



FINANCES ET DÉVELOPPEMENT

JUIN 2020

**Voir plus loin
que la crise p. 10**

**Menace
d'asphyxie p.16**

**Au MIT, un laboratoire
d'action contre
la pauvreté p.32**



Économie politique d'une pandémie

Table des matières



4

Les ripostes gouvernementales à la pandémie illustrent les aspects politiques difficiles de la coopération mondiale.

ÉCONOMIE POLITIQUE ET PANDÉMIE

4 L'économie politique de la politique économique

Nous devrions prêter plus d'attention aux interactions entre la politique, l'économie et les autres sphères
Jeffrey Frieden

10 Voir plus loin que la crise

Profitons de l'occasion pour construire un monde meilleur
Kristalina Georgieva

12 Le réveil de l'économie sera long et difficile

L'histoire nous montre que la COVID-19 pourrait avoir des répercussions économiques sur plusieurs décennies
Oscar Jordà, Sanjay R. Singh et Alan M. Taylor

16 Menace d'asphyxie

La pandémie de COVID-19 menace de tarir une source vitale de revenus pour les pays pauvres et les pays fragiles
Antoinette Sayeh et Ralph Chami

20 La politique de l'identité

Une identité commune au plus grand nombre peut être le socle du sentiment de destin partagé qui est au coeur des bonnes politiques
Andrés Velasco

24 Se préparer pour un monde inconnu

Nous devons oeuvrer ensemble pour résoudre les problèmes révélés par la crise
Era Dabla-Norris, Vitor Gaspar et Kalpana Kochhar

26 En quoi le monde sera-t-il différent après la COVID-19 ?

Réflexions de six éminents penseurs sur la façon dont la pandémie a changé le monde



AUSSI DANS CE NUMÉRO

37 Le diable se cache dans les détails

S'il est bien préparé, un rééquilibrage des finances publiques axé sur la fiscalité ne doit pas forcément avoir un coût politique

Era Dabla-Norris et Aleksandra Zdzienicka

40 Happés par la déferlante de la dette

Les pays en développement peuvent tirer des enseignements des précédentes crises de la dette pour gérer les difficultés de financement provoquées par la COVID-19

M. Ayhan Kose, Franziska Ohnsorge, Peter Nagle et Naotaka Sugawara

44 De l'indépendance des banques centrales

L'auteur de *Unelected Power* examine les banques centrales d'un point de vue constitutionnaliste dans un contexte d'inertie politique

Paul Tucker

48 Prendre conscience des risques systémiques

Le XXI^e siècle s'annonce ponctué de perturbations massives qui représentent de graves menaces pour la société

Ann Florini et Sunil Sharma

26

RUBRIQUES

30 Pleins feux

L'impératif de confiance

La confiance est au plus bas ; il est urgent de la rétablir

Richard Edelman

32 Paroles d'économistes

Les combattants de la pauvreté

Andreas Adriano brosse le portrait de J-PAL au sein du MIT, où Esther Duflo et Abhijit Banerjee réinventent l'économie du développement

52 En première ligne

Le miracle de Medellín

L'ancien maire **Federico Gutiérrez** analyse comment la priorité accordée à la sécurité et au développement durable a permis de bâtir une ville du XXI^e siècle

54 Notes de lecture

Deaths of Despair and the Future of Capitalism, Anne Case et Angus Deaton

Backstage: The Story Behind India's High Growth Years, Montek Singh Ahluwalia

56 Histoires d'argent

Les vedettes de l'île

Les nouveaux billets de banque d'Aruba rendent hommage à certains héros de sa faune et de sa flore

Niccole Braynen-Kimani et Melinda Weir





L'économie à un tournant

IL Y A CINQ MOIS, nous avons décidé de consacrer ce numéro à la politique économique : comment la politique influe sur l'économie, et inversement. Qui aurait pu imaginer alors qu'au lieu de traiter d'une question académique, nous assisterions en temps réel à une manifestation concrète et tragique des mécanismes de l'économie politique ? Avec son lourd tribut en vies humaines, la pandémie a déclenché le « Grand Confinement » et donné un coup d'arrêt au commerce. Les mises au chômage, les masques et la peur bouleversent notre quotidien. Si cette crise sanitaire a réorienté notre thème, la question de la politique économique reste plus que jamais d'actualité. Elle rappelle que l'action des pouvoirs publics n'est pas seulement influencée par l'analyse économique, mais également par des forces non économiques, sociales et politiques. Elle nous incite à réfléchir sur la façon dont les citoyens et l'économie s'adapteront au monde d'après la pandémie.

Ce numéro présente divers articles sous l'angle de la COVID-19. Jeff Frieden, Andrés Velasco et d'autres auteurs se penchent sur l'importance des institutions, de l'identité et de la confiance. Antoinette Sayeh examine les mesures à envisager alors que cette crise prive des millions de migrants d'un travail, entraînant une chute radicale des envois de fonds, qui constituent la plus importante source de revenus de nombreux pays pauvres. D'autres articles portent sur l'impératif de cohésion sociale et de solidarité, avec des politiques visant à protéger et soutenir les personnes les plus vulnérables, à l'heure où les emplois disparaissent et les inégalités se creusent.

Pour gérer les effets de la pandémie, une discussion de fond s'impose sur les moyens de mettre en œuvre la riposte de façon à toucher toutes les catégories de population. La politique économique façonnera dans une large mesure la résilience de la société face à la situation d'urgence et à ses lendemains.

Mais une crise de cette envergure constitue un tournant pour le monde, obligeant économistes et autres à libérer leur imagination et à envisager des idées radicales et nouvelles sur le fonctionnement du monde. Comme le relève Kristalina Georgieva dans son article, cet effort de réinvention pourrait ouvrir la voie à un monde plus vert, plus intelligent, plus connecté, plus juste et plus solidaire. Cette crise est peut-être l'occasion de remettre à zéro les fondements de notre vie sociale et économique. **FD**

GITA BHATT, rédactrice en chef



EN COUVERTURE

La politique et l'économie sont étroitement liées, et nous en observons sans cesse les effets dans notre vie quotidienne. L'illustration de John Cuneo pour notre couverture de juin 2020 symbolise la rencontre de la politique, des intérêts particuliers et de l'économie à l'heure du coronavirus.

RÉDACTRICE EN CHEF :

Gita Bhatt

ÉDITRICE EN CHEF :

Maureen Burke

RÉDACTEURS PRINCIPAUX :

Andreas Adriano
Jacqueline Deslauriers
Peter Walker

RESPONSABLE DE LA STRATÉGIE PRODUITS NUMÉRIQUES :

Rahim Kanani

RÉDACTRICE EN LIGNE :

Lijun Li

RESPONSABLE DE PRODUCTION :

Melinda Weir

CORRECTRICE :

Lucy Morales

CONSEILLERS DE LA RÉDACTION :

Bernardin Akitoby	Thomas Helbling
Celine Allard	Tommaso Mancini Griffoli
Bas Bakker	Gian Maria Milesi-Ferretti
Steven Barnett	Christian Mumssen
Nicoletta Batini	İnci Ötker
Helge Berger	Catriona Purfield
Paul Cashin	Uma Ramakrishnan
Luis Cubeddu	Abdelhak Senhadji
Alfredo Cuevas	Alison Stuart
Rupa Duttagupta	

© 2020 Fonds monétaire international. Tous droits réservés.

Pour reproduire le contenu de ce numéro de *F&D*, quelle qu'en soit la forme, veuillez remplir en ligne le formulaire accessible à www.imf.org/external/terms.htm, ou envoyer votre demande à copyright@imf.org. L'autorisation de reproduction à des fins commerciales s'obtient en ligne auprès du Copyright Clearance Center (www.copyright.com) contre paiement d'une somme modique.

Les opinions exprimées dans la revue n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique du FMI.

Abonnement, changement d'adresse et publicités :

IMF Publication Services

Finance & Development

PO Box 92780

Washington, DC, 20090, USA

Téléphone : (202) 623-7430

Télécopie : (202) 623-7201

Courriel : publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC 20090, USA.

The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

Finance & Development is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington, DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish. French edition 0430-473X



FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

FSC FPO

NOUVELLE PUBLICATION DE LA FAO



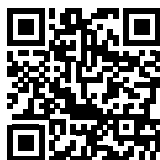
LA SITUATION DES FORÊTS DU MONDE 2020

FORÊTS, BIODIVERSITÉ ET ACTIVITÉ HUMAINE



Les forêts recouvrent à peine plus de 30 % de la superficie des terres émergées et cependant elles abritent une vaste majorité des espèces végétales et animales terrestres connues. Malheureusement, les forêts et la biodiversité qu'elles renferment demeurent menacées par la conversion en terres agricoles ou par une exploitation, pour une grande part illégale, à des niveaux non durables.

La Situation des forêts du monde 2020 récapitule les avancées qui, à ce jour, nous rapprochent des cibles et des objectifs mondiaux relatifs à la biodiversité des forêts, et analyse l'efficacité des politiques, actions et démarches en faveur de la conservation et du développement durable. Des études de cas fournissent des exemples de pratiques novatrices qui combinent conservation et utilisation durable de la biodiversité des forêts pour créer des solutions où s'équilibrent l'intérêt des populations humaines et celui de la planète.



Téléchargez la publication complète ici

MAI 2020

224 pp.

210 x 297 mm

ISBN 978-92-5-132420-2

Disponible également en anglais, arabe, chinois, espagnol et russe à l'adresse suivante : fao.org/publications

La version imprimée du rapport peut être acquise par le biais du courriel suivant : Publications-Sales@fao.org



www.fao.org/publications



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture

L'ÉCONOMIE POLITIQUE

DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Nous devrions prêter plus d'attention aux interactions entre la politique, l'économie et les autres sphères

Jeffry Frieden



La pandémie de COVID-19 illustre de façon saisissante l'articulation entre la politique, l'économie et d'autres domaines. Les spécialistes de santé publique nous alertaient depuis longtemps sur le risque de pandémie majeure et appelaient à mieux s'y préparer. Mais les gouvernants qui doivent se concentrer sur l'élection suivante hésitent à investir du temps, de l'argent et du capital politique dans une abstraction, à savoir l'éventualité d'une crise. En conséquence, quand le nouveau coronavirus est apparu, personne ou presque n'était préparé à affronter une menace de santé publique d'une telle ampleur.

Alors que la pandémie se propageait à toute vitesse dans le monde, les réalités politiques ont continué de modérer la riposte des pouvoirs publics. Certains citoyens et certains décideurs politiques ont résisté aux recommandations des experts en santé publique, espérant un assouplissement des restrictions et un retour à la normale avant que le danger n'ait disparu. Dans le même temps, certains milieux d'affaires ont fait pression pour obtenir des dérogations ainsi que des subventions considérables (renflouements) devant les aider à traverser cette passe difficile.

Au niveau international, les ripostes gouvernementales à la pandémie illustrent les aspects politiques difficiles de la coopération mondiale. Toute pandémie appelle une réponse planétaire, car les microbes se moquent des frontières. Une réaction internationale coordonnée est à l'évidence le meilleur moyen de faire face à une urgence de santé publique de cette ampleur. Pourtant, sous la pression des électeurs,

des dirigeants ont détourné les ressources d'autres pays, interdit les exportations de denrées alimentaires et de médicaments et accumulé des stocks de biens de première nécessité. Chacune de ces mesures, aussi populaire soit-elle, est prise aux dépens d'autres pays. En dernier ressort, le manque de coopération est préjudiciable à tout le monde. Des institutions internationales comme l'Organisation mondiale de la santé tentent de coordonner une riposte à la crise fondée sur la coopération des États, mais leurs efforts peuvent être vains face aux puissantes pressions politiques nationalistes (voir, par exemple, Goodman *et al.*, 2010).

Chaque gouvernement doit prendre des décisions difficiles concernant les mesures appropriées : quelles restrictions imposer et quand les lever, quelles dépenses engager et comment les financer, et quelles attentes nationales modérer pour favoriser la coopération internationale ? Ces décisions doivent tenir compte des recommandations de santé publique, des considérations économiques et des contingences politiques. De même que les mesures de politique économique pour faire face à la crise financière de 2007–08 ont varié selon les pays en fonction du contexte politico-économique local, les ripostes économiques nationales à la pandémie de COVID-19 sont toutes différentes pour des raisons d'ordre sanitaire, économique et politique.

Des enjeux politiques

La vive contestation suscitée par les mesures de politique économique destinées à contrer une menace



universelle ne surprend pas les spécialistes d'économie politique. Elle est systématique. Ainsi, presque tous les économistes pensent que les petits pays s'en sortiraient mieux s'ils supprimaient tous les obstacles au commerce. Or la libéralisation unilatérale du commerce extérieur n'existe pratiquement pas, et aucun pays ne s'y emploie dans notre monde actuel. Pourquoi ? Plus généralement, pourquoi les gouvernants ont-ils tellement de mal à appliquer les bonnes politiques économiques ? Pourquoi la voix des observateurs, des analystes et des chercheurs indépendants est-elle si souvent inaudible ?

À cause de la *politique*, répond-on généralement et à juste titre. Mais cette réponse est trop vague ; on pourrait dire aussi que certains pays sont riches et d'autres pauvres à cause de l'économie. Il faut être plus précis et se demander de quelle manière la politique empêche les dirigeants d'élaborer des politiques économiques plus efficaces, y compris quand une crise est imminente. Quels enseignements en tirer sur ce que pourrait et devrait être la formulation de la politique économique ?

L'*économie politique* traite de la façon dont la politique influence l'économie et réciproquement (voir l'encadré). Les gouvernants s'efforcent de regonfler l'économie avant les élections, pour que les « cycles économiques politiques » créent des flux et reflux d'activité économique à proximité des élections. De même, la conjoncture économique peut peser lourdement sur les scrutins. Les spécialistes d'économie politique ont mis en lumière un fait simple (peut-être dérangent) : les taux de croissance économique et d'inflation sont les seules informations dont nous avons besoin pour prédire assez précisément les résultats des élections présidentielles américaines des 100 dernières années (voir, par exemple, Fair, 2018). Dans ce cas, pourquoi les élections ne poussent-elles pas les responsables politiques à choisir les meilleures politiques économiques ?

Le point de vue dépend d'où l'on se place

L'un des principes de base de l'économie est que toute politique économique bonne pour la société dans son ensemble peut le devenir pour chaque citoyen, même si elle fait des gagnants et des perdants. Il suffit que les gagnants soient taxés un tant soit peu pour dédommager les perdants, et tout le monde en voit son sort amélioré. Les économistes se servent d'outils performants pour identifier les politiques économiques optimales pour la société. Alors pourquoi la politique économique devrait-elle faire polémique ?

L'un des principes de base de l'*économie politique* est que les gagnants n'aiment pas être taxés pour dédommager les perdants. La bataille s'engage donc pour déterminer non pas ce qui est le mieux pour la société, mais plutôt qui seront les gagnants et les perdants. Les mesures optimales pour le pays ne le sont pas forcément pour ma région, mon groupe, mon secteur ou ma catégorie, donc je m'y oppose.

Même dans les démocraties, un grand nombre de citoyens conviendraient sans doute que la politique obéisse à une règle d'or : qui paie, décide. Les groupes de défense d'intérêts particuliers semblent effectivement jouer un rôle considérable dans le monde, qu'il soit ou non démocratique. Il s'agit des contribuables fortunés, des industries influentes, des grandes banques et entreprises et des puissants syndicats.

Sinon, comment expliquer que les Américains paient leur sucre deux ou trois fois plus que le cours mondial ? Il y a quelques plantations de canne à sucre et quelques milliers de betteraviers aux États-Unis, et 330 millions de consommateurs de sucre. Vous pourriez penser que les 330 millions pèseraient bien plus lourd dans la balance politique que les quelques milliers, mais vous auriez tort. Depuis des décennies, subventions et obstacles au commerce majorent le prix du sucre, au profit des planteurs et des cultivateurs et au détriment de tous les autres.

QU'EST-CE QUE L'ÉCONOMIE POLITIQUE ?

Il est courant d'attribuer la paternité de l'économie moderne à Adam Smith, David Ricardo et John Stuart Mill. Mais eux se disaient *économistes politiques* et l'ouvrage phare de la discipline, de sa publication en 1848 à la fin du siècle, était les *Principes d'économie politique* de Mill. Ces premiers théoriciens ne pouvaient dissocier l'univers de la politique de celui de l'économie.

Deux tendances ont séparé la politique de l'analyse économique. Premièrement, les États ont commencé à réduire leur mainmise directe sur l'économie. Deuxièmement, différentes formes politiques sont apparues : l'Europe est passée de régimes presque exclusivement monarchiques à des systèmes de plus en plus représentatifs et extrêmement variés. Au début du XX^e siècle, l'économie et la science politique sont devenues deux disciplines séparées.

Pendant la majeure partie du siècle, cette division a été la règle. Avec la crise des années 30 et les problèmes de développement, les questions purement économiques étaient suffisamment titanesques pour occuper les économistes. Et les problèmes politiques de l'époque (deux guerres mondiales, montée du fascisme et du communisme) étaient suffisamment graves pour justifier un traitement à part.

Dans les années 70, en revanche, il est clairement apparu que la distinction entre sphère économique et sphère politique était illusoire. Cette décennie a vu l'effondrement de l'ordre monétaire de Bretton Woods, deux chocs pétroliers et la stagflation, autant d'évolutions qui soulignaient les interconnexions entre les deux sphères. L'économie était devenue de la haute politique, et la politique traitait souvent d'économie.



En dernier ressort, le manque de coopération est préjudiciable à tout le monde.

Pourquoi une poignée de producteurs de sucre compte-t-elle plus que le reste du pays ? En politique économique, on dit souvent que les intérêts *concentrés* l'emportent généralement sur les intérêts *diffus*. Les producteurs de sucre sont bien organisés et travaillent d'arrache-pied à influencer les politiciens. S'ils n'obtenaient pas un traitement favorable du gouvernement, ils feraient faillite. Il est donc important pour eux de s'organiser pour faire pression sur les politiciens en les finançant. Pour les consommateurs, le coût est estimé à 2 voire 3 milliards de dollars par an. C'est un montant colossal, mais de seulement quelques centimes par jour pour l'Américain moyen. Aucun consommateur n'irait rencontrer un élu ou le menacer d'élire son adversaire pour quelques centimes.

Le fait que les producteurs se coalisent, tandis que les consommateurs restent dispersés, contribue à expliquer le protectionnisme commercial. Une poignée de constructeurs automobiles peuvent s'organiser ; les acheteurs de voitures, qui sont plusieurs dizaines de millions, ne le peuvent pas. Mais ce n'est pas tout. Dans ce secteur d'activité, les patrons et les syndicats sont peut-être souvent en désaccord, mais ils s'accordent sur un point : ils veulent être protégés de la concurrence étrangère. Pour les politiciens, en particulier dans les régions où la construction automobile occupe une place importante, il est difficile d'ignorer une demande portée à la fois par les travailleurs et les actionnaires d'une industrie puissante.

Ce n'est peut-être pas une si mauvaise chose. Pour survivre, les producteurs de sucre et les ouvriers du secteur automobile ont besoin de mesures de soutien. Qui peut dire

que leurs emplois comptent moins qu'une baisse des prix à la consommation ? Il n'existe pas de solution simple et consensuelle permettant d'équilibrer les avantages et les coûts : faut-il, pour payer le sucre moins cher, provoquer la faillite de milliers d'agriculteurs qui travaillent dur ? La politique, en fait, est la manière dont la société arbitre entre des intérêts divergents, et peut-être que la voix de ceux qui ont le plus à perdre devrait compter davantage que celle des autres.

Les spécialistes d'économie politique n'ont pas pour habitude de se prononcer sur ce type de questions morales et éthiques complexes. Ils tentent de comprendre les *raisons* des choix que font les sociétés. Le fait que les producteurs de sucre ou les constructeurs automobiles défendent des enjeux bien plus importants et soient bien mieux organisés que les consommateurs de sucre ou acheteurs de voitures aide à comprendre pourquoi les politiques gouvernementales privilégient les premiers plutôt que les seconds.

Mais certains consommateurs unissent leurs forces. Regroupés au sein de l'association des consommateurs d'édulcorants, ceux qui aiment le sucre veulent en plus qu'il soit bon marché. Coca-Cola, Hershey et consorts ont fait le forcing pour modifier la politique américaine dans ce domaine. Si le sucre ne coûte pas encore plus cher, c'est que de puissants intérêts coalisés font pression des deux côtés. Il en va de même pour certains produits industriels : les aciéristes veulent être protégés, tandis que les consommateurs d'acier (les constructeurs automobiles, par exemple) ne veulent pas qu'ils le soient. La politique commerciale n'est pas simplement un affrontement entre de grandes sociétés et des ménages en ordre dispersé, mais

Au cours des 50 dernières années, l'économie politique a pris une place de plus en plus importante en économie et en science politique, à trois égards :

Elle analyse l'influence des forces politiques sur l'économie.

Les électeurs et les groupes de pression ont une influence considérable sur la quasi-totalité des questions de politique économique. Les spécialistes d'économie politique s'emploient à identifier les groupes concernés et les intérêts qu'ils défendent et à évaluer de quelle manière les institutions politiques modulent l'influence de ces groupes sur la politique économique.

Elle évalue l'influence de l'économie sur la politique. Les tendances macroéconomiques peuvent multiplier ou anéantir les chances de victoire des candidats sortants. Au niveau plus microéconomique, les modalités d'organisation ou la nature

des activités économiques d'entreprises ou d'industries particulières peuvent influencer la nature et l'orientation de leur activité politique.

Elle utilise les outils de la science économique pour étudier la politique.

On peut comparer les politiciens aux entreprises et les électeurs aux consommateurs, ou les États à des monopoles fournissant des biens et services à leurs clients-électeurs. Les chercheurs modélisent les interactions politico-économiques pour que leur compréhension des facteurs sous-jacents qui déterminent la politique repose sur des bases théoriques plus rigoureuses.

Ces trois méthodes ont modifié en profondeur le travail des chercheurs et des décideurs. Et l'économie politique ouvre de nombreuses perspectives, à ceux qui analysent le fonctionnement de la société comme à ceux qui voudraient la changer.

Les dirigeants des pays démocratiques doivent toujours se soucier de l'échéance électorale à venir, sous peine de risquer de perdre leur poste.

aussi une bataille *entre* grandes sociétés. Sinon, chaque secteur industriel serait sans doute protégé et les échanges commerciaux sévèrement limités partout.

En réalité, des intérêts très nombreux et puissants *dé-fendent* le commerce et l'investissement internationaux. Les multinationales et les banques internationales ont besoin que les marchandises et les capitaux circulent librement. Surtout à l'heure actuelle, alors que bon nombre des plus grandes entreprises de la planète dépendent de chaînes d'approvisionnement mondiales complexes. De nos jours, une société internationale fabrique des pièces et des composants dans des dizaines de pays différents, les assemble dans des dizaines d'autres et vend les produits finis dans le monde entier. Les barrières commerciales interfèrent avec ces chaînes d'approvisionnement, ce qui explique que les géants du commerce mondial soient aussi les premiers partisans d'une libéralisation plus poussée des échanges.

Un réseau complexe

Les défenseurs d'intérêts particuliers ainsi que les électeurs représentant des camps opposés sur différentes questions livrent leurs batailles dans l'arène politique. Mais les règles de la politique varient considérablement d'un pays à l'autre. La façon dont l'économie politique est organisée détermine en partie qui seront les gagnants de la politique économique.

Les élections sont un point de départ logique, du moins dans les démocraties. Les gouvernements qui ne donnent pas satisfaction ne restent pas très longtemps aux manettes. Nous pourrions donc nous attendre à ce que les démocraties optent pour les politiques bénéficiant à l'économie dans son ensemble. Mais ce n'est pas l'ensemble de l'économie qui vote.

Les politiciens ont besoin des voix de ceux qui font basculer les scrutins. Les électeurs décisifs (ou électeurs pivots) varient en fonction des institutions électorales d'un pays et de ses divisions sociales. Dans la majorité des systèmes politiques, les meilleures cibles sont les électeurs susceptibles de modifier leur vote en réaction aux politiques menées par un élu sortant ou aux promesses de son adversaire. Si les pauvres votent à gauche et les riches à droite, par exemple, la classe moyenne peut être décisive. Dans les dernières élections américaines, les électeurs dont la voix était la plus décisive habitaient les régions industrielles en

difficulté du Midwest. Beaucoup d'entre eux jugeaient que la concurrence étrangère contribuait au déclin du secteur manufacturier. On comprend mieux pourquoi les candidats à l'élection présidentielle sont de plus en plus protectionnistes, alors même que la plupart des Américains sont favorables à l'ouverture commerciale.

En outre, les dirigeants des pays démocratiques doivent toujours se soucier de l'échéance électorale à venir, sous peine de risquer de perdre leur poste. C'est une des raisons pour lesquelles un gouvernement peut hésiter à investir dans certaines politiques, qui ne porteront de fruits qu'à long terme (prévention des pandémies par exemple).

La masse des intérêts particuliers et collectifs à l'échelle d'une société est écrasante. Les *institutions* aident à leur donner du sens. D'abord, les *institutions sociales*, la manière dont les citoyens s'organisent. Certaines entreprises, certains exploitants agricoles et certains travailleurs sont bien organisés, ce qui leur donne davantage de poids politique. Dans les pays riches, les agriculteurs sont relativement peu nombreux, bien organisés et presque toujours subventionnés et protégés. Dans les pays pauvres, les agriculteurs sont nombreux, souvent inorganisés et presque toujours taxés. Quand les travailleurs se regroupent en centrales syndicales, comme dans certains pays d'Europe du Nord, ils jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques économiques. La façon dont les sociétés s'organisent — par secteurs économiques, par régions, par critères ethniques — influe sur la façon dont elles structurent leur politique.

Les *institutions politiques* relaient les pressions que les électeurs veulent exercer sur les dirigeants. Même dans les régimes autoritaires, les gouvernants ne peuvent pas faire complètement fi de l'opinion publique. Les économistes politiques appellent « sélectorat » cette portion de la population dont les responsables politiques tiennent compte : élite économique ou forces armées dans un régime autoritaire, électeurs ou groupes de défense d'intérêts particuliers dans une démocratie électorale. Peu importe qui importe, les dirigeants ont besoin de leur soutien pour rester en place.

Dans les démocraties, la diversité des *institutions électorales* influe sur la façon dont les décideurs ressentent les pressions exercées par l'électorat. Des partis politiques organisés peuvent contribuer à allonger l'horizon des politiciens : si un homme ou une femme politique peut se permettre

de ne penser qu'à la prochaine élection, un parti se doit de veiller à sa réputation à plus long terme. Par ailleurs, quand les élus le sont par tout un pays, comme en Israël ou aux Pays-Bas, l'accent est mis sur la politique nationale. Là où les politiciens représentent des zones géographiques plus modestes, comme à la Chambre des représentants des États-Unis, on considère généralement que « toute politique est fondamentalement locale » (une formule généralement attribuée à Tip O'Neill, qui présidait la Chambre des représentants dans les années 70 et 80). Ces systèmes électoraux différents peuvent orienter la politique vers des préoccupations plutôt nationales ou plutôt locales.

Les institutions électorales influencent le profil d'électeur que doivent cibler les politiciens pour espérer accéder au pouvoir. Le Collège électoral des États-Unis fait que, dans les États industriels du Midwest, les voix des électeurs modérés sont décisives pour les présidentielles ; la balance politique penche donc en faveur de la protection de l'industrie manufacturière. Dans un système parlementaire multipartite, les électeurs pivots peuvent soutenir un petit parti susceptible de basculer en faveur de tel ou tel partenaire de la coalition, comme le font les partis marginaux lors de la formation des gouvernements en Israël. Quels que soient les électeurs que le système rend décisifs, ils peuvent exercer une influence considérable sur la politique, notamment économique.

