angoisse profonde et de colère croissante. Tandis que le contrat social s'effrite, les gouvernements et les ménages se tournent vers l'endettement pour sortir la tête de l'eau et pour préserver des communautés fracturées. Pourtant, l'endettement est tout autant un dissolvant qu'un liant. La menace d'un effondrement économique plane sur les pays qui en sont dépendants. L'angoisse se transforme en appréhension lorsque la logique de l'extraction s'étend de la sphère

sociale au monde naturel ; si les familles et les entreprises ont une chance de sortir de leur insolvabilité, il n'y a pas de redressement possible pour une planète au bord de la faillite environnementale. Toutes les solutions passent par un accroissement progressif des investissements publics à long terme et par leur planification stratégique.

Le tournant de l'austérité pris après 2008 reposait sur la croyance, fortement ancrée dans la pensée économique classique, que les crises sont exceptionnelles. En temps normal, les marchés, qui sont libres et flexibles, parviennent à maintenir l'économie à son niveau optimal ou à un niveau qui en est proche, seule une intervention minimale des pouvoirs publics étant nécessaire. Les distorsions et l'anormalité sont le résultat de l'ingérence des gouvernements. D'où la réticence ou le refus de remédier activement à la destruction des capacités productives constatée pendant les crises et les récessions, ou d'atténuer les distorsions produites par les marchés des capitaux, qui dissuadent d'investir à long terme dans les capacités productives. Tout comme la suppression, au nom de l'efficacité, des structures permanentes et contracycliques de protection sociale, ces postulats ont affaibli les capacités des décideurs non seulement de prévenir toute crise dans l'économie réelle, mais aussi – actuellement – de mieux faire face aux crises sanitaires.

On sous-estime généralement à la fois les coûts induits par les politiques de rigueur et les avantages pouvant découler d'une politique budgétaire expansionniste, sous prétexte de préserver la notion de « crédibilité financière » chère aux marchés. Les conditions d'emprunt dont sont assortis les programmes du FMI ont tendance à reproduire ce parti pris restrictif.

L'austérité entraîne toujours une contraction de la croissance et, en l'absence d'un excédent suffisant des comptes courants, plonge le secteur privé dans l'endettement. Inversement, une relance peut être auto-entretenu et produire plus facilement et plus rapidement les résultats budgétaires que les tenants de l'austérité appellent de leurs vœux. La rigueur budgétaire ne garantit pas à un pays que sa dette

publique est viable. En effet, en particulier dans les pays les plus faibles, le déficit budgétaire est souvent dû à la politique publique de contraction du secteur privé, qui entraîne une baisse des recettes fiscales et une hausse du chômage. L'austérité n'a pas non plus garanti à ses partisans un accès fiable aux marchés des capitaux. Parmi les pays du G20, l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, l'Inde et le Mexique ont tous adopté des mesures d'austérité au cours des dernières années mais ils ont actuellement du mal à trouver des sources fiables de financement. Dans la zone euro, l'intervention tardive de la BCE a démontré une fois de plus que ce n'est pas la rigueur budgétaire, mais les liquidités de la Banque centrale qui peuvent rassurer les marchés, l'inflation n'étant depuis longtemps plus crainte mais favorisée.

La marge d'action budgétaire ne sert pas à accumuler des fonds pour les coups durs, ce qui a peu d'intérêt au niveau macroéconomique, mais à avoir accès à des ressources financières – recettes fiscales et dette – qui dépendent non seulement de l'histoire et de la politique, mais aussi de l'économie. La crise de la COVID-19 l'a abondamment démontré. Les banques centrales, au lieu de défendre tout simplement la notion d'indépendance qui préserve le statu quo, devraient, parallèlement à leur fonction de prêteur de dernier ressort, s'engager dans une gestion plus active du système de crédit qui protège la marge d'action budgétaire nationale, au lieu de la restreindre. À cette fin, elles devront sans aucun doute collaborer plus étroitement avec d'autres acteurs de l'élaboration de la politique économique. Parfois, en particulier dans le cas des pays en développement, dont la marge d'action budgétaire est restreinte par des facteurs extérieurs, des mesures internationales doivent être mises en place afin de renforcer ou de remplacer l'action des autorités monétaires nationales. La riposte du système multilatéral face au choc de la COVID-19 a jusqu'à présent mis en lumière de graves lacunes dans ce domaine.

