



Un monde MEILLEUR post-pandémie

Les choix des gouvernants en cette période bouleversée pourraient façonner les économies pour les décennies à venir

Martin Sandbu

La pandémie a frappé une économie mondiale qui était déjà dans une situation profondément insoutenable, sur les plans social, environnemental et même intellectuel.

Ces quarante dernières années, presque tous les pays avancés se sont polarisés davantage, avec une distribution des revenus de plus en plus inégale. Les pays en développement ont extrait des milliards d'habitants de la pauvreté, mais ils ont en même temps créé leurs propres inégalités et tensions sociales qui ne cessent de s'accroître.

La croissance déséquilibrée de l'économie mondiale nous a menés aux confins de changements climatiques catastrophiques.

Et les bouleversements politiques qui ont secoué les pays les uns après les autres ont démontré que le monde n'allait plus pouvoir continuer comme avant. Cette force de changement s'est exprimée dans la pensée économique qui a rapidement remis en cause les vieilles doctrines dominantes sur les dépenses publiques, les banques centrales et les interventions de l'État dans l'économie.

Puis le coronavirus a provoqué la déstabilisation de nos sociétés et l'effondrement de nos économies les plus impressionnantes jamais vus en temps de paix. Les politiques économiques ont été réorientées de façon plus draconienne en l'espace de quelques jours ou semaines que ce qu'auraient pu rêver d'accomplir les gouvernants les plus ambitieux en l'espace d'une vie entière.

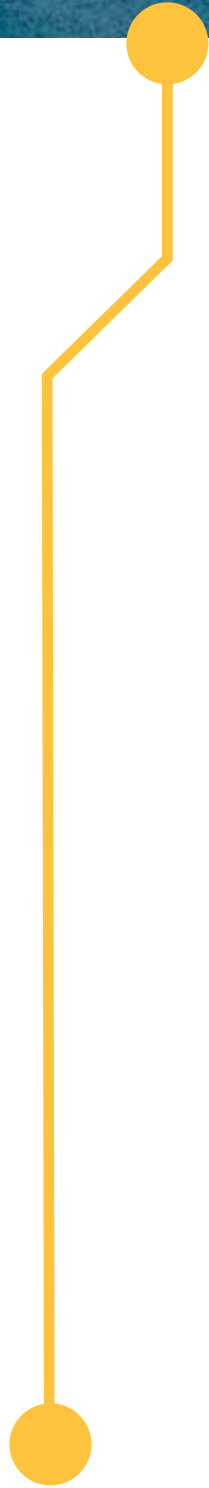
L'énormité de la crise a radicalisé sans le vouloir nombre de dirigeants politiques qui sont intervenus spectaculairement dans l'économie et ont fait considérablement peser les risques des travailleurs et des entreprises sur les épaules des États.

L'assaut initial est maintenant suffisamment derrière nous pour que nous puissions lever notre regard vers l'avenir, même si l'évolution de la pandémie demeure incertaine. Il est temps d'envisager comment les choix d'aujourd'hui vont, et devront, façonner la trajectoire à long terme des économies du monde. La transformation cette année du paysage à la fois économique et politique (quels risques et bienfaits économiques pouvons-nous prévoir de façon réaliste et ce qui est nouvellement considéré comme possible politiquement) signifie que plus rien ne sera jamais pareil. Mais la question de savoir comment s'opéreront ces changements reste grande ouverte, et les choix de politiques publiques des quelques prochaines années seront déterminants pour savoir si le monde post-COVID préfère une prospérité largement partagée au statu quo précédent.

Contradictions sociétales accentuées

Le fait économique fondamental de la pandémie est qu'elle a accentué les fractures sociétales existantes. Les débats dont ces fractures faisaient précédemment l'objet se sont également intensifiés.