La nature des *institutions législatives* joue aussi un rôle. Ainsi, alors qu'un système parlementaire unitaire peut produire des changements majeurs et rapides, le système américain de séparation des pouvoirs ne permet que des changements plus modestes et plus lents. Les systèmes fédéraux (Allemagne, Australie, Brésil, Canada, États-Unis) confèrent des pouvoirs étendus aux provinces et aux États, tandis que les systèmes centralisés permettent aux autorités nationales de gouverner sans partage. Certains gouvernements confient les rôles de politiques importantes à des organes indépendants, moins soumis aux pressions politiques au jour le jour (banque centrale, agence de santé publique, etc.).

Ces institutions sont importantes, car elles modifient le poids que les responsables politiques donnent à différents groupes de la société. Certaines institutions socio-politiques confèrent beaucoup d'influence aux syndicats, d'autres privilégient les agriculteurs, et d'autres encore, des associations professionnelles. Les économistes politiques analysent les intérêts en jeu et la façon dont les institutions de la société s'en font les vecteurs et les transforment en politiques publiques.

La solution préférée n'est pas toujours préférable

Tous ces paramètres sont importants pour les décideurs ou les observateurs ou même simplement ceux qui

s'intéressent à l'économie, car ils peuvent radicalement changer notre perception des politiques économiques et de l'aide à la formulation de ces politiques.

La politique que les analystes économiques estiment être la plus indiquée pour un pays n'est pas nécessairement faisable sur le plan politique. Pour en revenir au libre-échange, la quasi-totalité des économistes recommanderaient aux petits pays de miser sur la levée unilatérale de tous les obstacles au commerce. Or, il est presque certain qu'un gouvernement qui tenterait de suivre ce conseil se heurterait à l'opposition massive d'intérêts particuliers et d'une grande partie de l'opinion qui y verrait une initiative dangereuse. Il s'ensuivrait sans doute la chute de ce gouvernement et son remplacement par un autre sur lequel on pourrait compter pour maintenir, voire multiplier, les obstacles au commerce. Dans un tel cas, l'adoption de la meilleure politique pourrait aboutir à une nette aggravation de la situation.

Il vaut mieux que les politiciens, les analystes, les observateurs et les citoyens ordinaires intéressés par la politique économique évaluent non seulement les conséquences économiques des initiatives dans ce domaine, mais aussi leur faisabilité politique. Si la mise en œuvre d'une politique optimale est vouée à l'échec ou risque même de susciter des réactions brutales, le remède peut véritablement se révéler pire que le mal. Il est préférable de tenir compte des réalités politiques avec lesquelles le gouvernement doit composer et structurer la politique économique en conséquence. Mieux vaut opter pour le pis-aller que tenter d'imposer la meilleure politique et obtenir de moins bons résultats. Comme dit l'adage, le mieux est l'ennemi du bien.

Conclusion

L'économie politique est l'intégration des facteurs politiques et économiques dans l'analyse de la société moderne. Comme à peu près tout le monde s'accorde à dire que politique et économie sont inextricablement et irrémédiablement liées, l'une influençant l'autre et inversement, cette approche semble logique. Elle s'est révélée très efficace pour *comprendre* les gouvernements et les sociétés ; elle peut aussi être un outil précieux pour ceux qui souhaitent *changer* les gouvernements et les sociétés. Les décideurs qui font aujourd'hui face à la pandémie de COVID-19 devraient garder à l'esprit ces enseignements importants. **FD**

JEFFRY FRIEDEN est professeur d'administration publique à l'Université Harvard.

Bibliographie :

Fair, Ray C. 2018. "Presidential and Congressional Vote-Share Equations: November 2018 Update." Yale Department of Economics Paper, Yale University, New Haven, CT.

Goodman, Peter S., Katie Thomas, Sui-Lee Wee, and Jeffrey Gettlerman. 2010. "A New Front for Nationalism: The Global Battle against a Virus." *New York Times*, April 10.



PHOTO : FMI

Voir plus loin que la crise

Profitons de l'occasion pour construire un monde meilleur

Kristalina Georgieva

DEPUIS le début de 2020, le monde a changé au point d'en être presque méconnaissable. Pour protéger la santé publique, l'économie mondiale a été mise sur pause. Les magasins et les usines ont fermé, et la liberté de circulation des personnes a été considérablement restreinte.

Aucun pays n'a été épargné par les conséquences sanitaires, économiques et sociales de la crise provoquée par la COVID-19. Le bilan est tragique, puisque 260 000 personnes sont décédées à ce jour, et des millions ont été infectées. Le FMI prévoit une baisse de l'activité économique mondiale d'une ampleur inédite depuis la crise des années 30. La crise actuelle est véritablement sans précédent.

Malgré ces sombres perspectives, j'ai confiance dans l'avenir. Les crises révèlent souvent ce que nous avons de meilleur en nous, comme j'ai pu le constater dans les pays en guerre ou victimes de catastrophes naturelles.

D'ailleurs, cela se vérifie déjà dans la lutte contre la pandémie, comme le montrent les médecins et les infirmiers du monde entier qui sauvent des vies au péril de la leur. Et la riposte des pouvoirs publics s'intensifie plus que jamais. Pour combattre la pandémie, ils ont combiné des interventions spectaculaires dans le domaine de la santé publique avec des mesures budgétaires dont le montant total

avoisine 8 700 milliards de dollars. Les banques centrales ont procédé à des injections massives de liquidités, et les pays riches ont augmenté leur soutien aux pays pauvres.

En un temps record

Le FMI a réagi en un temps record. Nous avons doublé nos capacités de financement d'urgence à décaissement rapide pour satisfaire une demande que nous estimons à environ 100 milliards de dollars et, à la fin mai, le FMI avait approuvé des concours en faveur de 60 pays, un record. Nous avons également créé une nouvelle ligne de liquidité à court terme et fait en sorte de tripler nos financements concessionnels, avec comme objectif de consacrer 17 milliards de dollars à de nouveaux prêts en faveur du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, qui aide les pays pauvres.

Pour venir en aide aux pays membres vulnérables en allégeant rapidement le service de la dette qu'ils ont contractée à l'égard du FMI, nous avons réformé notre fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes. En collaboration avec la Banque mondiale, nous avons aussi œuvré pour une suspension jusqu'à fin 2020 des remboursements de dette publique bilatérale au profit des pays les plus pauvres.

Tout en prenant des mesures rapides, le FMI n'a cessé de souligner son engagement collectif et son soutien indéfectible à ses pays membres dont la gouvernance doit être renforcée. La corruption détourne des ressources destinées à financer des priorités : santé publique, protection sociale, apprentissage à distance et autres services essentiels. En matière de dépenses, une distorsion des priorités compromettra la reprise et les efforts de longue haleine déployés pour promouvoir une croissance durable et inclusive ou améliorer la productivité et les niveaux de vie. Notre message aux gouvernants est clair : faites tout ce que vous pouvez, mais veillez à garder les traces des dépenses. La responsabilité et la transparence ne doivent pas être reléguées au second plan : concrètement, il faut donc aider les pays à adopter une série de mesures relatives à la gestion des finances publiques et à la lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux.

Au plus fort de la crise, les gouvernements se sont à juste titre essentiellement consacrés à sauver des vies et préserver les moyens de subsistance. Là où le nombre de nouveaux cas et de décès recule, les pouvoirs publics étudient le meilleur scénario pour rouvrir l'économie de manière responsable. Dans les pays en développement où de nombreux ménages vivent au jour le jour, des mesures de confinement prolongées ne sont peut-être pas tenables, et il faut réfléchir à une réouverture en toute sécurité compte tenu des capacités plus limitées des services de soins.

Dans la phase initiale, au moins, la reprise sera très particulière, car l'incertitude demeure concernant l'évolution du virus, les vaccins éventuels et les traitements, ce qui pourrait modérer le rebond de l'investissement et de la

consommation, surtout si les taux d'infection remontent avec la levée des mesures d'endiguement.

La reprise aura tout de même quelques points en commun avec des épisodes antérieurs : les pays dont les fondamentaux macroéconomiques, la cohésion sociale et les filets de protection sont plus solides devraient se relever plus vite et plus forts. Les facteurs de vulnérabilité existants comme le niveau élevé de la dette souveraine, le mauvais bilan des entreprises, des ménages et des banques et une moindre crédibilité des politiques économiques gêneront la reprise. Les gouvernements devront relever le défi de supprimer progressivement les mesures liées à la crise. Et la coopération mondiale — par l'intermédiaire des institutions internationales — sera plus que jamais essentielle pour coordonner les actions, échanger les données, protéger les chaînes d'approvisionnement et soutenir les pays vulnérables.

Une reprise verte

L'arrêt presque total de l'économie peut être cependant l'occasion d'utiliser les politiques pour redéfinir nos modes de vie et construire un monde **plus vert, plus intelligent et plus juste**.

Plus vert. La crise sanitaire actuelle nous rappelle la vulnérabilité de chacun de nous face à l'incroyable puissance de la nature. Pourtant, tout comme ils nous avaient alertés sur le risque de pandémie (ce « cygne noir »), les scientifiques nous ont également prévenus des conséquences terribles de l'évolution catastrophique du climat. Nous ne pouvons pas revenir en arrière, avant la COVID-19, mais nous pouvons investir dans la réduction des émissions et l'adaptation à nos nouvelles conditions environnementales.

Une fois les économies stabilisées, nous aurons la possibilité de les réorienter en donnant la priorité à la durabilité et la résilience, en même temps qu'à l'efficacité et la rentabilité. Opter pour les bonnes politiques aidera à affecter des ressources aux investissements en faveur des biens publics : propreté de l'air, protection contre les inondations, infrastructures résilientes, énergies renouvelables, etc. En attendant, la baisse des prix des produits de base peut dégager la marge de manœuvre budgétaire voulue pour supprimer peu à peu les subventions aux carburants régressives, qui accroissent les émissions de carbone. Le bénéfice serait considérable : rien que dans le secteur de l'énergie, la transition vers le bas carbone nécessiterait 2 300 milliards de dollars d'investissements par an pendant une décennie et générerait de la croissance et des emplois pendant la phase de reprise.

Plus intelligent. Bon nombre d'entre nous ont dû télétravailler et se servir des technologies pour rester productifs. Nous avons moins voyagé, consommé moins de ressources et introduit des processus opérationnels plus souples. Alors que les écoles, les entreprises et les institutions officialiseront sans doute certains des modes de travail plus intelligents qui ont démontré leur efficacité, la crise a clairement

montré qu'il était important d'investir dans une infrastructure numérique et des cadres d'action solides.

En 2018, le Groupe de la Banque mondiale et le FMI ont lancé le Programme Fintech de Bali pour aider les pays à récolter les bénéfices des avancées rapides dans le domaine des technologies financières, tout en gérant les risques qu'elles comportent. Nous accélérons nos travaux avec les pays membres afin d'amplifier la transformation numérique pour que les avantages qui y sont liés soient partagés encore plus largement. Bien gérées, les technologies financières peuvent contribuer à l'inclusion financière de 1,7 milliard de personnes non bancarisées dans les pays en développement.

Plus juste. Les travaux du FMI ont également montré que la baisse des inégalités de revenu allait de pair avec une croissance plus vigoureuse et durable ; or les nombreuses disparités sociales se sont accentuées pendant le Grand Confinement. Ainsi, les travailleurs informels des secteurs non réglementés ou en dehors du système fiscal ont deux fois plus de probabilités de faire partie des ménages pauvres. Ils ne peuvent généralement prétendre ni à l'assurance maladie, ni aux indemnités de chômage, et leur accès aux prestations de santé est souvent précaire.

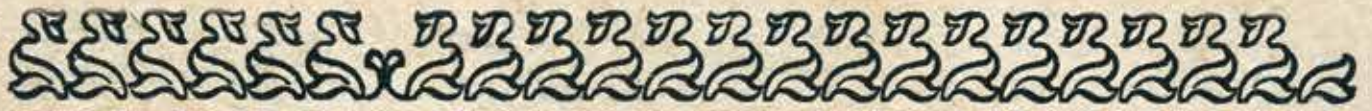
Comme les gouvernements augmentent les dépenses pour soutenir la population, les entreprises et les collectivités, une occasion se présente de construire des sociétés et des économies plus justes en investissant dans l'humain. Il faut pour cela dépenser plus et mieux en faveur des écoles, de la formation et du recyclage professionnel ; mais aussi développer des programmes sociaux bien ciblés pour atteindre les plus vulnérables ; et autonomiser les femmes en réduisant les discriminations sur le marché du travail. Ces investissements devront être financés par une fiscalité plus équitable, compte tenu, en particulier, de l'élévation des niveaux de dette publique liée à la crise.

Un nouvel esprit de solidarité

À grande échelle et plus modestement, nous nous entraînons. Les membres des services du FMI ont permis que des milliards de dollars soient décaissés pour soutenir les populations les plus vulnérables du globe. Ils ont aussi préparé des repas pour les personnes fragiles de notre communauté et se sont occupés de leurs voisins malades.

Cette solidarité me remplit d'espoir pour l'avenir. Le FMI a déjà montré ce dont il était capable en tant que premier interlocuteur économique pendant la crise. Nous entrons dans une nouvelle phase, et je suis déterminée à ce que nous soutenions nos pays membres de toutes les manières possibles : conseils pour la formulation des politiques économiques, financements et renforcement des capacités. Ensemble, nous saisissons cette chance de bâtir un monde meilleur. **FD**

KRISTALINA GEORGIEVA est la Directrice générale du FMI.



Le réveil de L'ÉCONOMIE sera long et difficile

L'Histoire nous montre que la COVID-19 pourrait avoir des répercussions économiques sur plusieurs décennies

Oscar Jordà, Sanjay R. Singh et Alan M. Taylor

Le tribut que l'économie mondiale a payé à la pandémie de COVID-19 ces tout derniers mois n'est qu'un début. Après l'effondrement rapide et sans précédent de la production, du commerce et de l'emploi, la tendance pourrait s'inverser quand la pandémie régressera. Mais les données historiques portent à croire que ses conséquences économiques à long terme pourraient durer au moins une génération.

Nous pourrions, par exemple, enregistrer des taux d'intérêt réels faibles, s'apparentant à une stagnation séculaire, pendant une vingtaine d'années, voire plus. Bonne nouvelle, tout de même, ces périodes prolongées de coûts d'emprunt peu élevés sont liées à une hausse des salaires réels et dégagent une marge de manœuvre budgétaire non négligeable pour financer les mesures de relance gouvernementales et compenser les dégâts économiques provoqués par la pandémie.

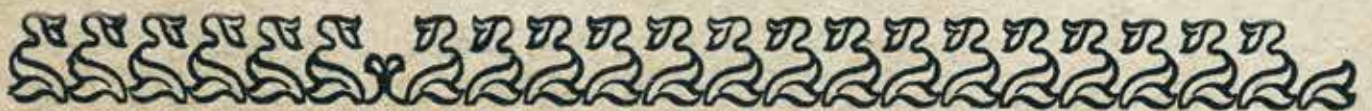
Les travaux sur les conséquences économiques de la crise pandémique actuelle se sont jusqu'ici concentrés sur les résultats à court terme des stratégies d'atténuation et d'endiguement. Toutefois, comme les gouvernements lancent de vastes offensives budgétaires pour contrer la pandémie, il est important de comprendre à quoi ressemblera le paysage économique dans les années

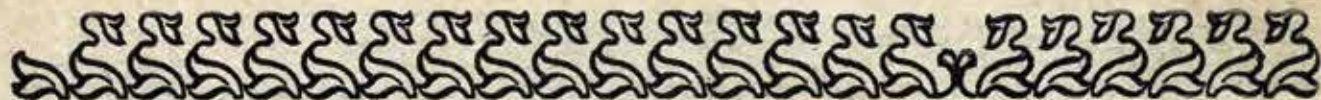
et les décennies à venir. Nous ne voyons pas encore très précisément dans quelle mesure ce paysage façonnera les politiques monétaires et budgétaires.

Revenir sur les pandémies antérieures, en remontant jusqu'à la Peste noire des années 1300 et en faisant le point sur leurs effets économiques à moyen et long terme, peut nous aider à y voir plus clair. L'extrapolation des tendances historiques doit cependant prendre en compte une différence cruciale : les pandémies passées comme la Peste noire datent d'époques où presque personne n'atteignait un âge avancé. Aujourd'hui, avec les progrès de la longévité, le scénario sera peut-être différent : la mortalité liée à la COVID-19 semble toucher de façon disproportionnée les personnes âgées, qui en général n'appartiennent plus à la population active et tendent à épargner davantage que les jeunes.

Pandémie et macroéconomie

La plupart des études historiques se sont focalisées sur un événement, dans un pays ou une région, en recensant ses retombées locales sur une décennie tout au plus. Mais, dans les pandémies à grande échelle, les effets sont ressentis dans toute l'économie ou dans des régions plus vastes, et ce pour deux raisons : soit parce que l'infection





Dr. Doctor Schnabel von Rom.



Vos Creditis, als eine fabel.
quod scribitur vom Doctor schnabel.
der fugit die Contagion
et aufert seinen Lohn darvon.
Cadavera sucht er zu fristen
gleich wie der Corvus auf der Misten.
Ah Credite. zihet nicht dort hin
dann Romæ regnat die Pestin.

Quis non deberet sehr erschrec,
für seiner Virgul oder stecken.
quâ loquitur, als wâr er stumm.
und deutet sein consilium.
wie mancher Credit ohne zweifel,
das ihm tentir ein schwarzen teuffel.
Marsupium heyst seine Höll.
und aurum die geholte seel

J. Columbina, ad visum delineavit

Paulus Fürst. Excudit

Kleidung wider den Tod zu Rom. Anno 1656.
Also gehen die Doctores Medici dâher zu Rom, wann sie die, ander Pest erkrankte Per-
sonen besuchen, sie zu curiren und tragen, sich wider den Gift zu sichern, ein langes Kleid von ge-
wârtem Tuch ihr Angesicht ist verlarvt, fû den Augen haben sie grosse Crÿstalline Brillen, wide-
Nasennetzen langen Schnabel voll wolriechender Specereij, in der Hânde, welche mit Hand schühert
wol versehen ist, eine lânge kütche und darmit deuten sie, was man thun, und gebrauchẽ soll

elle-même s'étend, soit parce que le commerce et l'intégration des marchés finissent par répercuter le choc économique sur l'ensemble de la carte.

Dans une nouvelle étude (Jordà, Singh et Taylor, 2020), nous envisageons de manière globale les conséquences macroéconomiques des pandémies dans un certain nombre de pays européens. Nous nous intéressons plus particulièrement aux suites de 15 grandes pandémies, chacune à l'origine d'au moins 100 000 décès (voir la liste du tableau).

À partir des données nouvellement disponibles qui portent sur le rendement des dettes souveraines à long terme et remontent jusqu'au XIV^e siècle (Schmelzing, 2020), nous estimons la réponse d'un « taux d'intérêt naturel réel » (après inflation) en Europe dans le sillage d'une grande pandémie. Dans la suite de l'article, nous utiliserons simplement le terme « taux naturel ».

Pour les économistes, le taux naturel ou neutre est le niveau d'équilibre qui permettrait à l'économie de croître à son taux potentiel avec une inflation stable. À long terme, ce sont l'offre (épargnants) et la demande (emprunteurs) relatives de fonds prêtables qui déterminent le taux naturel.

Ce taux est un baromètre économique important. Par exemple, quand les populations deviennent plus frugales, l'offre relative d'épargne augmente ; quand le rythme de croissance sous-jacent s'essouffle, il devient moins intéressant d'investir : dans les deux cas, le taux naturel diminue pour rétablir l'équilibre.

Comme le montre le graphique 1, la pandémie a des effets durables sur les taux d'intérêt. Après une pandémie, le taux naturel tend à décliner d'environ 1,5 point deux décennies plus tard. C'est une baisse comparable à celle que nous avons connue entre le milieu des années 80 et aujourd'hui. Nous constatons également qu'il faut 20 années de plus pour que le taux naturel revienne à son niveau initial.

Un bilan stupéfiant

Ces résultats sont impressionnants et confirment l'ampleur des effets économiques des pandémies au cours des siècles. Nous savons qu'après de grandes récessions provoquées par des crises financières, les taux réels sans risque — étroitement liés au taux naturel — peuvent être bas pendant 5 à 10 ans (Jordà, Schularick et Taylor, 2013), mais, en l'occurrence, le phénomène est encore plus marqué.

Les éléments du graphique 1 vont dans le sens du fameux modèle de croissance néoclassique. La perte de travail sans destruction simultanée de capital induit un rééquilibrage du rendement relatif respectif de ces deux facteurs. La chute des taux d'intérêt qui en résulte peut aussi être amplifiée par le surcroît d'épargne des survivants à la pandémie, simplement

Mise en perspective historique

Dans l'Histoire, au moins 15 événements pandémiques majeurs ont provoqué chacun au moins 100 000 décès.

Événement	Début	Fin	Décès
Mort noire	1331	1353	75 000 000
Peste italienne	1623	1632	280 000
Grande Peste de Séville	1647	1652	2 000 000
Grande Peste de Londres	1665	1666	100 000
Grande Peste de Marseille	1720	1722	100 000
Première pandémie de choléra	1816	1826	100 000
Deuxième pandémie de choléra	1829	1851	100 000
Pandémie de choléra en Russie	1852	1860	1 000 000
Pandémie de grippe dans le monde	1889	1890	1 000 000
Sixième pandémie de choléra	1899	1923	800 000
Pandémie d'encéphalite léthargique	1915	1926	1 500 000
Grippe espagnole	1918	1920	100 000 000
Grippe asiatique	1957	1958	2 000 000
Grippe de Hong Kong	1968	1969	1 000 000
Pandémie de H1N1	2009	2010	203 000

Sources : Alfani et Murphy (2017) ; Taleb et Cirillo (2020) ; https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_epidemics et les références y figurant.

désireux de reconstituer leur patrimoine ou de vivre plus frugalement, par précaution.

Si cette explication est la bonne, nous devrions observer un schéma très différent après un type d'événement historique très différent, mais causant aussi d'immenses pertes humaines : la guerre. Contrairement aux pandémies, les grands conflits armés entraînent également la destruction de récoltes, de terres, de structures et de machines, c'est-à-dire une destruction de capital.

Pour explorer plus avant la question, nous avons étendu nos estimations initiales aux principales guerres qui ont entraîné de nombreuses pertes humaines (mais aussi pertes de terres, de structures et d'autres formes traditionnelles de capital). Les résultats ne sauraient être plus clairs. En période de guerre, le rapport entre les pertes de capital et les pertes de travail oriente le taux d'intérêt à la hausse, et non à la baisse, comme le montre également le graphique 1. Les guerres tendent à maintenir les taux d'intérêt réels élevés pendant 30 à 40 ans et de manière significative sur le plan économique (et statistique).

Si le mécanisme néoclassique est exact, les effets des pandémies devraient être visibles aussi dans un autre domaine : avec la baisse du ratio capital/travail, le taux naturel devrait diminuer, mais les salaires réels augmenter. Le graphique 2 illustre la réponse des salaires réels aux pandémies : ils augmentent progressivement, de sorte que, sur 40 ans, ils progressent

d'environ 10 %. Ce schéma s'inscrit donc dans la logique du modèle de croissance néoclassique.

Résultat net

Les grandes pandémies qui ont marqué l'histoire du dernier millénaire ont généralement été liées à un faible rendement des actifs après coup. Mesurées par les écarts du taux d'intérêt naturel, ces réponses montrent que les pandémies sont suivies de périodes prolongées (plusieurs décennies) de taux réels faibles, ce qui peut refléter un manque d'investissements essentiels (lié à l'excès de capital par unité de travail survivante) ou un désir accru d'épargner (par précaution, en raison de la conjoncture plus incertaine ou du souhait de reconstituer un patrimoine amoindri), ou les deux.

Si les tendances historiques que nous avons mises en lumière sont observées aussi dans le sillage de la COVID-19, le risque de stagnation séculaire (Summers, 2014) pourrait occuper ceux qui élaborent les politiques monétaires et de stabilisation budgétaire pendant au moins les deux prochaines décennies.

Mais faudrait-il s'attendre à des diminutions de 1,5 % à 2 % du taux naturel cette fois ? Au moins trois facteurs devraient atténuer la baisse du taux naturel.

Premièrement, le nombre de décès causés par la COVID-19 rapporté à la population totale pourrait être inférieur à la mortalité entraînée par certaines des grandes pandémies passées, si les traitements médicaux et les mesures de santé publique modernes se révèlent plus efficaces.

Deuxièmement, la COVID-19 touche principalement les personnes âgées, qui ne font plus partie de la population active, et tend à épargner relativement plus les jeunes, ce qui fait une grande différence avec les siècles passés, quand l'espérance de vie était plus courte.

Troisièmement, les politiques offensives d'expansion budgétaire pour contrer la pandémie vont encore stimuler la dette publique, réduisant les taux d'épargne nationaux et exerçant peut-être une poussée à la hausse sur les taux d'intérêt réels.

En dernière analyse, nous prévoyons toujours une période prolongée de taux réels bas (malgré les facteurs d'atténuation évoqués plus haut). Ces taux faibles devraient ensuite dégager la marge de manœuvre budgétaire voulue pour que les dirigeants s'attaquent avec force aux conséquences de la pandémie. **FD**

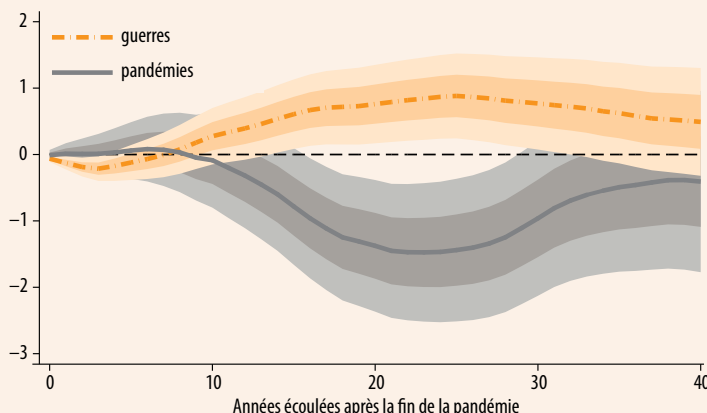
OSCAR JORDÀ est conseiller économique principal à la Banque de réserve fédérale de San Francisco et enseigne l'économie à l'Université de Californie, à Davis. **SANJAY R. SINGH** et **ALAN M. TAYLOR** sont respectivement professeur assistant d'économie et professeur d'économie et de finance dans cette même université.

Graphique 1

Guerres et pandémies

Le taux d'intérêt réel tend à rester élevé pendant plusieurs décennies après une guerre ; les pandémies sont suivies du phénomène inverse.

(réaction des taux d'intérêt réels à une pandémie, en pourcentage)



Source : Jordà, Singh et Taylor (2020).

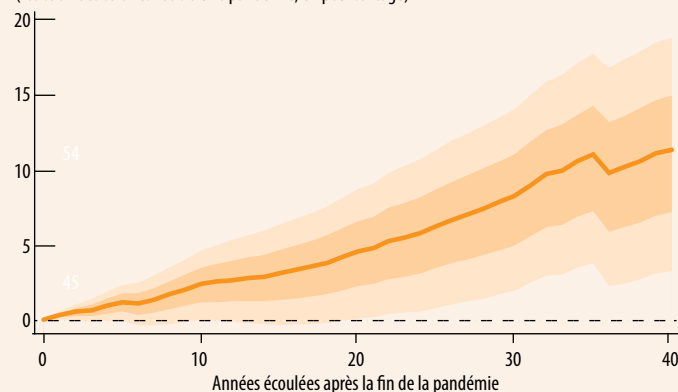
Note : Les zones ombrées sont les zones d'écarts-types.

Graphique 2

Hausse continue

Les salaires réels tendent à augmenter progressivement dans la décennie suivant une pandémie.

(réaction des salaires réels à une pandémie, en pourcentage)



Source : Jordà, Singh et Taylor (2020).

Note : Les zones ombrées sont les zones d'écarts-types.

Bibliographie :

Jordà, Ò., M. Schularick, and A. M. Taylor. 2013. "When Credit Bites Back." *Journal of Money, Credit and Banking* 45 (s2): 3–28.

