



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DE LA SÉCURITÉ (ESC)

Sous-commission des relations
économiques transatlantiques
(ESCTER)

LA CRISE ÉCONOMIQUE MONDIALE : IMPLICATIONS ET PERSPECTIVES

Avant-projet de rapport

Faik ÖZTRAK (Turquie)
Rapporteur

018 ESCTER 21 F | Original : anglais | 9 mars 2021

Fondée en 1955, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN est une organisation interparlementaire consultative qui est institutionnellement séparée de l'OTAN. Tant qu'il n'est pas adopté par les membres de la Commission de l'économie et de la sécurité, le présent document de travail représente seulement le point de vue du rapporteur. Il est basé sur des informations provenant de sources accessibles au public ou de réunions tenues dans le cadre de l'AP-OTAN - lesquelles sont toutes non classifiées.

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	1
II.	RIPOSTES BUDGÉTAIRES ET MONÉTAIRES	2
III.	INQUIÉTUDES AU SUJET DE LA DETTE.....	3
IV.	COMMERCE	4
V.	SITUATION ÉCONOMIQUE AUX ÉTATS-UNIS.....	5
VI.	SITUATION ÉCONOMIQUE EN EUROPE	8
VII.	LA RÉACTION DISCIPLINÉE DE L'ASIE	11
VIII.	LE DÉFI DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	15
IX.	CONCLUSION : CHANGEMENTS STRUCTURELS PERMANENTS ET DÉFIS DE GOUVERNANCE MONDIALE	16
	BIBLIOGRAPHIE.....	20

SYNTHÈSE

Les conséquences à plus long terme de la pandémie de COVID-19 sur l'économie mondiale ne sont pas encore très limpides. Elles varieront en fonction des réponses que les pays ont apportées à la crise sanitaire. De nombreux pays ont pu tirer des enseignements de la crise financière mondiale de 2009. Ils ont, en effet, très rapidement mis en place des programmes de relance pour enrayer la récession. À titre d'exemple, l'Union européenne a encouragé l'émission de dette mutualisée et a créé des conditions favorables pour une réponse budgétaire forte à la crise. Les États-Unis ont de leur côté adopté des programmes de dépenses très importants pour assurer les revenus des ménages et ainsi soutenir la demande intérieure. Certes, les aides publiques massives permettent dans un premier temps de réduire les pertes d'emploi et le nombre de faillites mais au bout du compte, elles aggravent la dette des États. Certains observateurs craignent que cette injection massive d'argent public ne contribue à terme à une hausse de l'inflation, même si jusqu'à présent les taux d'intérêt et d'inflation sont restés remarquablement bas. Il n'en reste qu'il faudra bien un jour financer cette dette publique d'une manière ou d'une autre. Et il s'agit là d'un sérieux défi sur le moyen et long terme pour des gouvernements déjà particulièrement éprouvés.

La crise actuelle a fait naître une forme de concurrence entre différents systèmes politiques et cette concurrence revêt un aspect stratégique non négligeable. Des pouvoirs autoritaires se sont servis de la pandémie pour jeter le discrédit sur la gouvernance démocratique. La Chine, par exemple, a intégré la lutte contre la pandémie de Covid-19 dans un récit national plus large qui met en valeur son « essor pacifique » et la supériorité de son système politique. Elle a mis en avant sa contribution à la lutte mondiale contre la Covid-19 tout en cherchant à en tirer un avantage diplomatique. Les pays qui ont réussi à endiguer la maladie ont également réussi à faire fonctionner plus ou moins bien leur économie, ce qui a eu des conséquences internationales. Les pays qui parviennent à vacciner rapidement leur population et aident d'autres pays à en faire de même ont des arguments à faire valoir sur le plan diplomatique. D'autres pays ont complètement négligé le virus et ont finalement dû se rendre à l'évidence : la maladie, elle, ne se plie pas aux diktats politiques.

Le monde semble prêt à renouer avec la croissance en 2021, mais plusieurs obstacles pourraient empêcher l'économie mondiale de recouvrer pleinement la santé. Parmi ces obstacles, citons les problèmes de production et de distribution des vaccins, l'apparition de souches résistantes de la Covid-19 et les nouvelles flambées d'infections, l'arrêt prématuré des mesures budgétaires et monétaires contracycliques qui pourrait entraîner un manque de liquidités et l'adoption partout dans le monde de politiques économiques et de santé publique hypernationalistes, qui sont immanquablement vouées à l'échec. Des défauts de paiement pourraient semer sur les places financières une panique qui se répandrait comme une traînée de poudre compte tenu de l'énorme poids de la dette publique. Le ralentissement économique a entraîné une baisse des recettes fiscales qui n'a fait qu'aggraver le problème. À l'inverse, une forte accélération des campagnes de vaccination permettrait de progresser plus rapidement sur la voie de l'immunité collective, de regagner la confiance des investisseurs et des consommateurs, de concrétiser la demande latente et, donc, de forcer la relance grâce à la demande. S'ils restent bas, les taux d'intérêt et d'inflation pourraient prolonger l'état de grâce qui permet aux gouvernements de poursuivre leur politique monétaire et budgétaire à l'appui de leur économie pendant le processus de relance.

I. INTRODUCTION

1. 2020 a été une année désastreuse pour l'économie mondiale. La pandémie qui a frappé le monde entier a entraîné une mise à l'arrêt, rapide et simultanée, de l'activité qui a touché la quasi-totalité des secteurs des économies nationales. Cette décision a provoqué un déclin économique des plus importants et des plus précipités.

2. Partout dans le monde, les gouvernements ont dû relever des défis médicaux colossaux, venir en aide aux groupes vulnérables de la population, lutter contre la récession induite par la crise et préparer la reprise. Agir sur tous ces fronts a été extrêmement laborieux pour les pouvoirs publics. Les responsables politiques n'ont eu d'autre choix que de plonger dans l'inconnu, même s'ils n'ont pas oublié les enseignements de la crise financière de 2009. Forts de cette expérience, les gouvernements ont estimé que seules des injections massives de capitaux publics pourraient maintenir à flot des économies nationales très vulnérables en attendant que des vaccins soient mis au point et administrés à des millions de personnes. À ce jour, il semble bien qu'ils aient eu raison.

3. Il reste cependant de grandes incertitudes. Mener de grandes campagnes de vaccination dans le monde est une entreprise lourde, parsemée d'embûches. De nouveaux variants de la Covid-19 apparaissent et compliquent les mesures de prévention. Le virus continuera très vraisemblablement de muter tant qu'une partie critique de la population n'aura pas été vaccinée. Les obstacles financiers et logistiques aux campagnes de vaccination sont plus difficiles à surmonter que prévu initialement. À l'heure où la désinformation et les théories du complot l'emportent souvent sur les faits objectifs à cause notamment de la dynamique d'Internet et de ceux qui exploitent des contre-vérités médicales à des fins politiques ou mercantiles, il est essentiel de bien informer le grand public en permanence. Des politiques nationalistes ont par ailleurs entravé la coopération internationale à des moments critiques, et l'accès aux vaccins soulève un grave problème d'équité dans le monde.

4. Cela dit, les autorités, déjouant tous les pronostics, ont déjà approuvé la mise sur le marché de plusieurs vaccins, qui ont aussitôt commencé à être administrés. Ces vaccins ouvrent la voie à une sortie de crise. Le Fonds monétaire international (FMI) estime désormais le taux de croissance à 5,5 % en 2021 et à 4,2 % en 2022 à l'échelle mondiale. Il reste que l'économie planétaire a été très éprouvée, en gardera longtemps des séquelles et que de nombreuses économies ont dévié de la trajectoire de croissance qu'elles suivaient avant la crise. La crise a porté un coup terrible aux échanges commerciaux. Les entreprises doivent composer avec une série de coûts d'ajustement élevés qui entament leur productivité. L'affaiblissement des systèmes d'éducation et la fermeture des établissements d'enseignement ont compromis la constitution de capital humain, un phénomène qui affectera la productivité à plus long terme. La réduction du financement de la recherche fondamentale a freiné le progrès scientifique et l'innovation (FMI, octobre 2020). Ce phénomène aurait été plus grave encore si les gouvernements n'avaient pas riposté en adoptant des programmes massifs de dépenses contracycliques. Certaines séquelles ne disparaîtront pas et des millions de personnes risquent désormais de ne jamais retrouver l'emploi qu'elles ont perdu ou le niveau de vie qu'elles avaient avant la crise (FMI, janvier 2021).

5. La crise a le plus durement frappé les personnes vivant dans la pauvreté, la classe ouvrière et les travailleurs moins qualifiés, une catégorie où les pertes d'emploi sont les plus élevées. Les femmes, les jeunes et les minorités ethniques ont aussi payé un très lourd tribut. Selon les estimations que le FMI a publiées en janvier 2021, quelque 90 millions de personnes tomberont dans la pauvreté extrême en 2020-21 (FMI, janvier 2021). Les gouvernements ont dû affronter de graves difficultés sociales, sanitaires et économiques, car les effets de la pandémie ont été particulièrement éprouvants dans certains groupes vulnérables. Les travailleurs dans l'hôtellerie, la restauration et le tourisme, les transports, le commerce de détail et les soins primaires, par exemple,

sont proportionnellement plus nombreux à avoir perdu leur emploi ou à avoir été exposés à la maladie que dans d'autres secteurs. Comme la distanciation physique peut y être très difficile à respecter, ces travailleurs sont particulièrement exposés aux risques soit de perdre leur emploi du fait du confinement (si leur activité est considérée comme non essentielle), soit d'être contaminés (si leur activité est essentielle). Selon une étude britannique sur le marché du travail, les besoins d'emprunt ont nettement augmenté chez les actifs les plus durement touchés, dont ceux situés dans le quintile des revenus les moins élevés et ceux appartenant à des minorités ethniques (Crossley *et al.*, 2021). Il ressort d'une analyse récemment publiée par le FMI que les femmes et les jeunes ont été particulièrement frappés, car ils sont surreprésentés dans bon nombre de ces secteurs (FMI, octobre 2020). Par contraste, bon nombre de ceux qui exercent des professions intellectuelles ont réussi à passer sans problèmes au télétravail.

II. RIPOSTES BUDGÉTAIRES ET MONÉTAIRES

6. Il est frappant de constater que les gouvernements ont réagi au séisme provoqué par la pandémie avec autant de promptitude et de détermination. Les enseignements tirés de l'incapacité à réagir de manière adéquate à la crise financière qui a éclaté à Wall Street en 2008 ont permis cette fois de prendre rapidement des mesures de grande ampleur. À l'époque, nombre de gouvernements et de banques centrales n'ont pas immédiatement compris que de telles ondes de choc perturberaient profondément le fonctionnement normal des économies nationales. Cette erreur de jugement explique pourquoi la crise a été plus grave et plus longue qu'elle n'aurait dû l'être. La crise de 2009 nous a appris que les hypothèses normales sur lesquelles se fonde les politiques économiques perdent subitement toute pertinence lorsque l'économie mondiale plonge dans une profonde récession. Des interventions publiques massives s'imposent dès que les marchés se grippent et cessent de fonctionner normalement.

7. Après coup, l'Europe s'est attaquée aux difficultés structurelles de plus en plus manifestes qui l'avaient empêchée de réagir rapidement à la crise. Le problème s'explique en grande partie par la fragmentation naturelle qu'ont entraînée les politiques et les mesures nationales différentes, les pouvoirs limités de l'Union européenne (UE), en particulier dans les matières budgétaires, et l'axe fortement anti-inflationniste des politiques européennes qui a induit des premiers pas hésitants. De nombreux États membres de l'UE ont adopté l'euro en tant que monnaie unique, mais les institutions européennes n'avaient guère de compétence dans les matières financières. La Banque centrale européenne (BCE) ne pouvait pas emprunter sur les marchés financiers, et une forte résistance s'observait parmi les États membres à l'idée de l'y autoriser.

