



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

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

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA PANDÉMIE DE COVID-19

Projet de rapport spécial

Christian TYBRING-GJEDDE (Norvège)
Rapporteur général

094 ESC 20 F | Original : anglais | 13 mai 2020

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 général. 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.	LES PANDÉMIES EN TANT QUE PHÉNOMÈNE ÉCONOMIQUE	1
III.	FERMETURES ET ÉCONOMIE.....	2
IV.	LES DIMENSIONS MICRO- ET MACROÉCONOMIQUES DE LA CRISE ACTUELLE	3
V.	CONSÉQUENCES INITIALES	4
VI.	IMPACTS SECTORIELS SÉLECTIONNÉS	7
	A. LES MARCHÉS FINANCIERS	7
	B. VOYAGES.....	8
	C. LE SECTEUR ÉNERGÉTIQUE	9
VII.	DIMENSION SOCIALE ET EMPLOI.....	10
VIII.	RÉPONSES GOUVERNEMENTALES	12
IX.	RÉPONSES MULTILATÉRALES	12
X.	L'IMPACT ÉCONOMIQUE INITIAL DU VIRUS COVID-19 SUR LA COMMUNAUTÉ TRANSATLANTIQUE	14
	A. LE DÉFI AMÉRICAIN	14
	B. EUROPE	16
XI.	VERS UNE REPRISE ÉCONOMIQUE.....	18
XII.	CONCLUSIONS PRELIMINAIRES.....	19
	BIBLIOGRAPHIE	22

I. INTRODUCTION

1. La communauté mondiale subit aujourd'hui la plus grave pandémie depuis la grippe espagnole de 1918-1919. Les pandémies ne sont pourtant pas aussi rares qu'on le croit. En un peu plus d'un siècle, en effet, le monde en a connu au moins quatre à l'échelle planétaire, causées par des mutations génétiques du virus de la grippe. Les nouveaux virus ainsi apparus ont submergé les défenses naturelles de l'être humain en 1918, 1957, 1968 et 2009. La maladie a cependant eu des effets variables en termes de mortalité. La grippe dite porcine de 2009, par exemple, a engendré un impact limité sur la santé, contrairement à la grippe de 1918, mais elle s'est propagée largement et rapidement en raison d'une forte intégration mondiale et de la densité des itinéraires de voyage autour de la planète (Verikios et al., 2011).

2. Il est trop tôt pour prédire le tribut que les sociétés occidentales et le monde vont payer à la pandémie de Covid-19, mais si l'on en croit les premières indications, le coût économique sera lourd, et il faudra sans doute plusieurs années pour s'en remettre. Le plus inquiétant, c'est que le virus pathogène a rendu très difficiles les interactions humaines normales, contraignant des millions de gens à rester chez eux et à ne s'aventurer dehors que pour des motifs impérieux. Le confinement a brutalement mis à l'arrêt des pans entiers de l'activité humaine et économique. Sur le plan économique, les conséquences mondiales sont considérables et pourraient même devenir désastreuses faute d'être bien gérées.

3. Chargés de mettre au point la manière de gérer la crise et ses néfastes répercussions, les parlementaires et les décideurs politiques doivent absolument saisir l'aspect économique de la pandémie. Ces dernières années, diverses publications économiques ont tenté de modéliser les effets macroéconomiques et microéconomiques des pandémies. Dans le cadre de ce rapport, l'intention n'est ni de construire un modèle, ni d'analyser en détail cette littérature, aussi importante et instructive qu'elle soit. Il s'agit plutôt de mettre en lumière les forces économiques à l'œuvre et leurs effets potentiels sur les calculs que les États vont vraisemblablement devoir effectuer pour atténuer l'impact immédiat de la pandémie. Nous y chercherons également à déterminer comment les sociétés peuvent faire face de la meilleure façon possible aux coûts de long terme, tout en se protégeant de futures pandémies potentielles avec plus d'efficacité que par le passé.

4. En tout état de cause, le coronavirus actuel a au moins permis de réveiller la communauté internationale, désormais consciente que la vigilance et la préparation sont indispensables. Le coût sera phénoménal, mais celui de l'inaction ou de l'impréparation le sera bien plus encore, comme nous le constatons malheureusement aujourd'hui.