Jordà, Ò., S. R. Singh, and A. M. Taylor. 2020. "Longer-Run Economic Consequences of Pandemics." *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers* 1 (April 3): 1–15.

Schmelzing, P. 2020. "Eight Centuries of Global Real Interest Rates, R-G, and the 'Suprasecular' Decline, 1311–2018." Bank of England Staff Working Paper 845, London.

Summers, L. H. 2014. "U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound." *Business Economics* 49 (2): 65–73.

Menace d'asphyxie

La pandémie de COVID-19 menace de tarir une source vitale de revenus pour les pays pauvres et les pays fragiles

Antoinette Sayeh et Ralph Chami

La pandémie de COVID-19 paralyse l'économie des pays riches autant que celle des pays pauvres, mais, pour nombre de pays fragiles et de pays à faible revenu, le choc économique sera amplifié par la perte des envois de fonds de l'étranger — les sommes d'argent que les travailleurs migrants et invités envoient dans leur pays d'origine.

Les flux d'envois de fonds à destination des pays fragiles et des pays à faible revenu sont tout à la fois un ballon d'oxygène pour les ménages et une source de recettes fiscales dont ces pays ont grand besoin. En 2018, ils se sont élevés à 350 milliards de dollars, surpassant l'investissement direct étranger, l'investissement de portefeuille et l'aide étrangère parmi les sources de revenus émanant de l'étranger (graphique 1). Une chute de ces flux risque d'accentuer les pressions économiques, budgétaires et sociales pesant sur les gouvernements de ces pays qui peinent déjà à s'en sortir en temps normal.

Les envois de fonds sont des transferts de revenus privés contracycliques, c'est-à-dire qu'ils sont transférés

par les migrants dans leur pays d'origine lorsque celui-ci enregistre un choc macroéconomique. Ils assurent ainsi les familles restées dans le pays d'origine contre les chocs de revenus, et ils soutiennent et lissent la consommation. Ils financent aussi la balance commerciale et sont une source de recettes fiscales pour les gouvernements de ces pays qui comptent sur la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe professionnelle et la taxe sur le chiffre d'affaires (Abdih *et al.*, 2012).

Dans cette pandémie, l'effet de contraction qu'aurait un tarissement des envois de fonds requiert une mobilisation mondiale — pas seulement dans l'intérêt des pays pauvres, mais aussi dans celui des pays riches. Premièrement, la communauté mondiale doit prendre conscience qu'il est souhaitable de maintenir autant que possible les migrants là où ils sont, dans leur pays d'accueil. Garder les migrants sur leur territoire aide les pays d'accueil à maintenir et redémarrer les services essentiels de leur économie et permet de maintenir le flux des envois de fonds, même s'il est très réduit, vers les pays bénéficiaires. Deuxièmement, les pays donateurs et les institutions

financières internationales doivent également intervenir pour aider les pays d'origine des migrants à combattre la pandémie, mais aussi à amortir le choc de la perte de ces flux de revenus privés, au moment où les pays fragiles et les pays à faible revenu en ont le plus besoin.

Transmission des chocs

Les envois de fonds sont des flux de revenus qui synchronisent le cycle économique de nombreux pays destinataires avec celui des pays d'origine. Lorsque tout va bien, c'est une relation dans laquelle chacun trouve son compte, car elle fournit une main-d'œuvre dont les pays d'accueil ont besoin pour nourrir leur économie et des revenus dont les familles ont grand besoin dans le pays d'origine des migrants. Cependant, ce lien étroit entre le cycle économique des pays d'accueil et celui des pays bénéficiaires n'est pas dénué de risque. En effet, les chocs frappant l'économie des pays d'accueil des migrants — tel celui causé par la pandémie de COVID-19 — peuvent se transmettre à l'économie des pays bénéficiaires des fonds. Ainsi, pour un pays bénéficiaire qui reçoit des envois de fonds représentant au moins 10 % de son PIB annuel, une baisse de 1 % de l'écart de production (l'écart entre la croissance réelle et la croissance potentielle) observée dans le pays d'accueil tend à réduire de presque 1 % l'écart de production dans le pays bénéficiaire (Barajas *et al.*, 2012). Or les envois de fonds représentent bien plus de 10 % du PIB dans de nombreux pays, à commencer par le Tadjikistan et les Bermudes, où leur part est supérieure à 30 % (graphique 2).

Le coup que la pandémie portera aux flux d'envois de fonds pourrait être encore plus grave que lors de la crise financière de 2008, et ce au moment même où les pays pauvres sont aux prises avec l'impact de la COVID-19 sur leur économie. Les travailleurs migrants qui perdent leur emploi enverront probablement moins de fonds à leur famille dans leur pays d'origine. Les pays bénéficiaires perdront une importante source de revenus et de recettes fiscales au moment où ils en ont le plus besoin (Abdih *et al.*, 2012). En fait, selon la Banque mondiale, les flux d'envois de fonds devraient diminuer d'environ 100 milliards de dollars en 2020, soit une baisse d'environ 20 % par rapport à leur niveau de 2019 (graphique 3). Le solde budgétaire et la balance commerciale en souffriraient, et la capacité des pays à financer le service de leur dette serait réduite.

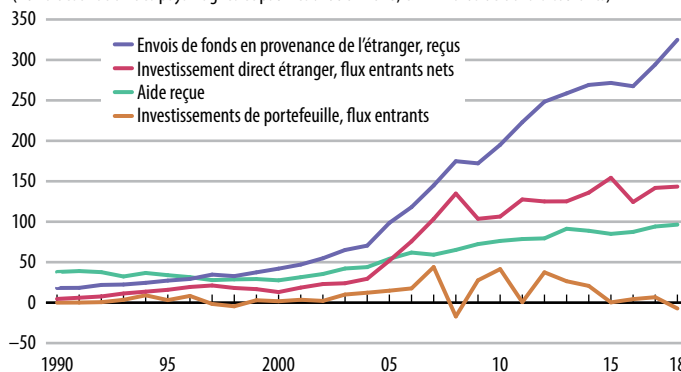
Pour les banques des pays d'origine des migrants, les flux d'envois de fonds sont une source peu coûteuse de financement des dépôts, car ils ont une motivation altruiste. Malheureusement, ces banques vont probablement voir leurs frais de fonctionnement

Graphique 1

Une force de stabilisation

Les envois de fonds à l'étranger sont indispensables pour de nombreux pays fragiles et à faible revenu, car ce sont pour eux des ballons d'oxygène en cas de choc macroéconomique.

(flux à destination des pays fragiles et pauvres : 1990–2018, en milliards de dollars courants)

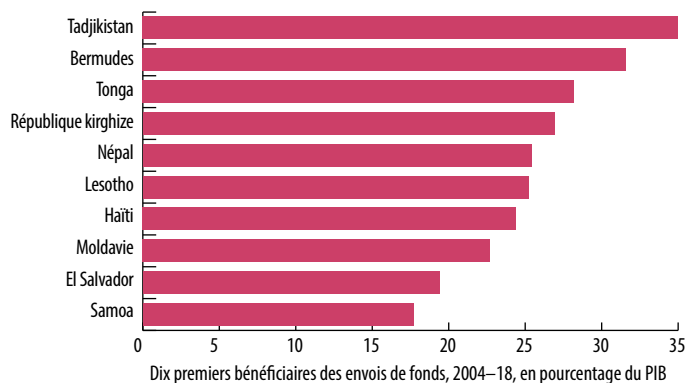


Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

Graphique 2

Dépendance aux envois de fonds

Les dix principaux bénéficiaires d'envois de fonds se répartissent dans différentes régions, les plus dépendants recevant plus de 30 % de leur PIB par cette voie.



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

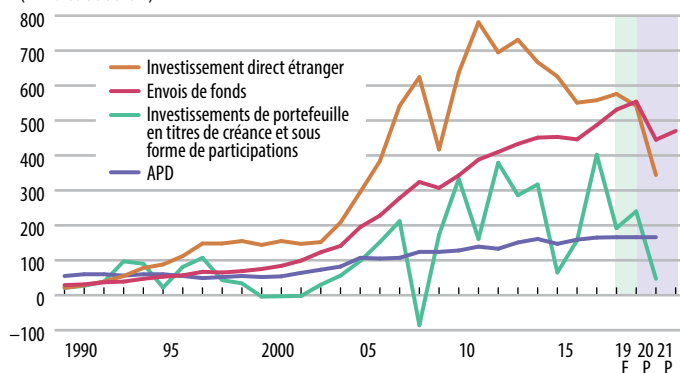
augmenter, et leur capacité à octroyer des crédits — que ce soit au secteur privé ou pour financer les déficits publics — s'en trouvera très diminuée (Barajas *et al.*, 2018). En outre, le secteur privé, qui a généralement des difficultés d'accès au crédit — principalement les travailleurs indépendants et les petites et moyennes entreprises —, sera probablement confronté à une perte du financement lié aux envois de fonds, outre un resserrement des conditions d'octroi de crédits imposées par les banques.

Graphique 3

Chute brutale

Une chute de 20 % des flux mondiaux d'envois de fonds à l'étranger est attendue cette année du fait de la pandémie, ce qui aggravera les difficultés des familles dans les pays pauvres.

(milliards de dollars)



Sources : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde ; Groupe des perspectives de développement de la Banque mondiale.

Note : E = estimation ; P = prévisionnel ; APD = aide publique au développement.

Tout cela s'ajoutera à une baisse de la demande pour leurs services et leurs produits liée à la crise.

Mais ce n'est pas tout. Une crise prolongée pourrait aggraver les tensions sur le marché du travail dans les pays riches, et les migrants privés d'emploi pourraient perdre leur statut de résident dans les pays d'accueil et être contraints de rentrer dans leur pays d'origine. Ainsi, dans les États du Golfe comme l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, qui font appel à des travailleurs migrants venus du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et de l'Asie du Sud-Est, la chute des cours du pétrole et de l'activité économique pourrait entraîner un retour des migrants (dont certains sont déjà porteurs du virus) dans leur pays d'origine. Ils y rejoindront probablement les sans-emploi — sur des marchés du travail débordant déjà de jeunes chômeurs — et accentueront les tensions sur des systèmes de santé publics déjà fragiles. Cette situation pourrait aggraver les tensions sociales dans des pays déjà mal préparés à gérer la pandémie et avoir des répercussions au-delà de leurs frontières. Les personnes qui fuient des situations difficiles dans leur pays rechercheront probablement d'autres rivages, mais les pays plus riches, eux aussi aux prises avec le virus, seront sans doute très réticents à les accueillir — ce qui pourrait engendrer une crise des réfugiés encore plus grave.

Une menace mondiale

Comparativement aux précédentes crises économiques, cette pandémie pose une menace encore plus sérieuse pour les pays très dépendants des envois de

fonds en provenance de l'étranger. En effet, l'ampleur mondiale de cette crise implique non seulement que les pays bénéficiaires affronteront un tarissement des flux d'envois de fonds, mais aussi qu'ils subiront des sorties de capitaux privés, voire une réduction de l'aide apportée par des donateurs en difficulté. En général, les flux d'envois de fonds atténuent l'impact d'une fuite des capitaux privés consécutive à un choc macroéconomique, qu'il soit lié au climat ou à une dégradation des termes de l'échange du pays. Dans la crise en cours, en revanche, les pays pauvres peuvent s'attendre aux deux phénomènes — une fuite des capitaux, doublée d'une diminution des flux d'envois de fonds.

Étant donné la baisse probable de la demande mondiale, les pays bénéficiaires d'envois de fonds pourront difficilement s'en remettre aux exportations pour sortir de la crise. Et ils ne pourront pas compter sur une dépréciation de leur monnaie pour stimuler la demande des produits qu'ils exportent ou attirer les touristes puisque ce choc est systémique (Barajas *et al.*, 2010). La faiblesse de la monnaie aggravera probablement la situation économique de nombre de ces pays fragiles et à faible revenu dont la dette est libellée en devises, ce qui déprimera un peu plus la demande locale et entraînera une contraction plus forte de leur économie.

Que faire ?

La crise a un effet sans précédent : elle accentue les contraintes budgétaires dans les pays à faible revenu dont les migrants sont originaires au moment même où le secteur public a bien plus à faire, tant pour protéger la population de la pandémie que pour aider l'économie locale à résister à un puissant choc négatif. La perte de recettes fiscales résultant de la chute de la consommation soutenue par les envois de fonds ne fera qu'aggraver la situation pour des gouvernements déjà à court de ressources, et elle contraindra gravement leur capacité à prendre des mesures budgétaires contracycliques. Il en résulte un formidable besoin d'aide internationale, alors même que les pays riches doivent eux aussi assumer des charges budgétaires considérables.

Il est dans l'intérêt des pays riches de *garder* les migrants sur leur territoire et de fournir des ressources aux pays pauvres pour lutter contre la pandémie. Les taux d'infection sont beaucoup plus élevés dans les pays riches et particulièrement parmi les travailleurs migrants, en raison de leurs conditions de travail et de logement déplorables. Les migrants qui rentrent dans leur pays risquent d'emporter le virus avec eux. Dans ce cas, les pays pauvres fourniront au virus un formidable incubateur, qui aura un effet de boomerang lorsque les réfugiés chercheront de nouveaux rivages. Il

La crise a un effet sans précédent : elle accentue les contraintes budgétaires dans les pays à faible revenu dont les migrants sont originaires au moment même où le secteur public a bien plus à faire.

faudra alors des dizaines d'années — et de nombreux décès — pour que le monde se débarrasse du virus.

Trois mesures essentielles s'imposent aujourd'hui.

Premièrement, les pays d'accueil doivent stabiliser les opportunités d'emploi pour les travailleurs migrants dans leur économie. Les mesures d'aide axées sur la protection de l'emploi pour les citoyens des pays riches peuvent aussi aider les travailleurs migrants à conserver leurs emplois. Reconnaisant la nécessité de protéger et de stabiliser le bien-être des travailleurs migrants, le Premier ministre de Singapour a récemment déclaré aux travailleurs migrants dans son pays : « Nous nous occuperons de votre santé, de votre bien-être et de vos moyens d'existence. Nous travaillerons avec vos employeurs pour que vous soyez payés et que vous puissiez envoyer de l'argent dans vos pays... Il y va de notre devoir et de notre responsabilité vis-à-vis de vous et de vos familles. » Des mesures prises par les pays d'accueil peuvent aider à préserver le ballon d'oxygène des envois de fonds et réduire le risque d'un retour des migrants dans leur pays d'origine.

En protégeant les migrants, les pays avancés pourront aussi revenir plus vite à la pleine production. S'ils renvoient les migrants, il faudra encore plus longtemps pour que leur production retrouve son niveau antérieur. Des pays tels que les États-Unis, qui dépendent de la main-d'œuvre saisonnière, trouveront un double avantage à garder les migrants sur leur territoire et à renforcer les tests de dépistage — garantir l'approvisionnement en produits agricoles frais pour eux-mêmes et préserver les envois de fonds pour les pays d'origine des migrants.

Deuxièmement, les pays qui accueillent des migrants de retour auront besoin d'aide pour endiguer, atténuer et réduire l'escalade des épidémies.

Les pays donateurs doivent aider à financer le coût de l'atténuation du virus afin de réduire la gravité de la crise dans les économies locales et d'éviter des répercussions. Les migrants de retour accentueront probablement les tensions sur les systèmes de santé de leur pays d'origine, qui peinent à endiguer les épidémies locales et à éviter une complète mise à l'arrêt de leur économie. Les autorités de ces pays auront besoin d'augmenter le plus possible les tests de dépistage en zone urbaine et d'être aidées dans la mise en œuvre des mesures de quarantaine pour les migrants de retour susceptibles d'être infectés. Géré ainsi, le retour des migrants pourrait avoir également des avantages

à plus long terme pour leur pays d'origine. En effet, les migrants qui anticipent un rapatriement définitif pourraient rapporter leurs économies avec eux, et leurs compétences pourraient être mises au service du développement dans leur pays d'origine.

Troisièmement, étant donné la faible marge de manœuvre de leurs gouvernements, les pays pauvres auront besoin de l'aide des institutions financières internationales et de la communauté des donateurs. Les institutions financières internationales doivent renforcer l'aide au financement du budget et de la balance des paiements de ces pays. Ces mesures doivent veiller à ce que les personnes les plus vulnérables de ces pays — celles dont la consommation et le bien-être sont les plus dépendants des envois de fonds en provenance de l'étranger — aient accès aux programmes d'assurance sociale. Et peut-être aujourd'hui plus que jamais, une place centrale pourrait être accordée à l'effort mondial pour atteindre l'objectif de développement durable n° 10 : faire baisser au-dessous de 3 % les coûts de transaction des envois de fonds effectués par les migrants.

Cette crise montre clairement que nous, pays riches et pays pauvres, sommes tous concernés, car nous sommes tous membres de la communauté mondiale. Nous pouvons soit, comme la marée montante, soulever tous les bateaux, soit affronter les conséquences d'une nouvelle aggravation des inégalités sociales qui nous affectera tous. **FD**

ANTOINETTE SAYEH est directrice générale adjointe du FMI, et **RALPH CHAMI** est directeur adjoint de l'Institut du FMI pour le développement des capacités.

Bibliographie :

- Abdih, Y., A. Barajas, R. Chami, and C. Ebeke. 2012. "Remittances Channel and Fiscal Impact in the Middle East, North Africa, and Central Asia." IMF Working Paper 12/104, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Barajas, A., R. Chami, C. Fullenkamp, and A. Garg. 2010. "The Global Financial Crisis and Workers' Remittances to Africa: What's the Damage?" *Journal of African Development* 12 (1): 73–96.
- Barajas, A., R. Chami, C. Ebeke, and S. Tapsoba. 2012. "Workers' Remittances: An Overlooked Channel of International Business Cycle Transmission?" IMF Working Paper 12/251, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Barajas, A., R. Chami, C. Ebeke, and A. Oeking. 2018. "What's Different about Monetary Policy Transmission in Remittance-Dependent Countries?" *Journal of Development Economics* 134:272–88.
- Chami, R., E. Ernst, C. Fullenkamp, and A. Oeking. 2018. "Are Remittances Good for Labor Markets in LICs, MICs, and Fragile States? Evidence from Cross-Country Data." IMF Working Paper 18/102, International Monetary Fund, Washington, DC.



LA POLITIQUE DE L'IDENTITÉ

Une identité commune au plus grand nombre peut être le socle du sentiment de destin partagé qui est au cœur des bonnes politiques

Andrés Velasco

Qu'est-ce que le populisme ? Les économistes, comme d'habitude, ont défini le phénomène en termes exclusivement économiques. La définition classique propose : « une approche de l'économie qui insiste sur la croissance et la redistribution des revenus et minore les risques liés à l'inflation et au financement du déficit, les contraintes extérieures et la réaction des agents économiques à des politiques hors-marché offensives » (Dornbusch et Edwards, 1991).

Le problème de cette définition est qu'elle ne s'applique pas à la plupart des régimes qu'on qualifie aujourd'hui de populistes. On trouve même des contre-exemples chez les gouvernements populistes de gauche d'Amérique latine — ceux-là mêmes auxquels la définition de Dornbusch et Edwards est censée correspondre. L'ancien président bolivien Evo Morales, au moins dans les premières années de sa mandature, a géré les recettes gazières de son pays avec prudence ; au Mexique, le président Andrés Manuel López Obrador a récemment réduit les dépenses et n'a pas dépassé les limites d'un déficit budgétaire modeste.

Le populisme *politique*, qui diffère du populisme économique, offre une solution à cette énigme — et l'un peut exister sans l'autre.

Le populisme est une façon de faire de la politique dans laquelle le conflit tient une place centrale (Müller, 2016 ; Mudde et Rovira, 2017). Un groupe homogène appelé « le peuple » est souvent opposé aux autres — l'« élite », les « minorités locales », les immigrants, les étrangers. Müller souligne l'interprétation moraliste que les populistes font de la politique : ceux qui sont du côté du

peuple sont moraux, les autres sont immoraux, à la botte d'une élite corrompue.

L'approche populiste de la politique repose sur trois principes fondamentaux : déni de la complexité, anti-pluralisme et approche personnaliste de la représentation politique. La plupart d'entre nous pensons que les choix sociaux (construire plus d'écoles ou plus d'hôpitaux, encourager ou décourager le commerce international, libéraliser ou restreindre l'avortement) sont des choix complexes et que les points de vue divergents sur la marche à suivre sont une conséquence naturelle de cette complexité. Les populistes ne sont pas d'accord.

Ensuite, immanquablement, les populistes ne croient pas au pluralisme. Pour eux, il n'y a qu'une seule opinion correcte — celle du peuple — qui est donc le seul point de vue politiquement légitime. S'ensuit l'inutilité des mécanismes complexes de la démocratie libérale, avec sa délégation et sa représentation. Nul besoin de débats parlementaires interminables : la « volonté du peuple », une et indivisible, peut être exprimée par un vote unique. C'est pourquoi les populistes adorent les référendums et tendent à s'engager sur la pente glissante menant à l'autoritarisme ou à la dictature pure et simple.

La politique prend le pas sur l'économie

Qu'y a-t-il derrière la montée en puissance du populisme ? La réponse habituelle est le portefeuille. Dans des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis, la distribution des revenus s'est dégradée, et les 1 % les plus riches se taillent la part du lion. Dans les régions laissées pour compte de l'évolution numérique et de la mondialisation,

les individus ont perdu leur emploi et ils perdent patience. La crise financière mondiale de 2008 a causé beaucoup de souffrances, mais elle a aussi renforcé la conviction que le grand capitalisme et le monde de la finance sont les ennemis des classes moyennes et des petites entreprises. Il n'est donc guère étonnant que la politique soit devenue une politique du conflit et que les populistes l'emportent.

Si ce discours est exact, les mesures à prendre sont simples : taxer les riches, redistribuer davantage de revenus et mettre dehors les vauriens qui ont exécuté les ordres des banques. Le populisme finira par disparaître. Le discours type est simple et séduisant. Mais est-il vrai ? Est-ce une bonne base pour des mesures politiques ?

Il ne manque pas d'articles empiriques prétendant démontrer qu'en Amérique du Nord et en Europe occidentale, les forces à l'œuvre derrière le populisme sont avant tout économiques, mais de nombreux articles concluent aussi que la montée du populisme est le résultat d'un contrecoup culturel. Les données en faveur de cette seconde thèse ne se limitent pas au Royaume-Uni et aux États-Unis, font valoir Inglehart et Norris (2016), qui ont étudié les partis populistes dans 31 pays européens. « Dans l'ensemble, les données les plus cohérentes confortent la thèse du contrecoup culturel », concluent-ils.

Jusqu'ici, la plupart des données formelles concernent les sources possibles du populisme dans les pays prospères d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale. Les recherches empiriques formelles sur les causes du populisme dans les pays émergents sont bien plus rares. Pourtant, les données informelles dépeignent une réalité assez différente de celle qu'on évoque souvent à propos des nations riches.

Dans le discours relatif aux pays riches, la stagnation économique et les frustrations des laissés-pour-compte tiennent une place centrale. Dans les pays émergents en revanche, le populisme de droite s'épanouit dans des pays dont les résultats économiques sont bons — soit une situation contraire à ce que prédirait l'hypothèse de l'« insécurité économique ». L'Inde, les Philippines et la Turquie enregistrent des taux de croissance allant de 6,5 % à 7 % depuis 2010. La Pologne a très peu souffert des effets de la crise financière européenne et, avec un taux de croissance moyen par habitant supérieur à 4 % depuis 1992, c'est le champion européen en la matière.

Ou prenons le cas de son voisin, la République tchèque, où le taux de chômage n'est que de 2,3 %, le taux le plus bas de l'Union européenne, et où la croissance a atteint 4,3 % en 2017. Le pays accueille peu d'immigrants et ne connaît pas de réelle crise des réfugiés. Pourtant, les partis populistes ont séduit quatre électeurs sur dix lors de la dernière élection — soit dix fois plus que 20 ans auparavant.

Il semble donc que ce soit les progrès économiques et non les difficultés qui ont fait le lit du populisme dans ces pays. D'autre part, dans le discours standard, ce sont les perdants de la mondialisation qui sont censés devenir populistes. Or, des pays comme la Hongrie, l'Inde, les Philippines, la Pologne et la Turquie, qui sortent clairement gagnants de la mondialisation, sont eux aussi devenus populistes.

Un dernier fait gênant doit être considéré : si la montée du populisme reflétait une demande de redistribution, elle devrait s'observer à gauche, non à droite. Pourtant, ce sont les populistes de droite qui connaissent une réussite spectaculaire, comme on l'a vu au Brésil, en Hongrie, aux États-Unis et dans bien d'autres pays du monde. Il est probable que certaines de ces politiques populistes aggraveront les inégalités de revenus au lieu de les réduire, et pourtant, les électeurs des classes moyennes et des classes ouvrières les encouragent.

L'un des rôles clés de la politique est de gérer les griefs, économiques ou autres. L'orientation vers le populisme et l'autoritarisme laisse à penser que la politique démocratique n'a pas su gérer ces griefs. La raison tient en un mot : l'identité.

Racines de l'identité

Dans son récent ouvrage, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Francis Fukuyama soutient que « souvent, les individus ne veulent pas la reconnaissance de leur individualité, mais celle de leur ressemblance à d'autres personnes ». Les gens veulent aussi que cette identité soit reconnue et respectée. Fukuyama nous rappelle que, d'Aristote à Hegel, les philosophes ont placé le désir d'être traité avec respect au centre de la motivation humaine. Par conséquent, « la politique de l'identité est partout une lutte pour la reconnaissance de la dignité. »

Qu'est-ce que le populisme a à voir avec cela ? Beaucoup. Aux définitions ci-dessus, ajoutons que le populisme est un style de politique qui *manipule et exacerbe les clivages identitaires* à des fins politiques. Le populisme est une sorte de politique de l'identité. C'est toujours « nous » contre « eux ».

La politique de l'identité n'est pas un sujet facile pour les économistes. Jusque récemment, l'identité n'avait pas de place dans la théorie économique. Les humains étaient censés avoir des préférences, mais aimer ceci et ne pas aimer cela ne formait pas un tout cohérent que l'on pouvait appeler identité. George Akerlof et Rachel Kranton ont entrepris de changer cette situation. Ils ont fait valoir que dans un large éventail de contextes, les préférences sont structurées par le choix que font les individus d'une identité sociale. Les deux économistes ont

LE POPULISME EST UNE SORTE DE POLITIQUE DE L'IDENTITÉ. C'EST TOUJOURS « NOUS » CONTRE « EUX ».

alors commencé à étudier les implications économiques de ces préférences.

L'approche inédite de l'identité retenue par Akerlof et Kranton est utile pour examiner de nombreuses questions, mais trois méritent plus particulièrement d'être soulignées pour comprendre le lien entre la politique de l'identité et le populisme. La première est que les individus sont prêts à payer un prix élevé, financier et non financier, pour renforcer leur identité. Ainsi, dans les lycées américains (Akerlof et Kranton, 2002), les élèves qui se définissent comme des *intellos* travailleront beaucoup, tandis que ceux qui se définissent comme des *sportifs* ou des *camés* ne travailleront pas et auront de mauvais résultats, même si le prix à payer est élevé, parce que ce comportement renforce leur identité et leur estime de soi. De même, les politiciens populistes conduisent des politiques extrêmes et non pérennes pour signaler aux électeurs qu'ils (les politiciens) ne sont pas à la botte des élites puissantes. Dès lors, ce qui apparaît en surface comme un comportement économique contre-productif est en réalité très rationnel lorsqu'on tient compte de l'identité. Et il est certain que le populisme implique de multiples choix contre-productifs en matière de politiques économiques.

Deuxièmement, l'identité est soumise à des rendements sociaux et politiques croissants. Lorsque la proportion de personnes qui s'identifient à un groupe augmente, la pression sociale poussant à s'identifier à ce groupe et à suivre son code de conduite augmente elle aussi. Ou bien les personnes peuvent choisir un groupe auquel s'identifier et ensuite adopter un comportement qui réduit l'écart qui les sépare de ce groupe.