8. Bon nombre des économistes qui ont observé cette dynamique ont expliqué qu'une monnaie unique n'était pas viable sans une plus grande intégration budgétaire. Sans le pouvoir d'adopter, à l'échelle du continent, un grand programme de transferts et de dépenses contracycliques, le risque que tout l'édifice s'effondre sous l'effet de chocs de grande ampleur était bel et bien réel. Cela a bien failli arriver lors de la crise de 2009 : au moment où plusieurs États membres sombraient, les gouvernements européens discutaient des implications de l'union budgétaire et se sentaient légalement empêchés de prendre rapidement des mesures budgétaires en réaction à la crise. Les États-Unis, fédération budgétaire et monétaire intégrée, n'ont jamais été confrontés à ce dilemme, et le système de stabilisateurs et de transferts est intervenu pour atténuer les pires effets de la crise financière. Ce constat est intéressant sachant que le système de protection sociale est moins développé aux États-Unis qu'en Europe. Le pays a toutefois compensé cette faiblesse par une forte intégration commerciale et une union fiscale inscrite dans la constitution.

9. Force est en effet de constater que les États-Unis ont lancé une riposte budgétaire de grande ampleur dans la crise de la Covid-19. Washington a rapidement injecté à peu de choses près l'équivalent de 13 % de son PIB dans l'économie. Une bonne partie de cet argent est allée vers des ménages de condition modeste soudainement privés de revenus qui avaient une propension relativement importante à consommer – cette manne a eu un effet boule-de-neige assez puissant. À l'heure où le PIB du pays chutait d'environ 9 %, les transferts publics augmentaient de 10 %, essentiellement sous forme d'allocations de chômage, de prestations sociales et d'aides spéciales aux entreprises en détresse. Les allocations de chômage ont été revues à la hausse, alors que les programmes initialement adoptés venaient à échéance en juillet 2020 (Furman, 2021). Ces transferts ont eu l'effet escompté : ils ont donné un élan vital à la consommation privée et redonné un coup de fouet à une économie sous le choc.

10. Le pays avait une certaine marge de manœuvre pour s'engager dans une politique budgétaire contracyclique et a pu emprunter sur les marchés mondiaux à des taux d'intérêt relativement peu élevés. Toute la question est de savoir si ces conditions resteront aussi favorables à l'avenir. La dette des États-Unis, qui était égale à 50 % du PIB en 2009, a grimpé au point d'atteindre 100 % du PIB à l'entrée en fonction du président Joe Biden. La différence entre la situation de 2009 et celle d'aujourd'hui réside toutefois dans le fait que le taux d'intérêt des obligations à dix ans était de l'ordre de 2 % en 2009, alors qu'il est beaucoup plus favorable à l'heure actuelle (-0,93 % en date du 12 janvier 2021), de sorte qu'emprunter ne coûte rien ou presque (ministère des finances des États-Unis). Les taux d'intérêt peu élevés réduisent nettement le coût des emprunts publics et, donc, des grosses dépenses publiques d'urgence. Toute la question est désormais de savoir pour combien de temps ces taux resteront peu élevés.

11. L'entrée en fonction de la nouvelle administration a de multiples implications pour l'action publique, mais le déficit budgétaire promet de mobiliser le débat pendant le premier semestre de 2021 au moins. L'administration Biden semble prête à aller plus loin dans la coopération multilatérale pour sortir de la crise. Pour certains analystes, cela conforte l'hypothèse de mesures coordonnées en réaction à la crise mondiale. Les alliés des États-Unis et bon nombre de leurs partenaires se félicitent que le pays ait pris la direction des opérations sur ce front, non seulement parce qu'il est coutumier du fait, mais aussi parce qu'aucun autre pays dans le monde ne peut jouer ce rôle. La Chine a recouvré la santé nettement plus vite que d'autres grandes puissances économiques mondiales pour d'innombrables raisons, mais elle n'est pas considérée comme un chef de file mondial sur le plan économique. En fait, les politiques prédatrices de la Chine qui sont totalement contraires aux intérêts des sociétés démocratiques attachées à l'économie de marché suscitent de plus en plus de craintes. L'espoir désormais, c'est que les États-Unis, leurs alliés et leurs partenaires en Europe et en Asie cherchent à orchestrer une riposte financière et monétaire coordonnée et à promouvoir la coopération dans un large éventail de matières, de la santé publique à l'aide aux pays en développement, en passant par le commerce et les investissements dans la protection de l'environnement, pour remettre l'économie mondiale sur la voie d'une croissance durable (Furman, 2021).

III. INQUIÉTUDES AU SUJET DE LA DETTE

12. Bien que les gouvernements du monde entier s'emploient à juste titre à maintenir leur économie à flot, la façon dont la dette qui enfle rapidement sera gérée une fois que la pandémie marquera le pas suscite énormément d'inquiétudes. Comme nous l'avons dit, les taux d'intérêt applicables aux pays développés restent peu élevés malgré le fait que partout dans le monde, les gouvernements se tournent vers les marchés pour emprunter de quoi financer leurs dépenses en hausse. Le cas du Japon, dont l'endettement important (près du double de celui des États-Unis en pourcentage du PIB) n'a pas entraîné de hausse des taux d'intérêt, fait naître un certain optimisme

en Europe et aux États-Unis, où l'on commence à penser que les taux d'intérêt sont en partie dissociés de l'ampleur de la dette, du moins pour les pays les plus développés.

13. Il ne faut bien entendu pas exclure l'hypothèse que ce phénomène ne soit que temporaire. Des économistes et des responsables politiques s'accordent d'ailleurs à reconnaître qu'une augmentation soutenue de l'endettement, à l'échelle au moins de ce qui s'est produit l'année dernière, n'est pas sans danger. La question qui se profile est de savoir à quel moment les gouvernements devraient lever le pied. Certains font à juste titre remarquer qu'agir avec trop de précipitation pourrait mettre les économies à mal aux premières heures de la reprise. Il faut toutefois considérer ce risque à la lumière d'un autre risque, celui de compromettre la viabilité de la dette du fait de dépenses excessives. Une augmentation sensible des taux d'intérêt et de l'inflation pourrait entraîner une nouvelle crise économique et financière. Naviguer entre ces écueils promet d'être très difficile tant la voie est étroite. Les gouvernements devront donc sevrer progressivement les acteurs économiques et les consommateurs des aides publiques. Tout est vraiment une question de calendrier. En Europe, la présidente de la BCE, Christine Lagarde, a mis les gouvernements et les banques centrales en garde et les a exhortés à ne pas briser l'élan donné par les aides aux premières heures de la reprise. Elle estime que même le spectre de l'inflation ne devrait pas amener les responsables politiques à renoncer aux leviers monétaires et budgétaires. En décembre, elle a admis que la reprise serait en partie dopée par la demande latente. Elle craint que brider prématurément la politique monétaire au moment même où cette demande commence à peine à se concrétiser pourrait tuer la reprise dans l'œuf. Précisons qu'en décembre 2020, la BCE a accru de 500 milliards d'euros le budget du programme de rachat de dettes lancé en urgence, le portant à 1 1850 milliards d'euros (Stiglitz, 2020).

14. Les gouvernements ont engagé des dépenses massives qui ont creusé les déficits, alors que des ménages ont épargné tant et plus, faute, en partie, de ne pouvoir faire de dépenses dans le climat actuel. En Europe par exemple, l'épargne des ménages a sensiblement augmenté, car la demande de nombreux biens et services a fortement baissé lorsque la crise a éclaté et que les consommateurs ont tenté de se protéger de l'incertitude. L'épargne de ceux qui ont eu la chance de pouvoir continuer à travailler a permis aux sociétés d'amortir quelque peu la baisse de l'épargne collective, que l'on doit non seulement aux dépenses publiques plus élevées mais aussi aux individus privés de revenus qui n'ont eu d'autre choix que de puiser dans leurs réserves (Crossley *et al.*, 2021). Des taux d'épargne plus élevés réduisent la consommation, certes, mais ils dopent la constitution de capital.

15. La hausse du chômage et la baisse des revenus ont ralenti la consommation, mais les confinements, les interdictions de voyager et la fermeture d'établissements tels que les restaurants ont également joué un rôle. La réduction de la consommation a poussé les prix à la baisse, une tendance que la BCE estime temporaire. Les banques centrales restent préoccupées par la flambée des prix qui est à craindre à la moindre concrétisation de la demande latente. Une fois encore, tout l'enjeu sera de choisir le bon moment de commencer à relâcher les efforts monétaires et budgétaires. Aujourd'hui, la BCE estime le taux d'inflation des prix à la consommation à 1 % cette année et à 1,4 % d'ici à 2023, ce qui est nettement inférieur à son taux cible d'un peu moins de 2 %.

IV. COMMERCE

16. Les quatre dernières ont été caractérisées par un tassement constant des échanges mondiaux, par l'apparition de nouveaux obstacles au commerce et par la montée du scepticisme de l'opinion à l'égard des vertus du commerce. En 2019, les échanges mondiaux ont augmenté à un taux annualisé de 0,8 %, soit moins que la croissance (2,4 %). En 2020, le PIB mondial et les échanges devraient respectivement diminuer de 5,2 % et de 13,4 % par rapport à 2019. Cette baisse

est en grande partie imputable à la pandémie de coronavirus, mais les nouveaux obstacles au commerce n'ont fait qu'aggraver les choses (Statista, 2020).

17. Il apparaît aussi que le débat public sur le commerce et sa contribution à la croissance et au bien-être a tourné à l'aigre dans de nombreux pays. Des thèses de toute évidence dénuées de fondement – imposer des droits de douane et des quotas permettrait soi-disant de combler les déficits commerciaux – gagnent du terrain sur le plan politique. Les économistes savent bien que les déficits commerciaux sont en relation inverse avec l'épargne nationale. L'adoption de politiques visant à réduire l'épargne se traduit généralement par une augmentation des importations par rapport aux exportations. La politique douanière n'a qu'un effet marginal sur la balance commerciale des pays à moins, bien entendu, que ceux-ci n'optent pour une autarcie pure et dure et bloquent les échanges, une stratégie qui doit mener à un strict équilibre – exportations et importations nulles – si elle est parfaitement mise en œuvre. Force est de constater que les gouvernements qui voient leur déficit budgétaire se creuser (à cause de réductions d'impôts non provisionnées par exemple) et qui choisissent dans le même temps de se distancier du système commercial multilatéral, de se tourner vers des accords commerciaux bilatéraux au détriment des échanges mondialisés et d'imposer nouveaux droits de douane et nouveaux quotas à leurs partenaires commerciaux, sont très susceptibles de voir leur déficit commercial augmenter (Roberts, 2021). Ils se privent aussi d'une partie de leur potentiel de croissance. Tout l'enjeu est à ce stade de relancer les systèmes commerciaux multilatéraux et régionaux par des moyens qui dopent la croissance mondiale et qui incitent à en partager les fruits équitablement.

V. SITUATION ÉCONOMIQUE AUX ÉTATS-UNIS

18. Aux États-Unis, la crise économique et sanitaire de la Covid-19 a fait apparaître des problèmes de résilience auxquels les responsables politiques devront s'attaquer dans les prochaines années. Le déficit était égal à 5 % du PIB lorsque la crise a éclaté, mais avait déjà plus que triplé à l'entrée en fonction du président Joe Biden, du fait des dépenses consenties pour lutter contre la récession. Ce chiffre continuera assurément d'augmenter étant donné le plan massif de relance que l'administration Biden prévoit d'engager (Stiglitz, 2020). La secrétaire d'État au Trésor, Janet Yellen, souscrit comme son équipe à une thèse simple : la politique monétaire n'a plus guère de marge pour doper l'économie vu les taux d'intérêt historiquement bas. Plusieurs ministères, dont le sien, ont donc misé sur la politique budgétaire pour stimuler l'économie dans l'attente d'une véritable relance. Ces mesures budgétaires coûtent en fait moins cher qu'en temps normal puisque les taux d'intérêt et d'inflation sont peu élevés.