Les craintes d'accroissement des *inégalités* ont été de nouveau attisées, car les confinements ont entraîné des difficultés beaucoup



plus grandes pour les travailleurs qui ne pouvaient pas travailler de chez eux. Les emplois de cols blancs, en particulier ceux à forte intensité de savoir, étaient déjà de mieux en mieux rétribués par rapport aux emplois manuels, en termes de salaires mais aussi de sécurité et de prévisibilité de l'emploi. Ceux qui ont des emplois de services essentiellement manuels (hôtellerie et tourisme, livraison, vente au détail et soins fondamentaux) étaient moins bien lotis depuis longtemps, et leur situation s'est aggravée avec la pandémie. Dans la mesure où ils impliquent d'être présents physiquement, ces emplois sont plus vulnérables aux confinements (lorsqu'ils sont considérés services non essentiels) ou aux contagions (lorsqu'ils sont essentiels). Les femmes et les jeunes sont les plus gravement touchés, car ils sont surreprésentés dans nombre de ces secteurs, comme l'indique la dernière édition des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI.

Un deuxième impact économique de la pandémie, lié au précédent, est l'accentuation du défi que représentent le *travail à la tâche* et autres formes de *travail irrégulier*. Il était déjà clair que, dans les pays riches, les formes non traditionnelles d'emploi et de sous-traitance étaient de moins en moins bien adaptées aux États-providence bien établis. Dans les pays plus pauvres, l'informalité continue d'être un obstacle à l'élaboration de filets de sécurité (voir « L'ABC de l'économie » dans le présent numéro). Les confinements ont démontré les dysfonctionnements des bureaucraties d'État, même bien rôdées, pour contacter les travailleurs qui n'ont pas d'emploi régulier. Les politiques et les législations ont souvent avancé à une vitesse fulgurante pour mettre en place des programmes de soutien au revenu, mais cette aide n'a parfois pas réussi à atteindre son but, car les gouvernements n'étaient pas en mesure d'identifier les travailleurs qui en avaient le plus besoin.

Les vastes marchés du travail informels sont depuis longtemps une caractéristique des pays pauvres. Mais la croissance d'un « précaire » de travailleurs des services (ceux dont l'emploi et le revenu ne sont pas garantis et qui bénéficient peu des services publics) est l'une des principales raisons pour lesquelles un nombre choquant de personnes dans les pays les plus riches de la planète dispose de volants de réserve financiers excessivement limités. Les travailleurs des secteurs où l'emploi est précaire et mal payé ont été exagérément touchés par la pandémie et étaient aussi ceux qui étaient le moins bien équipés pour absorber un tel choc au départ.

En outre, même des mesures gouvernementales sans précédent pour protéger les revenus ont en général été insuffisantes pour compenser les préjudices disproportionnés subis par ceux qui étaient déjà les plus défavorisés.

En conséquence, la pandémie est susceptible d'avoir non seulement accentué la polarisation économique chronique, mais aussi sensibilisé davantage l'opinion publique à l'existence de ce problème.

L'impact économique de la pandémie agit sur les forces sous-jacentes d'inégalité d'une troisième manière moins évidente : le passage soudain au télétravail constitue un changement radical dans la façon dont les entreprises utilisent la technologie numérique, qui aura nécessairement un effet sur les modes de production et sur la répartition du surplus économique. Même si ces effets peuvent être difficiles à prévoir, il est plausible qu'ils puissent augmenter la productivité de ceux qui ont déjà les emplois les plus « modernes », à forte utilisation de compétences cognitives et adaptés au télétravail. Cela pourrait exacerber la dichotomie entre bons et mauvais emplois.

La pandémie a également fait le jeu des dissensions politiques concernant la géographie économique. Elle a de toute évidence surtout soulevé de nouvelles questions sur la mondialisation : comment les pays interdépendants peuvent faire face à la contagion propagée par les voyageurs ; à la désorganisation de la production due au confinement dans un pôle manufacturier de la chaîne d'approvisionnement mondiale, comme à Wuhan en janvier 2020 ; et à une frénésie soudaine d'importation d'équipements médicaux.