Troisièmement, lorsque l'identité devient un déterminant primaire du comportement politique, les armes autres que les politiques économiques trouvent leur utilité dans le combat politique. Les politiciens populistes emploient souvent de manière stratégique un discours toxique et clivant pour « mobiliser la base » et modifier la taille des groupes d'identité concurrents. Les populistes ne sont pas méchants par erreur, ils sont méchants à dessein.

Si l'identité est essentielle dans le populisme, et si le populisme est central dans la politique contemporaine, comment les politiciens et dirigeants politiques démocratiques doivent-ils réagir ? Premièrement, ils doivent sortir la tête du sable et admettre que l'identité est importante — et que ses produits dérivés ne sont pas toujours bons.

L'attention portée à l'identité incite aussi à prêter davantage attention à des questions depuis longtemps négligées ou mal gérées. Prenons par exemple la difficile situation des villes où la désindustrialisation a détruit des emplois. Autrefois, on conseillait habituellement de déménager dans un endroit offrant de nombreux emplois bien rémunérés, mais nous comprenons aujourd'hui que ce conseil n'est pas toujours judicieux. D'une part, les individus les plus instruits et les plus entreprenants s'en vont, laissant derrière eux des communautés qui peinent à faire vivre les entreprises et à joindre les deux bouts. D'autre part, la perte des emplois conjuguée à la migration sortante affaiblit aussi la communauté locale et remet en cause l'identité commune. C'est pourquoi les politiques localisées sont une composante essentielle de la panoplie de mesures des responsables politiques démocratiques.

Quelque chose d'autre doit changer : les leaders démocratiques doivent apprendre à pratiquer la politique de l'identité — mais la bonne. Les humains ne peuvent pas abandonner leur identité étroite, celle dont les racines sont les plus puissantes. Or une identité largement partagée peut être le socle du sentiment de destin partagé qui est au cœur des bonnes politiques. Un historien, Michael Ignatieff, observait dans le numéro du 5 septembre 2019 du *Financial Times* que « l'identité nationale est un concours permanent pour savoir qui appartient au nous national ». La seule alternative à ce clivage est une identité commune, l'amour d'un pays reposant non sur un sentiment déplacé de supériorité raciale, mais sur le fait que notre patrie défend des valeurs universelles nobles. **FD**

ANDRÉS VELASCO est doyen de la School of Public Policy de la London School of Economics et ancien ministre des Finances du Chili.

Bibliographie :

Akerlof, G., and R. Kranton. 2002. "Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education." *Journal of Economic Literature* 40 (4): 1167–201.

Dornbusch, R., and S. Edwards. 1991. "The Macroeconomics of Populism in Latin America." In *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, edited by R. Dornbusch and S. Edwards. Chicago: University of Chicago Press.

Inglehart, R., and P. Norris. 2016. "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash." HKS Faculty Research Working Paper Series RWP16-026, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.

Mudde, C., and C. Rovira. 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Müller, J.-W. 2016. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania.



SE PRÉPARER POUR UN MONDE INCONNU

Nous devons œuvrer ensemble pour résoudre les problèmes révélés par la crise

Era Dabla-Norris, Vitor Gaspar et Kalpana Kochhar

Nous devons coopérer, collaborer, utiliser les mécanismes et les outils qui ont été créés pour secourir ceux qui ont faim et qui sont malades et mettre en place des instruments qui stabiliseront les économies de notre monde ou œuvreront à le faire.

— Fred Vinson (délégué des États-Unis à Bretton Woods, futur président de la Cour suprême) Commission I, 1944

Si j'avais assisté à la Création, j'aurais donné quelques conseils pour mieux ordonner l'univers.

— Alfonso X, roi d'Espagne, 1252–84.

Lorsque la pandémie de COVID-19 se sera éteinte, nous verrons combien tout a changé par rapport au monde qui était le nôtre. Mais la crise actuelle renferme de profonds enseignements pour l'avenir. Lorsque les délégués internationaux se sont réunis à Bretton Woods en juillet 1944 pour réinventer le monde d'après-guerre, la guerre était loin d'être terminée. Pourtant, ayant à l'esprit les occasions manquées après la première guerre mondiale, ils ont compris qu'il ne fallait plus se concentrer sur la fin de la guerre mais sur l'établissement de nouveaux fondements. Bien que les défis que l'économie mondiale doit aujourd'hui affronter soient très différents, d'importants parallèles demeurent. Il est tout aussi

important d'agir d'urgence et vite que de mobiliser des ressources à échelle réelle.

Il existe un grand nombre d'inconnues autour du temps qu'il faudra pour développer et distribuer des vaccins efficaces, de la durée et de la probabilité de nouvelles vagues et de nouveaux confinements, ainsi que des répercussions économiques *in fine*. Malgré tout, on peut dégager des points de repère pour un ordre international post-COVID-19.

Premièrement, une collaboration internationale est essentielle autour de l'élaboration de mesures de santé publique efficaces fondées sur un solide consensus scientifique concernant les causes et l'atténuation de la maladie. Avant cette pandémie, les grandes réussites de la coopération internationale portaient essentiellement sur des initiatives public-privé dans le secteur de la santé dont les principales caractéristiques étaient la transparence, la responsabilité et un large engagement. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Gavi, l'Alliance du Vaccin, et la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies en sont quelques exemples. Il serait bon que les gouvernements réfléchissent à ce qui n'a pas fonctionné cette fois-ci et tentent de comprendre comment le financement de projets d'intérêt général peut s'appuyer sur les initiatives existantes, car cela pourrait définir les activités de recherche et développement concernant les vaccins et les diagnostics pour d'autres épidémies.

Les mesures de santé publique ne peuvent être assurées si la pandémie ne fait pas l'objet d'une attention universelle. Les pays émergents et les pays en développement, dont beaucoup manquent manifestement de moyens pour lutter contre le choc sanitaire et économique actuel, sont de plus en plus exposés à la propagation de la maladie. On ne peut écarter le risque d'une troisième vague de la pandémie, ni d'autres encore, si le virus n'est pas endigué partout. Les demandes de financement pour atténuer les répercussions économiques de la pandémie dans les pays les plus pauvres sont entendues. Il est néanmoins tout aussi primordial de veiller à ce que les futurs vaccins et traitements soient rapidement produits et distribués partout dans le monde, à un prix accessible. Pour y parvenir, il faudra concevoir et appliquer des règles encadrant les prix et la fabrication de manière à valoriser la collaboration et la solidarité internationales.

Deuxièmement, le Grand Confinement a sans ambages placé les technologies au premier plan du travail, de la consommation, de l'approvisionnement, des échanges et des livraisons. De la prévision et modélisation des poussées épidémiques au traçage des contacts, les technologies sont largement mobilisées pour lutter contre la pandémie. La visioconférence, le bureau à distance et les nouvelles plateformes sociales donnent une impulsion presque immédiate au télétravail, une tendance qui perdurera probablement après la levée des mesures de confinement. La numérisation des services — de la télémédecine au téléenseignement en passant par les paiements sans espèces et l'aide d'urgence aux personnes vulnérables — est au cœur des mesures nationales. La nécessité des paiements sans contact accélère la transition du paiement en espèces au paiement numérique, tandis que la numérisation des modèles d'entreprise et des chaînes d'approvisionnement réorganise le commerce et les livraisons. Les technologies pourraient jouer un rôle décisif en créant de nouvelles sources de croissance, en stimulant la productivité et en aidant les travailleurs et les entreprises à passer à un monde nouveau et à s'y adapter.

Il est essentiel que les avantages des technologies soient exploités sans laisser personne de côté dans le monde numérique post-COVID-19. Alors que la connectivité est indispensable pour le télétravail, aux États-Unis, plus de 21 millions de personnes n'ont pas accès à l'internet haut débit. Environ 60 % de la population mondiale, surtout des femmes dans les pays émergents et les pays en développement, n'ont toujours pas d'ordinateur ni accès à Internet et il y a en ligne 250 millions moins de femmes que d'hommes. Si les technologies émergentes représentent un vecteur d'égalité important, la fracture numérique pourrait néanmoins s'élargir en l'absence d'infrastructures adaptées et de bonnes structures de gouvernance. Comme en matière de santé publique, des partenariats public-privé innovants pourraient réduire cette fracture et faire en sorte qu'inclusion numérique rime avec inclusion économique.

Il est en outre urgent d'adapter et de réformer les systèmes éducatifs et la formation des travailleurs afin de réduire l'inadéquation des compétences pour un lieu de travail reposant sur les technologies. Cela étant, tous les emplois ne peuvent pas être exercés à domicile. La pandémie de COVID-19 nous montre plus clairement que jamais que, pour reprendre les mots de Martin Luther King, tout travail est digne. Elle a également révélé le décalage entre les travailleurs jugés essentiels dans la lutte menée — comme ceux qui travaillent dans le secteur de la santé, les services aux personnes âgées, l'agriculture ou les magasins d'alimentation — et la précarité des prestations auxquelles ils ont droit ainsi que de leurs emplois. Il faudra combler les graves lacunes en matière de protection sociale de ces travailleurs et des innombrables travailleurs de l'économie informelle.

Troisièmement, les pandémies, comme les aléas climatiques, rappellent brutalement l'importance des phénomènes naturels et la nécessité d'une résilience à long terme. La priorité peut être redonnée à l'action pour le climat et à la durabilité grâce au déploiement de mesures budgétaires de relance de l'économie. Les investissements dans des infrastructures résilientes aux changements climatiques et la transition vers un avenir plus sobre en carbone peuvent entraîner de nombreuses créations d'emplois et la formation de capital à court terme tout en renforçant la résilience économique et environnementale. Ces investissements pourraient notamment porter sur la construction d'infrastructures d'énergie renouvelable et de routes et de structures plus résilientes, l'expansion des capacités du réseau d'électricité, la rénovation énergétique des bâtiments et le développement et le déploiement de techniques décarbonant les industries lourdes. La transition vers une économie plus sobre en carbone est difficile mais impérative ; nous devons relever ce défi ensemble.

L'ordre post-COVID-19 sera instauré. Mais les problèmes révélés si clairement par la crise sont encore présents. Il faut continuer à agir contre la pauvreté, l'inégalité endémique, le déclin de la biodiversité, la dégradation de l'environnement, la rareté de l'eau potable et les inégalités qui existent depuis longtemps dans nos sociétés. La manière dont nous protégeons et élevons les plus vulnérables sera un test pour notre humanité.

Peut-être qu'à toute chose malheur est bon. Sauf en temps de guerre, nous n'avions jamais assisté à une telle mobilisation des ressources à des fins publiques. Mais la guerre actuelle est menée contre un ennemi commun. La solidarité accumulée pendant le confinement mondial et la pandémie pourrait constituer une base précieuse sur laquelle nous pourrions bâtir. **FD**

ERA DABLA-NORRIS est chef de division au département Asie-Pacifique du FMI ; **VITOR GASPARG** est directeur du département des finances publiques du FMI ; **KALPANA KOCHHAR** est directrice du département des ressources humaines du FMI.



En quoi le monde sera-t-il différent après la COVID-19 ?

Réflexions de six éminents penseurs sur la façon dont la pandémie a changé le monde



Daniel Susskind

En mars 2020, le rabbin Jonathan Sacks, figure influente de la vie intellectuelle britannique, a décrit la catastrophe de la COVID-19 comme « ce qui se rapproche le plus d'une

révélation pour un athée ».

À ce moment-là, cette comparaison m'est apparue idoine : elle exprimait la dimension biblique du choc que nombre d'entre nous avons ressenti face à cette crise foudroyante, exceptionnelle et redoublant si vite d'intensité. « Nous étions en rythme de croisière depuis plus d'un demi-siècle », précisait-il, et tout à coup « nous sommes confrontés à la fragilité et à la vulnérabilité de la condition humaine ».

Aujourd'hui, quelques mois plus tard, sa comparaison me paraît toujours appropriée, mais pour une raison différente, qui a son importance dans la réflexion sur le monde d'après la COVID-19.

Cette crise est effrayante, notamment parce qu'elle revêt plusieurs aspects nouveaux et inédits : urgence médicale planétaire provoquée par un virus que nous

ne saisissons toujours pas totalement et catastrophe économique que nous nous infligeons à nous-mêmes, car elle est la riposte indispensable pour enrayer la propagation du virus.

Et pourtant, à mesure que le temps passe, on s'aperçoit aussi que l'aspect le plus affligeant de cette crise n'a pour ainsi dire absolument rien de nouveau : les différences spectaculaires en termes de contagion et d'issue de la COVID-19 semblent traduire les inégalités économiques existantes. L'incroyable disproportion entre la valeur apportée par les « travailleurs essentiels » à la société et leurs maigres rémunérations découle de l'incapacité bien connue du marché à apprécier à sa juste valeur ce qui a réellement de l'importance.

L'acceptation béate de la désinformation et de la mésinformation sur le virus était à prévoir, compte tenu de la montée du populisme et de la méfiance croissante envers les experts depuis une décennie. Il ne faut pas non plus s'étonner de l'absence de riposte internationale correctement coordonnée, étant donné l'apologie de la politique du « repli sur soi » dans le monde ces dernières années.

La crise est donc une révélation en un sens beaucoup plus littéral : elle concentre notre attention collective sur les nombreuses injustices et défaillances qui existent déjà dans notre vivre ensemble. Si certains étaient auparavant aveugles à ces carences, il leur est désormais difficile de ne pas les voir.

À quoi ressemblera le monde après la COVID-19 ? Nombre des enjeux auxquels nous serons confrontés au cours des dix prochaines années seront simplement des versions plus extrêmes de ceux auxquels nous nous heurtons déjà aujourd'hui. Cette fois, le monde n'apparaîtra que vraiment différent si, au sortir de la crise, nous nous décidons à agir pour relever ces défis et susciter un changement radical.

DANIEL SUSSKIND est chercheur en économie au Balliol College de l'Université d'Oxford et auteur de l'ouvrage *A World Without Work* (Allen Lane, 2020).



James Manyika

Le monde d'après la COVID-19 a peu de chances de redevenir comme avant. Nombre de tendances déjà amorcées dans l'économie mondiale s'accroissent sous l'effet de la pandémie.

C'est en particulier le cas de l'économie numérique, avec l'essor de nouvelles pratiques telles que le télétravail, l'apprentissage à distance, la télémédecine et les services de livraison. D'autres transformations structurelles pourraient également s'accroître, notamment la régionalisation des chaînes d'approvisionnement et une nouvelle explosion des flux de données transfrontaliers.

Les futures méthodes de travail sont arrivées plus vite que prévu, avec leurs problèmes (dont beaucoup pourraient

être amplifiés) tels que la polarisation des revenus, la vulnérabilité des travailleurs, l'ubérisation du travail et la nécessité pour les salariés de s'adapter aux transitions professionnelles. Cette accélération n'est pas seulement le résultat des progrès technologiques, mais aussi des nouvelles façons d'envisager la santé et la sécurité ; les économies et les marchés du travail mettront du temps à se rétablir et en ressortiront certainement transformés.

Avec l'amplification de ces tendances, les réalités de la crise actuelle ont suscité la remise en question de plusieurs convictions, qui pourrait avoir un effet sur les choix à long terme pour l'économie et la société. Il peut s'agir des attitudes envers l'efficacité par rapport à la résilience, de l'avenir du capitalisme, de la densification de l'activité et de la vie économiques, de la politique industrielle, de notre façon d'aborder les défis universels qui nécessitent une action mondiale et collective, tels que les pandémies et les changements climatiques, ou encore du rôle des gouvernements et des institutions.

Au cours des vingt dernières années dans les pays avancés, la responsabilité est en général passée des institutions aux particuliers. Toutefois, les systèmes de santé sont mis à l'épreuve et souvent jugés défaillants, tandis que l'on ré-examine certains avantages tels que le congé de maladie rémunéré et le revenu universel de base. La façon dont les institutions viennent en aide aux particuliers pourrait connaître une transformation à long terme grâce à des dispositifs de protection et à un contrat social plus inclusif.

Comme l'a montré l'histoire, les choix faits en temps de crise peuvent façonner le monde pendant des décennies ultérieures. Ce qui restera fondamental, c'est la nécessité d'agir collectivement pour bâtir des économies qui assureront une croissance économique inclusive, la prospérité et la sécurité pour tous.

JAMES MANYIKA est président et directeur de l'Institut mondial McKinsey.



Jean Saldanha

Dans son ouvrage *La Pandémie est un portail*, l'écrivaine indienne Arundhati Roy écrit : « Historiquement, les pandémies ont obligé les êtres humains à rompre avec le passé et à imaginer un tout nouveau monde. Celle-ci ne fait pas exception. Elle est un portail, une passerelle entre un monde et le suivant. »

Le fonctionnement du multilatéralisme va devoir changer pour tenir compte de ce monde très différent. La pandémie de COVID-19 a testé les limites de la coopération internationale. Le soutien aux pays en développement, en particulier, reste insuffisant. Ces pays ont été touchés très tôt par le

ralentissement économique mondial, notamment par des sorties de capitaux records et par le resserrement des conditions financières. Face à la pire crise humanitaire depuis la Seconde Guerre mondiale, leurs économies souffrent de contraintes sans précédent sur la capacité déjà limitée de leurs finances publiques à répondre aux besoins sociaux et de santé publique immédiats.

Les choix faits aujourd'hui auront des conséquences d'une envergure considérable. Il est inacceptable de s'en tenir essentiellement au statu quo : c'est ignorer l'ampleur des souffrances humaines déclenchées par la pandémie.

Un programme de réforme approprié sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies doit inclure le FMI pour remédier aux problèmes structurels qui ont contribué à la vulnérabilité de la dette dans l'ensemble des pays en développement. Un tel programme ne doit plus orienter le financement du développement sur des réformes favorables au marché, ni sur des incitations à l'investissement privé ; il doit abandonner le dogme de l'austérité. En outre, les pays riches doivent enfin honorer leurs engagements d'aide publique au développement.

Les déséquilibres de pouvoir au sein des institutions internationales doivent également être corrigés pour reconnaître en toute équité les besoins et les droits des deux tiers de la population mondiale qui résident dans l'hémisphère Sud.

Si la communauté internationale ne réagit pas de façon décisive aujourd'hui, le Programme 2030 et l'accord de Paris seront irrémédiablement compromis. Un nouveau multilatéralisme — dans lequel la réforme des institutions de Bretton Woods jouera un rôle essentiel — est indispensable dès maintenant et doit s'appuyer sur une vision du développement qui s'articule autour des droits humains, de la parité femme-homme et du climat.

JEAN SALDANHA est directrice du Réseau européen sur la dette et le développement.



Sharan Burrow

Le monde après la première vague de COVID-19 devra être plus inclusif, résilient et pérenne. Nous vivons aujourd'hui dans un monde où les inégalités se creusent dans les pays et entre eux, en raison de la course vers l'abîme menée par les

entreprises et de la pauvreté dans laquelle vit une grande partie de la main-d'œuvre mondiale. Trop de pays ont subi les chocs extérieurs entraînés par la COVID-19 sans protection sociale universelle, ni un solide système de santé publique, sans plan d'action pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 et sans une économie réelle durable avec des emplois de qualité.

La conférence de Bretton Woods, tenue alors que la guerre faisait encore rage, avait contribué à jeter les bases d'un contrat social d'après-guerre. De même, tout en mettant un terme à la pandémie, nous devons élaborer un ambitieux plan de reconstruction. Le soutien de tous les pays est une question de survie collective et un investissement dans l'avenir de la santé, de l'économie mondiale et du multilatéralisme. Le choix nous incombe, et les mesures prises par le FMI et le système multilatéral seront déterminantes.

Notre objectif pour la reprise doit être le plein emploi et un nouveau contrat social. L'investissement public dans l'économie des soins, l'éducation et les infrastructures sobres en carbone peut constituer les fondements d'une relance qui réduira les inégalités. La politique salariale, les négociations collectives et la réglementation du marché du travail peuvent raviver la demande et les revenus, tout en mettant un terme à un modèle d'activité qui laisse les entreprises s'affranchir de toute responsabilité vis-à-vis de leurs salariés.

La dette devra être réglée par un processus d'allègement axé sur les objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies et sur la croissance économique pérenne de chaque pays. Un assainissement budgétaire aveugle a entravé la gestion et la réduction de la dette après la crise financière mondiale et amoindrirait encore une fois notre capacité à faire face aux futures crises sanitaires et économiques.

Ce monde de la COVID-19 pourra engendrer une prospérité partagée, s'il se caractérise par une ambition réciproque et une solidarité mondiale.

SHARAN BURROW est secrétaire générale de la Confédération syndicale internationale.



Sergio Rebelo

La COVID-19 laissera une empreinte durable sur l'économie mondiale : elle aura provoqué des transformations permanentes et apporté de précieux enseignements.

Le dépistage du virus deviendra sans doute partie intégrante de nos vies, au même titre que les mesures de sécurité devenues omniprésentes après le 11 septembre. Il convient d'investir dans l'infrastructure nécessaire à la détection de futures épidémies virales : cet investissement protège les économies au cas où l'immunité à la COVID-19 s'avérerait temporaire.

Nombre de pays ont adopté des versions de la subvention allemande *Kurzarbeit* (travail réduit) durant la pandémie : elle maintient les salariés dans leur emploi moyennant des horaires et des salaires réduits, leur manque à gagner étant en partie compensé par le gouvernement. En maintenant intacte l'adéquation entre entreprises et salariés, l'économie

est mieux à même de se redresser rapidement. Il est primordial d'améliorer la mise en œuvre de telles politiques et d'en faire des éléments permanents de notre panoplie de mesures de reprise économique.

Le travail à distance deviendra vraisemblablement plus courant. Il était déjà prouvé que le travail à domicile est au moins aussi productif que le travail au bureau, mais nombre d'entreprises étaient réticentes à l'adopter. Maintenant qu'elles sont nombreuses à l'avoir essayé avec des résultats positifs, le télétravail pourrait bien s'implanter durablement.

La crise pandémique a accéléré le rythme de la transformation numérique : nouvelle expansion du commerce électronique et adoption de plus en plus rapide de la télé-médecine, de la vidéoconférence, de l'enseignement en ligne et des technologies financières.

Les entreprises dont les chaînes d'approvisionnement sont mondiales sont confrontées à des pénuries et des paralysies. Nombre d'entre elles vont probablement rapatrier une partie de leur production. Malheureusement, cette évolution ne créera pas beaucoup d'emplois, car l'essentiel de la production sera sans doute automatisé.

Les gouvernements endosseront un rôle plus vaste, après avoir joué celui d'assureur et d'investisseur de dernier recours durant la crise. La dette publique explosera, entraînant des difficultés financières dans le monde entier.

L'enseignement le plus précieux de la pandémie de COVID-19 est la nécessité de relever ensemble les défis qui touchent l'ensemble de l'humanité : nous sommes beaucoup plus forts unis que divisés.

SERGIO REBELO est professeur de finance internationale à la Kellogg School of Management de l'Université Northwestern.



Ian Bremmer

L'ordre mondial était déjà en mutation bien avant la crise de la COVID-19. Le coronavirus a accéléré trois des grandes tendances géopolitiques qui façonneront notre prochain ordre mondial ... celui qui nous attend dès la fin de la pandémie.

La première tendance est la **démondialisation** : les problèmes logistiques mis en lumière par la crise actuelle indiquent déjà que les chaînes d'approvisionnement mondiales en flux tendu seront de moins en moins utilisées. Toutefois, face aux difficultés économiques croissantes, **la montée inévitable du nationalisme et du « repli sur soi »** incitera les entreprises à relocaliser leurs activités de façon à favoriser les chaînes d'approvisionnement nationales et régionales.

La troisième tendance, **l'ascension géopolitique de la Chine**, était en préparation depuis plus de trente ans.



Toutefois, même si la Chine a réussi à se métamorphoser en une superpuissance économique et technologique, personne ne s'attendait à ce qu'elle devienne une superpuissance « d'influence » : cela pourrait bien changer avec la présente crise, si, en poursuivant sa diplomatie de crise, la Chine convainc durablement que la riposte de Pékin à l'épidémie a été beaucoup plus efficace que celle du reste du monde.

Bien entendu, ce n'est pas simplement parce que la Chine semble s'en sortir mieux que c'est effectivement le cas. Le scepticisme envers les chiffres communiqués par la Chine a bien une raison. Cette méfiance générale a continué d'être alimentée par la façon dont la Chine a initialement dissimulé l'épidémie, la laissant ainsi se propager au monde entier. Donald Trump et son gouvernement s'appuient sur ce discours pour en faire une stratégie électorale et détourner l'attention de leur propre gestion de la pandémie. La Chine ne se laissera pas faire, et il est donc de plus en plus probable qu'une fois le monde sorti de la pandémie actuelle, nous serons plongés dans une nouvelle guerre froide, cette fois entre les États-Unis et la Chine.

Nouvel ordre mondial ou pas, un certain nombre de choses ne changent tout simplement pas. **FD**

IAN BREMMER est président et fondateur du groupe Eurasia.

L'IMPÉRATIF DE CONFIANCE

La confiance est au plus bas ; il est urgent de la rétablir

Richard Edelman

LE CORONAVIRUS FAIT PESER une menace extraordinaire sur la santé et la prospérité économique du monde entier. Il réaffirme également le manque de confiance dans nos institutions, en déclenchant l'instabilité sur les marchés financiers et la colère face à la lenteur ou à l'inadéquation de la riposte des autorités.

Avant la COVID-19, de nombreux pays présentaient une économie vigoureuse et proche du plein emploi. Les grandes institutions de la société — État, entreprises, médias et ONG — auraient donc dû inspirer la confiance. Au lieu de cela, l'édition 2020 du baromètre Edelman de la confiance, publiée en janvier, révèle qu'à l'échelle mondiale, les citoyens ne font confiance à aucune institution pour prendre les bonnes décisions. Ce paradoxe s'explique par l'évolution de la dynamique de confiance au cours des vingt dernières années.

Sur cette période, cinq éléments majeurs ont profondément ébranlé la confiance des citoyens : les inquiétudes suscitées par la mondialisation ; la guerre en Iraq ; la récession mondiale de 2008–09 ; la montée en puissance de la Chine et de l'Inde ; et l'avènement des réseaux sociaux. La deuxième décennie a vu se creuser un fossé entre les

élites et le grand public, et l'État n'a pas été en mesure de prendre les rênes du changement. La désinformation et la peur sont devenues monnaie courante.

La COVID-19 constitue le premier coup que le système encaisse dans la nouvelle décennie. Dans ce moment extraordinairement difficile, les institutions ont le devoir d'aller au-delà des attentes et de rétablir la confiance des citoyens. La plupart des gens veulent à nouveau écouter les experts, souvent critiqués ces derniers temps.

L'État doit faire preuve de compétence dans sa riposte à la crise. Les médias doivent établir objectivement les faits. Les entreprises peuvent fournir les produits nécessaires et des informations fiables. Les ONG doivent contribuer à la recherche d'un vaccin et à la distribution équitable de celui-ci.

L'heure est à la collaboration entre les institutions, pour ouvrir la voie à une nouvelle ère de confiance. **FD**

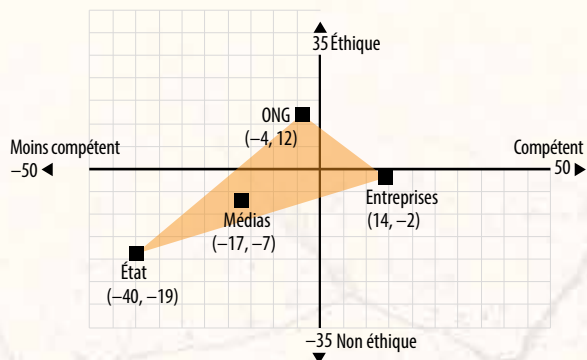
RICHARD EDELMAN est le PDG d'Edelman, une agence de communication internationale. Cet article s'appuie sur le 2020 Trust Barometer établi par l'agence et sur le 2020 Edelman Trust Barometer Special Report: Trust and the Coronavirus.