19. On estime à 4 millions le nombre d'Américains au chômage depuis six mois au moins en janvier 2021, contre 2,1 millions en septembre 2020 (Pymnts.com). Les principales victimes sont les femmes. Plus de 111 % des emplois perdus en décembre 2020 étaient occupés par des femmes. En fait, ce mois-là, l'économie a détruit 140 000 emplois au total selon le ministère de l'emploi, mais les femmes ont perdu 156 000 emplois, alors que les hommes en ont gagné 16 000. Entre février 2020 et janvier 2021, 5,4 millions d'emplois féminins ont disparu au total, soit 55 % des postes supprimés aux États-Unis durant cette période, estimés à un peu plus de 9,8 millions. Près de 40 % des femmes au chômage en décembre étaient sans emploi depuis six mois au moins. Plus les actifs restent longtemps au chômage, plus il est probable que leur salaire soit moins élevé lorsqu'ils retrouvent du travail (Aspan, 2021). Les effets de la crise ont été en partie atténués par l'intervention massive prévue par la loi CARES (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security*), notamment le plan de relance, mais de nombreuses petites entreprises ont fait faillite ou ont fortement réduit leur activité. Des secteurs critiques de l'économie, tels que l'immobilier, le pétrole et le gaz, le tourisme, l'hôtellerie et la restauration, le transport aérien, les voyages et le divertissement, traversent une crise grave ; c'est en grande partie aux crises sectorielles que les pertes d'emploi sont imputables.

20. L'administration Trump et le Congrès ont admis l'impérieuse nécessité d'inonder rapidement l'économie de liquidités, notamment de verser des aides financières élevées aux ménages, comme le prévoit l'ambitieuse loi CARES. Une deuxième injection de liquidités a été décidée fin 2020 et des aides supplémentaires devraient être versées aux ménages dans le courant de cette année. Le 27 février dernier, la Chambre des représentants a adopté un plan de relance de 1 900 milliards de dollars, qui prévoit le versement aux ménages de chèques de 1 400 dollars, la prolongation des allocations de chômage et des millions de dollars d'aide aux petites entreprises et aux organisations sans but lucratif. Figure également dans ce plan un soutien de 350 millions de dollars aux États, aux exécutifs locaux et aux groupes autochtones. Les sénateurs doivent en principe examiner le projet de loi en mars (Drew, 2021). Le 5 mars, ils ont adopté un plan d'aide comparable, mais pas identique, de 1 900 milliards de dollars. À l'heure d'écrire ces lignes, les deux textes doivent encore être harmonisés pour que le président Biden puisse promulguer la loi avant le 14 mars, la date de fin des programmes en vigueur en matière d'allocations de chômage (Pramuk, 2021). Le gouvernement a adopté un vaste éventail de programmes d'aide aux entreprises qui se sont révélés utiles, même si un certain nombre de critiques ont fusé au sujet des entreprises bénéficiaires et des montants engagés (Furman, 2021). Le pays a dû composer avec des problèmes de gestion qui ont ralenti les opérations de décaissement. Ces problèmes sont inévitables quand la rapidité est primordiale (Stiglitz, 2020).

21. La loi CARES prévoit un programme d'assurance chômage pour doper les dépenses de consommation alors que la demande est au plus bas. L'allocation hebdomadaire de 600 dollars, volontairement élevée, est un élément clé du combat engagé pour éviter de plonger dans une récession économique plus profonde encore. Cette injection massive de liquidités a bénéficié à ceux qui ont une plus forte propension à consommer, ce qui a aidé à soutenir une demande absolument indispensable. Aux premiers signes de la relance, les responsables politiques devront impérativement prendre des mesures pour faire en sorte que travailler soit réellement plus attractif que de rester au chômage. Trouver le juste équilibre promet d'être politiquement délicat et techniquement difficile.

22. La crise en cours a été lourde de conséquences pour le marché du travail et le chômage structurel est vraiment préoccupant. De graves difficultés économiques, sociales et politiques s'annoncent si les jeunes Américains ne trouvent pas de travail au sortir de la récession, faute de création d'emplois. Peut-être faudra-t-il adopter des approches fondamentalement différentes pour relever les défis du marché du travail aux États-Unis, par exemple prendre des initiatives en matière d'enseignement et de formation pour mieux préparer les travailleurs à la nouvelle économie. Ces initiatives pourraient aider aussi ceux qui ont perdu leur emploi et qui doivent acquérir de nouvelles qualifications pour en retrouver un autre. Des programmes de revenus garantis pourraient également aider les actifs plus âgés qui perdent leur emploi, mais qui doivent financer des dépenses essentielles, comme le remboursement de leur prêt hypothécaire, les frais de subsistance de leurs enfants, etc. Comme les travailleurs plus âgés sont moins susceptibles de bénéficier de programmes de réorientation professionnelle, ces programmes pourraient accroître leurs revenus si les seuls postes qui s'offrent à eux sont moins rémunérés que leur ancien poste supprimé dans le cadre d'une restructuration. Ce type de programmes incite au travail même si la concurrence mondiale et le progrès technologique transforment le marché de l'emploi.

23. L'administration Biden semble également envisager d'accroître les investissements dans les infrastructures, par exemple celles requises pour mieux exploiter les énergies renouvelables. De gros investissements publics, ou publics et privés, pourraient en effet créer de l'emploi, parfois dans de nouveaux secteurs transformateurs, alors que de nombreux postes auront totalement disparu dans des secteurs plus anciens du fait de la crise liée à la Covid-19 et de l'évolution technologique et économique rapide. L'investissement dans le savoir est un autre défi à long terme

aux États-Unis. Les recettes du système universitaire national, réputé dans le monde entier et considéré de longue date comme un facteur déterminant de la compétitivité économique du pays, ont fortement diminué durant la crise. Il n'est pas à exclure que l'économie nationale et sa capacité de produire de nouveaux paradigmes qui façonnent le progrès technologique et alimentent le corpus de connaissances en subissent longtemps les conséquences. Les grands instituts de recherche, depuis longtemps d'une importance cruciale pour l'économie nationale, auront vraisemblablement grand besoin d'aide pour continuer à jouer leur rôle essentiel, à savoir maintenir les États-Unis à la pointe du progrès technologique.

24. Les exécutifs des États et les pouvoirs publics locaux sont aussi en très mauvaise posture, car la crise les a privés de recettes fiscales indispensables au bon fonctionnement des services publics (enseignement, police, soins de santé, aide aux plus vulnérables) et des infrastructures essentielles. D'après certaines études, la crise de 2009 leur avait déjà coûté l'équivalent de 0,6 % du PIB pendant les cinq années qui ont suivi (Furman, 2021). De nombreux États traversent une crise financière dans une conjoncture sans précédent et alors qu'ils n'ont jamais dû autant intervenir. Sortir de cette crise reste un défi politique majeur pour les tous les responsables politiques américains, que cela soit à l'échelle du pays, des États ou des collectivités locales. Plusieurs États ont par exemple été paralysés par des dispositions qui leur imposent un budget à l'équilibre et, donc, réduisent leur capacité d'emprunter lorsque leurs recettes sont en chute libre. L'administration Biden propose aujourd'hui un vaste plan de soutien qui doit aider les États et les exécutifs locaux à remplir leurs fonctions essentielles pour la santé publique, la protection sociale, les investissements à long terme et la relance économique.

25. Le commerce sera un autre pilier de la relance aux États-Unis. Il est probable que l'administration Biden réexaminera une série de politiques commerciales, même si certaines orientations de l'administration sortante pourraient être conservées. Le commerce est dans l'ensemble considéré comme un facteur de croissance et de développement. Des considérations d'ordre politique et stratégique pourraient toutefois empêcher un retour sans réserve dans l'ordre commercial multilatéral. La pandémie a révélé des vulnérabilités stratégiques découlant de la dépendance excessive aux importations de médicaments et d'équipements médicaux dont le Congrès et l'administration ont l'intention, semble-t-il, de s'occuper. Fin février, le président Biden a ordonné aux agences fédérales d'examiner sur-le-champ toutes les vulnérabilités potentielles dans la chaîne d'approvisionnement d'intrants essentiels, tels que les métaux de terres rares et les produits pharmaceutiques. L'administration a adopté un programme en deux phases : la première porte sur l'établissement d'un rapport au sujet de quatre catégories de produits essentiels ; et la seconde, sur l'examen de tous les secteurs industriels, de la défense à l'énergie, en passant par les transports (*Washington Post*, 2021). La Chine est en particulier source de préoccupation à cet égard et les responsables démocrates et républicains semblent s'accorder sur l'idée que les échanges avec la puissance asiatique doivent faire l'objet d'un contrôle plus strict. De nouveaux débouchés commerciaux pourraient alors s'ouvrir dans des pays d'Asie qui ne sont pas considérés comme des rivaux stratégiques. Cela aurait toutefois un coût qui serait à charge des consommateurs et des entreprises. Des divergences de vues sur la conduite à tenir à l'égard de la Chine pourraient également provoquer des frictions transatlantiques. Washington a par exemple critiqué l'accord conclu récemment entre l'UE et la Chine et a noué un dialogue avec un certain nombre de gouvernements européens au sujet du rôle de la Chine dans le déploiement des réseaux de cinquième génération (5G) sur le continent.

26. Enfin, la reprise économique ne sera pas durable tant que la Covid-19 continuera de circuler dans la population. L'administration Biden a promis de prendre à l'échelle fédérale des mesures plus vigoureuses et plus larges pour freiner la propagation du virus et accélérer les campagnes de vaccination de la population et il entend aligner le discours des pouvoirs publics sur le consensus médical et soutenir les initiatives mondiales de vaccination. Le taux de vaccination est nettement

plus élevé aux États-Unis qu'en Europe, ce qui place le pays sur la bonne voie d'une relance économique forte.

VI. SITUATION ÉCONOMIQUE EN EUROPE

27. Le PIB de la zone euro a diminué de 6,8 % en 2020, un recul sans précédent, mais selon le FMI, il devrait atteindre 4,4 % en 2021, soit 1 % de moins que dans les prévisions datant de fin 2020 (Smith-Meyer, 2021). Selon les estimations, le PIB réel devrait toutefois rester moins élevé fin 2021 qu'en 2019. À l'automne 2020, les économies de la zone euro ont donné de vrais signes de relance, car les gouvernements avaient assoupli les mesures de confinement durant l'été sur tout le continent. La croissance a frôlé les 13 % au troisième trimestre de 2020 (FMI, décembre 2020). Le début de la deuxième vague et les craintes d'une troisième vague ont entraîné une forte baisse des prévisions de croissance au premier trimestre de 2021. L'incertitude persistante au sujet des retards dans la production et l'administration des vaccins, comme les mutations du virus, continuent d'assombrir les perspectives économiques. Selon des sondages sur l'activité économique début 2021, les chefs d'entreprise sont de plus en plus optimistes aux États-Unis, mais en Europe en revanche, ils sont plus pessimistes encore qu'ils ne l'étaient fin 2020 (Chazan, 2021).

28. La pandémie n'a épargné aucun pays en Europe, mais ses effets sur les économies nationales varient fortement d'un pays à l'autre. Le FMI craint que la pandémie ne creuse des disparités régionales déjà marquées sur le continent (FMI, 2020). A l'instar de la crise financière de 2008, les régions où le PIB par habitant est moins élevé, le chômage plus élevé et la productivité moindre devraient être particulièrement éprouvées par la crise économique due à la pandémie, ce qui devrait encore creuser leur écart par rapport aux régions plus prospères du continent. Les sous-investissements et des réformes structurelles inachevées expliquent en partie la faible augmentation de la productivité et les différences de compétitivité. Ces problèmes sont antérieurs à la pandémie de Covid-19, mais la crise les a aggravés. La Commission européenne a par exemple constaté que des régions très touristiques avaient été particulièrement frappées par la crise (Fleming et Khan, 2021). Selon les prévisions économiques que la Commission vient de publier, le PIB devrait augmenter de 3,7 % en 2021 et de 3,9 % en 2022 dans l'UE et de 3,8 % ces deux années-là dans la zone euro, des chiffres nettement inférieurs à ceux avancés par le FMI. La Commission souligne toutefois le fait que si certains pays peuvent espérer retrouver un niveau économique du même ordre qu'avant la pandémie d'ici à la fin de cette année, d'autres pourraient avoir à attendre beaucoup longtemps du fait de dommages structurels (Commission européenne, 2021).