II. LES PANDÉMIES EN TANT QUE PHÉNOMÈNE ÉCONOMIQUE

5. Pour les besoins de l'analyse, il importe de voir les pandémies comme des chocs économiques externes ou exogènes négatifs. Au début, une pandémie ne fait pas partie du paysage économique. Mais du jour au lendemain, elle devient la première des variables qui régissent l'activité économique dans un pays, voire dans le monde. En termes économiques, la maladie peut être considérée comme un phénomène étranger au fonctionnement normal du système. Mais dès que le choc se produit, il affecte profondément l'offre et la demande, ainsi que les circonstances monétaires et fiscales. Comme nous l'avons vu dans la pandémie en cours, des contractions interviennent presque immédiatement dans la production, les investissements des entreprises, les dépenses des ménages, l'emploi et le commerce (OCDE, 14 avril 2020).

6. Une pandémie peut aussi peser sur des facteurs intangibles comme l'incertitude, l'ennemie principale des comportements économiques tournés vers la croissance de long terme, notamment

concernant la prise de décisions sur des investissements de base. À l'échelle mondiale, une pandémie perçue comme économiquement importante déclenche une fuite immédiate face au risque. Les investisseurs recherchent frénétiquement les actifs qui vont perdre le moins de valeur dans un contexte de grande incertitude (comme les obligations triple A, les liquidités, ou encore l'or), même si ces placements comportent des risques qui leur sont propres. L'horizon du calcul économique passe instantanément du long terme à l'immédiat. Tous les secteurs économiques en subissent les conséquences : ménages, consommateurs, industrie, services, investisseurs, exportateurs, importateurs, travailleurs et pouvoirs publics.

7. L'État lui-même est appelé à une transformation radicale, car il est la plus haute expression de l'intérêt collectif. Il est responsable de la réponse collective face aux grands défis sociétaux. Il n'est peut-être pas exagéré d'imaginer qu'en temps de pandémie, même ceux qui considèrent normalement les marchés (plutôt que les États) comme les principaux moteurs de l'organisation économique se mettent à pencher du côté du secteur public. Aucun acteur privé, en effet, ne possède l'envergure, la portée, la légitimité et le mandat pour formuler des réponses collectives à des défis de grande ampleur.

8. Cela ne veut pas dire qu'en cas de crise pandémique, les marchés sont automatiquement relégués à une fonction tertiaire. Bien au contraire, les marchés conservent un rôle important dans l'affectation des ressources, et même pour atténuer les effets du désastre (par exemple par la mise au point de vaccins ou de traitements palliatifs, la distribution alimentaire, ou encore la réponse aux autres besoins essentiels des citoyens qui ont l'impression de se trouver en état de siège). Lorsque la société est en danger, les relations entre l'État et le marché évoluent inévitablement et la crise de la Covid-19 ne fait clairement pas exception à la règle.

9. Bien entendu, les conséquences économiques de la pandémie dépendent aussi de la nature de celle-ci. Parmi les facteurs critiques à cet égard, citons le nombre de semaines de travail perdues, le pourcentage de personnes contaminées, la proportion qui se solde par un décès (taux de létalité) et la durée de l'épidémie (Jonung et Roeger, 2006). D'après certains modèles, les épidémies peu virulentes mais très contagieuses sont de nature à affecter plus profondément l'économie que les épidémies hautement virulentes mais peu contagieuses (Verikios et al., 2011). En effet, le risque de transmission entrave les contacts interpersonnels, sans lesquels une économie ne peut fonctionner correctement, même à l'ère numérique. Le degré d'intégration mondiale est un autre facteur à prendre en compte. Les régions les plus inscrites dans la mondialisation, comme Singapour et la Chine, souffrent plus que les autres des répercussions économiques négatives dues au recul du commerce (Verikios et al, 2011).

10. Autre aspect important, la durée de l'épidémie. Dans l'histoire, la plupart des pandémies n'ont pas perduré. Généralement, elles subsistent trois à quatre mois, même si le pic et le recul estival risquent d'être suivis par une recrudescence d'activité à l'arrivée de la saison de la grippe. Il est clair que le temps durant lequel la pandémie freine l'activité économique et impose des coûts médicaux et sociaux supplémentaires occupera une place importante dans le calcul du coût définitif de la maladie. D'après certains éléments, une deuxième vague épidémique peut se montrer encore plus destructrice. Ce fut le cas avec la grippe espagnole en 1918-1919 et c'est un scénario redouté qui inquiète aujourd'hui.