La nature de la confiance a changé

Confiance : compétence et éthique

On accorde aujourd'hui la confiance selon deux attributs distincts : la compétence (tenir ses promesses) et l'éthique (bien agir et œuvrer à l'amélioration de la société). Actuellement, aucune institution n'est considérée à la fois comme compétente et éthique.

(aucune institution considérée comme compétente et éthique ; note de compétence ; note d'éthique nette)



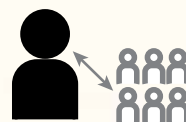
Une confiance plus locale

La confiance est passée d'un modèle descendant, fondé sur des dirigeants traditionnels, à un modèle horizontal où l'on se fie davantage à ses amis, sa famille et à « ceux qui nous ressemblent ».

La dynamique de la confiance a évolué
En deux décennies, les vecteurs de confiance ont changé

Confiance descendante

Les gens accordent ou non leur confiance en fonction des décisions et messages de personnes incarnant l'autorité



Confiance horizontale

Les gens accordent ou non leur confiance en fonction de leurs interactions avec leurs homologues, « ceux qui leur ressemblent »



Confiance locale

Les gens accordent ou non leur confiance en fonction de leurs interactions avec des personnes qui leur sont proches dans leur quartier, au travail ou dans leur famille

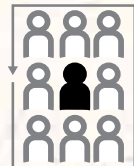


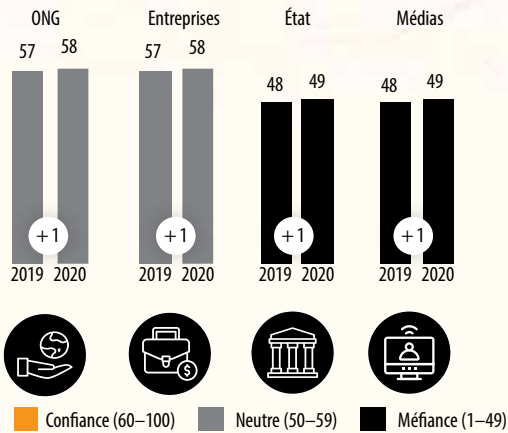
ILLUSTRATION : iSTOCK / UJIMI

La confiance dans les institutions stagne globalement

Aucune institution n'inspire la confiance

La confiance stagne, aucune institution ne se hissant parmi celles qui inspirent la confiance.

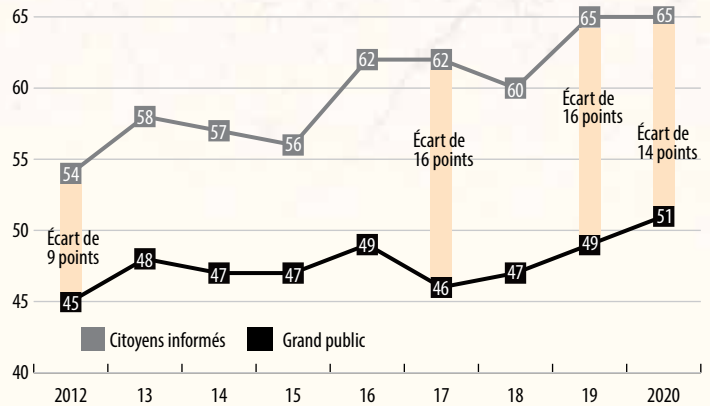
(2020 Edelman Trust Barometer, pourcentage de confiance)



Des niveaux de confiance très inégaux

Parmi les citoyens informés, la confiance atteint des niveaux inégaux, mais la majorité de la population continue de se méfier des institutions.

(Trust Index, moyenne sur 23 marchés)



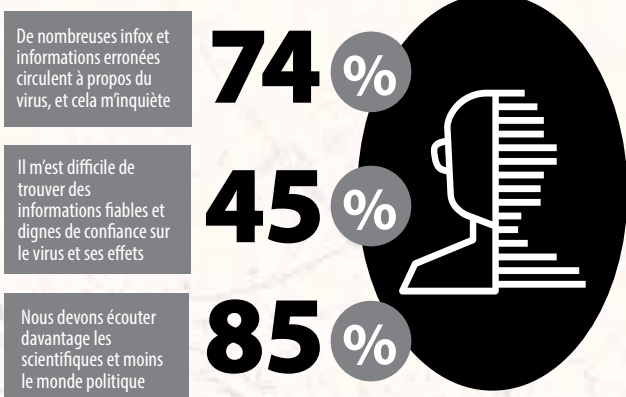
Note : confiance = 60–100 ; neutre = 50–59 ; méfiance = 1–49.

La COVID-19 a ravivé la confiance dans les experts

La fiabilité douteuse des informations sur le coronavirus

La grande majorité des répondants se disent préoccupés par les informations erronées et souhaiteraient que les scientifiques aient davantage voix au chapitre.

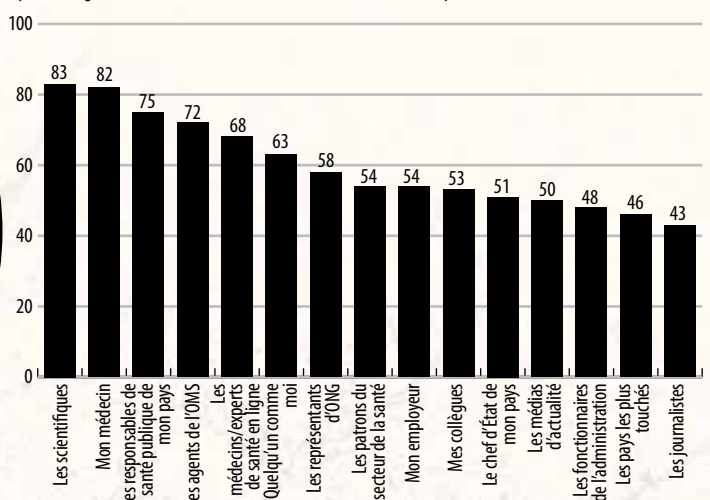
(pourcentage de personnes qui sont d'accord)



Les porte-parole dignes de confiance

Les scientifiques, les responsables de la santé publique et les médecins inspirent le plus de confiance.

(pourcentage faisant confiance aux diverses sources d'information pour dire la vérité sur le coronavirus)



Note : OMS = Organisation mondiale de la santé.



LES combattants DE LA PAUVRETÉ

*Andreas Adriano brosse le portrait de
J-PAL au sein du MIT, où Esther Duflo
et Abhijit Banerjee réinventent l'économie
du développement*

En matière de développement, certaines idées apparemment excellentes ne se concrétisent pas comme prévu. Une idée connue pour avoir échoué consistait à remplacer la cuisson des aliments à feu ouvert utilisée par 3 milliards des personnes les plus pauvres au monde par des cuisinières plus performantes et moins polluantes dans le cadre de l'Alliance mondiale pour des cuisinières propres (Global Alliance for Clean Cookstoves). Ce projet de 400 millions de dollars a été appuyé par l'Organisation des Nations Unies et lancé par l'ancienne Secrétaire d'État des États-Unis, Hillary Clinton, en 2010. L'objectif était de réduire la pollution atmosphérique intérieure, qui est responsable de deux millions de décès par an, tout en autonomisant les femmes et en protégeant l'environnement. Après une réussite dans un premier temps, des millions de cuisinières fabriquées en Inde ont généralement été abandonnées après quatre ans.

Pourquoi un tel échec ? Des chercheurs du Laboratoire d'action contre la pauvreté Abdul Latif Jameel, connu sous le nom J-PAL, se sont déplacés sur le terrain pour le savoir. En suivant quelque 2 500 ménages dans 44 villages de l'Odisha, État de l'est de l'Inde, ils ont découvert de nombreuses causes apparemment mineures. Leurs travaux de recherche ont montré que les nouvelles cuisinières nécessitaient une plus grande attention, tombaient en panne et n'étaient pas réparées. En outre, la cuisson des aliments prenait plus de temps et ces appareils ne pouvaient pas être déplacés en plein air en raison des cheminées qui rejetaient la fumée à l'extérieur.

« Pour l'être hyperrationnel qui vit dans les modèles économiques, rien de tout cela ne devrait avoir d'importance », a écrit dans un article Abhijit Banerjee, professeur d'économie au Massachusetts Institute of Technology (MIT) et cofondateur et directeur de J-PAL. Cet exemple nous a toutefois rappelé que « le fait de penser que quelque chose devrait marcher ne suffit pas ; il faut que cette chose fonctionne pour les gens qui l'utilisent ». Depuis sa création il y a 17 ans, J-PAL a mis au point une méthode économique qui s'appuie sur des preuves scientifiques pour lutter contre la pauvreté. D'après son directeur général, Iqbal Dhaliwal, il s'agit d'une méthode différente de celle qui consiste à « fonder des décisions sur l'instinct, l'idéologie ou l'inertie ».

Au deuxième étage d'un bâtiment quelconque du MIT à Cambridge, sur une rive du fleuve Charles qui sépare la ville de Boston, le siège de J-PAL pourrait facilement être confondu avec un bureau ordinaire dans une grande université. Or, J-PAL exerce une grande influence. Par lui-même ou par un réseau de chercheurs affiliés à travers le monde, le laboratoire financé par des donateurs a réalisé plus de 1 000 essais contrôlés randomisés dans plus de 80 pays, en appliquant à l'économie la méthodologie de recherche qui fait depuis longtemps figure de

référence pour tester de nouveaux médicaments et traitements médicaux. Selon J-PAL, les programmes contrôlés de cette manière ont été développés pour toucher plus de 400 millions de personnes dans le monde entier.

Ces résultats ont été à l'origine de l'attribution du prix Nobel d'économie 2019 à A. Banerjee, à son épouse et cofondatrice de J-PAL, Esther Duflo, et à leur ami et fréquent collaborateur, Michael Kremer, économiste à Harvard.

« Leurs méthodes de recherche expérimentales se sont imposées dans toute l'économie du développement », a indiqué le comité du prix Nobel. Elles ont « transformé l'économie du développement » en pouvant apporter « des réponses crédibles sur les meilleurs moyens de lutter contre la pauvreté mondiale ».

Dans un monde qui méprise de plus en plus l'expertise et la recherche universitaire, où la perception même de la réalité est souvent dictée par des convictions politiques, J-PAL peut revendiquer une objectivité, en prodiguant des conseils qui s'appuient sur des éléments expérimentés sur le terrain à l'aide d'une méthode scientifique. Le laboratoire peut afficher des résultats tangibles pour ce qui est d'aider des personnes vulnérables à résoudre des problèmes très concrets.

A. Banerjee et E. Duflo sont au cœur de J-PAL. Ils ont créé l'organisation en 2003 sous le nom de Laboratoire d'action contre la pauvreté (Poverty Action Lab), avec Sendhil Mullainathan, ancien professeur de Harvard qui reste un contributeur. Ils ont entrepris de changer le regard porté sur la pauvreté à l'échelle mondiale, rien de moins.

En 2005, le laboratoire a été rebaptisé en l'honneur du père de Mohammed Jameel, ancien étudiant du MIT et homme d'affaires et philanthrope saoudien dont la fondation familiale est depuis longtemps un soutien financier. Les autres bailleurs de fonds comprennent de grands donateurs privés et des organismes de développement de pays avancés.

Les collaborateurs de J-PAL englobent quelque 400 professionnels de la recherche, des politiques publiques, de l'éducation et de la formation, répartis entre le siège à Cambridge et les centres régionaux en Amérique du Nord, en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Europe, en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie du Sud et en Asie du Sud-Est. Quelque 200 chercheurs supplémentaires encadrent des projets qui sont mis en œuvre par environ 1 000 sous-traitants. Depuis sa création en 2003, l'organisation a octroyé 63 millions de dollars de bourses pour financer de nouveaux travaux de recherche.

Si les pays pauvres et émergents constituaient sa priorité au départ, J-PAL est aujourd'hui présent en Europe, où il effectue par exemple des travaux de recherche sur des initiatives visant à promouvoir l'intégration des

immigrés dans la société. Son bureau en Amérique du Nord a des projets dans plusieurs domaines : reconversion et développement des compétences des travailleurs, problème des sans-abri et logement, réforme de la justice pénale et santé.

Décomposer les problèmes

Esther Duflo, économiste française de 47 ans titulaire d'un doctorat du MIT et pour qui l'institution a dérogé à la règle de ne pas embaucher ses propres étudiants, explique que les essais randomisés se situent au cœur de la démarche de J-PAL, qui consiste à prendre « un problème de grande ampleur et à le décomposer en sous-problèmes pouvant être gérés, des questions de moindre importance qui appellent des réponses rigoureuses ».

La méthode est la suivante : tester une solution potentielle à un problème de développement, par exemple comment accroître l'utilisation des moustiquaires pour lutter contre la malaria, en comparant un groupe qui bénéficie d'un traitement à un groupe témoin qui n'en reçoit pas. Les groupes devraient être aussi semblables que possible et formés de manière aléatoire afin qu'aucun autre facteur n'ait une incidence et que les chercheurs puissent connaître les effets du traitement. Il peut y avoir plusieurs groupes pour comparer différentes solutions. Mis au point au XIX^e siècle, des essais de ce type ont été réalisés en agriculture, en médecine et en science politique beaucoup plus tôt qu'en économie, où les premières études de cette nature remontent aux années 60.

La recherche macroéconomique porte souvent sur des sujets nobles présentés sous la forme d'équations complexes et soumis à des techniques économétriques subtiles, qui donnent même parfois du fil à retordre aux lauréats du prix Nobel. Dans leur ouvrage de 2019 intitulé *Good Economics for Hard Times*, E. Duflo et A. Banerjee admettent qu'une partie de la croissance de la productivité « ne peut pas s'expliquer par des évolutions que les économistes sont capables de mesurer. Pour que nous nous sentions plus à l'aise, les économistes lui ont donné son propre nom : la productivité totale des facteurs ». Leur collègue du MIT et lauréat du prix Nobel Robert Solow a défini ce concept comme « une mesure de notre ignorance ».

En revanche, la recherche sur le développement peut paraître triviale. Les moustiquaires pour lutter contre la malaria au Kenya doivent-elles être distribuées gratuitement, donner lieu au versement d'une aide financière ou être vendues au prix du marché ? Un programme d'achat en retour est-il une solution durable pour faire disparaître la grande quantité d'opioïdes inutilisés aux États-Unis ? Comment faire en sorte que les ménages indonésiens pauvres reçoivent tout le riz auquel ils ont droit dans le cadre d'un programme fédéral ?

Informations pour les pauvres

J-PAL s'est emparé de toutes ces questions. Les chercheurs trouvent souvent des solutions étonnamment simples.

L'un des principaux programmes d'assistance sociale de l'Indonésie a été baptisé Raskin (Du riz pour les pauvres). Doté de 1,5 milliard de dollars par an, il visait à distribuer 15 kg de riz



Iqbal Dhaliwal, directeur général de J-PAL.

par mois aux ménages les plus pauvres, à un cinquième du prix du marché. La bureaucratie et la corruption ont cependant créé des obstacles. Les responsables locaux en charge de la distribution du riz truquaient souvent les prix, les rations ou les critères à remplir. Au final, les ménages pouvant bénéficier du programme recevaient un tiers des quantités auxquelles ils avaient droit, à un prix supérieur de 40 % à ce qu'il aurait dû être.

Au lieu de durcir les contrôles, l'Indonésie a en 2012 chargé des chercheurs de collaborer avec J-PAL pour expérimenter des outils de sensibilisation aux critères à remplir, aux rations mensuelles et aux prix en utilisant des « cartes de protection sociale » porteuses d'informations. Les essais randomisés ont montré qu'elles ont été si efficaces que, en l'espace d'un an, le gouvernement a émis environ 15 millions de ces cartes et intégré deux autres programmes de transferts monétaires dans le projet, pour un montant total de plus de 4 milliards de dollars.

Anticiper l'existence de différences entre la théorie et la pratique est un avantage de la méthode de J-PAL, tout comme le fait de ne pas supposer que les scientifiques de laboratoire bien formés sont plus éclairés ou plus rationnels que celles et ceux qu'ils espèrent aider.

« Les pauvres ne sont pas moins rationnels que quiconque, bien au contraire », ont écrit A. Banerjee et E. Duflo dans leur ouvrage de 2011 intitulé *Poor Economics*. « Justement parce qu'ils possèdent très peu de choses, ils prennent souvent des décisions après mûre réflexion : ils doivent agir comme des économistes avertis simplement pour survivre. »

Né à Mumbai en 1961 de parents tous deux professeurs d'économie accomplis, A. Banerjee, titulaire d'un doctorat de Harvard, est exaspéré par les êtres « hyperrationnels » qui vivent à l'intérieur des modèles. Il se moque de la « présomption de connaissance », qui, selon lui, va de pair avec une grande partie des études macroéconomiques et découle souvent de guère plus



Femmes autour d'une cuisinière à Bhojpur (Inde).

PHOTO: THOMAS CHUPPEN

qu'un « ensemble de corrélations, dont beaucoup sont très difficiles à interpréter, et de certains éléments concrets et réels, qui sont probablement assez fiables ». Il s'est entretenu avec *F&D* dans son petit bureau du département d'économie du MIT. Derrière une porte recouverte de dessins économiques et politiques, l'espace exigu rempli de livres contraste avec la vue bien dégagée sur le fleuve Charles et la ligne d'horizon de Boston.

Situé à deux pas de celui d'A. Banerjee, le bureau d'E. Duflo est un peu plus spacieux. Les deux économistes se sont rencontrés lorsqu'il était son directeur de thèse de doctorat au MIT en 1999. Ils se sont mariés en 2015 et ont eu deux enfants.

Elle a appris à ne jamais être déçue par des résultats de recherche quels qu'ils soient. « Une chose que nous avons apprise très tôt des essais contrôlés randomisés, c'est que vous êtes généralement surpris par ce que vous découvrez », précise-t-elle.

Est-ce que cela tient la route ?

La décomposition d'un gros problème ne signifie pas forcément que les sous-problèmes sont plus simples à traiter. Dans une conférence donnée au FMI en 2016, E. Duflo a présenté plusieurs études montrant comment des interventions au niveau microéconomique peuvent avoir des effets prononcés sur le plan macroéconomique. L'une d'elles concernait une meilleure application des réglementations environnementales dans les usines textiles très polluantes de l'État du Gujarat en Inde, où se trouvent certaines des villes les plus polluées de la planète. L'essai randomisé a modifié les règles d'attribution des vérificateurs aux entreprises et montré que le respect des règles s'améliorait lorsque

les inspecteurs n'étaient pas payés par ceux qu'ils contrôlaient. Même si cette découverte n'est pas vraiment révolutionnaire, disposer des données pour le prouver renforce la démonstration.

Selon E. Duflo, les grands principes dont s'inspirent souvent les institutions internationales, par exemple la démocratie et une bonne gouvernance, ont peut-être un faible intérêt parce qu'ils sont trop généraux. Les économistes pourraient obtenir des résultats plus tangibles en réparant la plomberie, la partie de tout système qui est considérée comme allant de soi et que l'on remarque uniquement lorsqu'elle ne fonctionne plus. Elle a intitulé sa conférence « The Economist as Plumber » (« L'économiste comme plombier »).

L'un des problèmes des essais contrôlés randomisés est que les réponses partielles risquent de ne pas tenir la route pour remédier au gros problème. Un autre tient au fait que les conclusions peuvent être trop circonscrites au lieu où les travaux de recherche ont été effectués. Ainsi, les conclusions d'une étude sur la malaria au Kenya peuvent être totalement hors sujet pour le Brésil. Les économistes appellent cela le « problème du transport ».

Dans un article publié l'an dernier, Angus Deaton, éminent économiste du développement écossais et lauréat du prix Nobel d'économie 2015 affirme : « Démontrer qu'un traitement est efficace dans une situation ne permet en rien de penser qu'il fonctionnera de la même manière ailleurs. »

A. Deaton a écrit plusieurs articles dans lesquels il fait part de ses réserves à l'égard des essais randomisés. Dans le même article, il explique que le seul moyen d'appliquer les conclusions d'une

étude dans un nouveau contexte est de mobiliser « les connaissances antérieures » et d'interpréter les résultats des essais « dans une certaine structure que, fait quelque peu paradoxal, l'essai contrôlé randomisé refuse d'utiliser pour asseoir sa crédibilité ».

Macro- et microéconomie

Iqbal Dhaliwal, directeur général de J-PAL, a été recruté il y a 11 ans pour résoudre ce problème précis. Cet économiste indien au débit rapide est diplômé de l'Université de Delhi et de l'Université de Princeton et marié à Gita Gopinath, chef économiste du FMI.

« Quand Esther m'a embauché en 2009, ils avaient compris que le processus de transformation d'un résultat de recherche en une action des pouvoirs publics appelle des efforts nettement plus réfléchis », indique I. Dhaliwal. Pour jeter un pont entre les deux, les données doivent être mises à la disposition des dirigeants et validées par d'autres études dans des contextes différents. De plus, la mise en œuvre doit être surveillée afin de rapprocher de nouveaux examens objectifs des conclusions pour l'action publique, précise-t-il.

Interrogée sur la meilleure méthode pour jeter un pont entre la recherche et l'action et entre la microéconomie et la macroéconomie, E. Duflo désigne un exemplaire de *Good Economics for Hard Times*.

« Ce livre et *Poor Economics* présentent ce que nous avons appris sur un sujet sous la forme d'un récit qui en décrypte tous les aspects », explique-t-elle. *Good Economics for Hard Times* rassemble de nombreux travaux de recherche pour écarter des hypothèses courantes sur des thèmes comme les migrations, le travail et le commerce. Il montre que les économistes voient souvent juste sur beaucoup de choses, mais sont encore incapables de nouer une relation de confiance avec la population. A. Banerjee met en cause les failles de son métier.

« Les gens placent leurs espoirs dans des récits populistes parce qu'ils ne font plus confiance au récit des économistes », ajoute-t-il.

Lorsqu'elle songe à l'avenir, E. Duflo dit espérer que la reconnaissance du prix Nobel portera J-PAL « à un niveau différent » et permettra d'élargir ses travaux dans des domaines comme les changements climatiques tout en aidant les pouvoirs publics à améliorer la qualité et à mieux exploiter les immenses quantités de données qu'ils recueillent.

La méthode de J-PAL qui consiste à décomposer un gros problème en sous-problèmes peut s'appliquer même à un défi typiquement mondial comme les changements climatiques. Les études sur le terrain réalisées au Mexique, dans les États américains du Wisconsin et du Michigan ont montré que, souvent, les technologies qui améliorent l'efficacité énergétique des logements ne permettent pas de réaliser les économies promises. Les mesures comme la rénovation des appareils électroménagers et la modernisation et la protection des maisons contre les intempéries sont peu utilisées. Lorsqu'elles sont adoptées, les gains d'efficacité qui en résultent sont en général effacés par une hausse de la consommation.

De même, une enquête menée en Inde a montré que, lorsque les petites entreprises bénéficiaient de conseils et de prêts pour acquérir du nouveau matériel plus efficient, elles produisaient davantage et gagnaient plus d'argent, mais ne réalisaient pas d'économies d'énergie. E. Duflo explique cela par le « comportement d'optimisation » qui souvent n'est pas calculé correctement dans les estimations des bénéfices potentiels.

Des problèmes de plus grande ampleur


À la mi-mars, J-PAL, comme le reste du monde, s'est confiné pour enrayer la propagation de la pandémie de COVID-19. L'organisation a vite procédé à des ajustements opérationnels, notamment en rappelant les collaborateurs de terrain et en recourant davantage aux enquêtes par téléphone. Elle a débloqué des financements pour lancer rapidement de nouveaux projets de recherche portant par exemple sur les transferts monétaires, l'identification numérique et l'innovation dans les pratiques des pouvoirs publics.

La pandémie a soulevé une nouvelle série de gros problèmes et a montré combien il peut être essentiel de disposer de statistiques précises en temps opportun. Elle a souligné l'importance d'utiliser des données provenant d'administrations pour améliorer la prise de décisions et échanger des résultats « plus rapidement et à moindre coût qu'avec le travail de terrain », précise I. Dhaliwal.

Selon lui, le monde de l'après-COVID-19 réévaluera le rôle et l'utilité des autorités pendant une crise, ce qui se traduira par une meilleure gestion publique et par une conscience plus aiguë de l'importance de la protection sociale.

« Au cours des dernières années, beaucoup de nouvelles formes de philanthropie se sont fondées sur la conviction selon laquelle les pouvoirs publics sont inutiles et peuvent être court-circuités », précise I. Dhaliwal. « Cette crise met encore plus en évidence que nous devons tous investir dans le renforcement de la capacité des pouvoirs publics à prendre de bonnes décisions et à tenir bon pour faire face à des événements majeurs comme celui-ci », ajoute-t-il en prenant l'exemple de la capacité à réaliser rapidement des transferts monétaires urgents, ce qui s'est révélé problématique même pour un pays comme les États-Unis.

I. Dhaliwal estime que l'épidémie de coronavirus préfigure ce à quoi pourrait ressembler une crise climatique.

« Cette pandémie nous a montré d'abord la primauté de la nature et ensuite combien, une fois qu'un point de basculement est atteint (la propagation de maladies dans la population ou la hausse de la température terrestre), il est très difficile d'éviter des dégâts considérables et des morts », explique-t-il. « Il faut donc agir sans tarder. La pandémie a aussi montré que des mesures à la fois judicieuses (respect des distances de sécurité, par exemple) et radicales peuvent avoir un impact positif. » 

ANDREAS ADRIANO fait partie de l'équipe de rédaction de *Finances & Développement*.

LE **DIABLE** SE CACHE DANS LES **DÉTAILS**

S'il est bien préparé, un rééquilibrage des finances publiques axé sur la fiscalité ne doit pas forcément avoir un coût politique

Era Dabla-Norris et Aleksandra Zdzienicka

Les pays à travers le monde ont pour la plupart décidé, à juste titre, de mettre tout en œuvre pour faire face à la pandémie de COVID-19. Sur le plan budgétaire, des mesures fiscales et de dépenses exceptionnelles et de grande ampleur ont été appliquées pour sauver des vies, venir en aide aux particuliers et aux entreprises et créer les conditions de la reprise. Il est encore trop tôt pour prévoir une issue à cette crise. Cependant, une fois que le virus aura été repoussé et que la récession mondiale se sera stabilisée, il faudra remettre les finances publiques en ordre, surtout dans les pays où la dette était déjà élevée avant l'apparition de la pandémie. Cela ne manquera pas de soulever des questions sur la nature des impôts à augmenter et des dépenses à réduire, décisions qui sont politiquement impopulaires.

Évoquant les obstacles politiques auxquels se heurtent ceux qui engagent des réformes structurelles, Jean-Claude Juncker, ancien président de la Commission européenne, a fait ce constat resté célèbre : « Nous savons tous quoi faire ; nous ne savons pas comment nous faire réélire après l'avoir fait » (*The Economist*, 2007). On pourrait affirmer que cette observation vaut particulièrement pour le rééquilibrage des

finances publiques. Parmi les mesures d'assainissement, les hausses d'impôts vont généralement de pair avec des coûts plus élevés pour la croissance à court terme que les baisses de dépenses (Alesina, Favero et Giavazzi, 2015). Les gouvernements sont-ils alors toujours pénalisés dans les urnes pour avoir augmenté les impôts ?

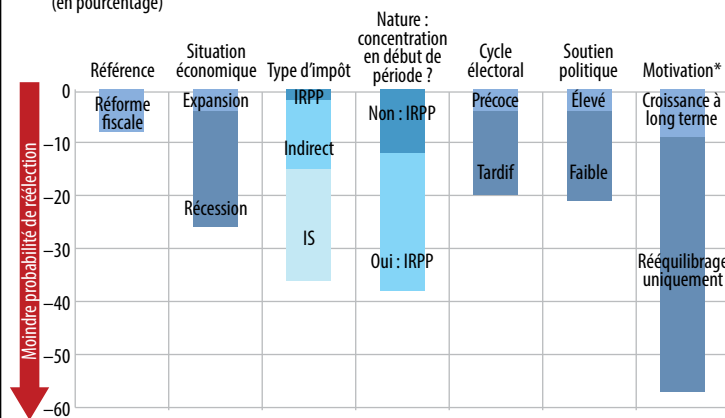
S'il existe un consensus général sur les avantages économiques des rééquilibrages budgétaires pour réduire les déficits et les dettes impossibles à maîtriser, les conséquences politiques sont moins nettes.