29. Les institutions européennes ont pris des mesures sans précédent pour atténuer les retombées de la crise économique. En mars 2020, la Commission a suspendu les règles européennes de discipline budgétaire avec le déclenchement de la clause dérogatoire et a autorisé les États membres à ouvrir les vannes budgétaires sans s'attirer les foudres de Bruxelles (Smith-Meyer, 2020). Depuis lors, les gouvernements se sont accordés sur une série de programmes de relance en vue de consolider les économies nationales et d'épargner à la zone euro un scénario comparable à celui de la crise de 2009. En juillet 2020, les chefs d'États et de gouvernement ont annoncé un programme de relance de 750 milliards d'euros, *Next Generation EU*, que le Parlement européen a approuvé par la suite (Taylor, 10 février 2021). Ce plan de relance est financé par l'émission d'une dette commune, une première historique qui fera date dans l'UE. C'est le plan de relance le plus important qui ait jamais été alimenté par le budget de l'UE. Toutefois, il ne se limite pas à la relance, il vise aussi à édifier une Europe plus verte, plus numérique et plus résiliente grâce à des changements structurels permanents. S'il est considéré comme efficace, il pourrait également convaincre d'accorder à Bruxelles une compétence budgétaire permanente (FMI, décembre 2020). Cette question est loin d'être réglée et l'union budgétaire n'est en aucun cas l'issue inévitable de ce plan de relance.

30. Une partie importante des fonds de relance sera allouée aux États membres sous forme de subventions. Parmi les autres composantes du plan, citons l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) – prêts d'un montant pouvant aller jusqu'à 100 milliards d'euros aux États membres –, un nouvel appui à la ligne de crédit disponible dans le cadre du mécanisme européen de stabilité (MES), un fonds européen de garantie qui autorise la Banque européenne d'investissement (BEI) à accroître ses prêts aux entreprises européennes – en particulier les petites et moyennes entreprises (PME) (FMI, 2020). Dans l'intervalle, la BCE a engagé un grand programme de rachat d'actifs doté d'un budget de 1 850 milliards d'euros (Banque centrale européenne, 2021).

31. L'UE et ses États membres ont de toute évidence tiré des enseignements de l'orthodoxie budgétaire décidée pour contrer les conséquences de la crise financière mondiale de 2008. Les débats sur le programme de relance ont révélé que des divisions persistaient dans l'UE. En dépit de l'opposition des « quatre frugaux », l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède (puis des « cinq frugaux », du fait du ralliement de la Finlande) à certains volets du plan, les négociations ont fini par déboucher sur un compromis. Emmenés par l'Allemagne et la France, les États membres ont autorisé la Commission européenne à emprunter pour aider les États membres à soutenir leur économie pendant la crise résultant de la pandémie. Certains y ont vu une nouvelle avancée sur la voie de l'intégration européenne, dans la mesure où l'accord montrait qu'il était possible de prendre des mesures budgétaires communes en complément des mesures prises sur le front monétaire (Nussbaum et Jennen, 2020). Il reste à déterminer si c'est un pas vers une nouvelle compétence européenne ou une simple réaction ponctuelle à une situation d'urgence.

32. L'UE s'est employée à aider les États membres à préparer leur programme national de relance. L'ampleur des mesures financières prises à l'échelle nationale varie sensiblement en pourcentage du PIB entre les pays : de 6,4 % en Grèce à 48,7 % en Italie (Crédit Suisse, 2020). De nombreux pays ont opté pour le financement de programmes à court terme tout en accordant des compléments de revenus aux travailleurs contraints de réduire leur activité. Combinés aux systèmes existants de stabilisation, ces programmes expliquent en partie pourquoi les taux de chômage n'ont que légèrement augmenté dans la zone euro pendant toute l'année 2020. Entre octobre 2019 et octobre 2020, le taux de chômage a augmenté de 3,5 % aux États-Unis, mais de 1 % seulement dans la zone euro (FMI, décembre 2020). L'OCDE a exhorté les gouvernements à attendre que la reprise soit en bonne voie pour mettre fin à ces programmes (Sandbu, 2020).

33. L'Allemagne a joué un rôle déterminant dans le choix des réactions européennes à la crise. Le pays, se départant de son attachement traditionnel à la discipline budgétaire, a injecté des liquidités dans l'économie pour maintenir l'activité économique nationale et européenne au plus fort de la crise. Le gouvernement a adopté un programme de subvention et d'aide aux entreprises de 1,3 milliards d'euros ainsi qu'un plan de relance de 130 milliards d'euros. Il a pour ce faire suspendu les restrictions constitutionnelles concernant le déficit budgétaire. Le ministre des finances, Olaf Scholz, a proposé un nouvel emprunt de 180 milliards d'euros pour le budget de 2021 après celui de 218 milliards d'euros décidé en 2020, portant l'endettement public allemand à un niveau sans précédent dans l'après-guerre. La dette allemande a augmenté en pourcentage du PIB, passant de près de 60 % à 70 % l'année dernière ; à titre de comparaison, la dette est passée de 84 % à près de 100 % dans la zone euro (Arnold, 12 février 2021). Le gouvernement s'est engagé à rembourser ces nouvelles dettes en 2023 et à renouer avec son sacro-saint principe du frein à l'endettement en 2022. Le calendrier et le rythme de ce remboursement feront l'objet d'un débat politique. Les partisans de l'orthodoxie budgétaire ont critiqué les aides trop généreuses accordées aux acteurs économiques allemands, craignant qu'elles ne faussent les incitations et les signaux de prix (Chazan, 2020).

34. La croissance a été soutenue durant le dernier trimestre de 2020 en Allemagne en dépit d'un rebond des contaminations au coronavirus. Les carnets de commande se sont remplis et la production industrielle, les ventes de détail, l'emploi et les exportations ont augmenté, attestant de la résilience de l'économie. Ces résultats relativement bons déjouent tous les pronostics. Que l'Allemagne ait mieux résisté que d'autres pays européens a attisé dans certains cercles les craintes que la pandémie ne creuse les disparités existantes dans la zone euro. Un recul de l'activité économique plus marqué qu'en Allemagne avait en revanche été annoncé en France et en Italie. Dans l'ensemble, il était prévu qu'en 2020, le PIB diminue de 5,1 % en Allemagne, soit moitié moins environ qu'en France. Les exportations allemandes ont rebondi au dernier trimestre, passant même du simple au double vers la Chine. Elles ont également augmenté à destination du Royaume-Uni, les entreprises britanniques constituant des stocks de produits allemands en prévision de la sortie de leur pays de l'Union européenne, avec toutes les incertitudes qui planaient alors sur la concrétisation de cette sortie. En décembre, une hausse soudaine des cas de Covid-19 a toutefois donné lieu à des mesures plus strictes de confinement, qui promettaient de ralentir une nouvelle fois l'économie au premier trimestre de 2021 (Romei, 2021).

35. Paris a salué l'évolution du point de vue de Berlin sur la politique budgétaire en pleine crise économique mondiale. Le gouvernement français est conscient de l'utilité des règles budgétaires que le pacte de stabilité et de croissance impose aux pays ayant adopté l'euro en tant que monnaie unique, mais a plaidé pour une suspension de ces règles lorsqu'une crise profonde frappe l'Europe. Le ministre français des finances, Bruno Le Maire, a déclaré que la zone euro devait tenir compte de la réalité au sujet du pacte de stabilité et de croissance (Mallet et Abboud, 2021). Plus généralement, les responsables français estiment qu'il y a dans la crise des éléments qui appuient la critique française du vieux consensus de Washington. Le président français Emmanuel Macron a réclamé un « nouveau consensus » sur l'économie mondiale au Forum de Davos en janvier dernier (Chazan *et al.*, 2021). Il a proposé de rompre avec le consensus de Washington et d'admettre le rôle essentiel du secteur public dans la vie économique nationale. D'autres en Europe partagent ce point de vue et cette volonté de donner un plus grand rôle à l'État, notamment pour soutenir et réguler des secteurs trop importants pour être soumis aux seuls aléas du marché.

36. En 2021, la dette de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de l'Italie et de la Grèce devrait atteindre le double du pourcentage du PIB officiellement autorisé par les critères de convergence définis dans le Traité de Maastricht (Taylor, 1^{er} janvier 2021). C'est l'économie espagnole qui a le plus souffert de la récession provoquée par la pandémie dans la zone euro. Dans ses prévisions, la Commission européenne y estime à 12 % le déclin de l'activité en 2020. Dans ce pays, comme dans d'autres pays d'Europe du Sud, le tourisme et l'hôtellerie, d'une grande importance dans le PIB, comptent parmi les secteurs les plus touchés par la crise (Arnold et Romei, 2020). Selon le FMI, l'écart entre les ménages plus riches et plus pauvres s'est creusé plus fortement dans des pays d'Europe du Sud comme l'Espagne et l'Italie qu'en Allemagne ou en France (FMI, décembre 2020). Cette disparité promet de poser des problèmes économiques et politiques, même après le retour de la croissance sur le continent. À l'heure d'écrire ces lignes, le gouvernement qui vient d'être constitué en Italie par l'ancien directeur de la BCE, Mario Draghi, s'emploie à déterminer la meilleure affectation des fonds, près de 200 milliards d'euros, qui ont été attribués au pays dans le plan de relance européen (Roberts, 12 février 2021).

37. L'économie britannique s'est fortement contractée en 2020, mais devrait renouer avec la croissance, estimée à 4,2 %, en 2021 (Smith-Meyer, 26 janvier 2021). L'accord préliminaire qui a fini par être conclu entre le gouvernement britannique et l'UE au sujet du Brexit a commencé à dissiper l'une des principales incertitudes, mais d'autres accords devront suivre pour régler définitivement la question, notamment dans le commerce des services et la réglementation du secteur de la finance (*Financial Times*, édito). Les relations entre les deux parties se sont déjà

tendues, d'une part, à propos de l'interdiction de voyager décrétée du fait de la pandémie qui a bloqué des chauffeurs de poids lourds à la frontière franco-britannique et, d'autre part, d'un différend sur la livraison de vaccins (Taylor, 1^{er} janvier 2021). Le gouvernement britannique cherche à réduire sa dépendance commerciale au continent : il vient par exemple d'annoncer son intention de demander officiellement de rallier l'accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), l'une des plus grandes zones de libre-échange au monde. Londres espère tenir sa promesse de se libérer de la réglementation européenne et d'exploiter le potentiel du marché mondial (Gouvernement britannique, 2021).

38. La pandémie a pour effet non seulement de créer d'énormes pressions budgétaires, mais aussi d'accroître les risques en matière de sécurité. Les Alliés se sont engagés à affecter l'équivalent de 2 % de leur PIB au budget de la défense et à consacrer 20 % de ce budget à l'investissement. Il est important de comprendre que les dépenses de défense n'ont rien d'une perte sèche. La sécurité nationale est avant tout indispensable à la prospérité de la nation et au bon fonctionnement des marchés. Plus simplement, l'investissement est fondamentalement compromis en cas de grande insécurité, et c'est à l'État qu'incombe au premier chef la responsabilité de maintenir l'ordre et la sécurité. Allouer un budget suffisant à la défense sera donc d'une importance cruciale pour la relance économique. L'investissement dans la défense permet aussi de créer de nouvelles technologies qui ont des applications commerciales dont certaines sont exportables. Il offre donc de nouveaux débouchés aux entreprises, qu'il s'agisse des fournisseurs principaux, des sous-traitants ou encore des utilisateurs des nouvelles technologies. De plus, les dépenses de défense contribuent à la demande nationale et, donc, au PIB. Enfin, dans le cadre d'une alliance, les dépenses de défense renforcent la solidarité transatlantique, un phénomène qui se traduit par des investissements producteurs de prospérité et des relations commerciales étroites entre membres (Tybring-Gjedde, 2021).