III. FERMETURES ET ÉCONOMIE

11. Il importe par ailleurs de comprendre que les mesures prises pour minimiser l'impact de la pandémie peuvent saper l'activité économique, du moins à court terme. La crise actuelle l'a montré de manière évidente, les gouvernements ayant exigé des entreprises et des écoles qu'elles

ferment et des travailleurs qu'ils restent chez eux afin de minimiser la propagation de la maladie et de réduire le risque d'effondrement des systèmes de santé nationaux. Bien que ces mises à l'arrêt temporaires permettent de gagner du temps, soulagent la pression sur les établissements de soins et un personnel soignant stressé, et permettent de réduire les risques de contamination, des pans entiers de l'économie nationale se trouvent paralysés. Dans un ordre économique mondialisé, les goulets d'étranglement apparaissent dès que les entreprises commerciales ferment leurs portes. Les répercussions négatives sur les économies nationales s'en trouvent accentuées. Les articles intermédiaires nécessaires à la production de produits finis ne sont plus expédiés. Les transports sont retardés ou restreints. Le risque de contamination à bord des bateaux exacerbe encore le problème.

12. Faut-il confiner dans ces conditions ? Oui, dit l'argument économique, car l'inaction coûterait bien plus cher. La question a suscité de vifs débats durant la crise. Tous les pays n'ont pas appliqué la même stratégie. Aujourd'hui, de nombreux experts sont d'accord pour dire que le risque de nouvelles infections massives serait beaucoup plus important, avec les coûts économiques correspondants, si l'on avait rouvert l'économie nationale sans avoir aplati la courbe de contamination, instauré des mesures de prévention comme la distanciation sociale, imposé un système de dépistage rigoureux et organisé le traçage. Une absence de consensus social vis-à-vis des mesures gouvernementales peut à la fois augmenter la durée de la crise sanitaire et déclencher des remous politiques sans résoudre la question de la confiance, si importante pour l'activité économique.

IV. LES DIMENSIONS MICRO- ET MACROÉCONOMIQUES DE LA CRISE ACTUELLE

13. Vu la soudaineté du changement occasionné par le choc économique, l'impact sur la croissance de la pandémie de Covid-19 est difficile à estimer. Selon les premières études de l'OCDE, le produit de nombreuses économies nationales a reculé d'un cinquième à un quart tandis que les dépenses des consommateurs se réduisaient d'un tiers (OCDE, 14 avril 2020). C'est nettement plus important que lors de la crise financière de 2008-2009, même si ces études ne s'aventurent pas au-delà des conséquences initiales. Les chiffres annuels s'appuieront sur l'importance et la durée de la maladie et du confinement, la baisse de la demande et les goulets d'étranglement de l'offre, la nature et la rapidité de mise en œuvre des mesures compensatoires structurelles, fiscales et monétaires, et enfin les réactions internationales.

14. Cela dit, il ne fait guère de doute que la croissance annuelle de 2020 sera généralement très affectée. Et l'impact pourrait être encore plus violent dans les pays en développement. Sur la base des données partielles disponibles à ce stade, l'OCDE estime que le recul annuel des économies nationales pourrait atteindre 2 % pour chaque mois durant lequel des mesures de confinement fortes sont en place (OCDE, 14 avril 2020). Par exemple, pour un confinement de trois mois, le PIB baisserait de 4-6 % par rapport à la situation normale. Les autres problèmes sont multiples : doutes quant à la date de la levée des mesures, divergence entre les approches nationale et régionale du confinement, fluctuation du soutien aux consommateurs et aux entreprises, incertitude persistante de nature à décourager la confiance des investisseurs, entre autres.

15. Lorsque les économies des pays du monde ralentissent ensemble, il en résulte aussi en effet procyclique négatif qui ne fait que hâter le déclin collectif de l'économie mondiale. En temps normal, la détérioration d'une économie nationale voit son effet sur la croissance mondiale au moins en partie compensé par l'économie des pays où la demande et la croissance augmentent. Ces pays, conformément à l'ordre commercial, importent des biens des économies en difficulté, qui s'en trouvent stimulées. Dans la crise actuelle, aucun pays n'étant en croissance, on assiste à un mouvement descendant collectif, ponctué de quelques interventions

gouvernementales, qui injecte des liquidités pour conserver la solvabilité des consommateurs et le fonctionnement des entreprises vitales. Il apparaît aussi que la mise en route du cercle vertueux n'est pas toujours facile. La Chine est en train d'émerger de la crise sanitaire, mais sa reprise économique est encore hésitante : le système est résolument tourné vers l'exportation et ses produits ne suscitent guère de demande intérieure. La Chine ne représente donc pas le moteur de la reprise mondiale que d'aucuns espéraient.