La réponse à la question de savoir si la crise actuelle rapprochera le système mis en place à la fin de la Seconde Guerre mondiale de l'implosion ou ouvrira un nouveau chapitre de la coopération internationale sera sans aucun doute étroitement liée à l'évolution des

courants politiques dans les grandes puissances économiques. Il semble en tout cas certain que pour éviter un scénario de fin du monde, il faudra envisager un avenir différent tout en faisant face à la crise actuelle, dans toutes ses dimensions. C'est la même tâche qui attendait les architectes initiaux du multilatéralisme et compte tenu de l'ampleur et de la gravité de la crise actuelle de la COVID-19, il n'est pas déraisonnable de demander aux dirigeants actuels de regarder plus attentivement leurs prédécesseurs de 1945.

Un anniversaire déprimant

Le 24 juin 1945, après deux mois de délibérations, plus de 800 représentants originaires de 50 pays se sont réunis au Herbst Theatre à San Francisco pour approuver la création des Nations Unies, dont la Charte reste l'une des grandes réalisations du XX^e siècle, voir des siècles écoulés, et dont le but, énoncé clairement dans les premiers paragraphes, était d'harmoniser les efforts déployés par les nations vers des fins communes grâce à l'instauration de relations amicales, au respect, à la justice et à la coopération.

Au cours de ses 75 ans d'existence, l'Organisation des Nations Unies a accueilli de nouveaux membres et étoffé son mandat par la création d'une famille – pas toujours heureuse – d'institutions et d'organismes chargés de promouvoir les vertus de la coopération internationale. Le temps a néanmoins mis à mal le projet multilatéral. Il est courant de parler de crise même si la nécessité de trouver des solutions mondiales à des problèmes mondiaux est devenue plus urgente que jamais. Pressions morales, compétences techniques et mesures instaurant la confiance se sont conjuguées pour devenir les principaux moyens de faire progresser le multilatéralisme, mais dans un monde composé d'États inégaux, les actions et l'attitude des plus puissants sont déterminantes pour que la coopération internationale ait une chance de fonctionner.

Certes, ces actions n'avaient pas contribué au bon fonctionnement de la Société des Nations, mais en 1945, les États-Unis étaient en mesure,

sur le plan économique et politique, d'assumer un rôle hégémonique. Ils étaient aussi armés d'une vision idéologique qui n'était ni attachée à une notion très idéologique du libre échange ni profondément ancrée dans les valeurs d'un passé colonial. En outre, ils avaient déjà coupé les ailes de leur propre classe financière, dompté le pouvoir de leurs entreprises et forgé de nouvelles relations avec les pays voisins.

Dès le départ, les fondations intellectuelles du New Deal reposaient sur deux idées fondamentales. Roosevelt a défini l'interdépendance, qui était la première idée, comme la « dépendance mutuelle des personnes, des entreprises, des industries, des villages, des villes, des États et des nations ». Cette notion était proche de la seconde grande idée fondamentale qui sous-tendait le New Deal, à savoir la justice sociale, et de la responsabilité mutuelle des nations. À Bretton Woods, Roosevelt a dit clairement que ces idées étaient suffisamment mûres pour être appliquées au niveau international :

Les maladies économiques sont fortement transmissibles. Il s'ensuit que la santé économique d'un pays est une question qui importe à tous ses voisins, proches ou lointains. Ce n'est que grâce à une économie mondiale dynamique et à la croissance robuste que le niveau de vie de chaque nation peut s'améliorer et permettre ainsi la pleine réalisation de nos espoirs pour l'avenir.

L'année suivante, à San Francisco, le lien entre l'interdépendance économique, la paix internationale et la justice sociale est devenu le fondement des Nations Unies.