Les effets géographiques de la pandémie à l'intérieur des pays sont moins évidents. Les inégalités régionales ont été l'une des formes les plus néfastes de la polarisation économique : à compter de 1980 environ, le processus de rattrapage régional entamé au lendemain de la deuxième guerre mondiale s'est arrêté, voire inversé, à mesure que les emplois industriels répartis sur les territoires nationaux ont laissé la place aux services à forte intensité de connaissances concentrés dans les plus grandes villes. Aujourd'hui, même si la COVID-19 s'est propagée dans les villes dynamiques, comme dans celles en déclin, la déstabilisation économique a temporairement modifié les modalités et les lieux de travail des cols blancs, et pourrait éventuellement être invoquée par les décideurs pour transformer de façon permanente la distribution géographique de la prospérité.

Que faut-il faire ?

Pour toutes ces raisons, la pandémie oblige les décideurs à affronter des problèmes trop longtemps négligés. Mais si rien ne peut continuer comme avant, la question demeure : quelles sont les politiques publiques à mettre en œuvre pour changer la situation et avec quels objectifs en tête ? Ce n'est pas une question facile. Les problèmes mis

en évidence par la crise du coronavirus ont eu raison de tentatives d'amélioration bien intentionnées par le passé.

Toutefois, deux choses semblent claires. Premièrement, *la nature et la qualité du travail sont fondamentales*, et tout programme de réforme doit être axé sur la création d'emplois de meilleure qualité à l'intention d'un plus grand nombre de personnes dans un plus grand nombre de lieux. Deuxièmement, un tel programme *doit être d'une ampleur et d'une envergure considérables*, mû par une ambition et un pouvoir de motivation comparables au New Deal ou au Plan Marshall.

Le travail doit être fondamental, car c'est là que s'entrecroisent nombre d'enjeux économiques à la fois chroniques et liés à la pandémie : inégalités, précarité et la nouvelle informalité ; disparités géographiques ; et progrès technologiques. Une disponibilité beaucoup plus grande d'emplois de qualité est également le principal critère commun pour mesurer le succès ou non d'un train complet de mesures.

Ce que doivent être ces politiques publiques constitue bien sûr la grande question, qui doit être démocratiquement débattue. Dans mon récent ouvrage intitulé *The Economics of Belonging*, je préconise un programme qui permette de :

- *Favoriser la croissance de la productivité et la revalorisation technologique des emplois en exigeant davantage des employeurs.* C'est lorsque les emplois improductifs cèdent la place aux emplois plus productifs que le travail devient plus sûr, plus agréable et mieux rémunéré. Dans les pays du Nord de l'Europe, l'égalitarisme des salaires a stimulé la croissance de la productivité : il a rendu peu rentable le travail à faible productivité et a incité à investir dans le capital propice à augmenter la productivité. Cette méthode peut être adoptée ailleurs pour lutter contre le travail chroniquement peu rémunéré et peu productif sur des marchés du travail aussi bien peu que très réglementés (le Royaume-Uni et la France ont tous deux leur « précariat », par exemple) et pour orienter la réaffectation des emplois qui va se faire à mesure que la COVID-19 rend un certain nombre d'activités non viables. Concrètement, cela signifie des hausses ambitieuses du salaire minimum et des normes de travail strictes et rigoureusement appliquées.
- *Générer une économie à haute pression* avec une forte croissance de la demande pour donner aux entreprises productives des raisons de se développer et d'assurer que de nouveaux emplois apparaissent à mesure que les mauvais emplois disparaissent. La demande doit exercer une forte pression pour bénéficier à ceux qui sont en marge du marché du travail (les jeunes, les moins instruits et

les minorités), qui ont tendance à être licenciés les premiers lors d'une récession et embauchés les derniers lors d'une reprise. Concrètement, cela implique de *mener une politique macroéconomique « qui chauffe »*, de calibrer les politiques monétaire et budgétaire de façon à toujours maintenir la demande légèrement en avance sur les capacités de l'économie, d'encourager les entreprises à attirer davantage de personnes sur le marché du travail et de rechercher des améliorations de la productivité. Ceci est bien entendu plus facile à faire dans les grands pays riches, en particulier ceux qui émettent une monnaie de réserve, ce qui oblige également leurs dirigeants à assumer la responsabilité d'entraîner la croissance de la demande mondiale.