16. Naturellement, le virus éjecte certains travailleurs directement du marché de l'emploi. Certains sont victimes de licenciements. D'autres sont contraints de cesser de travailler simplement à cause de la fermeture des écoles, lorsqu'il n'y a pas d'alternative pour garder les enfants. Les élèves des écoles étant souvent de puissants agents de propagation des pathogènes, la fermeture des établissements est généralement considérée comme essentielle à la santé publique face à une pandémie. Mais l'impact de ces fermetures sur l'effectif au travail est immédiat et considérable.

17. De même, une pandémie exerce des effets rapides et négatifs sur le commerce, surtout lorsque les gouvernements imposent la cessation des activités commerciales et prennent des dispositions pour fermer les frontières. Même si le rythme de croissance du commerce international a ralenti depuis quelques années, en raison d'un réflexe protectionniste montant, le commerce reste un moteur essentiel de croissance économique, de développement et d'innovation. De nombreux secteurs continuent de s'appuyer sur les chaînes d'approvisionnement mondiales, dont le coronavirus a rompu des maillons critiques. L'arrêt soudain du commerce international est donc l'une des conséquences économiques les plus dévastatrices de la crise actuelle. De même que la croissance commerciale a joué un rôle critique dans la production de richesses au cours des nombreuses années ayant suivi la seconde guerre mondiale, l'interruption des échanges constitue un facteur de destruction de la prospérité. Il y a d'importants enseignements à en tirer quant aux bénéfices du commerce. Cela nécessitera un débat une fois que la crise actuelle sera sous contrôle et que les gouvernements commenceront à recoller les morceaux.

V. CONSÉQUENCES INITIALES

18. Au mois de mars, l'activité des entreprises s'est littéralement écroulée en Europe et aux États-Unis, tandis que les pays commençaient à prendre des mesures pour ralentir la diffusion du virus. L'indice *IHS Markit Flash Composite Purchasing Manager* a battu des records de baisse historiques aux États-Unis, dans la zone euro et au Royaume-Uni. Dans chacune des trois parties du monde, la majorité des entreprises ont constaté une détérioration par rapport au mois précédent. Publiées mi-mars, ces données reflétaient encore une situation antérieure au moment où le préjudice économique est apparu dans toute son ampleur. Les statistiques suivantes ont encore empiré. Les secteurs de la consommation, notamment les hôtels et les restaurants, ainsi que les transports et les voyages ont été le plus durement touchés. La production a ralenti dans une mesure moindre, néanmoins très inquiétante (Arnold et al., 2020).

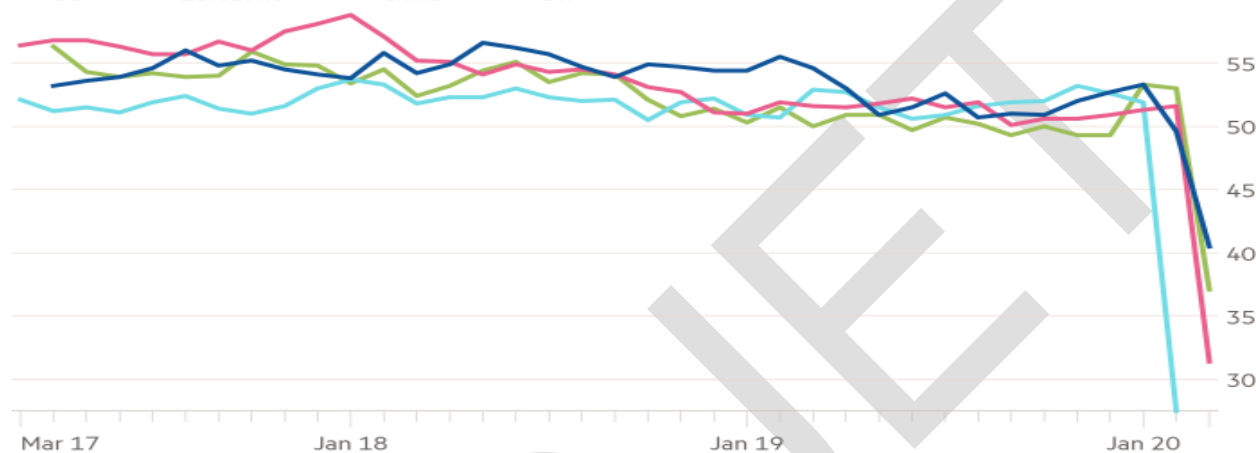
19. L'OCDE a tenté d'évaluer l'impact des fermetures sectorielles sur les économies nationales. L'impact sur la production nationale est colossal. Parmi les plus affectés des secteurs subissant un recul de 50 à 100%, on trouve des services comme les voyages et le tourisme, ainsi que toutes les branches dans lesquelles le client et le prestataire entrent nécessairement en contact direct. Nombreux sont les commerces de détail qui ont dû fermer, y compris les restaurants et les théâtres. Le bâtiment a souffert des mesures de confinement, de l'effondrement de la demande due à des difficultés financières croissantes, et de la détérioration générale du climat d'investissement liée à l'incertitude. Le secteur industriel a été moins affecté. Pour autant, dans le