Dans la pratique, au cours des trois décennies qui ont suivi la réunion de San Francisco, le multilatéralisme n'a pas été à la hauteur des idéaux du New Deal. Le capitalisme administré a coexisté avec une fracture technologique persistante et grandissante entre le Nord et le Sud, des dépenses militaires ruineuses engagées en raison des tensions liées à la division entre l'Est et l'Ouest et prenant la forme de guerres par procuration qui ont mis à mal les perspectives économiques de

nombreux pays, auxquelles s'ajoutent des pratiques colonialistes et des préjudices raciaux enracinés, des relations commerciales inégales qui ont entravé la diversification économique dans beaucoup de pays et une croissance à forte intensité de carbone ne se souciant pas du coût environnemental.

L'idée que le dollar garantisse la stabilité financière a été source de tension à la conférence de Bretton Woods car les États créanciers seraient privilégiés et l'on compterait sur la Réserve fédérale des États-Unis pour satisfaire les besoins financiers d'une économie mondiale en expansion, tandis que les flux de capitaux et les taux de change étaient strictement réglementés. Le dollar joue de plus en plus ce rôle depuis le début des années 1970, mais dans un environnement financier international beaucoup plus instable où les capitaux privés, d'un montant considérable, sont prédominants et les mesures de la Fed ont des retombées plus importantes, en particulier dans les pays en développement.

Malgré leurs lacunes, les principes fondamentaux de Bretton Woods ont offert un cadre général pour parvenir à une forme de développement économique plus équilibrée dans un monde interdépendant et ont permis à une nouvelle génération de dirigeants des pays du Sud de s'affranchir du colonialisme et de lutter pour un ordre économique international plus inclusif. Les destructions économiques et les crises de la dette des années 1970 et du début des années 1980 ont mis fin à ces efforts. Au cours des quarante dernières années, l'interdépendance a laissé la place à l'hypermondialisation comme la raison d'être des relations internationales, dans laquelle le pouvoir territorial des États forts est devenu imbriqué dans le pouvoir extraterritorial des capitaux sans attache. Du point de vue des moins puissants, le paysage actuel ressemble plus à une jungle mercantiliste qu'à une plaine ouverte dans laquelle les relations amicales, le respect, la justice et la coopération peuvent prospérer. Le multilatéralisme s'est efforcé de s'adapter et les réformes, bien que régulièrement promises, ont rencontré la résistance des acteurs les plus puissants.

Dans *La richesse des nations*, Smith avait fustigé le jeu mercantiliste, dont l'essence était de s'emparer du pouvoir de l'État. Il serait triste de constater que cette menace pour le bien-être persiste au XXI^e siècle et serait très surpris de voir que ce jeu a désormais pris l'apparence du libre-échange, en s'affublant de son nom. Cette confusion s'explique en partie par la façon dont les grandes banques et les entreprises multinationales se sont appropriées l'expression « libre-échange » pour préconiser une « intégration plus profonde » qui justifie les efforts visant à réécrire les règles de normalisation et de protection de la propriété intellectuelle et à restreindre le pouvoir réglementaire et la marge d'action dont disposent les gouvernements démocratiquement élus. Tous ces éléments et d'autres encore ont été codifiés dans des accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux qui excluent les juridictions nationales du règlement des différends.

Les dommages économiques causés par la manipulation des règles du jeu ne sont pas le seul problème. La concentration du pouvoir économique est politiquement corrosive. Les constitutions nationales enjoignent le législateur d'adopter et de faire appliquer les mêmes règles pour tous, aussi bien dans les entreprises qu'en dehors. La réponse à la crise financière mondiale semble démontrer le contraire : les banques ont été sauvées et l'austérité s'est abattue sur les emplois, les salaires et les services publics pendant que les détenteurs d'actifs financiers s'enrichissaient à nouveau grâce à la reprise. La confiance dans les structures conçues pour arrêter les orientations prioritaires, gérer les arbitrages et concilier les intérêts divergents diminue lorsque les relations politiques et économiques favorisent un groupe par rapport à un autre.

Toujours est-il que 2015 a été une bonne année pour la communauté internationale. En septembre, l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé à l'unanimité un programme ambitieux de transformations et, un peu plus de deux mois après, un programme global de lutte contre les changements climatiques a été adopté à Paris. Toutefois, comme les règles de l'hypermondialisation étaient encore solidement en place et cela jusqu'à ce que survienne la crise actuelle, les deux programmes

faisaient face à des vents contraires et étaient déjà considérés par certains comme ayant démâté.