VII. LA RÉACTION DISCIPLINÉE DE L'ASIE

39. La pandémie de Covid-19 est la troisième crise sanitaire majeure que les pays d'Asie de l'Est ont eu à affronter au XXI^e siècle. Les enseignements tirés des mesures prises lors de l'épidémie de SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) en 2003, puis de MERS (syndrome respiratoire du Moyen-Orient) en 2014-15 pourraient expliquer pourquoi des pays ont mieux réagi à la pandémie de Covid-19 en Asie qu'en Amérique du Nord et en Europe. Les autorités chinoises ont commencé par filtrer les informations sur la circulation de la Covid-19 à Wuhan et aux alentours, puis se sont ravisées. Elles ont fini par admettre que la Covid-19 était un grave problème de santé publique et ont employé les dispositifs mis au point lors des crises précédentes pour endiguer la propagation du virus. La population étant familiarisée avec les moyens de prévention en cas de pandémie, notamment la nécessité de respecter la distanciation physique et de porter un masque, les mesures restrictives ont été mieux acceptées en Chine et plus généralement ailleurs en Asie (Kheng Khor et Heymann, 2020). Ces restrictions imposées tôt ont porté leurs fruits à la fois sur le front sanitaire et sur le front économique.

40. La relative efficacité avec laquelle l'Asie a contenu la propagation de la Covid-19 a eu d'importantes implications économiques. La Chine est l'une des seules grandes économies mondiales qui se distinguent par un taux de croissance en hausse en 2020 (2,3 %) ; la Turquie fait aussi partie de ce cercle très fermé, avec un taux de croissance égal à 1,8 % en 2020. La deuxième économie mondiale a essuyé son premier repli en plus d'une quarantaine d'années, mais a rebondi de 6,5 % au dernier trimestre et enregistré un excédent commercial record en décembre (Hale *et al.*, 2020). La reprise économique étonnamment rapide de la Chine a profité à d'autres pays d'Asie, en particulier aux gros exportateurs tels que la Corée du Sud et le Japon. L'excédent commercial chinois a grimpé du fait de l'explosion de la demande d'équipements médicaux (en hausse de 13 %)

et de biens de consommation, notamment de matériel informatique (en hausse de 54,5 %) et de mobilier (en hausse de 27,5 %), fabriqués en Chine. Les usines chinoises ont continué de tourner à plein régime, alors que bon nombre de leurs concurrents étrangers étaient à l'arrêt à cause du confinement (Mitchell et Yu, 2021).

41. Les efforts déployés par Pékin pour cacher ce qu'il en était de la pandémie de Covid-19 durant les premiers mois ont été critiqués à très juste titre, mais il faut porter au crédit des autorités chinoises qu'elles se sont rapidement ravisées et ont pris des mesures efficaces pour lutter contre le virus. Le nombre de nouveaux cas reste très peu élevé depuis la fin du printemps 2020 en Chine, alors que les sociétés occidentales n'ont pas réussi à contenir la propagation de la maladie et ont été contraintes d'imposer de longs confinements coûteux vu l'ampleur catastrophique de l'épidémie. La réussite de la Chine ne doit toutefois pas être surestimée. La Chine clame que son efficacité justifie pleinement son modèle de gestion politique et économique. La plupart des démocraties occidentales sont loin de le penser. La capacité à confiner sa population n'est vraiment pas le seul critère de bonne gouvernance (Gerwitz, 2020). En tout état de cause, la Chine a réussi à exploiter la mise à l'arrêt des entreprises dans des pays producteurs pour accroître ses parts de marché dans un certain nombre de secteurs (Hale *et al.*, 2020). Le FMI estime à 7,9 % le taux de croissance en Chine dans les prochaines années (Zhou, 2021).

42. De nombreux indicateurs témoignent de la puissance économique de la Chine. Le pays a attiré 154 milliards de dollars d'investissement étranger en 2020, ce qui a poussé le cours des actions à la hausse sur des places boursières chinoises en plein essor (Hale et Yu, 2021). À la suite de la sortie des États-Unis du Partenariat transpacifique (PTP), la Chine a établi le Partenariat régional économique global (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP) avec des pays voisins qui représentent collectivement un tiers du PIB mondial (Crédit suisse, 2020). La Chine a également signé un nouveau traité d'investissement avec l'UE, dont certains craignent à Washington qu'il n'éloigne les États-Unis de ses alliés. Le traité, qui devrait lever les obstacles empêchant les entreprises européennes d'investir en Chine, doit encore être ratifié par les Parlements nationaux, mais les responsables européens ont souligné d'importantes concessions chinoises, notamment l'annonce de la promesse de ratifier des conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur l'interdiction du travail forcé (Brunsden *et al.*, 2020).

43. Pékin a orchestré une campagne visant à faire oublier à la communauté internationale l'erreur commise au début de la pandémie. Les autorités prétendent aujourd'hui, en totale contradiction avec un faisceau de preuves concordantes, que le virus n'est pas originaire de Wuhan, ni même de Chine. Il est évident que toute tentative systématique d'entraver les enquêtes scientifiques en cours pour établir l'origine de la pandémie compromettrait les efforts déployés dans le monde pour comprendre les mécanismes à l'œuvre et prendre des mesures pour y remédier. La communauté internationale se passerait bien d'une campagne multinationale de désinformation sur ce virus mortel en ce moment. La voie la plus directe de la rédemption est de faire des aveux honnêtes, ce qui vaut pour tous les pays qui ont fait des erreurs durant cette pandémie brutale (Freyman et Stebbing, 2020).

44. L'administration Biden qui vient d'entrer en fonction encouragera vraisemblablement ses alliés à faire davantage pression sur Pékin à différents égards : les questions associées à un comportement économique prédateur, notamment les infractions aux droits de propriété intellectuelle, sa posture militaire provocante, l'espionnage et la violation des droits humains à Hong Kong, au Xinjiang et ailleurs. L'opinion tient la Chine en faible estime, non seulement aux États-Unis, où 73 % des habitants voient la Chine d'un mauvais œil selon un sondage récent de *Pew Research*, mais également en Allemagne, en Espagne, en France et ailleurs en Europe (Crédit suisse, 2020). En Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni, les débats sur la vulnérabilité d'infrastructures essentielles, telles que les réseaux de 5G, a inspiré une série de restrictions visant

à réduire la dépendance de ces infrastructures à la technologie chinoise. D'autres pays européens sont tentés d'imposer de telles restrictions, mais il n'y a pas de consensus sur le sujet.

45. Il apparaît en effet qu'en dépit du manque de transparence de Pékin au moment où la crise sanitaire a éclaté, de la répression du mouvement pro-démocratie à Hong Kong l'année dernière et des informations faisant état de violations multiples des droits de l'homme dans la province du Xinjiang, la Chine continue de faire partie intégrante de l'économie mondiale et est devenue un moteur de la croissance, même en pleine pandémie. L'Allemagne tire l'essentiel de ses recettes en devises de ses ventes sur le marché chinois. La technologie chinoise promet de jouer un rôle important, tant côté offre que côté demande, dans un grand nombre de secteurs dans les pays avancés et les pays en développement au cours des dix prochaines années (Crédit Suisse, 2020). Tout l'enjeu est de trouver le juste équilibre entre le fait de tirer parti des éléments positifs de cette dynamique économique et la nécessité de résister aux ambitions plus menaçantes qui affluent. La crise en cours a mis en lumière certains aspects de ces défis.

46. La Chine a par exemple intégré la lutte contre la Covid-19 dans les questions plus vastes de concurrence – c'est d'ailleurs l'un des seuls pays à l'avoir fait. Le président Xi Jinping a commencé à assimiler les vaccins chinois à des biens publics mondiaux dès mai 2020 et a lancé une campagne de relations publiques, qualifiée par certains de « diplomatie du masque », pour redorer le blason de son pays dans la communauté internationale en tirant parti de la contribution chinoise à la lutte mondiale contre la Covid-19 (Freymann et Stebbing, 2020). Le gouvernement chinois devrait financer l'exportation de vaccins pour faciliter la conclusion d'accords tels que celui signé par le Mexique avec CanSino au sujet de la commande de 35 millions de doses de vaccin (Reuters, 2020). Les responsables chinois considèrent que c'est un élément fondamental de la stratégie diplomatique du pays qui annonce la montée en puissance pacifique du pays sur la scène internationale (Euractiv, 2020 ; Barigazzi, 2020). Il y a bien entendu des intentions louables dans ces politiques, mais certaines visent manifestement à saper la solidarité démocratique ou à détourner l'attention des ambitions stratégiques menaçantes de la Chine et de ses violations des droits humains.

47. Le Japon a lui aussi réussi à contenir la propagation de la Covid-19 malgré une augmentation des contaminations en fin d'année. Le pays n'a toutefois pas aussi bien réussi à se prémunir du déclin économique précipité par la crise. La forte baisse de la demande mondiale a frappé de plein fouet ce gros exportateur. Le PIB réel du Japon a chuté de 4 % en 2020 (FMI, 2021), alors que l'économie était déjà à la peine au moment où la crise de la Covid-19 a éclaté, début 2020. Un recul sans précédent depuis la seconde guerre mondiale a été enregistré au deuxième trimestre (Solis, 2020) mais la situation s'est fortement améliorée dans la deuxième partie de l'année. Tokyo a riposté avec un budget supplémentaire de 298 milliards de dollars qu'il a financé par une nouvelle émission d'obligations. Cette somme représente près de 60 % des recettes nationales en 2020 (*The Economist*, 2020). En décembre, le premier ministre Yoshihide Suga a annoncé un nouveau plan de relance de 708 milliards de dollars, portant les mesures de relance à 3 000 milliards d'euros environ, soit à peu de choses près deux tiers de la taille de l'économie nationale (Reuters, 2020). La dette publique devrait dépasser 260 % du PIB en 2025 (Statista, 2021), mais le pays le plus lourdement endetté du monde devra attendre la stabilisation des marchés pour assainir ses finances publiques.

48. Les échanges commerciaux du Japon avec la Chine ont eu un effet salutaire alors que la situation était désespérante à tous les autres égards. Selon les chiffres de 2019, c'est à la Chine que le Japon doit 24 % de ses importations et 19 % de ses exportations. Côté investissement étranger, le Japon l'emporte de loin (122,4 milliards de dollars par an en moyenne depuis la crise financière) sur la Chine (109,5 milliards de dollars par an) (Solis, 2020). Les responsables politiques japonais ont toutefois commencé à inciter les entreprises à relocaliser leur production. En mars 2020, le premier ministre alors en poste, Shinzo Abe, a annoncé des aides allant jusqu'à

2 milliards de dollars à l'appui de la relocalisation de la production délocalisée en Chine et dans d'autres pays d'Asie (Crédit suisse, 2020). Certains s'inquiètent de la vulnérabilité stratégique et économique du Japon du fait de sa dépendance excessive à la production chinoise ; il en va de même aux États-Unis et en Europe. Tokyo considère toutefois que la Chine restera un partenaire mondial majeur qui ne peut être ignoré.

49. Le Japon n'a pas cessé d'être le chantre du libre-échange en Asie et de promouvoir vigoureusement le PTP (Solis, 2020). Le pays cherche à renouer avec les États-Unis après les incertitudes nées du retrait du PTP décidé par l'administration Trump. Après la signature de l'accord sur le RCEP et la conclusion d'un accord de libre-échange avec le Royaume-Uni en 2020, le Japon cherche désormais à négocier un accord trilatéral avec la Chine et la Corée du Sud, mais les tensions diplomatiques actuelles ne facilitent pas les choses (Arrington et Yeo, 2019). La croissance japonaise devrait être de l'ordre de 3,4 % en 2021 (*The Japan Times*, 2021). Le Japon compte sur les Jeux olympiques, un événement majeur initialement prévu en 2020, mais reporté en 2021, pour doper la consommation.