secteur des transports, la dégringolade des commandes et les goulets de l'approvisionnement ont durement touché la chaîne de production. D'après l'OCDE, ces phénomènes ont réduit de 20-25% la production dans la plupart des pays membres. À l'échelle annuelle, l'impact dépendra de la durée du confinement, des dommages financiers infligés par la crise et de la mesure dans laquelle les pays et les entreprises sont prêts à redémarrer.

Business activity plunges around the world

Purchasing managers' index

— US — Eurozone — China — UK



Below 50 = a majority of businesses reported a contraction

Source: IHS Markit

© FT

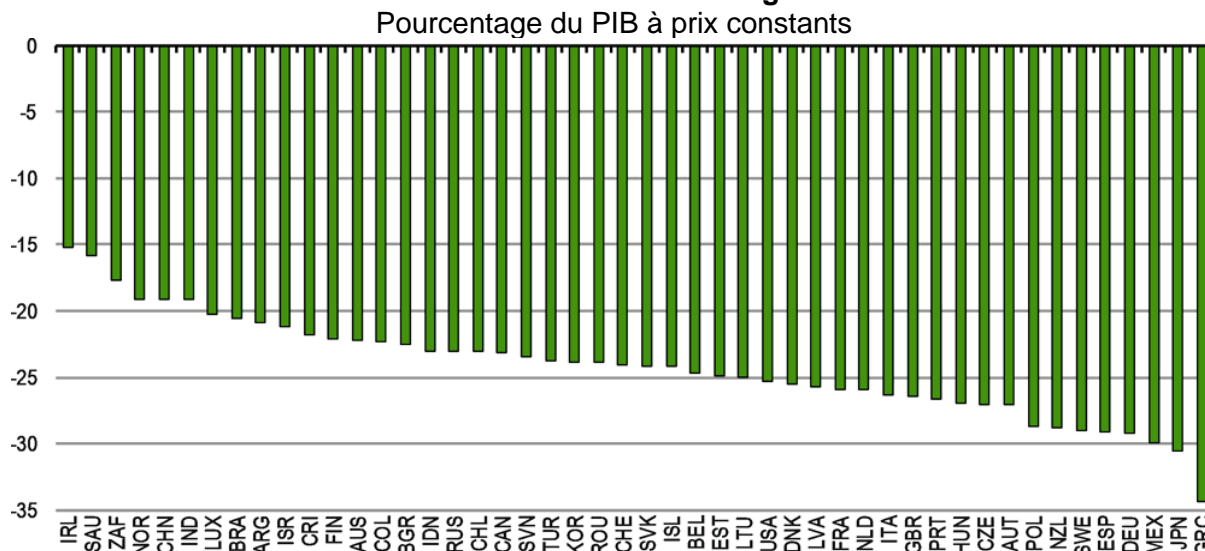
20. La chute importante des dépenses de consommation a certainement joué un rôle clé dans ces détériorations. Le gros de l'impact concerne les dépenses les plus discrétionnaires dans des secteurs largement à l'arrêt comme la mode ou le tourisme. Manifestement, les achats essentiels ne subissent pas le même sort que les secteurs discrétionnaires. Dans les modèles de l'OCDE, les dépenses de consommation représentent à peu près trois cinquièmes du PIB. C'est dire si leur chute précipitée peut engendrer des effets immédiats.

21. Les incidences concrètes varient néanmoins selon les pays. L'Allemagne, par exemple, est particulièrement touchée par le recul du secteur des transports. L'Italie et la Grèce, quant à elles, sont plus sensibles aux difficultés des secteurs du tourisme et du voyage. Les pays les plus dépendants de la production de denrées de base seront affectés par la demande et les prix régnant sur les marchés en question. Dans sa modélisation initiale, l'OCDE estime que les fermetures d'entreprises pourraient annoncer une chute de 15 % de la production dans les économies avancées et sur les grands marchés émergents après l'instauration complète des mesures de confinement (OCDE, 14 avril 2020).