La grande issue, première partie : faire preuve d'audace

La crise de la COVID-19 ajoute de nouvelles menaces et aggrave les fissures qui existaient dans un monde déjà angoissé. Les dommages seront considérables, en particulier dans les pays en développement dont la marge d'action budgétaire est comprimée sous le poids d'une montagne de dettes non viables, dont la politique monétaire est soumise à des restrictions extérieures et où l'économie informelle est incapable de se relever d'elle-même. Il est clair que la crise a détruit les mythes qui entouraient les politiques, mais elle a aussi ouvert de nouveaux horizons. Le *Financial Times* a exposé les enjeux actuels en préconisant d'adopter des réformes radicales qui vont à l'encontre des orientations suivies au cours des quarante dernières années :

Les gouvernements devront accepter de jouer un rôle plus actif dans l'économie. Ils doivent considérer les services publics comme des investissements et non comme des passifs et chercher les moyens d'accroître la sécurité de l'emploi. La redistribution sera de nouveau à l'ordre du jour ; les privilèges des personnes âgées et des riches seront remis en cause. Des mesures encore récemment jugées excentriques, telles que la garantie d'un revenu de base et l'imposition de la fortune, devront faire partie de la solution.

La première chose à faire est de ne pas répéter les erreurs commises après la précédente crise. Il faut donc conserver une politique macroéconomique expansionniste, en trouvant un bon équilibre entre politique monétaire et politique budgétaire jusqu'à ce que le secteur privé retrouve la confiance nécessaire pour engager des dépenses et, en particulier, pour renouer fortement avec l'investissement. Afin d'éviter qu'une nouvelle décennie soit perdue, les gouvernements, en particulier

ceux des pays développés, devront maintenir un déficit pendant les années qui viennent.

L'engagement en faveur du plein emploi dans les pays développés et la réduction ciblée de l'emploi informel dans les pays en développement devraient être les critères à l'aune desquels mesurer l'ambition et le succès des politiques. Une forte poussée de l'investissement public sera nécessaire, de même que diverses dispositions d'accompagnement visant à compléter les mesures expansionnistes, notamment grâce à des garanties en matière d'emploi et à des programmes de travaux publics. Il va sans dire que de telles mesures doivent s'inscrire dans l'optique d'une croissance à faible intensité de carbone.

Depuis la dernière crise, les banques centrales ont arrêté de se préoccuper uniquement de l'inflation pour éteindre un grand nombre d'incendies. Elles ont continué sur la même voie face à la crise actuelle en prêtant directement au secteur privé. La gestion des crédits devra aussi être plus nuancée ; afin de favoriser la reprise, chaque fois que possible, il faudrait faire en sorte que le taux d'intérêt réel soit encore plus négatif, entraînant une annulation partielle du principal de la dette et incitant ainsi les entreprises, les particuliers et les pouvoirs publics à emprunter et à dépenser. Les banques centrales devront aussi réaffirmer leur pouvoir en tant qu'autorité de réglementation, y compris auprès du système bancaire parallèle, pour en finir avec les cycles d'expansion-récession du crédit et élargir l'horizon des risques financiers pour prendre en compte les menaces extérieures au système financier lui-même comme les changements climatiques.

Toutefois, une bonne politique macroéconomique ne suffira pas à améliorer la reprise. Les gouvernements ont brisé des tabous politiques importants – la dette en Allemagne, par exemple, mais aussi un assouplissement quantitatif relatif dans certains pays émergents – pour que tout continue de fonctionner pendant le confinement. Ils ne devront pas changer d'attitude pendant les phases de reprise et de reconstruction. Pour augmenter les gains de productivité, il faudra mettre en place diverses mesures de politique industrielle et d'innovation, notamment

des projets plus concertés ; les efforts déployés pour mettre au point un vaccin contre la COVID-19 montrent que la coopération internationale peut être très rémunératrice. Cependant, les politiques de revenu qui subordonnent plus étroitement les salaires à la productivité et visent en particulier à donner un coup de pouce aux faibles revenus, ainsi que les politiques qui encouragent la mobilité sur le marché du travail, peuvent aussi être conçues pour stimuler la productivité. Une fois encore, il n'est guère nécessaire d'expliquer pourquoi la lutte contre les changements climatiques doit être une composante intrinsèque de telles mesures.