50. L'économie sud-coréenne n'aura vraisemblablement perdu que 1,1 % en 2020, ce qui en fait la quatrième économie la plus performante d'Asie (Stangarone, 2021). Ses résultats relativement bons s'expliquent en partie par les mesures efficaces que le gouvernement a prises rapidement pour endiguer la propagation du virus. Comme la Chine et le Japon, la Corée du Sud s'est inspirée des enseignements tirés lors de l'épidémie de SRAS, en 2003, puis de MERS, en 2014-15. Après l'épidémie de SRAS, Séoul a réformé son système de santé publique, a renforcé ses mécanismes de commandement et de contrôle et a doté le pays d'une capacité de production massive de tests pour se préparer à de nouvelles crises (Khong Khor et Heymann, 2020). Selon le décompte arrêté en date du 21 février 2021, la Corée n'a à déplorer que 1 557 décès liés à la Covid-19 (*Worldometer*, 21 février 2021).

51. La relance et la reprise sont les grandes priorités du gouvernement en 2021. Le parlement a adopté quatre budgets supplémentaires de 67 000 milliards de wons, soit 3,5 % du PIB de 2020, financés par l'emprunt à hauteur de 70 %. La dette et le déficit publics devraient frôler les 50 % du PIB en 2022. Les règles budgétaires limitent en principe la dette et le déficit publics à respectivement 3 % et 60 % du PIB (OCDE(a), 2020). Le niveau d'endettement de la Corée du Sud restera relativement modeste, mais les économistes de l'OCDE mettent en garde : la pandémie menace la stabilité financière, en particulier parce que la dette des entreprises a explosé (OCDE(b), 2020). Les petites et moyennes entreprises (PME) et les ménages sont lourdement endettés. Les disparités entre les grands groupes industriels, tels que Samsung (le plus grand groupe du pays), et les PME qui reçoivent moins d'aide et sont plus à la peine dans l'économie mondialisée risquent donc bel et bien de se creuser.

52. Samsung Electronics, numéro un mondial de la production de puces, de smartphones et d'écrans plats, a profité de la hausse de la demande de produits électroniques durant toute l'année 2020. En décembre, le groupe a estimé son bénéfice à 8,2 milliards de dollars au dernier trimestre de 2020. LG, autre géant technologique sud-coréen, a multiplié son bénéfice par six durant la même période (White et Harding, 2020). LG et Samsung sont d'une importance immense pour l'économie sud-coréenne qui dépend fortement des exportations. En 2019, Samsung a constitué à lui seul 12,5 % du PIB et 12 % de l'impôt sur les sociétés (Jung-a et White, 2020). En Corée du Sud, peu de femmes travaillent et leur écart salarial par rapport aux hommes est le plus important des pays de l'OCDE. La crise en cours risque de n'avoir d'autre effet pour elles que de creuser cet écart salarial (OCDE, 2021).

VIII. LE DÉFI DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

53. La récession mondiale place les pays en développement dans une situation totalement différente de celle des pays développés. Dans l'ensemble, les pays moins développés n'ont pas les reins suffisamment solides, leur solvabilité laisse à désirer et les emprunts leur coûtent plus cher, autant de facteurs qui ne les aident pas à gérer les implications financières de cette récession. Bon nombre d'entre eux ne disposent pas des structures médicales nécessaires en pleine pandémie. Fort heureusement, rares sont ceux où les taux d'infection ont atteint ceux des pays occidentaux.

54. Des organismes internationaux de prêt, dont la Banque mondiale et le FMI, ont adopté une série de programmes – restructuration et rééchelonnement de la dette, financement concessionnel, subventions, etc. – visant à aider ces pays à traverser cette mauvaise passe. Ces programmes n'ont toutefois pas mis fin aux conséquences économiques inéluctables de la récession dans les pays pauvres. Le secrétaire général des Nations unies, António Guterres, estime à 35 milliards de dollars le budget nécessaire pour venir en aide aux pays les plus pauvres en 2021. Selon les estimations, 235 millions de personnes auront besoin d'aide humanitaire, soit 40 % de plus qu'en 2020, en grande partie du fait de la pandémie de Covid-19 et de ses conséquences économiques (Rutter, 2020).

55. La crise mondiale a changé la donne pour les objectifs de développement durable des Nations unies, qui promettent désormais d'être nettement plus difficiles à atteindre. Dans un scénario du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 251 millions de personnes pourraient tomber dans une pauvreté extrême d'ici à 2030, ce qui porterait le nombre de personnes concernées dans le monde à 1,1 milliard. Le PNUD ajoute toutefois que des investissements ciblés dans la protection sociale et la sécurité sociale, la gouvernance, l'informatisation et la défense de l'environnement pourraient contribuer à amortir les effets délétères à long terme de la crise actuelle. Il est important de préciser que de nombreux gouvernements ont pris des mesures efficaces pour lutter contre la crise, qu'ils ont même utilisée pour encourager des changements structurels. Citons à titre d'exemple le Brésil et le Liban qui ont versé des compléments de revenus temporaires en vue de soutenir la demande ou encore la Colombie qui a instauré un système de paiement électronique pour que les effets des aides publiques aux ménages se ressentent immédiatement dans l'économie (Rutter, 2020).

56. Le taux de mortalité de la Covid-19 est nettement moins élevé dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire que dans certains des pays les plus riches du monde (Ghani, 2021). L'Afrique saharienne semble avoir été épargnée par le séisme de grande ampleur qui a ébranlé l'économie dans la zone euro et en Amérique du Nord. Cette région n'a enregistré que 3 % des infections connues et des décès alors que 14 % de la population mondiale y vit. Selon le FMI, les économies subsahariennes ont nettement moins souffert que la plupart des économies riches et près de la moitié des 24 pays de la région font état d'une croissance positive en 2020 (*The Economist*, 2021).

57. Les experts sont toutefois plus préoccupés par les effets à long terme de la pandémie dans les pays en développement. Selon certains économistes, la pandémie aurait creusé l'écart de revenu entre les pays avancés et les pays en développement (Martin, 27 janvier 2021). Pour lutter contre la pandémie, il a également fallu réaffecter des moyens très insuffisants dont d'autres composantes du système de santé publique avaient grand besoin : selon les estimations du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, une organisation internationale basée à Genève, ces trois maladies pourraient avoir entraîné 1,5 million de décès supplémentaires du fait de la Covid-19 au cours de la seule année 2020, soit à peu de choses près le nombre probable de décès directement imputables à la Covid-19 (Fonds mondial, 2020).

58. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a constaté que le nombre de personnes souffrant de la faim et de personnes à la limite de la sous-alimentation avait doublé l'année dernière (PAM, 2020). La pandémie a précipité près de 100 millions de personnes dans la pauvreté extrême (soit des revenus inférieurs à 1,90 dollar par jour) ; 50 millions de personnes pourraient s'y ajouter en 2021 (Shameran, 2020). La Banque mondiale a annoncé qu'en 2020, la pauvreté avait progressé dans le monde pour la première fois depuis plus d'une vingtaine d'années de baisse (Ghani, 2021). Les enfants en subissent les conséquences. Selon le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), 463 millions d'enfants ont été privés de cours en raison de la fermeture des établissements d'enseignement. Cette perte dans la constitution du capital humain handicaperait les pays en développement durant des décennies (UNICEF, 2020).

59. Il est désormais tout à fait évident que les pays en développement ne pourront lancer de grandes campagnes de vaccination avant longtemps. Selon un article publié récemment dans *The British Medical Journal*, plus de la moitié des vaccins potentiellement disponibles ont été réservés par des pays représentant un septième de la population mondiale (D. So et Woo, 2020). À l'argument éthique sur l'accès équitable aux vaccins dans le monde vient s'ajouter un argument économique convaincant : l'économie mondiale ne reprendra pas vigueur tant que les pays en développement ne seront pas vaccinés. Le directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), Tedros Ghebreyesus, estime que l'accès inéquitable aux vaccins à court terme pourrait finir par coûter 9 200 milliards de dollars à l'économie mondiale (OMS, 2021).

60. Le mécanisme COVAX pour un accès mondial aux vaccins a été créé en vue de relever de défi de la vaccination dans le monde entier. Cette initiative menée sous l'égide de l'OMS encourage des pays donateurs à contribuer au financement du dispositif visant à accélérer l'accès aux outils de lutte contre la Covid-19 (Accélérateur ACT). L'objectif initial est de vacciner 20 % des populations les plus vulnérables dans les pays bénéficiaires d'ici à la fin de 2021 (O. Gostin *et al.*, 19 janvier 2021). La distribution des vaccins et des tests aux pays en développement pourrait coûter 24 milliards de dollars l'année prochaine. En décembre 2020, des documents ayant fait l'objet d'une fuite ont laissé entendre que l'initiative risquait bien d'échouer faute de fonds suffisants (Guarascio, 2020). Élément important s'il en est, les États-Unis ont réintégré l'OMS peu de temps après l'entrée en fonction de Joe Biden et ont annoncé en février qu'ils verseraient 4 milliards de dollars au mécanisme COVAX en vue de galvaniser la communauté internationale et de l'inciter à participer à l'effort (O'Donnell et Shalal, 18 février 2021). Plusieurs pays envisagent de déployer leurs propres programmes de distribution de vaccins dans le monde en développement. La Chine a par exemple annoncé son intention de fournir ses vaccins à des pays dans le besoin (Parkinson *et al.*, 2021).

IX. CONCLUSION : CHANGEMENTS STRUCTURELS PERMANENTS ET DÉFIS DE GOUVERNANCE MONDIALE

61. Le monde semble prêt à renouer avec la croissance en 2021, mais plusieurs obstacles pourraient empêcher l'économie mondiale de recouvrer pleinement la santé. Parmi ces obstacles, citons les problèmes de production et de distribution des vaccins, l'apparition de souches résistantes de la Covid-19 et les nouvelles flambées d'infections, l'arrêt prématuré des mesures budgétaires et monétaires contracycliques prises par les gouvernements qui pourrait entraîner un manque de liquidités et l'adoption partout dans le monde de politiques hypernationalistes, vouées à l'échec, dans les matières liées à l'économie et à la santé publique. Des défauts de paiement pourraient semer sur les places financières une panique qui se répandrait comme une traînée de poudre vu l'énorme charge de la dette publique. Le ralentissement économique a entraîné une baisse des recettes fiscales qui n'a fait qu'aggraver le problème. À l'inverse, une forte accélération des campagnes de vaccination permettrait de progresser plus rapidement sur la voie de l'immunité collective, de regagner la confiance des investisseurs et des consommateurs, de concrétiser la

demande latente et, donc, de forcer la relance grâce à la demande. S'ils restent peu élevés, les taux d'intérêt et d'inflation pourraient prolonger l'état de grâce qui permet aux gouvernements de poursuivre leur politique monétaire et budgétaire à l'appui de leur économie pendant le processus de relance.

62. Les gouvernements qui s'emploient à favoriser la relance économique devront aussi s'attaquer en priorité à un certain nombre de défis à plus long terme, notamment ceux liés à la pauvreté, aux inégalités, à l'endettement en hausse, aux infrastructures, aux investissements relatifs au climat, à l'informatisation et à l'enseignement, qui sont essentiels à la productivité à long terme. La coordination des politiques budgétaires, monétaires et de santé publique promet d'augmenter les chances de réussite (FMI, 2021).

63. Les pays développés devraient commencer à ébaucher une stratégie de consolidation de la dette. Le FMI invite les gouvernements à faire des économies et les encourage pour ce faire à réduire les subventions inefficaces et mal ciblées, à reporter les échéances de la dette publique et à envisager d'alourdir la fiscalité applicable aux entreprises et aux tranches de revenu supérieures, en particulier dans les pays où les nantis et les entreprises ont bénéficié de privilèges fiscaux dont les contribuables plus modestes sont privés (FMI, 2020). Mettre fin aux échappatoires fiscales qui permettent aux entreprises de se soustraire à l'impôt sera essentiel pour consolider les finances à long terme. Les gouvernements doivent s'employer à faire en sorte que les recommandations de l'OCDE sur la délocalisation des bénéficiaires et la taxation des services numériques soient toutes suivies dans le monde.