22. La croissance comporte un autre élément essentiel, la demande du consommateur. Celle-ci a longtemps été l'un des moteurs de l'économie américaine, à l'origine d'environ deux tiers de la croissance du PIB. Elle a joué un rôle majeur pour sortir de la dernière récession. Sa chute, en revanche, a considérablement affecté la croissance américaine et il n'est pas garanti que les consommateurs soient prêts à intervenir une nouvelle fois lorsque la crise sera terminée. La demande ne pourra pas s'appuyer sur un marché de l'emploi en perte de vitesse. L'organe budgétaire du Congrès anticipe un taux de chômage à 9 % d'ici la fin 2021. Sans doute

les consommateurs vont-ils aussi privilégier l'épargne en raison de l'incertitude économique et d'un endettement important. La confiance du consommateur a peu de chances de revenir rapidement après une récession aussi brutale et profonde (Cordray, 2020).

L'impact initial potentiel sur l'activité d'un confinement partiel ou total dans des économies avancées et marchés émergents



Note : Les données sectorielles sont basées sur la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI rév. 4) pour tous les pays sauf la Corée, la Nouvelle-Zélande et le Brésil, qui utilisent les chiffres nationaux. Les calculs s'appuient sur l'hypothèse d'un arrêt complet de l'économie, plutôt que sur un confinement limité à certaines régions.

Source : Comptes annuels nationaux de l'OCDE ; base de données du commerce mesuré en valeur ajoutée de l'OCDE ; *Statistics Korea*; *Statistics New Zealand* ; Institut brésilien de géographie et de statistiques ; calculs de l'OCDE.

23. Le calendrier est également un facteur à prendre en compte. La Covid-19 a touché les pays de diverses manières, chacun procédant au confinement à un moment différent et à sa façon. Le premier à réduire la propagation de la maladie peut profiter de l'avantage d'être aussi le premier à revenir aux règles normales de l'économie et de la société, mais il restera confronté aux autres économies encore fermées. La rapidité de la reprise dépend naturellement de l'efficacité des réponses nationales initiales. La Chine, frappée précocement, a réagi avec des mesures fortes de quarantaine et de dépistage et a maintenant commencé à intensifier son activité économique, bien qu'elle soit confrontée à une série de difficultés qui entravent désormais la reprise, principalement parce qu'en tant que pays commerçant, elle dépend de la demande étrangère et que cette demande étrangère est actuellement désastreuse. Le surendettement des entreprises représentera aussi un défi particulièrement délicat car celles-ci pourraient être confrontées à de graves problèmes de liquidités, et selon la santé de leurs systèmes financiers respectifs, celles-ci ne pourront peut-être pas accéder aux marchés du crédit dont elles ont tant besoin pour assurer leur survie.

VI. IMPACTS SECTORIELS SÉLECTIONNÉS

A. LES MARCHÉS FINANCIERS

24. En raison de la pandémie, les marchés financiers traversent aujourd'hui la situation la plus grave depuis la crise financière mondiale de 2008. À certains égards, les marchés financiers sont même plus vulnérables qu'ils ne l'étaient il y a 12 ans. Dans les deux cas, la dette atteignait des sommets quand la crise a éclaté. En 2008, cette dette était entre les mains des institutions financières. Cette fois-ci, ce sont les entreprises et les États qui en détiennent une grande partie. En effet, la dette des entreprises a doublé depuis la dernière crise, et sa qualité a sensiblement diminué. D'après l'OCDE, plus de la moitié des obligations d'entreprises sont « pourries » (*junk bonds*, considérées comme des investissements spéculatifs voire risqués) ou n'en sont pas loin. Si la quantité d'obligations d'entreprises notées AAA a reculé par rapport à l'ensemble des obligations en circulation, le nombre d'obligations BBB a fortement augmenté, avoisinant 50 % du total. Dans la crise actuelle, ces titres risquent fort de se voir déclassées en *junk bonds*.

25. Les mêmes tendances se font jour sur les marchés du crédit. De nombreuses entreprises ont contracté des prêts avec un important effet de levier. Celles qui sont très endettées sont mal placées pour affronter les retombées économiques de la pandémie, avec un risque de défaut plus élevé et elles opèrent souvent dans les secteurs les plus frappés par la crise : compagnies aériennes, énergie, industries et biens de consommation.