Les règles commerciales intrusives, promues au nom d'une « intégration profonde », sont une menace pour la reprise. L'adoption à l'OMC et dans les accords de libre-échange d'une « clause de paix » temporaire sur les mesures publiques relatives à la pandémie aiderait les pays à prendre et à appliquer rapidement des mesures d'urgence pour surmonter les obstacles liés à la propriété intellectuelle, aux données et à l'information. L'application, dans toutes les enceintes pertinentes, de dispositions relatives au statu quo en ce qui concerne les réclamations déposées contre les mesures publiques mises en œuvres face à la COVID-19 aiderait à créer la marge d'action voulue pour soutenir les efforts de reprise. Les affaires de règlement de différends opposant des entreprises multinationales à des gouvernements dans le cadre d'accords internationaux d'investissement doivent également faire l'objet d'un moratoire immédiat et toutes les réclamations liées à la COVID-19 d'une restriction permanente. De nouvelles questions, telles que les règles numériques en cours de négociation par un groupe de pays au titre de l'initiative de la déclaration commune, ne devraient pas être traitées au niveau multilatéral jusqu'à ce que leurs incidences sur le développement soient examinées de manière approfondie dans les instances indépendantes compétentes telles que la CNUCED et qu'un consensus soit trouvé.

La conclusion du Programme de Doha pour le développement serait un moyen de rétablir la confiance dans le système commercial, l'engagement en faveur du traitement spécial et différencié étant une condition préalable à l'obtention d'un résultat équitable. Qui plus est, la crise de la COVID-19 a souligné la nécessité d'avoir des systèmes

de production plus résilients et un degré d'« autonomie stratégique » dans la division internationale du travail, ce qui n'est possible que si les pays possèdent une marge d'action suffisante pour diversifier leur économie et accroître la valeur ajoutée intérieure.

Compte tenu des graves tensions qui entravent le bon fonctionnement du système commercial international, il serait opportun de mettre sur pied une commission indépendante qui examinerait si le bilan des vingt-cinq ans de négociations menées à l'OMC est conforme aux principes de l'Accord de Marrakech. Le préambule de l'Accord, qui a jeté les bases de la création de l'OMC en 1995, montre de manière indubitable que le pacte conclu n'a pas encore été respecté. Il évoque « la réalisation du plein emploi » et « d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective », ainsi que l'importance d'un « développement durable » compatible avec différents niveaux de développement. Il est temps de se demander si les résultats obtenus sont à la hauteur de ces idéaux.

L'élargissement de la base d'imposition est une condition nécessaire à l'accroissement de la marge d'action budgétaire. Les mesures qui entraînent une hausse effective des salaires font automatiquement augmenter les recettes fiscales ; même une faible hausse des salaires et une modification mineure des tranches d'imposition des sociétés peuvent produire des recettes supplémentaires notables, pas seulement dans les pays avancés. Étant donné que la crise est à l'origine d'une aggravation des inégalités, le bien-fondé d'un impôt sur la fortune semble irréfutable. Cependant, le moment choisi pour modifier le code fiscal sera important et devrait tenir compte de la situation locale. Il faudra revoir également d'autres impôts et subventions, notamment les milliers de milliards de dollars de subventions aux combustibles fossiles et à l'agriculture industrielle. Les pays en développement, en particulier, auront besoin d'une aide internationale concertée pour parvenir à accroître leur marge d'action budgétaire.

À court terme, l'option la plus facile et du moins la plus simple pour soulager la balance des paiements est de procéder à une allocation

importante de droits de tirage spéciaux (DTS) ; la CNUCED a proposé un montant se situant entre 1 000 et 3 000 milliards de dollars selon que les révisions décidées visent ou non également à faciliter un accord politique. En outre, un moratoire sur le remboursement de la dette et un allègement de la dette à court terme sont indispensables pour éviter que les crises de liquidités ne donnent lieu à des crises de solvabilité en série. L'initiative de suspension du paiement de la dette (DSSI) lancée par le G20, qui est en cours, donne une bouffée d'oxygène à plus de 40 pays parmi les 73 pays admissibles qui en ont déjà bénéficié, mais c'est probablement trop peu et trop tard.