- *Réduire les coûts en jeu pour quitter un mauvais emploi et en trouver un meilleur.* Il faut pour cela une panoplie de mesures, notamment augmenter les dépenses relatives au développement des compétences, assurer des politiques actives du marché du travail bien dotées en ressources et réformer la sécurité sociale pour dissocier les prestations des emplois. Changer d'emploi et mettre à niveau ses compétences est un processus qui coûte cher aux travailleurs et qui ne peut pas être entrepris s'ils disposent de faibles marges de manœuvre pour subvenir à leurs besoins entre deux emplois. Des paiements directs et sans condition, notamment un revenu de base ou un impôt sur le revenu négatif pour éviter les pièges des faibles revenus dans le régime de prestations, sont en définitive le seul moyen de surmonter ces obstacles. Ils sont aussi le moyen le plus efficace et le plus rapide pour améliorer les conditions de vie des plus défavorisés, surtout lorsque des démarches plus ciblées ne permettent pas dans la pratique d'atteindre les plus démunis.
- *Réformer les régimes fiscaux pour encourager le travail de qualité.* Cela signifie d'alléger l'impôt sur le travail pour encourager le changement d'emploi et l'embauche. Le manque à gagner en termes de recettes fiscales doit être compensé ailleurs. Il faut donc faire peser une charge fiscale plus élevée sur le capital, idéalement au moyen d'un impôt sur la fortune nette, qui est plus favorable à la productivité que d'autres taxes sur le capital. En outre, les taxes sur le carbone devront être considérablement augmentées pour réaffecter le travail et le capital dans une direction écologique. Les recettes devront être redistribuées sous forme de « redevance et dividende carbone » ou de « chèques carbone ». Enfin, la fiscalité internationale des entreprises doit être fixée pour uniformiser les règles de la concurrence entre les

entreprises multinationales et celles qui emploient localement, et pour donner aux gouvernements une plus grande marge de manœuvre pour imposer le capital.

- *Réformer les régimes financiers et les règles fiscales* pour qu'ils soient moins favorables à l'endettement et plus favorables au financement sur fonds propres, qui est plus propice à la croissance de la productivité et en même temps rétablit un juste équilibre du risque entre les travailleurs et les investisseurs. Les gouvernements devront transformer en participations négociables les prêts d'urgence liés à la COVID aux entreprises qui ont du mal à rembourser.
- *Encourager une plus vaste répartition géographique des emplois à très forte valeur ajoutée.* L'objectif de la politique économique devra être d'assurer que davantage de lieux accueillent une masse critique d'emplois très bien rémunérés. Cela est plus facile à dire qu'à faire, mais nécessite au minimum d'augmenter les investissements en transports et en connectivité informatique, en infrastructures locales et en équipements pour rendre ces lieux plus attrayants à vivre. Des mesures doivent aussi être prévues pour assurer la disponibilité du financement à de nouvelles entreprises dans des régions en déclin. Le passage au télétravail offre une occasion prometteuse d'utiliser les incitations fiscales ou réglementaires pour déplacer de bons emplois depuis les grandes villes centrales vers des emplacements plus isolés.

Réinterpréter le monde

Tout cela peut paraître un défi titanesque. Le diable sera dans les détails : la mise en œuvre de réformes de grande envergure dépend des façons de résoudre les multitudes d'arbitrages et les difficultés logistiques au niveau microéconomique. Mais le défi auquel sont confrontées nos économies est si colossal que des politiques progressives sont peu susceptibles d'aboutir à grand-chose, d'autant plus qu'elles sont faciles à déjouer par les intérêts en place. Pour qu'un programme, quel qu'il soit, ait un espoir de réussir, il faut donc qu'il soit de grande ampleur et de grande envergure. Dans la mesure où d'énormes transformations des politiques publiques se sont déjà produites, cela ne semble plus irréaliste.