26. Les agents financiers ont garanti par des titres un grand nombre de crédits en cours. Ces paquets de créances ont été vendus à des investisseurs comme les fonds de pension, les banques et les assureurs. Dans une économie en croissance, une dette de cette nature est soutenable, en particulier lorsque les taux d'intérêt sont bas et les bénéfices élevés. Mais ces crédits deviennent beaucoup moins viables en période de récession et peuvent accélérer celle-ci. L'OCDE met en garde aujourd'hui contre l'imminence d'un cercle vicieux dans lequel l'activité économique s'effondrerait brutalement : les recettes des entreprises diminuent, les défauts de paiement augmentent, les notations sont dégradées, les fonds inondent le marché de créances, le crédit se fait plus cher, et cela entraîne de nouveaux défauts. En effet, le coût du crédit aux entreprises est en train d'augmenter et les ventes de titres de dette se multiplient. Sur le marché, les prêteurs doivent désormais s'inquiéter de la solvabilité des emprunteurs et les entreprises se retrouvent soudain mal armées pour emprunter dans le but d'honorer leurs obligations de court terme. Cela peut entraîner de sérieux problèmes de liquidités. Les économies risquent le blocage, avec une multiplication des cas d'insolvabilité.

27. Les banques centrales ne disposent aujourd'hui que d'une marge de manœuvre limitée pour stimuler la demande en raison des taux d'intérêt très bas qui prévalaient avant la crise, un héritage au moins partiellement lié à la crise financière de 2008-2009. Il pourrait y avoir une petite place pour quelques opérations d'assouplissement quantitatif et de rachat de dettes et d'actions, de quoi injecter des liquidités dans l'économie et contribuer au soutien d'entreprises soudain affaiblies. Si la baisse des taux d'intérêt se poursuit, les rendements des obligations pourraient suivre le même chemin, auquel cas les banques centrales pourront offrir au système financier des prêts garantis par des titres tout en octroyant aux entreprises des crédits de court terme. Mais les banques centrales ne sont pas en mesure de faire face seules à ce défi en raison de leur position de faiblesse.

28. En conséquence, les gouvernements et les autorités fiscales peuvent se sentir obligés d'investir directement dans le capital d'entreprises en difficulté ou endettées et dans certains cas, pour autant que cela soit permis, ils envisagent d'acheter directement des actifs. Selon l'OCDE, les gouvernements doivent à présent s'attacher dans la mesure du possible à prévenir les

défaillances. En mal de liquidités, les entreprises et les consommateurs auront probablement besoin d'une aide publique substantielle. Dans ce contexte, le bilan des États risque de se dégrader en créant un problème moral : les entreprises vont supposer qu'il y aura toujours en dernier recours un investisseur disposé à les aider à survivre, en l'occurrence le gouvernement. La restitution des actifs au secteur privé pourrait prendre des années, en fonction du rythme de la reprise. Mais ce risque pourrait bien être compensé par la menace systémique d'une spirale latente conduisant à la dépression (Medcraft, 2020).

B. VOYAGES

29. Durant la pandémie, les dépenses de consommation ont également brutalement chuté, le public se limitant aux achats essentiels. Le secteur des voyages et du tourisme est parmi les premières victimes d'une récession causée par la pandémie. Les voyages, en effet, engendrent des risques très apparents, à la fois pour le voyageur et pour la destination. Parmi les principaux agents de la propagation initiale de la Covid-19, figuraient les personnes ayant fréquenté les foyers d'où l'épidémie est partie. La province chinoise de Hubei et la Lombardie italienne en sont deux exemples. Ce sont des destinations fréquentes pour les voyages d'affaires, étroitement liées à une économie mondialisée.

30. Les voyageurs sont de puissants vecteurs de propagation de la maladie. C'est la raison pour laquelle les principales mesures prises comprennent la fermeture des frontières, le confinement et d'autres restrictions des voyages. Ces mesures ont naturellement des effets négatifs. L'aviation est une activité qui consomme d'abondantes liquidités. Clouée au sol, une flotte aérienne peut rapidement représenter une catastrophe, non seulement pour la compagnie qui l'exploite, mais aussi pour les constructeurs aéronautiques, le tourisme, l'hôtellerie et le commerce. En 2008, l'épidémie de SARS, dont les effets furent relativement modérés, a surtout affecté le secteur des voyages et des hôtels. L'industrie du voyage est frappée bien plus durement par la crise actuelle, car la pandémie s'est très vite propagée dans le monde.