D'une part, les augmentations d'impôts peuvent s'avérer bénéfiques pour l'ensemble de la société à plus long terme seulement, tout en pénalisant certaines franges de la société à court terme. Les personnes concernées peuvent être très virulentes et bien organisées. Les électeurs des classes aisées et ceux des classes moyennes peuvent aussi avoir une vision très différente des hausses d'impôts qui sont acceptables (Alt, Preston et Sibietta, 2010). Cela semble indiquer que les électeurs peuvent sanctionner les gouvernements qui prennent des mesures allant à l'encontre de leurs préférences politiques et de leurs intérêts économiques.

L'importance de la nature des réformes

Les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des réformes fiscales influent sur la probabilité de réélection des responsables politiques en exercice.

(en pourcentage)



Source : Chen *et al.* (2019).

Note : Sélection de résultats, avec un test de différence de coefficients de régression (bêta) significatif. Par exemple, les résultats de référence (première colonne) indiquent qu'une réforme axée sur un rééquilibrage de 1 % du PIB réduit de 8 % la probabilité de réélection du parti au pouvoir. IS et IRPP désignent respectivement l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques. * = Les réformes motivées par d'autres facteurs ne sont pas mentionnées.

D'autre part, les augmentations d'impôts peuvent ne pas être une pierre d'achoppement si les électeurs eux-mêmes se montrent prudents financièrement et les jugent nécessaires sur le plan économique. Il se pourrait aussi que les électeurs accordent une importance un peu moins grande aux rééquilibrages budgétaires, même lorsqu'ils sont impopulaires, s'ils s'accompagnent d'autres réformes utiles ou si les citoyens se préoccupent davantage d'autres considérations politiques comme l'idéologie des partis.

Quels sont alors les enseignements qui peuvent être tirés des rééquilibrages antérieurs axés sur la fiscalité ?

Réforme fiscale et résultats électoraux

Dans une récente étude, nous avons cherché à répondre à cette question à l'aide d'une nouvelle base de données sur les rééquilibrages des finances publiques axés sur la fiscalité dans dix pays avancés (Dabla-Norris et Lima, 2018). Cette base contient des informations exhaustives sur une série de réformes fiscales, parmi lesquelles leur ampleur, les dates exactes de leur annonce et de leur mise en œuvre et la motivation de chacune d'elles. Nous avons étudié les réformes de la fiscalité directe (impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu des personnes physiques) et indirecte (taxe sur la valeur ajoutée et droits d'accise) entre 1973 et 2014. Nous avons ensuite examiné les résultats électoraux comme la réélection du parti au pouvoir, son chef (en général le Premier ministre, ou le président dans les régimes présidentiels) ou le pourcentage des voix obtenues par le

parti au pouvoir au moment de sa réélection. Nous avons neutralisé les effets d'un large éventail d'autres facteurs économiques et politiques (par exemple, la popularité du gouvernement au moment des réformes, le soutien du parlement au gouvernement), d'autres caractéristiques propres aux pays et de chocs mondiaux qui pourraient influencer sur les résultats de la réélection.

Les électeurs semblent en effet sanctionner les responsables politiques en exercice pour avoir procédé à un rééquilibrage des finances publiques axé sur la fiscalité (voir le graphique). La probabilité de réélection du gouvernement au pouvoir ou de son chef diminue fortement après ces épisodes. Par exemple, un rééquilibrage de 1 point de pourcentage du PIB réduit la probabilité de réélection du gouvernement d'environ 8 points de pourcentage. Le parti au pouvoir risque aussi d'obtenir moins de voix que lors du précédent scrutin.

Un stratège politique aux États-Unis a autrefois lancé « C'est l'économie, imbécile ! ».

Ce n'est pas simplement une formule piquante : la situation économique du moment change véritablement la donne dans les urnes. Les électeurs ont tendance à pénaliser encore plus le parti au pouvoir lorsque des réformes fiscales sont mises en œuvre pendant les récessions. En effet, quand les pays durcissent la politique budgétaire durant les périodes difficiles, l'économie peut subir une contraction encore plus forte, ce qui s'avère plus douloureux à court terme que cela ne serait le cas sinon (Auerbach et Gorodnichenko, 2012). Lorsque les électeurs endurent cette souffrance supplémentaire, les augmentations d'impôt deviennent plus problématiques sur le plan politique.

Par ailleurs, toutes les réformes fiscales ne sont pas équivalentes d'un point de vue électoral. En apparence, les électeurs ont sanctionné de la même manière les gouvernements qui ont mis en œuvre des réformes de la fiscalité directe et indirecte. Toutefois, parmi les impôts directs, des hausses de l'impôt sur les sociétés peuvent avoir un coût plus important en période électorale qu'une augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela n'est pas totalement surprenant puisque les réformes de l'impôt sur les sociétés touchent des groupes d'intérêts plus organisés et politiquement influents. En revanche, des hausses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont plus diffuses parce qu'elles comportent souvent des mesures compensatoires qui ciblent des catégories particulières. À titre d'exemple, le relèvement des taux d'imposition pour certaines tranches de l'impôt sur le revenu va généralement de pair avec des modifications de

Une fois que le virus aura été repoussé et que la récession mondiale se sera stabilisée, il faudra remettre les finances publiques en ordre, surtout dans les pays où la dette était déjà élevée.

certaines abattements et déductions, crédits d'impôt et régimes fiscaux spéciaux pour les plus-values, facteurs qui ont tous tendance à avoir un impact variable sur les contribuables.

La nature des réformes en termes de calendrier des mesures fiscales et de cycle électoral peut déterminer les conséquences politiques. Les électeurs ont tendance à sanctionner davantage les gouvernements en cas d'annonce d'efforts de réforme concentrés en début de période qui se traduisent par une hausse immédiate du paiement de l'impôt que pour des mesures concentrées en fin de période qui entraînent une augmentation progressive des impôts exigibles.

Est-ce le signe d'une myopie électorale ? Oui, mais pas uniquement. Si les réformes annoncées durant la période qui précède les élections ont des coûts plus élevés sur le plan électoral, leur impact dépend une fois encore du type de réforme. Ainsi, les réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont une incidence pratiquement nulle sur les chances de réélection lorsqu'elles sont annoncées deux ans avant le début du nouveau mandat du gouvernement, mais peuvent coûter cher juste avant une élection (la probabilité de réélection diminue de près de 15 points de pourcentage). Toutefois, les groupes de pression d'entreprises politiquement influents qui se préoccupent exclusivement de leurs intérêts ont tendance à se montrer moins indulgents en cas de mise en œuvre de réformes de l'impôt sur les sociétés, indépendamment du cycle électoral.

L'importance de l'idéologie

Un gouvernement populaire dont les politiques suscitent globalement l'adhésion, d'après le pourcentage des voix qu'il a obtenues au moment de sa première élection, risque moins d'être sanctionné au cours des élections suivantes pour avoir mis en œuvre des réformes fiscales, même des hausses de l'impôt sur les sociétés politiquement coûteuses. Sans surprise, les électeurs n'ont pas de telles réticences à l'égard des gouvernements dont le mandat politique est plus fragile, qui sont toujours pénalisés dans les urnes.

Il est intéressant de noter que la couleur politique du gouvernement en exercice s'avère importante pour certaines réformes fiscales. En moyenne, les électeurs ont tendance à sanctionner les gouvernements de droite, qui font généralement campagne sur des programmes en faveur des entreprises et fondés sur une faible fiscalité, pour avoir mis en œuvre des réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui réduisent la progressivité du régime fiscal et, dans une moindre mesure, pour avoir augmenté l'impôt sur les sociétés.

Enfin, les électeurs semblent se soucier des facteurs à l'origine du rééquilibrage axé sur la fiscalité. Les mesures fiscales restrictives qui visent principalement à réduire les déficits et les dettes existants ont un coût électoral plus élevé que les mesures d'assainissement destinées à améliorer les perspectives de croissance à long terme. Parmi les exemples de ces réformes tournées vers la croissance à long terme citons les mesures annoncées par le gouvernement australien en septembre 1985 ou par le gouvernement britannique en 1991, lorsque certains taux d'imposition ont été relevés pour financer la croissance à long terme. Cela s'explique par le fait que les électeurs se soucient de leurs propres perspectives à long terme ou du bien-être des générations futures. Ou alors, ils peuvent considérer les mesures fiscales appliquées dans l'optique de résorber les déficits et les dettes actuellement élevés comme un signal de l'incapacité du gouvernement à résoudre les problèmes économiques.

Conclusion

Les responsables politiques peuvent appréhender l'assainissement à terme des finances publiques consécutif au choc de la COVID-19 compte tenu des choix budgétaires difficiles qu'ils devront forcément opérer. Néanmoins, un rééquilibrage axé sur la fiscalité ne doit pas obligatoirement avoir un coût politique. Les conséquences sur le plan électoral peuvent être évitées, ou du moins considérablement atténuées, si des facteurs économiques et politiques sont pris en compte dans l'élaboration des politiques. **FD**

ERA DABLA-NORRIS est chef de division au sein du département Asie-Pacifique du FMI et **ALEKSANDRA ZDZIENICKA** est économiste au sein du département des finances publiques du FMI. Cet article s'appuie sur Chen *et al.* (2019).

Bibliographie :

- Alesina, A., C. Favero, and F. Giavazzi. 2015. "The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans." *Journal of International Economics* 96 (S1): 19–42.
- Alt, J., I. Preston, and L. Sibietta. 2010. "The Political Economy of Tax Policy." In *Dimensions of Tax Design*, edited by S. Adam and others. Oxford: Oxford University Press.
- Auerbach, A., and Y. Gorodnichenko. 2012. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 1–27.
- Chen, C., E. Dabla-Norris, J. Rappaport, and A. Zdzienicka. 2019. "Political Costs of Tax-Based Consolidations." IMF Working Paper 19/298, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., and F. Lima. 2018. "Macroeconomic Effect of Tax Changes." IMF Working Paper 18/220, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Economist*. 2007. "The Quest for Prosperity." Special Report, March 17.

HAPPÉS par la DÉFERLANTE DE LA DETTE

Les pays en développement peuvent tirer des enseignements des précédentes crises de la dette pour gérer les difficultés de financement provoquées par la COVID-19

M. Ayhan Kose, Franziska Ohnsorge, Peter Nagle et Naotaka Sugawara



La pandémie de COVID-19 porte un coup aux perspectives économiques mondiales déjà fragiles. La crise sanitaire, le brusque ralentissement de l'activité et les turbulences sur les marchés financiers mondiaux ont frappé les pays émergents et les pays en développement à un mauvais moment. Depuis dix ans, l'endettement de ces pays a connu l'augmentation la plus prononcée, la plus rapide et la plus vaste de ces 50 dernières années. Le total de leur dette s'est accru de 60 points de pourcentage du PIB depuis 2010 pour atteindre un record historique de plus de 170 % du PIB en 2019 (graphique 1). Bien que l'essentiel de cette hausse soit imputable à la Chine, ne serait-ce qu'en raison de sa taille, l'accumulation de dette a été généralisée : dans près de 80 % des pays émergents et des pays en développement, la dette a été plus élevée en 2018 qu'en 2010. Même sans la Chine, elle a augmenté de 20 points de pourcentage du PIB, atteignant 108 % en 2019. Avec les mesures de riposte que ces pays prennent face à la pandémie, la dette ne fera qu'augmenter.

La récession mondiale actuelle est d'une gravité exceptionnelle. Comme les crises précédentes, elle met à l'épreuve la résilience des pays et des entreprises très endettés.

Quelles sont les politiques que les pays émergents et les pays en développement très endettés doivent mettre en œuvre pour atténuer les dégâts de la pandémie et favoriser une reprise durable ? L'histoire peut donner aux décideurs de précieuses indications.

Vagues d'endettement

Comme nous l'avons récemment étayé dans notre étude *Global Waves of Debt*, avant la période actuelle, les pays émergents et les pays en développement ont connu trois vagues successives d'accumulation généralisée de dette entre 1970 et 2009 :

- **1970–89** : Avec à la fois de faibles taux d'intérêt réels et une croissance rapide du marché des prêts syndiqués durant la plus grande partie des années 70, les gouvernements d'Amérique latine et les pays à faible revenu, en particulier d'Afrique subsaharienne, ont été incités à beaucoup emprunter, ce qui s'est terminé par une série de crises financières au début des années 80. Une longue période d'allègement et de restructuration de la dette a alors suivi, avec le plan Brady, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (ces deux dernières avec l'appui de la Banque mondiale et du FMI) —, mais ce fut malgré tout une décennie perdue pour la croissance et la réduction de la pauvreté.
- **1990–2001** : La libéralisation des marchés financiers et de capitaux a permis aux banques et aux entreprises d'Asie de l'Est et du Pacifique et aux gouvernements d'Europe et d'Asie centrale d'emprunter massivement, notamment en devises, entraînant une série de crises entre 1997 et 2001, lorsque la confiance des investisseurs s'est affaiblie. Le règlement de la dette privée a nécessité des plans de sauvetage à grande



échelle des banques et des entreprises, souvent avec l'aide de la Banque mondiale et du FMI.

- **2002–09** : Une hausse des emprunts du secteur privé en Europe et en Asie centrale auprès de mégabancs ayant leur siège social dans l'UE a suivi l'assouplissement des réglementations — lorsque la crise financière mondiale a bouleversé le financement bancaire durant la période 2007–09 — et a fait basculer plusieurs de ces pays dans la récession. Le règlement de la dette a été un effort paneuropéen et a requis, encore une fois, des plans de sauvetage des banques et une aide internationale.

Ces trois vagues historiques d'endettement avaient plusieurs points communs. Elles ont toutes commencé durant des périodes de faibles taux d'intérêt réels et, souvent, des innovations financières ou une évolution des marchés financiers en faveur de l'emprunt leur ont ouvert la voie. Elles se sont toutes terminées par des crises financières généralisées et ont coïncidé avec des récessions (1982, 1991, 2009) ou des ralentissements (1998, 2001) à l'échelle mondiale. Les crises ont en général été déclenchées par des chocs qui se sont traduits par de brusques hausses de l'aversion au risque chez les investisseurs, ainsi que des primes de risques ou des coûts d'emprunt, suivies d'arrêts brutaux des entrées de capitaux et de profondes récessions. Ces crises financières ont souvent donné lieu à des réformes visant

à réduire les facteurs de vulnérabilité (avec notamment une accumulation accrue de réserves) et à renforcer les cadres d'action. À la suite des crises financières, nombre de pays émergents ont ciblé l'inflation, assoupli leur taux de change, instauré des règles budgétaires ou contrôlé plus strictement leur secteur financier.

Ces trois premières vagues ont aussi présenté de nettes différences. Les instruments financiers utilisés pour emprunter ont évolué avec l'apparition de nouveaux dispositifs et acteurs financiers. Lors de la première vague, les pays émergents ont vu une accumulation rapide de leur dette souveraine, tandis que les deux vagues suivantes ont surtout été marquées par les emprunts du secteur privé (bien que, durant la crise asiatique, nombre d'entreprises étaient considérées quasi-souveraines). La gravité des dégâts économiques ont varié selon les crises financières et selon les régions. Les pertes de production ont été particulièrement lourdes et prolongées au lendemain de la première vague, lorsque l'essentiel de la dette avait été accumulée par les États. Entre-temps, dans nombre de pays, les cadres d'action améliorés à l'issue des deux premières vagues d'endettement ont contribué à atténuer les dommages de la crise financière mondiale marquant la fin de la troisième vague.

Quatrième vague

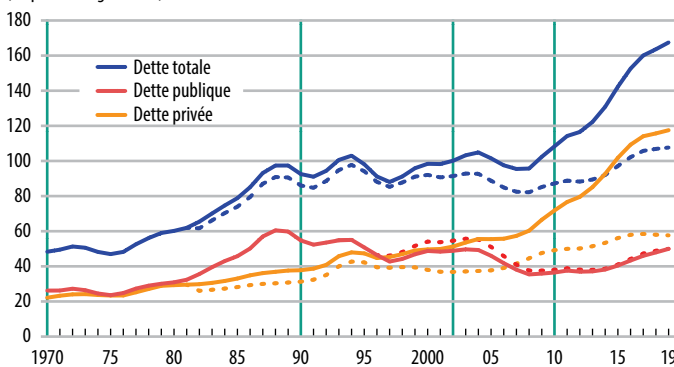
Au cours de la vague actuelle, débutée en 2010, la dette a atteint des niveaux records et celle du secteur privé s'est accrue

Graphique 1

Explosion de la dette (1970–2019)

Au cours des dix dernières années, la dette totale des pays émergents et des pays en développement a atteint un pic historique.

(en pourcentage du PIB)



Sources : Banque mondiale ; Fonds monétaire international ; Kose *et al.* (2020).

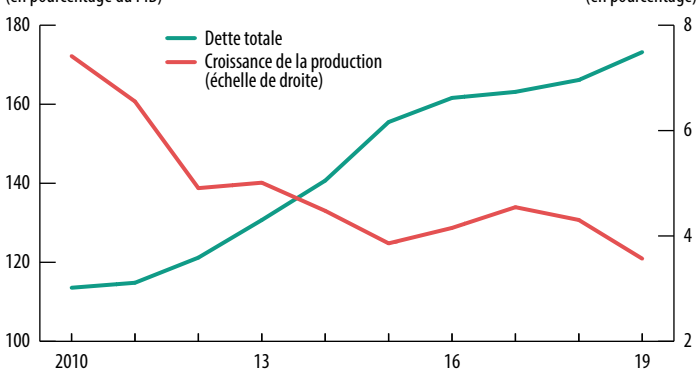
Note : Les agrégats sont calculés en utilisant une pondération du PIB en dollars courants et sont présentés sous forme de moyenne mobile sur trois ans. Les lignes en tiret représentent la dette hors Chine. Les lignes verticales marquent le début des vagues d'endettement, en 1970, 1990, 2002 et 2010.

Graphique 2

Croissance et dette (2010–19)

La croissance, accompagnée d'une augmentation de la dette dans les pays émergents et les pays en développement, n'a cessé d'être inférieure aux attentes.

(en pourcentage du PIB)



Sources : Banque mondiale ; Fonds monétaire international ; Kose *et al.* (2020).

Note : Dette totale (en pourcentage du PIB) et croissance du PIB réel (pondérée par le PIB aux prix et taux de change de 2010) dans les pays émergents et les pays en développement.

particulièrement vite. Dans les pays exportateurs de produits de base, la dette du secteur public a considérablement augmenté après l'effondrement des cours de ces produits en 2014–15. La vague actuelle présente un certain nombre de similitudes et de différences intéressantes avec les vagues précédentes. Comme à plusieurs reprises par le passé, les taux d'intérêt mondiaux ont été très faibles depuis la crise financière mondiale et — jusqu'à la pandémie — la recherche de rendement qui en a découlé de la part des investisseurs a contribué à resserrer les écarts de taux avec les pays émergents. Jusqu'à récemment, un certain nombre de grandes transformations sur les marchés financiers ont de nouveau stimulé l'emprunt, notamment l'essor des banques régionales, un appétit grandissant pour les obligations en monnaie

locale et la demande croissante de dette des pays émergents et des pays en développement de la part du secteur financier non bancaire en plein essor. Comme lors des vagues précédentes, les facteurs de vulnérabilité se sont intensifiés dans ces pays avec la progression de la vague actuelle dans un contexte de ralentissement de la croissance économique.

Il existe aussi des différences notables. L'augmentation annuelle de la dette de près de 7 points de pourcentage du PIB en moyenne depuis 2010 pour cette catégorie de pays a été nettement plus forte qu'au cours de chacune des trois précédentes vagues. En outre, tandis que les vagues précédentes ont été en grande partie régionales, la quatrième a été généralisée, puisque la dette totale a augmenté dans près de 80 % de ces pays et d'au moins 20 points de pourcentage du PIB dans plus de 45 % d'entre eux. Après avoir considérablement diminué au cours de la période 2000–10, la dette s'est également accrue dans les pays à faible revenu, pour atteindre 65 % du PIB en 2019, contre 47 % du PIB en 2010. Enfin, la dette a augmenté dans le secteur financier non bancaire, qui semble faire l'objet d'un contrôle plus léger et être moins résilient que le système bancaire, intégralement restructuré après la crise financière mondiale.

Les pays émergents et les pays en développement ont enduré des périodes d'instabilité durant la vague actuelle d'accumulation de dette, mais les tensions financières graves et généralisées ne sont apparues qu'avec la pandémie de COVID-19. D'autres facteurs de vulnérabilité, tels que des déficits budgétaires et extérieurs croissants et un glissement vers un niveau d'endettement plus risqué, compromettent davantage la capacité de ces économies à résister aux tensions financières. La proportion de dette publique détenue par des investisseurs non résidents a atteint 43 % en 2018 et la dette des entreprises libellée en devises est

passée de 19 % du PIB en 2010 à 26 % du PIB en 2018. Dans les pays à faible revenu, plus de la moitié de la dette publique est non concessionnelle. Un endettement croissant et une composition plus risquée de la dette ont accompagné une décennie où la croissance n'a cessé d'être inférieure aux attentes (graphique 2).

La pandémie a brusquement coupé court à la tranquillité sur les marchés financiers et met désormais à l'épreuve la résilience des économies, des institutions et de la politique économique des pays émergents, qui se trouvent confrontés à la réalité de la récession mondiale dans une position beaucoup plus vulnérable qu'au moment de la crise de 2009. Les évolutions récentes pourraient faire basculer un certain nombre d'entre eux dans un surendettement généralisé, comme celui qui a marqué la fin



des vagues précédentes. Cela est d'autant plus probable compte tenu, premièrement, de la gravité exceptionnelle de la récession actuelle qui atteint les moindres recoins de l'économie mondiale et, deuxièmement, des perspectives plus faibles d'une reprise vigoureuse dans un contexte d'éventuels rebonds de l'épidémie et d'hostilité grandissante envers la mondialisation.

Surfer sur la vague

Dans l'immédiat, il est primordial de lutter contre la crise sanitaire, quel qu'en soit le coût budgétaire. Les déficits des finances publiques dans ces pays devraient se creuser d'environ 5 points de pourcentage du PIB en moyenne en 2020 (FMI, 2020). Les investisseurs sont davantage susceptibles d'accepter ces positions budgétaires précaires, telles qu'une dette élevée et des déficits considérables, si les pays mettent en place aujourd'hui des mécanismes et des institutions qui rétabliront la viabilité budgétaire une fois la reprise amorcée.

L'étude des précédentes vagues d'endettement montre bien le rôle déterminant des choix de politique économique pour le dénouement des événements. Même si les chocs extérieurs ont en général déclenché les crises financières, les cadres d'action et les choix de politique économique nationaux en ont fortement influencé les retombées sur les économies des pays. Les priorités spécifiques dépendent en définitive des circonstances nationales, mais, à partir de notre analyse, quatre grands axes de la politique économique peuvent aider les pays émergents à braver la récession mondiale actuelle malgré un niveau élevé d'endettement :

- **Gestion avisée et transparente de la dette** : Les pays ayant un besoin de financement immédiat, il est essentiel que la gestion de la dette soit avisée et transparente pour que la dette d'aujourd'hui puisse être remboursée demain et que les coûts d'emprunt soient bien maîtrisés, que la viabilité de la dette soit finalement rétablie et que les risques budgétaires soient contenus. Si les banques centrales contribuent au financement budgétaire, les cadres d'action assurant un retour à la politique monétaire d'avant la pandémie peuvent stimuler la confiance des investisseurs. Les créanciers, notamment les institutions financières internationales, peuvent montrer la voie en favorisant l'adoption de normes communes.
- **Bonne gouvernance** : Même avec une relance budgétaire de grande envergure pour soutenir l'activité aujourd'hui en chute libre, il convient toutefois de dépenser judicieusement les ressources. Dans le cas de plusieurs crises précédentes, il est apparu rétrospectivement que les fonds empruntés ont été affectés à des fins qui n'ont augmenté ni les recettes d'exportations, ni la productivité ou la production potentielle. Compte tenu en particulier des considérables bouleversements dans l'économie mondiale actuelle, de solides dispositifs de faillite s'imposent pour empêcher que le surendettement ne pèse sur l'investissement pendant de trop longues périodes.

- **Réglementation et contrôle efficaces** : Même si un relâchement provisoire des réglementations est approprié dans le contexte actuel, une réglementation et un contrôle volontaristes du secteur financier peuvent aider les décideurs à détecter les risques qui se profilent et à y remédier. Avec l'amorce de la reprise, des marchés financiers plus développés peuvent contribuer à mobiliser l'épargne intérieure, qui pourrait s'avérer être une source de financement plus stable que l'emprunt extérieur.
- **Politiques macroéconomiques robustes** : Des dispositifs monétaire, budgétaire et de change robustes peuvent préserver la résilience des pays émergents et des pays en développement sur fond d'un contexte économique mondial très fragile. Les tensions actuelles sur les marchés limitent l'exposition aux devises, mais la souplesse des taux de change peut quelque peu atténuer le coup porté à l'économie intérieure à court terme ; à plus long terme, des taux souples peuvent décourager l'accumulation de fortes asymétries bilanciales et prévenir de graves désalignements des taux de change. Dans le contexte des tensions actuelles de financement, les politiques des recettes et des dépenses doivent être adaptées pour accroître les ressources budgétaires en faveur des dépenses prioritaires consacrées à la santé et à l'aide aux pans de la population les plus vulnérables. Il peut s'avérer nécessaire d'invoquer des clauses dérogatoires aux règles budgétaires durant la crise, mais ce sont ces règles qui contribueront à rétablir la viabilité budgétaire une fois la reprise amorcée. Il est toutefois essentiel, une fois que la reprise gagne du terrain, d'avoir des règles et des dispositifs budgétaires qui conduisent à l'abandon des mesures de relance et rétablissent la viabilité des finances publiques.

Seul le temps dira si la vague d'endettement actuelle se terminera comme les précédentes, par une série de crises financières. La nature et l'ampleur du choc infligé par la pandémie mettront à très rude épreuve même les économies les plus résilientes. La coopération et le soutien de tous les pays n'ont jamais été aussi fondamentaux. Toutefois, nous ne devons pas oublier l'enseignement numéro un des précédentes vagues d'endettement : la politique économique nationale est primordiale pour lutter contre les crises financières. **FD**

M. AYHAN KOSE est directeur du Groupe des perspectives de la Banque mondiale, au sein duquel **FRANZISKA OHNSORGE** est chef d'équipe et **PETER NAGLE** et **NAOTAKA SUGAWARA** sont économistes principaux.

Bibliographie :

International Monetary Fund (IMF). 2020. *Fiscal Monitor: Policies to Support People during the COVID-19 Pandemic*. Washington, DC, April.

Kose, M. A., P. Nagle, F. Ohnsorge, and N. Sugawara. 2020. *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Washington, DC: World Bank.

De l'indépendance des banques centrales

L'auteur de Unelected Power examine les banques centrales d'un point de vue constitutionnaliste dans un contexte d'inertie politique

Paul Tucker



PHOTO: MARTHA STEWART

REVENONS BRIÈVEMENT dans le monde de 2018–19. À l'époque, les responsables politiques critiquaient la politique monétaire des banques centrales et le contrôle bancaire à travers le monde, des États-Unis à l'Inde en passant par l'Italie et la Turquie. De puissants acteurs du secteur privé souhaitaient que les banques centrales leur achètent des actions au moment de la survenue de la prochaine récession. Les technocrates eux-mêmes sous-craient aux appels des groupes de réflexion à orienter l'offre de crédit afin de faire face aux changements climatiques, aux inégalités, à la croissance de la productivité et à d'autres problèmes sociaux urgents, alors même que certains ont été mis en cause pour être intervenus dans la politique et s'être ainsi écartés de leur mission.