D'autres mesures seront nécessaires pour attirer des créanciers privés ainsi que des créanciers multilatéraux, pour élargir le champ de ces initiatives au bénéfice d'un plus grand nombre de pays qui en ont besoin, à leur demande, et pour étendre leur durée, ainsi que pour passer d'un moratoire sur la dette à un allègement de la dette si nécessaire. Compte tenu de la grande influence des agences de notation privées et du rôle décisif que celles-ci jouent en facilitant ou en entravant l'adoption d'un moratoire sur la dette et d'un allègement de la dette, le temps est venu de s'efforcer de mettre en place un organisme de notation contrôlé par les autorités publiques.

L'augmentation des liquidités internationales ne sera que partiellement efficace si les marchés internationaux des capitaux ne sont pas réglementés. L'instabilité des flux internationaux de capitaux provoque des cycles qui aggravent la fragilité financière des pays d'accueil, surtout des pays en développement. Les mesures de protection, y compris le contrôle des capitaux, devront être adaptées à la situation de chaque pays, déterminée par la nature et le degré d'ouverture financière et par la structure institutionnelle de son système financier. Pour accroître l'efficacité de ces mesures nationales, la gestion du compte de capital ne devrait pas entrer dans le champ des accords d'investissement et de commerce régionaux et bilatéraux. En outre, le contrôle des capitaux sera bien plus efficace si les flux sont contrôlés au départ et à l'arrivée, c'est-à-dire par le pays d'origine et par le pays d'accueil.

La grande issue, deuxième partie : réformer l'architecture mondiale

Les mesures visant à soulager et à relancer l'économie prévoient des réformes plus profondes de l'architecture multilatérale qui seront nécessaires pour entretenir la reprise et renforcer la résilience.

Contenir le pouvoir des entreprises est une condition préalable à une reprise de meilleure qualité. L'adoption de mesures antitrust est désormais largement au centre des préoccupations nationales et régionales. Toutefois, l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives que l'Assemblée générale a adopté en 1980 devrait être renforcé et appliqué grâce à l'appui d'une institution appropriée comme une autorité mondiale de la concurrence. D'autres mesures, rendues plus urgentes par la crise actuelle, qui portent sur le gonflement des prix, l'exploitation abusive de brevets et d'autres pratiques anticoncurrentielles des géants pharmaceutiques et des plateformes numériques, doivent être adoptées pour s'assurer que la reprise sera à la fois juste et résiliente.

La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales des entreprises et d'autres formes de flux financiers illicites peut permettre à la fois d'accroître la marge d'action budgétaire et de remédier aux inégalités. Selon des estimations récentes, les pertes de recettes causées par les seuls flux financiers illicites répondant à des motifs fiscaux se situent entre 49 milliards et 193 milliards de dollars, ce qui représente 2,3% du PIB combiné, respectivement, de l'Amérique Latine et des Caraïbes et de l'Afrique. Les efforts multilatéraux visant à réformer le régime international d'imposition des entreprises ont besoin d'être revitalisés : il faut commencer par s'attaquer de manière beaucoup plus concertée aux paradis fiscaux des pays du Nord, avant de mettre en place un registre mondial des actifs permettant d'imposer les grandes fortunes et d'aller vers un système fiscal unitaire qui considère que les bénéfices des entreprises internationales sont produits collectivement au niveau du groupe.

Un financement durable exige le recours à des solutions dynamiques de financement public. Au niveau international, il s'agit d'accroître les capacités de prêt des banques multilatérales de développement. Les nouveaux prêts pourraient provenir non seulement de la réaffectation de subventions actuellement allouées à des activités préjudiciables à l'environnement – par exemple, les combustibles fossiles ou l'agriculture industrielle – aux capitaux propres de ces institutions, mais aussi de sources plus innovantes telles qu'une taxe sur les transactions financières. Ils pourraient également être complétés par des emprunts sur les marchés internationaux des capitaux, pour lesquels les règles de sobriété financière seraient quelque peu assouplies. En échange, ces institutions devraient revoir leurs conditionnalités dans l'optique d'un développement plus durable et inclusif.