Les anciennes règles macroéconomiques ont été balayées. Les politiciens qui prêchaient il n'y a pas si longtemps pour la responsabilité budgétaire gèrent aujourd'hui des déficits sans précédent et choisissent délibérément d'ouvrir les vannes budgétaires pour soutenir les revenus des particuliers et les liquidités des entreprises.

La structure des dépenses publiques s'est aussi complètement transformée, surtout dans les pays où les

États-providence étaient spartiates au départ. Le Royaume-Uni, en l'espace de quelques mois, a élaboré à partir de rien une subvention salariale de type continental européen. Les États-Unis ont laissé les salariés perdre leur emploi, mais ont considérablement augmenté les allocations de chômage. Et tous les pays avancés ont mis en place des programmes de prêts incroyablement généreux pour les entreprises, en libérant les banques dans un certain nombre de cas de tout risque de crédit. Dans nombre de pays, l'État est nettement revenu en force, et cette évolution est aussi qualitative que quantitative : les gouvernements assument aujourd'hui les risques auparavant pris par le secteur privé.

Un certain nombre de ces mutations sont sans précédent ; d'autres sont une accélération de tendances pré-existantes. Une redéfinition de plusieurs principes fondamentaux relatifs aux politiques des banques centrales commençait déjà à apparaître avec la reprise atone au lendemain de la crise financière mondiale. Les banques centrales se sont en grande partie, même à contrecœur, rendu à l'évidence de plus en plus certaine que la faiblesse des taux d'intérêt était là pour rester. La Réserve fédérale américaine, en particulier, s'est montrée plus tolérante à l'égard d'une « économie qui chauffe », ne craignant plus que l'inflation soit une menace dès que le chômage diminue. Cette double évolution de la pensée a aidé les banques centrales à agir de façon immédiate et exhaustive pour soutenir la demande, le financement bon marché et le fonctionnement des marchés financiers durant la pandémie : c'est là une évolution conciliante de la pensée des banquiers centraux, qui est appelée à se poursuivre.

Ensuite, le bouleversement dans la façon dont les entreprises utilisent la technologie semble indiquer que les nouvelles pratiques du travail à distance sont là pour durer. Selon les enquêtes, nombre d'entreprises prévoient de conserver au moins un certain nombre de pratiques de télétravail, même après la pandémie. Dans tous les cas, le savoir-faire technologique et organisationnel que les employeurs n'ont pas eu d'autre choix que d'acquérir à une vitesse vertigineuse cette année ne peut pas être dé-sappris. Il va presque certainement engendrer un changement durable des modes de travail.

Et cela vaut non seulement pour les employeurs, mais aussi pour les modes de consommation. Il est peu probable que l'essor de la vente au détail en ligne et le remplacement des déplacements physiques par la connectivité à Internet soient un jour totalement inversés, même si un vaccin élimine le virus. L'économie connaît actuellement une restructuration spectaculaire.

Il est plus facile de réagir à ces changements dans les pays riches que dans les pays pauvres. Mais il existe des opportunités même pour les pays à faible revenu. À défaut d'autre chose, les changements révolutionnaires des politiques publiques dans les pays riches seront une expérience d'apprentissage pour le monde entier et devraient avoir un effet sur les modalités de l'aide financière et de l'allègement de la dette pour les pays les plus pauvres. Et un certain nombre d'évolutions apportent des opportunités directes aux pays émergents : l'adoption du télétravail améliore les perspectives d'attirer des emplois de services externalisés à forte valeur ajoutée.

Questions révolutionnaires

En temps normal, les dirigeants peuvent tout au mieux espérer modifier légèrement leurs façons de gouverner. Leur travail consiste essentiellement à veiller au bon déroulement de la vie du pays. Dans certains cas rares, toutefois, leurs décisions contribuent à réviser la trajectoire de leurs sociétés à long terme. C'est précisément là où nous en sommes aujourd'hui.