Dans le monde entier, la classe politique de gauche plaquait en faveur de « l'assouplissement quantitatif du peuple » ; les libertariens trouvaient leur salut dans les cryptomonnaies émises à titre privé ; les conspirationnistes s'obstinaient à considérer que les autorités monétaires étaient de connivence avec les ennemis du peuple.

Que cela vous reconforte ou vous contrarie, il était évident, même avant la COVID-19, que quelque chose se tramait dans l'univers autrefois paisible des banques centrales. Faire figure de seul recours possible s'apparentait à un cauchemar politique, et même constitutionnel.

Ensuite est arrivée la COVID-19 et les banques centrales ont alors de nouveau joué le rôle qui était le leur

entre les années 30 et les années 80, à savoir un simple instrument au service des ministères des Finances. Dans certains territoires (notamment les États-Unis et la zone euro), la banque centrale se substitue dans les faits aux gouvernements qui ne sont pas en mesure d'agir avec résolution ou rapidité et risque ainsi de devenir l'autorité budgétaire *de facto*. Dans d'autres pays (le Royaume-Uni peut-être), la banque centrale finance le pouvoir exécutif, le cas échéant sans dispositif garantissant une voie de sortie, et risque ainsi de libérer l'exécutif des contraintes de l'assemblée élue.

Deux modèles de banque centrale

Les derniers événements nous rappellent que deux modèles assez différents de banque centrale existaient dans le passé. Le premier considère la banque centrale d'un pays comme le bras opérationnel de la politique financière du gouvernement, ses fonctions étant déterminées par l'avantage comparatif technocratique. Selon ce modèle, les banques centrales constituent le pivot du système de paiement, comme Francis Baring l'a observé vers la fin du XVIII^e siècle. En tant que chef d'équipe de la communauté bancaire, elles fournissent les « biens de club », selon le jargon économique.

Dans l'autre modèle, les banques centrales sont des autorités indépendantes qui se voient confier des responsabilités concrètes et sont officiellement détachées de la politique au quotidien. Elles fournissent des biens publics (la stabilité des prix, par exemple) et préservent des biens communs (comme la stabilité financière) dont tous peuvent jouir, mais qui sont altérés par l'exploitation.

Ces deux modèles sont si différents qu'il est souvent problématique de passer de l'un à l'autre. Dans les pays émergents, même après leur indépendance officielle, les banques centrales sont parfois censées (et souhaitent quelquefois) continuer à offrir un très large éventail de services aux citoyens. Dans les pays avancés, la transition entre la fonction d'agent subalterne et celle de mandataire indépendant soulève généralement des questions sur les limites, parfois aux dépens de l'intérêt général.

À titre d'exemple, lorsque la Banque d'Angleterre s'efforçait de se préparer à l'indépendance monétaire à la fin des années 80 et au début des années 90, elle a spontanément cessé d'intervenir dans le financement industriel, la gouvernance

des entreprises, certains services bancaires non essentiels et l'ensemble des services de règlement de titres. Pourtant, en 1997, année de son indépendance, le contrôle bancaire a tout de même été transféré ailleurs, ce qui a eu des effets assez catastrophiques durant les années qui ont précédé la crise de 2007–08 et tout au long de celle-ci. Cet épisode est source d'enseignements pour tous puisqu'il témoignait des tensions sous-jacentes dans la répartition du pouvoir entre les autorités monétaires et les ministères des Finances.

Les pouvoirs actuels des banques centrales

Aujourd'hui, les banques centrales sont bien sûr extrêmement puissantes. Premièrement, le droit de création monétaire est toujours un pouvoir d'imposition latent, en mesure de redistribuer les ressources dans toute la société et entre les générations via une flambée d'inflation surprise (ou de déflation). Deuxièmement, en leur qualité de prêteurs en dernier ressort, les banques centrales sont susceptibles de décider des gagnants et des perdants. Troisièmement, à travers les modalités de leurs opérations financières (garanties, contreparties, etc.), elles peuvent influencer sur l'allocation du crédit dans l'économie. Quatrièmement, de par leur rôle d'autorités de contrôle du système bancaire, elles sont, à l'instar des autorités de tutelle dans d'autres secteurs, des législateurs et juges délégués dans la pratique.

Il ne semble donc peut-être pas étonnant que les gestionnaires de crise emblématiques de l'effondrement de 2008–09 aient été Ben Bernanke, Tim Geithner, Jean-Claude Trichet et Mario Draghi, aucun d'eux n'ayant exercé une fonction élective. Les choses étaient toutefois différentes dans le passé. Le visage que la plupart des gens associe à la riposte mondiale à la Grande Dépression est celui du président Franklin D. Roosevelt. Quatre-vingts ans plus tard, des responsables politiques élus n'ont même pas pris l'initiative d'expliquer à la population les mesures de gestion de crise qui ont été prises en leur nom et dans leur intérêt. Quelque chose a changé, et pas pour le meilleur.

Nous avons besoin de principes de nature politique ; Tous ceux qui sont attachés à la séparation des pouvoirs au cœur du régime constitutionnel devraient souhaiter que l'indépendance de la banque centrale soit préservée. Dans le cas contraire, les présidents et premiers ministres pourraient avoir recours à la planche à billets afin de financer les projets qui leur tiennent à cœur et d'enrichir leurs soutiens sans avoir besoin de se présenter devant l'assemblée représentative pour obtenir une approbation légale. Les autoritaristes en herbe, de gauche ou de droite, seront attentifs aux avantages de s'emparer du pouvoir monétaire ou de le corrompre ; le FMI devrait répertorier des exemples passés.

Cependant, si une autorité monétaire indépendante, détachée de la politique au quotidien, peut contribuer à soutenir un régime constitutionnel, la liberté d'action de dirigeants de banque centrale non élus doit assurément être réduite par la loi. La légitimité en dépend, ce qui est très important parce que c'est ce qui maintient la cohésion, lorsque, parfois mais de manière inéluctable, l'action publique trahit la confiance de la population.

Pour être reconnus comme légitimes, la création et le fonctionnement d'une institution publique doivent être conformes aux valeurs politiques les plus profondes d'une société politique. Pour les démocraties constitutionnelles, celles-ci comprennent les valeurs de la démocratie, du constitutionnalisme lui-même et de l'état de droit. Les banques centrales ne peuvent pas être exclues.

Mon livre *Unelected Power* énonce des principes de délégation pour les organismes indépendants, parmi lesquels, pour n'en citer que quelques-uns, fixer un ob-

Tous ceux qui sont attachés à la séparation des pouvoirs au cœur du régime constitutionnel devraient souhaiter que l'indépendance de la banque centrale soit préservée.

jectif pouvant faire l'objet d'un suivi ; ne pas prendre de grandes décisions en matière de répartition ; le principe « une personne, une voix » pour la prise de décision en comité ; la publication des principes de fonctionnement pour l'exercice du pouvoir d'appréciation délégué ; la transparence et l'intelligibilité publique ; la suspension officielle de l'indépendance ; et bien d'autres encore.

Pour les banques centrales, ces principes peuvent inspirer l'élaboration de la *constitution de crédit monétaire* d'une économie qui couvre les éléments privés mais aussi publics du système monétaire, dont :

- Pour la *politique monétaire* — un objectif théorique clair et aucun pouvoir autonome de faire fondre la dette, qui devrait être réservé aux parlementaires ;
- Pour les *opérations bilancielle*s — des opérations et bilans aussi simples et limités que possible, compatibles avec l'atteinte des objectifs ; les principaux effets redistributifs devraient être le fruit de la délégation et ne pas découler de choix discrétionnaires ;
- En tant que *prêteur en dernier ressort* — aucun prêt à des entreprises qui sont fondamentalement insolubles ou éclatées ;

Il est important de se souvenir qu'il y a toujours eu des ennemis de l'indépendance.

- Pour la *politique de stabilité* (dans laquelle le prêteur en dernier ressort ne peut éviter d'intervenir) — obligation d'atteindre un niveau pouvant faire l'objet d'un suivi pour la solidité des composantes privées du système monétaire, dont la banque parallèle ;
- Pour la *politique microprudentielle* — obligation pour les intermédiaires bancaires de détenir des réserves (ou des actifs facilement échangeables contre des réserves), qui augmente avec le niveau d'endettement et de risque et avec les conséquences sociales de leur faillite ;
- *Globalement* — ne pas excéder les pouvoirs pendant une situation d'urgence ; tout élargissement temporaire ou tout usage inhabituel des pouvoirs doit faire l'objet d'un dispositif transparent qui est conforme à la mission principale de la banque centrale et prévoit une voie de sortie ;
- *Sur le plan organisationnel* — le président n'est pas le seul décideur sur tous les points ;
- *Responsabilisation* — la transparence à tous les niveaux, même accompagnée d'un décalage, lorsque l'immédiateté aurait des effets négatifs ;
- *Communication* — utiliser le langage courant et pas seulement celui de la haute finance et de l'économie monétaire ;
- *Moderation* — rester en dehors des affaires qui ne sont ni imposées ni étroitement liées aux objectifs juridiques.

Le retour du bras opérationnel

La pandémie qui a débuté fin 2019 semble être aux antipodes de ces principes. Aux États-Unis et dans la zone euro, les dirigeants de banque centrale ont parfois de nouveau été les acteurs *de facto*, sachant que l'ensemble du système constitutionnel prive les responsables élus de l'esprit de décision.

Au moment d'évaluer les aspects constitutionnels des mesures exceptionnelles prises par les banques centrales pour préserver nos économies, en veillant à ce que les liquidités parviennent aux ménages et aux entreprises, il faut déterminer où chaque mécanisme se situe dans un éventail allant de l'indépendance à la subordination. À un extrême, la banque centrale opère librement dans le cadre de sa mission, mais est protégée par le ministère des Finances en ayant conscience que les contribuables supportent le risque à terme.

À l'autre extrême, la banque centrale agit pour le compte de l'État. Elle se contente d'appliquer les décisions discrétionnaires prises par le ministère des Finances : elle ne

prend aucun risque elle-même et accorde un financement monétaire (directement ou indirectement) seulement si elle le décide en toute indépendance. La banque centrale reste une institution indépendante. Au-delà, les pouvoirs publics peuvent ordonner d'effectuer des opérations sur le bilan de la banque centrale. Des opérations peuvent aussi être menées sur le bilan des administrations publiques financées de manière énergique par la planche à billets.

Pour chaque intervention, la survie de l'indépendance dépend de qui décide véritablement de quoi. Lorsque l'indépendance est en suspens dans la pratique, cela devrait être clair, tout comme la voie de sortie.

Au moment d'examiner ces possibilités, il est important de se souvenir qu'il y a toujours eu des ennemis de l'indépendance. Parmi les nombreux instruments disponibles pour réduire à néant la constitution monétaire d'un pays, ceux-ci peuvent mettre en œuvre deux stratégies globales, chacune ayant des variantes évidentes et obscures.

Les nominations sont une méthode pour mettre au pas les banques centrales. Comme nous l'avons vu aux États-Unis récemment, cela n'est pas facile lorsque les candidats favoris sont loin de posséder les qualifications normalement requises. En revanche, les candidats nommés qui semblent légitimes, voire excellents, mais s'avèrent être des alliés discrets et dévoués de politiques de premier plan sont plus préoccupants. Le cas le plus célèbre, à une époque agitée elle aussi, est celui de l'ancien président de la Réserve fédérale Arthur Burns, éminent économiste qui a placé les chances de réélection de Richard Nixon en 1972 avant la mission officielle de la Fed. Personne ne devrait penser qu'il s'agissait du dernier exemple d'un auxiliaire politique occupant le pouvoir monétaire.

L'autre solution pour mettre à mal l'indépendance consiste à modifier la mission de l'institution. Dans sa forme rudimentaire, il s'agit de simplement voter pour porter atteinte à la loi sur la banque centrale ou pour l'abroger. Cela n'est pas aisé, car ce procédé est très visible. La méthode subtile, ce qui est presque paradoxal, confère à la banque centrale *d'avantage* de responsabilités, à tel point que tout agent respectable estimerait avoir le devoir de consulter les dirigeants politiques sur la manière d'utiliser ses pouvoirs élargis. Plus les banques centrales consentent à être qualifiées de « seul recours possible » (et même s'en réjouissent), plus il sera facile pour les responsables politiques de leur confier davantage de tâches à accomplir, et ainsi de les réduire à néant.

Rétablir l'indépendance

Si nos sociétés souhaitent préserver l'indépendance des banques centrales pour s'engager à respecter la stabilité du système monétaire et la séparation des pouvoirs d'un point de vue budgétaire, et si nous voulons pouvoir rétablir cette indépendance après la pandémie, la prudence est de mise. Voici cinq mesures à prendre :

- *Cesser d'être le bras opérationnel du ministère des Finances pour retrouver son indépendance* une fois la pandémie terminée, tout en devenant une autorité décisionnaire légitime ;
- *Revoir les régimes monétaires pour que la stratégie de stabilisation fonctionne si le plancher à zéro risque d'être atteint plus souvent* (en cas d'absence de rebond de la croissance de la productivité) ;
- *Examiner les obligations de stabilité, dont un régime général pour la banque parallèle, une norme légale pour la résilience du système financier, une interdiction officielle de prêter des fonds à des sociétés financières fondamentalement éclatées et une indépendance accrue par rapport au secteur.* Un tel dispositif aurait peut-être freiné les mesures de déréglementation imprudentes adoptées ces dernières années, qui se

sont traduites par des marchés de négociation surendettés lors du déclenchement de la crise pandémique ;

- *La modération des dirigeants de banque centrale*, qui se cantonnent, lorsque l'indépendance est en vigueur, à la mission de préserver la stabilité du système monétaire plutôt que de proposer de résoudre tous les problèmes de la société ;
- *Une vigilance généralisée et la conscience des tentatives subtiles mais répétées de repolitiser les banques centrales afin de servir des intérêts catégoriels* — ce qui inspire de la joie aujourd'hui pourrait provoquer des larmes demain. La politique est un métier opportuniste, et l'on ne prête guère attention aux subtilités des institutions monétaires.

Quels que soient les procédés actuels, qui sont à l'évidence bien réels et très urgents, il convient de préserver l'intégrité de nos institutions à plus long terme. [FD](#)

PAUL TUCKER est président du Systemic Risk Council et chercheur à la John F. Kennedy School of Government de l'Université Harvard. Cet article s'appuie sur son ouvrage paru en 2018 *Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*, publié par Princeton University Press.

**TOUTES LES PUBLICATIONS DU FMI
DANS UN SYSTÈME
INTÉGRÉ DOTÉ DE FONCTIONS
DE NAVIGATION CONVIVIALE,
DE RECHERCHE INTUITIVE ET DE
PERSONNALISATION.
[ELIBRARY.IMF.ORG](https://elibrary.imf.org)**

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

PRENDRE CONSCIENCE DES RISQUES SYSTEMIQUES

Le XXI^e siècle s'annonce ponctué de perturbations massives
qui représentent de graves menaces pour la société

Ann Florini et Sunil Sharma

La pression exercée par la pandémie de COVID-19 nous contraint enfin à prendre conscience de la capacité de notre monde à gérer les risques systémiques. Provoqués par la fragilité croissante de nos ordres politique, social, économique et financier — tous dépendants d'un environnement naturel au bord du précipice —, ces coups de tonnerre dans un ciel apparemment serein ne manqueront pas de se reproduire. Tous les systèmes fluctuant simultanément, le XXI^e siècle s'apprête à connaître des perturbations massives qui constituent des menaces graves pour la société, voire pour son existence.

Pour surmonter ces problèmes, il faudra profondément transformer la façon dont nous prenons et exécutons les décisions. Depuis des dizaines d'années, l'humanité s'évertue à gérer les économies, voire des sociétés tout entières, comme si c'était des machines compliquées qui ne demandent que quelques ajustements et le contrôle de quelques leviers essentiels pour fonctionner de manière optimale. Mais nous avons commencé dernièrement à réaliser que ce mode de pensée est erroné. Le court-termisme et l'attention étroite portée à l'efficacité et à la rémunération des actionnaires qui dominent les décisions politiques et économiques depuis plusieurs dizaines d'années ont produit des systèmes relativement efficaces mais très fragiles, car dénués de résilience.

L'économie politique a depuis longtemps élargi la vision technocratique de la gouvernance pour appréhender l'importance du pouvoir politique et des intérêts particuliers dans l'élaboration des règles et des structures incitatives et dans l'allocation des ressources. Aujourd'hui, nous devons encore élargir notre conception de l'économie politique pour gérer la complexité d'une population bien plus nombreuse et ses interactions toujours plus denses, dont les impacts sociaux et environnementaux sont bien plus élevés. Au lieu de donner la priorité à l'efficacité, les politiques publiques doivent garantir la résilience des sociétés à l'ensemble des menaces, y compris les pandémies, les fluctuations climatiques et les tensions économiques et financières.

Bouleversements politiques

Les systèmes politiques d'aujourd'hui reflètent souvent les préférences de leurs élites et peinent à répondre aux besoins de l'ensemble de la population. Jusqu'à ce que la pandémie s'abatte sur le monde, des manifestations de masse se multipliaient sur toute la planète, du Chili à la RAS de Hong Kong, souvent provoquées par des étincelles de mécontentement conduisant à des embrasements. La montée du populisme national et la polarisation politique croissante observées dans de nombreux pays du monde, même dans les grandes démocraties, reflètent un effondrement de la confiance dans les institutions et

dans les concitoyens, qui ébranle la confiance sociale dont dépend la gouvernance. Et, à l'échelle mondiale, l'ordre international formel instauré après la Seconde Guerre mondiale, sur lequel reposaient la stabilité et la prospérité d'une grande partie de l'humanité, est aujourd'hui à la dérive et peut-être en voie de désintégration.

La pandémie n'a pas causé ces faiblesses, elle les a exposées, et les réactions sociétales donnent des indices sur la façon dont on pourrait construire des régimes politiques plus résilients, fondés sur une confiance sociale retrouvée. Une grande partie de la communauté biomédicale a renoncé à la compétition pour les publications et les subventions prestigieuses pour mettre en commun les recherches. Des fondations et des réseaux informels, des associations d'anciens élèves, aux programmeurs, en passant par les entrepreneurs, ont organisé des bénévoles et mobilisé les approvisionnements, d'abord pour Wuhan et maintenant tout autour du monde. Mais, surtout, la prise de conscience croissante de la valeur sociale des travailleurs mal rémunérés du secteur des services, des aides-soignants aux emballeurs de viande et aux enseignants, pourrait favoriser un élan politique vers la correction des inégalités qui polarisent les sociétés et minent la confiance sociale.

Fragilités économiques et financières

Les mesures prises par les pouvoirs publics face à la crise financière de 2008 ont évité un effondrement immédiat, mais elles ont échoué à nous placer sur la voie d'une croissance durable et inclusive. La politique budgétaire, soumise à des contraintes politiques, n'a pas été à la hauteur de la tâche. La politique monétaire, traditionnelle et nouvelle, s'est efforcée de combler les lacunes, mais elle semble aujourd'hui à bout de souffle et inefficace. Bien que les prix des actifs se soient redressés après la crise, la dette publique et la dette privée ont continué d'augmenter, et les inégalités de richesse dans de nombreux pays se sont fortement creusées. La demande mondiale reste insuffisante tandis que les taux d'inflation refusent d'atteindre les objectifs fixés par de nombreuses banques centrales.

La riposte à la pandémie de coronavirus a plongé l'économie mondiale dans un coma temporaire, et accentué ainsi les difficultés à gérer les défis : systèmes de santé et de sécurité sociale insuffisants, endettement des établissements financiers et non financiers, des ménages et des États, inégalités de revenus, carences de la gouvernance des entreprises, faiblesse de la surveillance exercée par l'État et de la réglementation et destruction de l'environnement. Ces défis se posent dans des systèmes économiques et financiers à la veille d'une profonde transformation mue

par les innovations, de la technologie des chaînes de blocs à l'intelligence artificielle.

La crise de 2008 a donné une leçon cruciale sur la nécessité d'approches systémiques de la stabilité financière (Agur et Sharma, 2015 ; Amer *et al.*, 2019). Elle a montré que les règles microprudentielles traditionnelles s'étaient trop concentrées sur les acteurs financiers considérés individuellement, sans tenir compte des résultats collectifs involontaires des interactions de marché. Les pays ont réagi à la crise financière en établissant des cadres et des autorités de réglementation macroprudentielle afin de garantir la stabilité et la résilience du secteur financier. Les décideurs doivent développer cette réflexion systémique pour y englober l'économie tout entière et investir dans un engagement plus large du public pour permettre la réforme et l'élaboration de solutions durables.

Bouleversement planétaire

Le monde entier semble enfin prendre conscience de l'ampleur de la crise environnementale. L'épuisement des océans, l'effondrement des écosystèmes, l'extinction de certaines espèces et les phénomènes météorologiques extrêmes produisent des flux de réfugiés, ébranlent l'agriculture et menacent les chaînes d'approvisionnement mondiales. Sans mesure radicale, de Shanghai à Miami, des villes seront submergées par l'élévation du niveau de la mer, et les températures pourraient dépasser des niveaux supportables dans une grande partie de la planète. Mais l'arsenal habituel des mesures publiques ne soutient pas suffisamment l'action au niveau local, où les impacts sont ressentis, et reste fractionné en structures réglementaires déconnectées qui gèrent la pollution et la destruction de l'environnement comme des « externalités », et non comme des éléments d'un système interconnecté.

L'accord de Paris de 2015 sur le changement climatique montre qu'un objectif général commun et des structures institutionnelles appropriées sont une meilleure approche pour gérer la complexité systémique (Florini et Florini, 2017). Il fixe un objectif de réchauffement de la planète inférieur à 2° C, et de préférence inférieur à 1,5° C, mais, contrairement aux précédents efforts, qui étaient restés vains, il n'exige pas d'accord sur la solution. Il demande à ses parties de déterminer à l'échelle nationale les mesures qu'elles veulent prendre, de rendre compte régulièrement de leurs émissions et de leurs actions et de se réunir tous les cinq ans pour actualiser ces plans nationaux à mesure de l'évolution des connaissances scientifiques et des technologies. L'un de ses aspects cruciaux est qu'il promeut activement la participation des villes et des autres acteurs infranationaux, de la société civile et du secteur privé, déclenchant une multitude d'initiatives multipartites peu liées entre elles qui pourraient, si

elles sont pleinement mises en œuvre, nous rapprocher de l'objectif de 2° C. L'approche de Paris conjugue une vision centrale commune et un puissant encouragement à l'exécution flexible, décentralisée, assurée par de multiples acteurs : une approche bien adaptée à la gestion des systèmes complexes (Kupers, 2020).

Interactions entre les différentes sphères

Les trois sphères qui déterminent le bien-être humain — la politique, l'économie et les systèmes naturels — se fragilisent et deviennent plus difficiles à gérer. Et ces fragilités interagissent.

Dans une économie qui produit des inégalités croissantes et un environnement physique marqué par les fluctuations climatiques et l'effondrement des écosystèmes, le ménage moyen a plus de difficultés à s'en sortir, ce qui conduit à des politiques plus clivantes qui sont alors moins capables de bâtir une résilience sociétale générale à la baisse tendancielle des revenus et aux changements climatiques. L'intérêt exclusif que le secteur financier et celui des entreprises portent aux profits en esquivant les responsabilités à l'égard de l'environnement et de la société — couplé à une supervision politique et réglementaire insuffisante — a toutes chances d'aggraver les inégalités et l'urgence climatique, ce qui nuira au secteur de la finance et des entreprises ainsi qu'au système politique. Une crise climatique, doublée d'une gouvernance dysfonctionnelle, risque d'aboutir à une économie qui pénalise les entreprises et le secteur financier, car les tempêtes de feu, les phénomènes météorologiques extrêmes et l'élévation du niveau de la mer perturbent les chaînes d'approvisionnement et contraignent les travailleurs à émigrer.

Nous devons aujourd'hui nous atteler à une tâche monumentale : repenser nos modes de gouvernance et de gestion. Si nos outils ne fonctionnent pas, que faut-il faire ?

Gouverner les risques systémiques

Nos systèmes politiques actuels — gouvernements, parlements et administrations — savent très bien gérer les problèmes prévisibles. Ils appliquent des règles fondées sur l'expérience et des analyses puisant dans les données historiques. Cette approche fonctionne bien pour de nombreuses tâches, mais les procédures administratives types supposent la prévisibilité, dépendent d'un accord sur les futurs événements probables et compartimentent la prise de décisions en silos étroits. Elles sont incapables de gérer efficacement les risques transversaux et intrinsèquement imprévisibles.

Puisque nous savons que les pandémies, les crises économiques et l'instabilité environnementale porteront des coups sévères sans pouvoir prédire précisément où

et quand, nous devons accorder à la résilience — la capacité de la société à absorber le changement, à s’y adapter et à prévenir les effondrements systémiques — le même poids que les préoccupations d’efficacité qui dominent aujourd’hui. Les systèmes complexes impliquent des interactions à plusieurs niveaux entre les individus, les secteurs, les institutions et les politiques — des interactions avec un éventail vertigineux de boucles de rétroaction, de dépendances au sentier, de décalages temporels entre cause et effet et de points de basculement.

La réalité des risques systémiques — avec la complexité, l’incertitude et l’ambiguïté qui les caractérisent — requiert des critères de décision fondés sur de nouveaux principes :

- **Robustesse** : Les décideurs doivent viser des choix robustes, plutôt qu’étroitement optimisés, qui fonctionneront dans un large éventail de scénarios futurs. Ces choix doivent être suffisamment flexibles pour permettre de tirer profit des opportunités futures d’interventions diversifiées, et ils ne doivent pas indûment restreindre les options futures.
- **Gouvernance à plusieurs niveaux** : Pour prendre de bonnes décisions, les sociétés complexes ont besoin de perspectives qui soient tout à la fois intégrées et larges, ce qui exige une approche mobilisant l’ensemble du gouvernement et des solutions à l’échelle de la société. Il est essentiel que la population, les décideurs politiques, les experts et les autres parties prenantes collaborent en ce qui concerne les connaissances, l’expérience, l’interprétation, les préoccupations et les perspectives.
- **Auto-organisation (McChrystal *et al.*, 2015)** : La fragilité systémique peut se manifester diversement en différents lieux — comme dans le cas des impacts climatiques qui requièrent des actions auto-organisées et flexibles menées par un large éventail d’acteurs de la société. Les dirigeants politiques peuvent faire beaucoup pour éclairer, habiliter et coordonner ces actions parties du terrain, qui vont au-delà des capacités de la seule administration centrale.
- **Communication** : La communication de la dynamique sociétale à la population est difficile mais cruciale. Il est difficile de se mettre d’accord sur un ensemble de politiques publiques ou de changements structurels sans un certain niveau de compréhension commune de la nature des problèmes complexes auxquels nous sommes confrontés. La compréhension du public engendre la confiance et l’appropriation collective des décisions.
- **Analyse d’horizon et action précoce** : Malgré l’imprévisibilité des systèmes complexes, des techniques telles que l’analyse d’horizon et l’analyse de scénarios peuvent souvent détecter des problèmes émergents susceptibles de causer des perturbations systémiques. La récente crise financière mondiale et la pandémie en cours ont clairement

montré que les perturbations systémiques ont des coûts sociétaux considérables. Les sociétés doivent inciter leurs dirigeants à s’attacher à la prévention.

Le XXI^e siècle ressemble de moins en moins au monde de nos aïeux. Les technologies bouleversent la nature des économies et des interactions humaines, le pouvoir quitte les gouvernants traditionnels sans être repris par des institutions bien structurées, capables de gérer de manière fiable l’ordre mondial en mutation. Les ouragans, les vagues de chaleur, les inondations et les sécheresses sont des rappels réguliers et meurtriers des changements climatiques. Les troubles sociaux croissent en même temps que les inégalités, et personne ne peut dire avec certitude quelle sera la source des emplois du futur ou à quoi ressemblera le contrat social.