64. Cette crise a été si profonde et si lourde de conséquences qu'elle pourrait bien transformer profondément des structures économiques fondamentales. Le paysage économique mondial pourrait être très différent aux premières heures de la reprise de ce qu'il était auparavant. Certains secteurs risquent de ne jamais retrouver leur fonctionnement normal. Les pouvoirs publics devront prendre ces changements en compte. Les sociétés sont plus susceptibles de retrouver le chemin de la prospérité si elles acceptent ces changements inéluctables que si elles cherchent par réflexe à retrouver le monde d'avant ou qu'elles se ferment aux nouvelles opportunités mondiales.

65. Les stratégies nationales de relance doivent donc viser à reconstruire des économies ouvertes et pérennes, tant sur le plan financier que sur le plan environnemental, pour donner aux sociétés les meilleures chances de prospérité à long terme. Accorder la priorité aux investissements à long terme, aux infrastructures, à la recherche technologique et à l'éducation aiderait à mettre les pays sur la voie de la croissance dans une économie mondiale en pleine mutation. Revoir à la baisse les subventions inutiles qui favorisent les carburants fossiles aurait par exemple pour mérite non seulement de réduire les dépenses des gouvernements, mais aussi de progresser dans la lutte contre les changements climatiques et de préparer le terrain en vue de l'adoption de nouveaux modèles énergétiques (Mari, 2020).

66. Certes, il faudra bien finir par consolider la dette et, pour ce faire, adopter des mesures de réduction des dépenses et d'augmentation des impôts ou, à défaut, composer avec une monétisation de la dette qui est par définition inflationniste. Il est d'une importance capitale de veiller à une répartition équitable du fardeau et de faire en sorte que les strates les plus aisées de la société ne soient d'une façon ou d'une autre pas exemptées des sacrifices collectifs. Des mesures s'imposent en effet pour défendre les intérêts sociaux et économiques de ceux que la crise a le plus éprouvés, notamment dans la classe ouvrière et les minorités ethniques et raciales ainsi que parmi les femmes et les enfants.

67. Trouver les moyens d'investir dans l'éducation sera essentiel pour alimenter la reprise économique à long terme, car le développement du capital humain est la pierre angulaire de la

prospérité à long terme. Les stratégies nationales devraient donner la priorité à l'enseignement et à la formation professionnelle. Il faudra aussi lutter contre le chômage et le sous-emploi qui n'ont d'autre effet que de détruire le capital humain. Il serait utile par ailleurs d'intégrer systématiquement les possibilités de réorientation professionnelle dans les politiques économiques nationales.

68. Les marchés de l'énergie semblent prêts aussi aux changements fondamentaux qui s'annoncent du fait notamment des engagements de réduire les émissions de gaz à effet de serre, des progrès technologiques qui ont fortement réduit les coûts des énergies renouvelables, de l'évolution des infrastructures urbaines, des investissements publics et privés visant à promouvoir des transports sans émission de carbone et de la forte baisse des voyages d'affaires. Ces changements seront lourds de conséquences pour les pays occidentaux, mais ils pourraient transformer profondément les économies des pays exportateurs de carburants fossiles en Asie centrale, dans le Caucase, au Moyen-Orient et en Russie. Ils sont d'une telle portée géopolitique qu'il y a lieu de les préparer sur le plan stratégique.

69. Les politiques nationales seront essentielles pour sortir de la crise économique, mais c'est une action concertée à l'échelle régionale et mondiale qu'il faudra mener pour réussir à relever des défis sanitaires et économiques qui ne s'arrêtent pas aux frontières. Une fois encore, il faudra adopter de nouvelles approches, même si de nombreux aspects classiques de la coopération multilatérale, des relations commerciales ouvertes et de la coordination budgétaire et monétaire restent source d'inspiration.

70. Les économies plus avancées disposent d'une petite marge de manœuvre budgétaire et monétaire pour amorcer la pompe de la relance économique, contrairement à la plupart des pays en développement. Une reprise économique durable n'est possible que si les pays moins développés retrouvent eux aussi le chemin de la croissance. À défaut, le monde s'expose à une instabilité et à une catastrophe humanitaire de bien plus grande ampleur. Les pays plus riches devront contribuer à la stabilisation de ces pays. Ils devraient à cet effet prendre des mesures combinant appui à la santé publique, au désendettement et au développement et adopter des politiques plus intelligentes et plus ciblées ainsi que des dispositifs visant à promouvoir des relations commerciales plus ouvertes. Faire en sorte que les vaccins soient largement accessibles est essentiel à la relance dans les pays en développement. C'est pourquoi il est indispensable de financer totalement le mécanisme COVAX, le seul moyen d'en finir avec cette menace pour la santé et le bien-être dans le monde.

71. En fin de compte, c'est la vaccination généralisée qui ouvrira la voie à la reprise économique mondiale. Tant que se côtoyer en toute sécurité restera impossible, l'activité économique ne pourra revenir à la normale et des pans entiers de la vie économique tourneront au ralenti. Le meilleur investissement que les gouvernements puissent faire aujourd'hui, c'est financer de rapides opérations de vaccination à grande échelle pour parvenir à une immunité collective face à la Covid-19. À l'heure où la désinformation et les théories du complot rivalisent souvent avec la vérité, il est crucial de mener des campagnes d'information pour promouvoir l'utilité des vaccins dans l'opinion.

72. Cette pandémie a clairement démontré qu'il était essentiel aussi d'améliorer la résilience en cas de séisme sanitaire et économique. Lorsque les systèmes hospitaliers sont conçus pour fonctionner à haut régime en temps normal, ils arrivent rapidement à saturation en situation de pandémie, sauf s'ils peuvent compter sans délai sur des renforts. Il faut prévoir les moyens de surdimensionner rapidement les systèmes de santé publique, dont les mécanismes de suivi et de gestion. La même logique s'applique aux dispositifs d'appui à l'économie. Improviser en situation de crise est extrêmement périlleux et très coûteux et peut provoquer des problèmes catastrophiques. Au sortir de cette crise sanitaire et économique, les pays devront s'atteler à se reconstruire et à

améliorer leur résilience pour pouvoir affronter toute nouvelle crise avec plus d'efficacité et plus d'assurance. L'objectif doit être d'amener les sociétés sur la voie d'une croissance durable, avec à la clé, une vie meilleure pour tous. La stratégie de reconstruction devrait entre autres chercher à rendre les économies plus respectueuses de l'environnement et à combler les inégalités croissantes qui ont attisé les tensions sociales et politiques dans le monde entier (Sandbu, 2020).

73. Enfin, des pays comme la Chine et la Russie ont utilisé la crise pour dénigrer les modèles économiques libéraux tout en suggérant que le pouvoir autoritaire était la panacée. Dans des pays occidentaux, plusieurs forces politiques ont cédé à ce chant des sirènes de plus en plus préoccupant et se sont engagées dans une voie très dangereuse. Or, il est tout à fait possible de réformer les systèmes axés sur l'économie libérale pour qu'ils élargissent l'éventail de possibilités, relancent la méritocratie, renforcent la démocratie, réduisent la corruption des initiés et offrent la perspective d'une prospérité partagée en ce moment particulièrement difficile. Il s'agit d'une valeur essentielle de la communauté transatlantique des nations ; la défendre avec vigueur doit rester une ambition fondamentale de cette Alliance.

AVANT-PROJET

BIBLIOGRAPHIE

- Arrington, Celeste L. and Yeo, Andrew, "Japan and South Korea Can't Get Along", 31 July 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/japan/2019-07-31/japan-and-south-korea-cant-get-along>
- Arnold, Martin, "Bundesbank head says rising inflation likely to require policy 'tightening'", 12 February 2021, Financial Times, <https://www.ft.com/content/29517402-562e-4fb5-9d6a-6513085d45b9>
- Arnold, Martin, "Lagarde warns against early tightening of stimulus efforts", Financial Times, 13 January 2021, <https://www.ft.com/content/3984312c-5278-42ef-94f1-597c6f0a40cb>
- Arnold, Martin and Valentina Romei, "Covid restrictions weigh on eurozone prices and Spanish factory output", Financial Times, 1 December 2020 <https://www.ft.com/content/7551d4fd-c53f-4bbb-a57f-ed6ff7fad319>
- Aspan, Maria, "Women accounted for 100% of the 140,000 jobs shed by the U.S. economy in December", Fortune, 8 January 2021, <https://fortune.com/2021/01/08/covid-job-losses-women-december-us-unemployment-rate/>
- Banque centrale européenne, "Pandemic emergency purchase programme (PEPP)", 12 février 2021, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>
- Barigazzi, Jacopo, "Italy's foreign minister hails Chinese coronavirus aid", 13 March 2020, <https://www.politico.eu/article/italys-foreign-minister-hails-chinese-coronavirus-aid/>
- Brunsdon, Jim, Khan, Mehreen, Peel, Michael, "EU and China agree new investment treaty", 30 December 2020, <https://www.ft.com/content/6a429460-4bfb-42d4-9191-73ba97dde130>
- Bowles, Nellie, "They Can't Leave the Bay Area Fast Enough", The New York Times, 17 January 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/14/technology/san-francisco-covid-work-moving.html>
- Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (CEPCM), "COVID-19 situation update for the EU/EEA", 18 février 2021, <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueee>
- Chazan, Guy, "Germany frets about its coronavirus debt mountain", Financial Times, 1 December 2020, <https://www.ft.com/content/8d0bdc11-2d87-4872-8302-c1ce6b7bdfd0>
- Chazan, Guy, "Top Merkel aide under fire after call for debt limit to be suspended," Financial Times, 26 January 2021, <https://www.ft.com/content/c0379bc1-905a-4ca7-9749-16c506b443b9>
- Chazan, Guy, Khan, Mehreen, Cotterill, Joseph, Dempsey, Harry and Mallet, Victor, "Davos highlights: European leaders urge Biden to extend efforts to reignite international co-operation", Financial Times, 26 January 2021, www.ft.com/content/02465195-1957-490d-a3c8-4c54d45469a9
- Commission européenne, "Economic Forecast: A challenging winter, but light at the end of the tunnel", European Economic Forecast, Hiver 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf
- Credit Suisse, "What will last? The long-term implications of COVID-19", December 2020, <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/csri.html>
- Crossley, Thomas F., Fisher, Paul, and Low, Hamish, "The heterogeneous and regressive consequences of COVID-19: Evidence from high quality panel data", Journal of Public Economics, Vol.193, January 2021, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272720301985>
- Département du trésor des Etats-Unis, "Daily Real Interest Rate Curve Rates", <https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/pages/textview.aspx?data=yield>
- Drew, Jeff, "House passes \$1.9 trillion stimulus bill with a variety of small business relief", Journal of Accountancy, 27 February 2021, <https://www.journalofaccountancy.com/news/2021/feb/house-passes-stimulus-bill-small-business-relief.html>
- D. So, Anthony and Woo, Joshua, "Reserving coronavirus disease 2019 vaccines for global access: cross sectional analysis", 7 December 2020, <https://www.bmj.com/content/bmj/371/bmj.m-4750.full.pdf>
- Euractiv, "Serbia sets the stage for Beijing's mask diplomacy", 2 April 2020, <https://www.euractiv.com/section/china/news/serbia-sets-the-stage-for-beijings-mask-diplomacy/>