Les dirigeants sont désormais confrontés à trois grandes questions sur la façon dont ils envisagent l'avenir économique de leurs pays.

- La première est la suivante : *réallocation ou rétablissement* ? Les économies nationales ont été assommées, laissant les entreprises et les travailleurs dans l'incertitude quant à l'avenir : un emploi viable avant la pandémie le sera-t-il de nouveau après ? Une branche d'activité mérite-t-elle des investissements ou doit-elle être fermée ? Le coup de pouce de la politique économique, ou son absence, peut faire toute la différence et permettre que le capital et le travail se tournent vers de nouvelles activités, ou alors que l'allocation des ressources dans l'économie reste sur le même schéma qu'avant la crise. Même si, avec la COVID-19, un certain nombre d'activités deviennent pour toujours moins rentables, la réallocation peut ne pas se produire, ou se produire en mesure insuffisante, s'il n'y a pas de politique économique pour l'encourager, compte tenu du risque et de l'incertitude en jeu. Même si le modèle économique existant est brisé, un nouveau modèle ne se construira pas tout seul.
- La deuxième question, plus déchirante, s'exprime en ces termes : « *reconstruire en mieux* » ou « *revenir à la normale* » ? Il existe une grande différence entre recourir à la déstabilisation pour construire quelque chose de différent et vouloir remettre l'économie sur les rails le plus vite possible. Ces deux orientations mènent à des considérations différentes de la politique économique : en gros, maintenir

la réallocation des ressources au minimum requis par la pandémie, ou utiliser la déstabilisation pour réorganiser l'économie plus en profondeur. Reconstruire en mieux exigera davantage des entreprises et des particuliers, par exemple en mettant les bouchées doubles sur les objectifs relatifs aux changements climatiques ou en rehaussant les normes de salaires et de travail, en tirant parti de la déstabilisation pour s'orienter sur une trajectoire différente. L'autre démarche, celle du « retour à la normale » visera à rendre aussi minimal, rapide et indolore que possible tout ajustement à entreprendre par les agents économiques.

- La dernière question est de savoir *si les États sont prêts à renouer avec la planification*, en recourant à l'intervention pour consciemment façonner l'économie à terme. Avoir pour objectif de la politique économique une réallocation sectorielle ou une convergence régionale ou une « reconstruction en mieux » sous-entend qu'il existe une certaine confiance dans la capacité de l'État à coordonner et à orienter le comportement du secteur privé et une volonté de fixer un cap souhaité. La perte à la fois de confiance et de volonté a fait tomber la planification en désuétude dans les années 80. En conséquence, la plupart des gouvernements aujourd'hui ne sont pas habitués à la planification stratégique ou ne sont pas très bons en la matière.

Pourtant, des signes montrent que la planification est de retour. Les changements climatiques, les bouleversements géopolitiques, les rapides transformations technologiques et aujourd'hui la pandémie ne cessent de pousser la classe politique à orienter les économies vers des jours meilleurs plutôt que de se contenter de libérer l'esprit animal du secteur privé. Même avant la COVID-19, les conseils stratégiques de politique économique devenaient de plus en plus favorables à une intervention plus volontariste pour améliorer le fonctionnement des économies.

La plupart des dirigeants s'engagent à « reconstruire en mieux » et à piloter une réallocation des ressources vers des activités plus sûres contre la COVID-19, plus vertes et plus productives. Cela signifie au moins implicitement que les États s'engagent à jouer un rôle plus actif et stratégique dans l'économie que ce que la plupart d'entre eux ont fait récemment. Savoir si nombre d'États ont la capacité, ou leurs dirigeants la force de caractère, de gouverner l'économie de façon plus volontariste et plus stratégique qu'auparavant, c'est ce que nous allons bientôt découvrir. **FD**

MARTIN SANDBU est éditorialiste économique de l'édition européenne du *Financial Times* et auteur de *The Economics of Belonging*.