Aux niveaux national et régional, les banques publiques et les banques de développement ont également besoin d'un soutien accru, dans le cadre duquel les gouvernements souscrivent sans réserve à leur mandat et les autorisent à prêter même si les grandes agences de notation mondiales ne leur délivrent pas un triple A. Le double jeu des agences de notation, qui sont juges et parties sur les marchés, doit être revu et corrigé compte tenu de son impact sur la capacité des banques de lever des fonds pour accorder de nouveaux prêts.

Un plan Marshall en faveur d'un redressement sanitaire mondial pourrait proposer un cadre plus spécifique pour renforcer la résilience. Il devrait néanmoins prendre son nom au sérieux. En premier lieu, il devrait être généreux. Si les pays donateurs atteignaient l'objectif d'allouer 0,7% de leur revenu national à l'aide publique au développement (APD) pendant les deux prochaines années, leurs engagements dépasseraient leur montant actuel de quelque 380 milliards de dollars. Un montant supplémentaire de 220 milliards de dollars, mobilisés par le réseau des institutions multilatérales et régionales de financement, viendrait compléter un plan global d'aide de 600 milliards de dollars sur les dix-huit à vingt prochains mois. Ces ressources devraient être distribuées principalement sous forme de dons, mais aussi dans une moindre mesure sous forme de prêts à taux zéro, la répartition précise étant fonction de l'évolution du

plan d'urgence. Enfin, compte tenu du caractère multidimensionnel de la reprise, un organisme spécialisé, comme dans le cas du plan Marshall, réunirait du personnel provenant des organismes en place ainsi que du secteur privé, bénéficiant ainsi dès le départ de compétences et d'une coordination au niveau local. Le modèle originel d'un organisme central de financement et de contrôle associé aux organismes publics nationaux via un mécanisme de coordination régionale reste celui à suivre.

Enfin, une autorité mondiale chargée de la dette souveraine qui soit indépendante des intérêts des créanciers ou des débiteurs (institutionnels ou privés) devrait être mise en place afin de remédier aux nombreuses carences dans les modalités actuelles de traitement des restructurations de la dette souveraine. La crise de la COVID-19 et les hésitations de la communauté internationale à s'entendre sur des mesures urgentes de suspension et d'allègement de la dette ont de nouveau mis en lumière la fragmentation et la complexité paralysantes des procédures en place, le pouvoir, potentiellement exorbitant, des créanciers récalcitrants de torpiller les restructurations et l'incapacité qui en résulte de résoudre les crises.

Au minimum, une telle autorité devrait établir un cadre et des principes directeurs cohérents qui permettent de suspendre automatiquement et temporairement le remboursement de la dette en cas de catastrophe reconnue, de veiller à ce que les besoins de développement à long terme, notamment l'exécution du Programme 2030, soient systématiquement pris en compte dans les évaluations de la viabilité de la dette, et de jouer le rôle d'instance indépendante conseillant les gouvernements qui le demandent. À long terme, elle devrait élaborer un plan de réforme complète des mécanismes actuels de restructuration de la dette souveraine afin de trouver un juste équilibre entre les intérêts des créanciers et ceux des débiteurs, de remédier aux failles dans lesquelles s'engouffrent les créanciers récalcitrants et de donner la priorité aux intérêts collectifs du plus grand nombre sur les gains financiers à court terme d'une minorité.

Conclusion

Malgré le cortège des destructions humaines et économiques qu'il a causées, le nouveau coronavirus donne l'occasion de changer durablement, en partie parce qu'il a mis au jour les faiblesses qui existaient bien avant sa propagation à travers la planète. La crise financière survenue il y a une dizaine d'années l'avait déjà fait mais la réponse n'a pas été à la hauteur des enjeux : cette incapacité était encore latente lorsque le virus s'est transmis de l'animal à l'homme en 2019. Certes, les problèmes se sont aggravés, mais l'environnement intellectuel est beaucoup plus dynamique et la volonté politique de les résoudre semble bien réelle. Il y a des raisons d'espérer mais sans être exagérément optimiste.