- Financial Times, Editorial Board "Amsterdam punctures City's post-Brexit hopes", Financial Times, 11 February 2021, <https://www.ft.com/content/79f231fe-3c39-41ca-9c33-6713b1834f76>
- Fleming, Sam and Khan, Mehreen, "Brussels lifts forecasts for eurozone's economic recovery", Financial Times, 11 February 2021, <https://www.ft.com/content/723331a5-d08e-4dc3-bae4-b46935af73fd>
- FMI, "At a Glance", 30 janvier 2021, <https://www.imf.org/en/Countries/JPN#ataglance>
- FMI, IMF Country Report No. 20/324 "Euro Area Policies", December 2020, IMF Country Report No. 20/324, décembre 2020 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/12/21/2020-Consultation-on-Common-Euro-Area-Policies-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-49979>
- FMI, "Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity", World Economic Outlook Update, janvier 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>
- FMI, "World Economic Outlook: A long and Difficult Ascent", octobre 2020 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>
- Fonds mondial, "Rapport 2020 sur les résultats", https://www.theglobalfund.org/media/10162/corporate_2020resultsreport_report_fr.pdf
- Freymann, Eyck and Stebbing, Justin, "China is Winning the Vaccine Race", 5 November 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-05/china-winning-vaccine-race>
- FT, "Davos highlights: European leaders urge Biden to extend efforts to reignite international cooperation, 26 January 2021, <https://www.ft.com/content/02465195-1957-490d-a3c8-4c54d45469a9>
- Furman, Jason, "The Crisis Opportunity: What It Will Take to Build Back a Better Economy", Foreign Affairs, January/February 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-30/biden-build-back-better-economy>
- Gerwitz, Julian, "China Thinks America Is Losing", November 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-13/china-thinks-america-losing>
- Ghani, Tarek, "The Sting in COVID-19's Tail", 26 January 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-01-26/sting-covid-19s-tail>
- Guarascio, Francesco, "Exclusive-WHO vaccine scheme risks failure, leaving poor countries with no COVID shots until 2024", 16 December 2020, <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-who-vaccines-exc%E2%80%A6aving-poor-countries-with-no-covid-shots-until-2024-idUSKBN2-8Q1LF>
- Gostin, Lawrence O., Friedman, Eric A., Moon, Suerie, "Wealthy Countries Should Share Vaccine Doses Before It Is Too Late, 19 January 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-01-19/wealthy-countries-should-share-vaccine-doses-it-too-late>
- Gouvernement britannique (Gov.Uk), "UK applies to join huge Pacific free trade area CPTPP", 30 January 2021, <https://www.gov.uk/government/news/uk-applies-to-join-huge-pacific-free-trade-area-cptpp>
- Hale, Thomas and Yu, Sun, "China's economy expands at faster rate than before coronavirus", 18 January 2021, <https://www.ft.com/content/ac22618a-4bab-4905-af81-a031a54e9617>
- Hale, Thomas, Mitchell, Tom, Shepherd, Christian and Zhou, Emma, "Chinese economy expands 4.9% in third quarter", Financial Times, 19 October 2020, <https://www.ft.com/content/22108ddd-3280-4013-bcd8-1adc9e6ae13d>
- Hirsh, Michael, "Yellen's Mandate: Massive Stimulus, Assuaging Fears of Inflation: New Treasury nominee hailed as the right woman for the moment", Foreign Policy, November 24 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/11/24/yellens-mandate-massive-stimulus-assuaging-fears-of-inflation/>
- IHME, "COVID-19 Results Briefing", 22 December 2020, http://www.healthdata.org/sites/default/files/files/Projects/COVID/briefing_EU_20201222.pdf
- Japan Times, "Japan's economy could see record turnaround – if pandemic is kept under control", 4 January 2021, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/01/04/business/economy-business/japan-economy-turnaround-coronavirus/>

- Jung-a, Song and White, Edward, "Coronavirus disruption at Samsung could threaten S Korea economy", 27 February 2020, <https://www.ft.com/content/4a42e9a8-57b6-11ea-a528-dd0f971febbc>
- Kheng Khor, Swee and Heymann, David, "An Asian Pandemic Success Story", Foreign Affairs, 21 September 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-21/asian-pandemic-success-story>
- Kihara, Leika and Kajimoto, Tetsushi, "Japan unveils \$708 billion in fresh stimulus on post-COVID growth", 8 December 2020, <https://www.reuters.com/article/us-japan-economy-stimulus/japan-unveils-708-billion-in-fresh-stimulus-with-eye-on-post-covid-growth-idINKBN28I02Y>
- Kuttner, Robert, "Can We Fix Capitalism?", The New York Review of Books, 24 September 2020, <https://www.nybooks.com/articles/2020/09/24/can-we-fix-capitalism-branko-milanovic/>
- Mallet, Victor and Abboud, Leila, "EU recovery fund 'too slow and complicated', says French minister", Financial Times, 27 January 2021, www.ft.com/content/07ee0a9e-4db2-4ca0-8b05-521ab2e11898
- Mari, Francesca, "The Housing Vultures: The investors who exploited the 2008 financial crisis are dictating the bailout of this one", The New York Review of Books, 11 June 2020 <https://www.nybooks.com/articles/2020/06/11/homewreckers-housing-vultures/>
- Ministère des finances des États-Unis, "Daily Real Interest Rate Curve Rates", <https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/pages/textview.aspx?data=yield>
- Mitchell, Tom and Yu, Sun, "Five things to watch for as China reports fourth-quarter GDP", 17 January 2021, <https://www.ft.com/content/8b7041f7-5980-4a22-851a-67ede9698929>
- Nussbaum, Ania and Jennen, Birgit, "Merkel, Macron, Conjure Hamilton, Moment to Fight EU Break-Up", Bloomberg, 19 May 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-19/merkel-and-macron-conjure-hamilton-moment-to-fight-euro-break-up?sref=BX5f2LOD>
- OCDE, Perspectives économiques, "Agir plus vite pour consolider la reprise : rapport intermédiaire", mars 2021, <https://www.oecd.org/perspectives-economiques/>
- OCDE, "COVID-19 triggered a deep recession", 2021, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dde9480-en/index.html?itemId=/content/publication/2dde9480-en>
- OCDE, "Korea Economic Snapshot", décembre 2020, <http://www.oecd.org/economy/korea-economic-snapshot/>
- O'Donnell, Carl and Shalal, Andrea, "Biden to pledge \$4 billion to COVAX vaccine program at G7 meeting Friday" Friday, Reuters, 18 February 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-covax/biden-to-pledge-4-billion-to-covax-vaccine-program-at-g7-meeting-friday-idUSKBN2AI2YP?il=0>
- OMS, "Allocation liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point presse sur la COVID-19", 25 janvier 2021, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- PAM, "WFP Global Update on COVID-19: November 2020", novembre 2020, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000121038/download/>
- Parkinson, Joe, Deng, Chao, Lin, Liza, "China Deploys Covid-19 Vaccine to Build Influence, With US on Sidelines", 21 February 2021, <https://www.wsj.com/articles/china-covid-vaccine-africa-developing-nations-11613598170>
- Plecher, H., "Japan's national debt in relation to gross domestic product (GDP) 2025", December 9 2020, <https://www.statista.com/statistics/267226/japans-national-debt-in-relation-to-gross-domestic-product-gdp/>
- Pramuk, Jacob, "Senate passes \$1.9 trillion Covid relief bill, House Democrats plan final approval Tuesday," 6 March 2021, <https://www.cnbc.com/2021/03/06/covid-stimulus-update-senate-passes-1point9-trillion-relief-bill.htm>
- Pymnts.com, "Some 4 Million Americans Have Been Unemployed For Half A Year", 21 January 2021, <https://www.pymnts.com/economy/2021/almost-4-million-americans-have-been-unemployed-half-a-year/>
- Reuters, "Mexico gov't lowers target for purchasing CanSino COVID-19 vaccine doses", 17 December 2020, <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-mexico->

[cansinobio/mexico-govt-lowers-target-for-purchasing-cansino-covid-19-vaccine-doses-idUSKBN28R2JB](#)

- Roberts, Hannah, "Mario Draghi forms Italian government", Politico, 12 February 2021, [www.politico.eu/article/mario-draghi-forms-italian-government/](#)
- Roberts, Ken, "Trump's trade deficit legacy: three largest in history in four years", Forbes Magazine, 14 January 2021 <https://www.forbes.com/sites/kenroberts/2021/01/14/trumps-trade-deficit-legacy-three-largest-in-history-in-four-years/?sh=6a77e8e95ba0>
- Romei, Valentina, "Resilient data suggest Germany avoided fresh downturn in late 2020", Financial Times, 8 January 2021 <https://www.ft.com/content/cea5ebc1-a941-4ac6-a053-43c620790a89>
- Rutter, Calum, "A billion people could be in extreme poverty after pandemic", Public Finance Focus, 4 December 2020, <https://www.publicfinancefocus.org/pfm-news/2020/12/billion-people-could-be-extreme-poverty-after-pandemic>
- Sandbu, Martin, "The Post-Pandemic Brave New World", The International Monetary Fund, Finance and Development, Winter 2020, https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/12/post-pandemic-brave-new-world-sandbu.htm?utm_medium=email&utm_source=govdelivery
- Shameran, Abed, "The long shadow of COVID-19 on extreme poverty", 27 October 2020, <https://www.devex.com/news/opinion-the-long-shadow-of-covid-19-on-extreme-poverty-98372>
- Smith-Meyer, Bjarke, "E.U. triggers deficit rules 'escape clause' to boost public spending", Politico, 20 March 2020, [www.politico.eu/article/eu-triggers-deficit-rules-escape-clause-to-boost-public-spending/](#)
- Smith-Myer, Bjarke, "IMF: Europe's economic rebound dented by virus wave", Politico, 26 January 2021, <https://www.politico.eu/article/imf-europes-eurozone-uk-economic-rebound-dented-by-coronavirus-second-wave/>
- Solis, Mireya, "The Underappreciated Power", November 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/japan/2020-10-13/underappreciated-power>
- Stangarone, Troy, "South Korea's Moon Lays Out Agenda for the Remainder of Term", 14 January 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/south-koreas-moon-lays-out-agenda-for-the-remainder-of-his-term/>
- Statista, "Global growth in GDP and trade 2007-2021", 26 November 2020, <https://www.statista.com/statistics/1032199/global-growth-gdp-trade/>
- Stiglitz Joseph E., "A Lasting Remedy for the Covid-19 Pandemic's Economic Crisis", The New York Review of Books, 8 April 2020, <https://www.nybooks.com/daily/2020/04/08/a-lasting-remedy-for-the-covid-19-pandemics-economic-crisis/>
- Taylor, Kira, "'Historic step' as European Parliament approves green recovery fund", 10 February 2021, EURACTIV.com, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/historic-step-as-european-parliament-approves-green-recovery-fund/>
- Taylor, Paul, "Two options for Europe's coronavirus economy: Bad or a lot worse", Politico, 1 January 2021, [www.politico.eu/article/europe-2021-coronavirus-economy-bad-or-worse/](#)
- The Economist, "The Japanese authorities understood covid-19 better than most", 12 December 2020, <https://www.economist.com/asia/2020/12/12/the-japanese-authorities-understood-covid-19-better-than-most>
- The Economist, "Africa's recovery from covid-19 will be slow", 6 February 2021, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/02/06/africas-recovery-from-covid-19-will-be-slow>
- The Economist, "Japan probes the limits of economic policy", 4 June 2020, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/06/04/japan-probes-the-limits-of-economic-policy>
- Tybring-Gjedde, Christian, "*Dépenses de défense et de sécurité: menaces persistantes et nouvelles contraintes*", AP-OTAN, avant-projet de rapport, 017 ESC 21 F, avril 2021.
- UNICEF, "COVID-19: Are children able to continue learning during school closures?", August 2020, <https://data.unicef.org/resources/-remote-learning-reachability-factsheet/>
- Washington Post, Editorial, "America needs to shore up its supply chains. That shouldn't become an excuse for protectionism", 26 February 2021, https://www.washingtonpost.com/opinions/biden-trade-supply-chain-protectionism/2021/02/25/3dd0a164-7787-11eb-948d-19472e683521_story.html

Worldometer, Japon, 21 février 2021, <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/japan/>

Worldometer, États-Unis, 21 février 2021,
<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/us/>

Worldometer, Corée du Sud, 21 février 2021,
<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/south-korea>

Zhou, Cissy, "China GDP: IMF cuts growth forecasts citing US tech decoupling, domestic debt, Hong Kong risks", 8 January 2021, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3116996/china-gdp-imf-cuts-2021-growth-forecast-citing-us-tech>