Dans ce monde, rien ne permet de prévoir les conséquences exactes des fragilités systémiques. Nos institutions et processus décisionnels, qui supposent un degré déraisonnable de prévisibilité, doivent s’adapter à cette réalité.

Cependant, l’action récente sur le front politique, économique et environnemental donne des indices sur la manière de procéder et sur les principes fondamentaux qui peuvent nous guider vers une nouvelle économie politique. Partout sur la planète, des personnes expérimentent des modalités de mise en œuvre de ces principes, qu’il s’agisse des départements chargés de la prospective au sein des gouvernements nationaux, des modèles de production en « économie circulaire » évitant le gaspillage ou des réseaux multipartites axés sur la transformation systémique. Cette pandémie et ses conséquences doivent inciter à développer ces expériences pour créer le type de résilience dont notre société mondiale complexe a désespérément besoin. **FD**

ANN FLORINI est professeure clinicienne à la Thunderbird School of Global Management de l’Université de l’Arizona. **SUNIL SHARMA** est chercheur invité à l’Elliott School of International Affairs de l’Université George Washington, et associé principal au Council on Economic Policies, Zurich, Suisse.

Bibliographie :

- Agur, I., and S. Sharma. 2015. “Rules, Discretion, and Macro-Prudential Policy.” In *Institutional Structure of Financial Regulation—Theories and International Experience*, edited by Robin H. Huang and Dirk Schoenmaker. London: Routledge.
- Arner, D. W., E. Avgouleas, D. Busch, and S. L. Schwarcz, eds. 2019. *Systemic Risk in the Financial Sector: Ten Years after the Great Crash*. Toronto: Centre for International Governance Innovation.
- Florini, A., and K. Florini. 2017. “It’s Not Just about Paris: International Climate Action Today.” *Foreign Service Journal* (July/August):26–31.
- Kupers, R. 2020. *A Climate Policy Revolution: What the Science of Complexity Reveals about Saving Our Planet*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McChrystal, S., T. Collings, D. Silverman, and C. Fussell. 2015. *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. New York: Portfolio/Penguin.



Le miracle de Medellín

L'ancien maire Federico Gutiérrez analyse comment la priorité accordée à la sécurité et au développement durable a permis de bâtir une ville du XXI^e siècle

EN 1991, MEDELLÍN, deuxième agglomération colombienne, était la ville la plus violente du globe. Aujourd'hui, la « ville du printemps éternel » est reconnue internationalement comme l'une des cités les plus innovantes, inclusives et durables au monde.

Federico Gutiérrez, qui est né à Medellín en 1974 au début de la violente période de conflit armé en Colombie, a été le maire de la ville de janvier 2016 à janvier 2020. Il a contribué à lancer de nombreuses initiatives visant à consolider l'avenir de paix et de prospérité de la cité. Il attribue la détermination et l'unité affichées par les habitants de Medellín à leur volonté de surmonter la violence et les conflits, ce qui a valu à leur ville éloges et admiration. Dans un entretien avec Marjorie Henríquez de *F&D*, Gutiérrez fait part de ses réflexions sur la transformation spectaculaire de la ville ces trente dernières années.

F&D : Quel a été le tournant pour Medellín ?

FG : Dans les années 80 et 90, notre société a touché le fond avec la tragédie du narcoterrorisme. En 1991, nous avons enregistré un taux d'homicides de 381 meurtres pour 100 000 habitants. Actuellement, ce taux s'élève à environ 20 meurtres pour 100 000 habitants, soit une baisse de 95 %. Même si un taux nul est le seul acceptable,

nous avons accompli de gros progrès pour faire reculer la violence et garantir le respect de la vie humaine.

Quant à savoir s'il y a eu un tournant particulier, le sujet est complexe et ouvert à discussion. Depuis que les chefs d'entreprise ont décidé de rester à Medellín dans les années 80 et 90, et donc de ne pas céder à la violence, nous avons commencé à élaborer une stratégie cruciale axée sur le travail en équipe. Le tissu économique de notre ville est extrêmement solide, ce qui peut s'expliquer en grande partie par les difficultés que le secteur privé a rencontrées pour survivre. Dans le contexte de violence, le choix de ne pas partir a été un véritable acte de courage.

Nous n'avons pas pris de raccourcis, mais opté pour des solutions concrètes. L'une d'elles a consisté à nouer des partenariats entre le secteur public, le secteur privé, le monde universitaire et la société civile. La coopération entre les acteurs de la société a joué un rôle déterminant dans la transformation sociale de la ville. La mafia a bouleversé nos valeurs : elle a transformé un travail acharné et honnête en argent facile, la sobriété en opulence et, pire encore, elle a ôté toute valeur à la vie pour la monnayer. Même si le chemin qui reste à parcourir est encore long, nous avons commencé à renouer avec des valeurs comme la vie, le respect et la liberté.

En moins de trente ans, Medellín est devenue une référence dans le monde. C'est une ville socialement innovante qui est aujourd'hui associée à la quatrième révolution industrielle pour l'Amérique latine, en partenariat avec le Forum économique mondial. Nous avons vécu les pires atrocités en tant que société, ce qui nous a rendus plus solides et plus résilients. Medellín est une ville qui ne renie pas son passé, est fière de son présent et, surtout, se montre optimiste pour son avenir.

F&D : En tant que maire, quelles étaient vos principales priorités ?

FG : Les priorités d'une administration doivent, d'une certaine façon, être les priorités du peuple. Pour nous, il s'agissait de l'éducation, de la sécurité et du développement durable.

Nous disposions du budget de l'éducation le plus important dans l'histoire de Medellín. Grâce à l'un des programmes phares, nous sommes parvenus à rescolariser plus de 8 000 enfants qui étaient sortis du système éducatif pour diverses raisons. Nous avons aussi accordé plus de 43 000 bourses pour l'enseignement supérieur. C'est la meilleure stratégie pour la sécurité à long terme : donner à chacun la possibilité de réussir dans le cadre de la légalité.

Concernant la sécurité, nous avons grandement fragilisé des structures qui fonctionnaient depuis des décennies. La question de la sécurité reste assez complexe. La criminalité est certes présente, mais dans des proportions nettement moindres qu'à l'époque des cartels des années 80 et 90. Notre stratégie ne se limite pas à des méthodes

policières : il s'agit d'un modèle global qui offre des possibilités et crée de la confiance, lutte contre la criminalité et privilégie des investissements sociaux stratégiques par l'État là où un vide avait été laissé auparavant, d'où les actes délictueux très répandus.

S'agissant du développement durable, la première chose que nous avons faite a été d'inscrire la qualité de l'air dans les priorités de la ville. En raison de la topographie de Medellín et des vents qui y soufflent, la qualité de l'air diminue fortement deux fois par an, en mars et en octobre. Les institutions disposaient des données sur ce phénomène depuis des années, sans les communiquer à la population. Les gens pensaient que la pollution était simplement de la brume. Nous avons commencé par prendre acte publiquement du problème. Nous avons ensuite entrepris de devenir la capitale latino-américaine de l'écomobilité : 65 bus électriques sont venus compléter le parc de la ville, et les bus plus anciens ont été rénovés avec des technologies propres. À notre actif également un nouveau système de télécabines (*Metrocables*), 80 kilomètres de nouvelles pistes cyclables et davantage de trottoirs. Nous en avons terminé avec les aspects techniques, juridiques et financiers d'un nouveau tramway dans la partie occidentale de la ville. Nous avons aussi lancé un projet expérimental de taxis 100 % électriques. Je plaide en faveur des transports publics : quoi de plus démocratique qu'un espace public de qualité et un réseau performant de transports en commun ?

Nous avons aussi créé 36 couloirs verts qui ouvrent les rues les plus encombrées de la ville sur l'extérieur et planté plus de 890 000 arbres.

F&D : Pouvez-vous décrire certaines des principales innovations à Medellín ?

FG : Certains qualifient ce qui s'est produit ici de « miracle de Medellín ». Ce n'était pas un miracle, mais plutôt le fruit de nombreuses années de travail acharné.

À titre d'exemple, avec l'aide du secteur des entreprises, nous avons institué *Tejiendo hogares* (Tisser des foyers) dans le but de créer un tissu social grâce à des formations dans des disciplines utiles pour les familles. Nous avons compris qu'il était inutile de posséder les meilleures infrastructures de proximité si des actes de violence à l'encontre des femmes et des enfants étaient commis au sein des foyers. Nous avons aussi lancé *Medellín abraza su historia* (Medellín épouse son histoire) afin de commémorer la lutte pour la culture de la légalité : le Musée-Maison de la mémoire a été rénové, des documentaires ont été tournés, et l'immeuble Monaco, ancienne résidence de Pablo Escobar, a été démolie pour laisser place à un parc du souvenir honorant la mémoire des victimes du narcoterrorisme. Nous avons aussi mis sur pied le programme *Parceros* (« Copains »), qui a pour objectif d'éloigner les jeunes des activités criminelles.



PHOTO: KAROL KOZLOWSKI/NEWS.COM

Nous avons mis au point un cadre institutionnel pour stimuler l'investissement social. Les administrations qui se sont succédé ont assuré la continuité des projets urbains en sachant que les choses ne recommencent pas simplement tous les quatre ans avec une élection.

F&D : Comment avez-vous procédé pour que Medellín reste sur les rails ?

FG : La réussite de Medellín repose sur ses habitants et sur une confiance partagée. Le processus de reconstruction de la ville sur le long terme est un effort collectif ; personne ne réussit sans aide extérieure.

Pour commencer, nous avons pris acte des résultats obtenus dans le passé. Nous avons poursuivi dans cette voie, mais aussi exploité ces résultats, en gardant à l'esprit que la durée du mandat d'un dirigeant est courte. Nous avons amélioré la qualité de vie, comme le montre le fait que nous avons atteint notre niveau le plus élevé de l'indice de la qualité de vie multidimensionnelle. Nous avons engagé des ressources de manière efficace et transparente là où le besoin s'en faisait sentir, et non pas là où nous aurions récolté le plus de voix. Nous sommes intervenus dans des domaines où la ville continue à récolter encore aujourd'hui les fruits des actions passées : la lutte contre la criminalité et la défense de l'ordre public, la sensibilisation à l'environnement et à la qualité de l'air, la réduction du taux de décrochage scolaire, la tentative de devenir un champion latino-américain de l'écomobilité et faire de Medellín la vitrine de la quatrième révolution industrielle.

F&D : Comment avez-vous eu connaissance des besoins de la population ?

FG : Pendant des années, j'ai arpenté les rues de Medellín et discuté avec les habitants avant même de devenir maire. En tant qu' élu, vous devez savoir comment écouter, vous mettre à la place des autres et connaître leurs difficultés au quotidien. **FD**

Malades et inégaux

CET OUVRAGE S'APPUIE SUR les études absolument déterminantes d'Anne Case et d'Angus Deaton sur la mortalité entraînée par la tragique épidémie d'opiacés aux États-Unis, notamment les suicides et les hépatites alcooliques. Il est remarquablement bien écrit, exhaustif, tout en étant succinct.

Une formidable tension parcourt l'ensemble de l'ouvrage entre l'expression « morts de désespoir » (rendue célèbre par les auteurs) en caractère gras dans le titre et le vaste thème du sous-titre « l'avenir du capitalisme ». Pour bien comprendre, il faut savoir que les études d'Anne Case et d'Angus Deaton sont devenues pour les journalistes, éditorialistes et même pour nombre de chercheurs en sciences sociales, un test de Rorschach sur leurs perceptions des maux dont souffrent les États-Unis aujourd'hui.

Les inégalités, l'urbanisation, la mondialisation, la fracture éducative et le système de santé hors de prix et pourtant défaillant dans ce pays sont tous singulièrement pointés du doigt comme responsables de la hausse scandaleuse des taux de mortalité, particulièrement chez

élevés, le Mississippi et l'Arkansas sont également pauvres, mais loin d'avoir un problème aussi grave. En revanche, des États relativement riches, comme le New Hampshire et l'Utah, ont été sérieusement touchés. Les villes de New York et San Francisco sont des épicycles d'inégalités et n'ont pourtant pas connu de tels problèmes d'opiacés.

Un autre coupable souvent désigné est repris par les auteurs : la crise financière mondiale. Le calendrier semblerait correspondre. Des pays comme la Grèce ont connu des récessions beaucoup plus profondes et plus longues que les États-Unis et pourtant, même durant ses heures les plus sombres, ce pays a vu son espérance de vie continuer d'augmenter. Il en a été de même de l'Espagne et de la plupart des autres pays d'Europe. Malgré ces réserves

Le vrai coupable dans cet ouvrage est le système de santé américain.

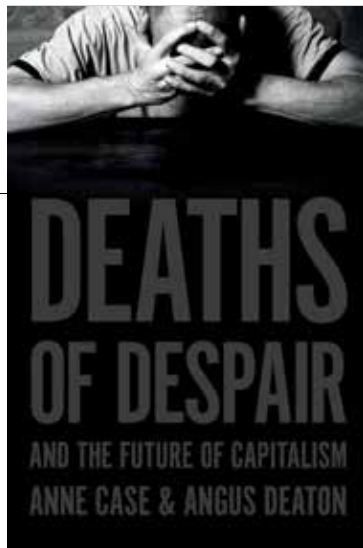
sur les explications progressistes habituelles des « morts de désespoir », Anne Case et Angus Deaton reconnaissent que la perte d'emploi et d'autonomisation dans les communautés rurales peut avoir contribué à alimenter la crise.

Le vrai coupable dans cet ouvrage est le système de santé américain. Les auteurs soutiennent que les hôpitaux, les compagnies d'assurance, les laboratoires pharmaceutiques, les médecins et les fabricants d'appareils sont tous démesurément surpayés par rapport aux normes internationales, souvent en raison de la curieuse tolérance américaine envers les monopoles ces dernières décennies. Anne Case et Angus Deaton proposent une série de judicieuses solutions pour favoriser la baisse des prix et l'inclusion. Étonnamment toutefois, ils n'ont aucune patience envers ceux pour qui l'assurance maladie universelle (« Medicare for all ») est la panacée. Ils soulignent que nombre de pays ont des régimes de santé mixtes publics et privés tout à fait satisfaisants, qu'il n'existe pas de solution unique et qu'il convient de tenir compte des effets de la transition. Bref, cet ouvrage est fascinant. Je le soupçonne d'atterrir sur la liste des 10 meilleurs livres 2020 d'un grand nombre de lecteurs. Bien qu'il ait été écrit avant la pandémie de COVID-19, il est incroyablement visionnaire dans sa critique de la démarche américaine en matière de santé et d'inégalités. À de nombreux égards, la crise des opiacés analysée par Anne Case et Angus Deaton est un microcosme de l'anxiété qui étire le monde aujourd'hui et nous aurions tort de ne pas prêter l'oreille à leur analyse. **FD**

Anne Case et Angus Deaton

Deaths of Despair and the Future of Capitalism

Princeton University Press,
Princeton, NJ, 2020, 312 pages,
27,97 dollars



les hommes blancs d'âge mûr et exagérément dans les communautés rurales défavorisées, laissées pour compte.

Les auteurs expriment leur sympathie pour les arguments progressistes sur la société moderne et les mesures éventuelles à prendre pour l'améliorer, mais ils se montrent prudents lorsqu'il s'agit d'attribuer la responsabilité de la crise. En examinant les données entre États, ils démontrent que « la pauvreté n'est pas à l'origine de la vague de morts de désespoir ». Même si la Virginie occidentale et le Kentucky sont pauvres et ont des taux de surdose

KENNETH ROGOFF est professeur de politiques publiques, titulaire de la chaire Thomas D. Cabot, et professeur d'économie à l'Université Harvard.

Inde : essor et point mort

MONTEK SINGH AHLUWALIA décrit admirablement les coulisses de l'élaboration de la politique économique en Inde entre 1979, année de son retour dans son pays natal (après avoir occupé un poste à la Banque mondiale, où nous avons brièvement collaboré et forgé notre amitié) et 2014 — chronique d'une remarquable réussite.

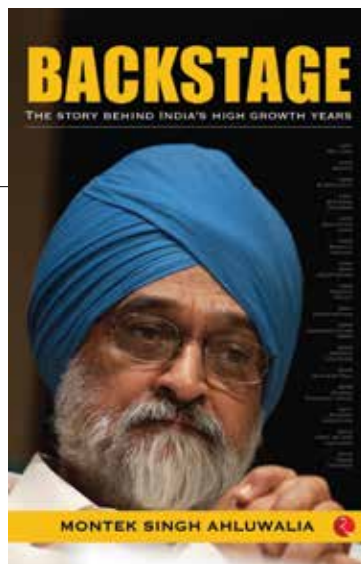
Pour M. Ahluwalia, dans un pays aussi pauvre que l'Inde, l'objectif devait être une croissance économique forte, d'où la nécessité de libéraliser l'économie, à la faveur d'une réforme pragmatique des institutions. La crise de la balance des paiements de 1991 en a été l'occasion, saisie par le Premier ministre Narasimha Rao, l'une des personnalités politiques indiennes les plus sous-estimées, à qui l'ouvrage rend dûment hommage. Toutefois, le héros est l'ancien Premier ministre Manmohan Singh, avec qui M. Ahluwalia a étroitement collaboré durant cette période, puisqu'il a lui-même préparé en 1990 le plan d'action nécessaire, le fameux « Document M », « présentant une stratégie intégrée de réformes des politiques budgétaire, industrielle, commerciale et de change ».

Ces réformes ont sans aucun doute propulsé l'Inde sur une trajectoire de croissance plus forte, devenue encore plus évidente durant la première décennie de ce millénaire, lorsque M. Ahluwalia a intégré le gouvernement de l'Alliance progressiste unie (UPA) en tant que vice-président de la Commission de planification sous le Premier ministre M. Singh, entre 2004 et 2014. Comme il l'explique, « durant les sept premières années [du gouvernement de l'UPA], le taux de croissance a atteint 8,5 % et les indicateurs relatifs notamment à la croissance des exportations, à l'investissement privé et à la réduction de la pauvreté ont également affiché d'excellents résultats. »

Toutefois, l'ouvrage soulève aussi des questions fondamentales : je n'en citerai que trois.

Premièrement, comme le dit M. Ahluwalia à propos des années 90, « la démarche de changement a lié progressivité et ce que j'ai appelé « furtivité » des réformes. Pourquoi les politiciens, en particulier le Parti du Congrès, n'ont-ils jamais voulu mettre la réussite de ces réformes et la nécessité de les pousser plus loin au cœur de leur programme politique ? »

Deuxièmement, pourquoi la croissance a-t-elle ralenti ? Deux explications complémentaires se dégagent de l'ouvrage. D'une part, la croissance a été en partie le résultat d'une flambée insoutenable du crédit dans le secteur privé, qui a légué en héritage des entreprises en faillite et des institutions financières en difficulté (le « double problème bilanciel »). D'autre part, les réformes




Montek Singh Ahluwalia
Backstage: The Story Behind India's High Growth Years
 Rupa Publications
 New Delhi, 2020, 464 pages,
 35,99 dollars

initiales, en particulier la libéralisation qui a fait suite au démantèlement du « régime des permis », avaient déjà à ce moment-là atteint leurs limites. L'Inde avait besoin de réformes de deuxième génération, notamment de ses institutions. Mais « nous avons négligé la nécessité de mettre en place des institutions favorisant la bonne gouvernance », écrit M. Ahluwalia.

Enfin, qu'advient-il ensuite ? M. Ahluwalia décrit le bilan économique des six années du gouvernement de l'Alliance démocratique nationale de Narendra Modi

L'avenir économique de l'Inde était assez incertain, même avant la pandémie de COVID-19.

comme « ayant débuté en grand vacarme et s'achevant en feu de paille ». Ce gouvernement a des réussites à son actif, mais il a pris des mesures regrettables (la démonétisation, notamment) sans prendre pour autant les mesures souhaitables (règlement du problème de la dette, par exemple). L'avenir économique de l'Inde était assez incertain, même avant la pandémie de COVID-19. Pourtant, M. Ahluwalia lui-même était optimiste lors de son retour en Inde en 1979. Il l'est aussi resté tout au long de sa carrière. Encore aujourd'hui, conclut-t-il, il est « d'un optimisme inébranlable de voir (...) l'expérience de développement et de forte croissance de l'Inde (...) se poursuivre ». Nous devons espérer qu'il ait raison. 

MARTIN WOLF est rédacteur en chef adjoint et commentateur économique principal du *Financial Times*.

Les vedettes de l'île

Les nouveaux billets de banque d'Aruba rendent hommage à certains héros de sa faune et de sa flore

Nicole Braynen-Kimani et Melinda Weir

IL PARAÎT QUE le rire est le meilleur remède : c'est justement une bonne dose d'humour qui a aidé les Arubais à accepter la première refonte de leur monnaie depuis 1990. Avant la refonte de l'an dernier, le florin n'avait été modifié qu'une seule fois, en 2003, mais cette ancienne série était devenue obsolète et une cible de contrefaçon. Avec une petite équipe de sa petite institution sur sa petite île, la banque centrale d'Aruba (CBA) a entrepris de moderniser sa monnaie. Cette aventure qui a duré sept ans a rendu hommage à plusieurs vedettes autochtones et valu au pays un trophée international.

Dotée de magnifiques plages, de brises rafraîchissantes et d'un riche ensoleillement, l'île d'Aruba a tout pour rendre ses habitants heureux. Toutefois, faire accepter par la population locale ce que la banque centrale tentait de faire avec sa nouvelle série de billets de banque était une gageure. « Les banques centrales sont des institutions très arides », explique Jane Semeleer, présidente de la CBA. Elle et son équipe savaient que se contenter de mettre de nouveaux billets en circulation en espérant qu'ils

soient adoptés était un pari risqué : un gentil sourire et un hochement de tête arubais n'allaient pas suffire.

Afin de présenter les éléments contenus dans la nouvelle série 2019 à une population toujours attachée aux anciens billets, la CBA a eu l'idée de dépeindre la faune et la flore de l'île dans des poses humoristiques pour une campagne de sensibilisation intitulée « *Streaman di Aruba* » (« les vedettes d'Aruba »). Sur les publicités, les animaux vedettes de la monnaie étaient représentés en train de se préparer pour leurs grands rôles. Imaginez les stars hollywoodiennes en faune et flore tropicales : les oiseaux se font faire une « beauté des pattes » et un iguane se fait dorloter à l'institut de beauté.

Pour éveiller la curiosité du public et connaître ses réactions sur les vedettes autochtones représentées sur les nouveaux billets, l'équipe de la banque centrale en a fait la promotion sur les réseaux sociaux et par les médias traditionnels. Cette campagne a remporté un « succès retentissant », selon Jane Semeleer : plus de 85 % des anciens billets de banque ont été rapportés avant d'être mis hors circulation.

Fierté locale

La banque centrale d'Aruba s'est adressée aux artistes locaux habitués à reproduire la beauté de l'île sur leurs toiles. Les nouveaux modèles de billets devaient illustrer la flore et la faune d'Aruba, en particulier les animaux qui attirent rarement un second regard, comme le crabe de terre rouge, la tortue verte en voie de disparition, le Caracara cheriway et l'Oriole troupiale, ainsi que l'iguane, qui tous désormais connaissent leur jour de gloire à vie sur ces nouveaux billets. Jane Semeleer tenait à mettre en valeur un aspect de l'île différent de ses plages renommées. « La nature est en concurrence avec le tourisme, et pour avoir un secteur pérenne, nous devons maintenir l'équilibre de notre habitat naturel. La nature d'Aruba est splendide et mérite d'être préservée », précise-t-elle.

Avec ses couleurs vives et ses éléments de sécurité renforcés, cette nouvelle série de billets pouvait bien valoir à l'équipe de la CBA d'être primée. C'est ainsi qu'en a décidé la Société internationale des billets de banque (IBNS), en attribuant le trophée de billet de banque de l'année 2019 à la coupure de 100 florins arubais, avec son jeune et espiègle iguane vert (qui devient gris en vieillissant).



Des publicités humoristiques, telles que celle-ci, qui présente l'Oriole troupiale du billet de 25 florins, en pleine séance de maquillage, ont aidé à introduire la série de billets de banque 2019 d'Aruba. La coupure de 25 florins dépeint notamment la fleur de la passion, connue pour sa valeur médicinale, et la poterie traditionnelle.



Les nouveaux billets mettent aussi en valeur les symboles historiques, les artefacts et la culture traditionnelle d'Aruba. Au dos du billet vainqueur de 100 florins, le plus répandu sur l'île, des danseuses folkloriques tressent des rubans, tandis que la coupe de 25 florins met en valeur la poterie amérindienne, et celles de 10 et 50 florins rendent hommage à l'architecture d'hier et d'aujourd'hui.

Sécurité garantie

Outre leurs éléments ludiques, ces nouveaux billets de banque sont très résistants et parmi les plus sûrs au monde, car ils font appel aux technologies telles que l'impression en haut relief, l'encre multicolore et la « surface animée » en 3-D, bande mobile avec micro-impression optique — autant d'éléments scientifiques qui rendent la monnaie facilement identifiable par les forces de l'ordre et la banque centrale et contribuent à enrayer la contrefaçon. Ces éléments de sécurité renforcés ont été élaborés par l'entreprise suédoise Crane Currency.

Comme celles de ses voisins des Caraïbes et d'autres pays du monde, l'économie d'Aruba, très dépendante du tourisme, est frappée de plein fouet par la pandémie de COVID-19. Cette nation insulaire s'enorgueillit toutefois de sa résilience et de la capacité de sa population à surmonter l'adversité.

C'est la raison pour laquelle, explique Jane Semeleer, son nouveau billet préféré est celui de 200 florins, sur lequel figurent, au recto, le discret oiseau Caracara cheriway et, au verso, un *caha di orgel* (piano automatique). « [Cet oiseau] évoque pour moi le courage et la témérité, dit-elle. Si vous regardez comment nous avons survécu sur cette petite île au fil des ans, il nous a fallu de la force, du courage. » Les vedettes des nouveaux billets de banque d'Aruba semblent incarner l'esprit d'invincibilité que Jane Semeleer attribue à toutes les créatures vivantes de l'île. **FD**

Comme tous les billets de banque de la nouvelle série, le billet de 100 florins arubais est disposé verticalement et bénéficie d'une sécurité renforcée. Présenté pour la première fois au concours de l'IBNS, il a remporté le trophée du billet de l'année 2019. Il représente le charismatique iguane, les danseuses tresseuses de rubans et l'aloès, l'une des premières exportations d'Aruba.

NICOLE BRAYNEN-KIMANI et **MELINDA WEIR** sont membres de l'équipe de rédaction de *Finances & Développement*.

Le FMI face à la crise de la COVID-19

Le FMI a réagi rapidement à la crise de la COVID-19 en déployant une assistance financière, en élaborant des conseils et en créant des outils spécifiques pour venir en aide à ses pays membres.

Visitez IMF.org/COVID19 pour consulter les dernières analyses et études des services du FMI en réponse à la pandémie.

Portail COVID-19 du FMI



Pour accéder aux actualités (blogs, fiches techniques, podcasts) et à toutes les informations sur la riposte du FMI face à la crise, consultez IMF.org/COVID19

Inventaire des mesures prises



Découvrez plus en détail les principales mesures que les États prennent pour limiter les conséquences humaines et économiques de cette pandémie mondiale, pays par pays, à l'adresse : IMF.org/COVID19policytracker

Financement d'urgence



Avec sa capacité de prêt de 1 000 milliards de dollars, le FMI répond rapidement à un nombre sans précédent de demandes de financement d'urgence (plus de 90 pays jusqu'ici). Cette liste recense, région par région, les demandes d'aide d'urgence approuvées par le conseil d'administration du FMI. IMF.org/COVID19lendingtracker

Série spéciale



Ces documents produits par des experts du FMI fournissent des orientations pour aider les pays membres à faire face aux effets économiques de la COVID-19. IMF.org/COVID19notes

« Une crise mondiale sans précédent nécessite une riposte mondiale sans précédent. »



Finances & développement, juin 2020



MFIFA2020002