31. Sachant que Boeing est le premier exportateur américain, on mesure aisément l'impact potentiel d'une contraction du secteur des voyages et des lignes aériennes sur l'économie des États-Unis. Il en va naturellement de même en Europe. Des entreprises vitales comme Airbus occupent une place essentielle dans l'économie du continent et son développement technologique. Cette industrie fondamentale est aujourd'hui confrontée à une baisse spectaculaire de son chiffre d'affaires, leur clientèle étant également en crise. Le problème se répercute profondément à tous les niveaux de l'économie nord-américaine et européenne, car les fournisseurs des grands constructeurs sont aussi nombreux que dispersés. L'utilisation de la capacité des avions devrait chuter de 65 % au deuxième trimestre de 2020, 40 % au troisième et 10 % au quatrième. À l'échelle planétaire, le nombre de vols a reculé début avril de 70 % par rapport à l'année précédente et les craintes sont vives quant à un changement structurel qui pourrait causer des baisses de demande à plus long terme.

32. Le secteur automobile a subi un impact comparable. Outre la chute de la demande, il doit faire face à la désorganisation des exportations de pièces chinoises, ainsi qu'à des fermetures d'usines en Europe et en Amérique du Nord. Au mois de mars dernier, les ventes de voitures ont chuté de 55 % en comparaison avec 2019, même si les ventes de véhicules électriques sont restées stables, à l'exception de la Chine, où les ventes de voitures électriques ont plus souffert que les modèles à essence traditionnels. Aux États-Unis, les ventes automobiles ont reculé de 38 % en mars, et en Inde, de 50 %. Une telle baisse de la demande de cette ampleur se traduira forcément par une diminution substantielle de la demande d'énergie au cours de l'année à venir (voir ci-dessous), mais l'ampleur et la durée de cette baisse dépendront de l'ampleur et de la durée de l'épidémie elle-même.

33. Les constructeurs automobiles devront peut-être consacrer moins de ressources au développement technologique pour financer leurs charges d'exploitation. Il est possible que des entreprises se retirent de certains secteurs du marché pour réduire leurs coûts (Deloitte, 2020). Des constructeurs comme Volkswagen, Daimler et Ford annoncent déjà des pertes de bénéfices qui se chiffrent en milliards de dollars. Le fabricant de pièces Bosch prédit 20 % de recul dans la production de voitures pour cette année. Cette seule entreprise a fermé 100 sites de production dans le sillage de la pandémie et son chiffre d'affaires a perdu 17 % au seul mois de mars (Miller et Campbell, 2020).

C. LE SECTEUR ÉNERGÉTIQUE

34. Dans une pandémie comme celle que nous vivons actuellement, le secteur de l'énergie est naturellement marqué par la chute de la demande des consommateurs, du transport et de l'industrie, par les mesures de confinement qui empêchent jusqu'aux déplacements locaux, et par le fléchissement des échanges commerciaux. Tout cela s'est produit dans le contexte de la crise actuelle. La récession économique précipitée par la crise de la Covid-19 ainsi que les mesures prises pour freiner sa propagation ont entraîné les prix pétroliers vers leur niveau le plus bas depuis des décennies. La guerre des prix entre Saoudiens et Russes n'a rien arrangé.

35. Dans un rapport spécial publié fin avril 2020, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime que les pays en confinement total ont réduit leur demande énergétique de 25 % par semaine (18 % pour les pays en confinement partiel). La demande de charbon a reculé de 8 % au premier trimestre par rapport à l'année dernière, principalement à cause de la baisse brutale de la demande chinoise à la suite des fermetures d'usines. Quant à la demande pétrolière, elle a perdu 5 % sur la même période ; en mars, à l'échelle mondiale, les transports routiers avaient diminué de 50 % par rapport à la moyenne de 2019 pour la période. L'aviation a consommé 60 % d'énergie en moins. La demande de gaz, cependant, a mieux résisté. Les consommateurs de gaz ont surtout été touchés après le premier trimestre. La demande d'électricité est tombée de 20 % dans les économies confinées. La baisse de la consommation électrique industrielle a plus que compensé l'accroissement de la consommation domestique. Seules les énergies renouvelables ont connu une croissance de la demande sur la période.

36. D'après les prévisions de l'AIE, la demande énergétique va se contracter de 6 % en 2020, le plus fort recul en pourcentage en 70 ans, et le plus fort de l'histoire en valeur absolue. Ce sont les économies les plus riches qui vont afficher la baisse la plus marquée. Celle-ci devrait atteindre 9 % aux États-Unis et 11 % dans l'Union européenne. L'effondrement de la demande concernera tous les combustibles, notamment le pétrole (9 %), et le charbon (8 %). Dans les pays en confinement, le transport routier a perdu entre 50 % et 75 % de son activité. Quant au trafic aérien, il est virtuellement à l'arrêt presque partout dans le monde. Face à cela, la consommation d'énergies renouvelables va vraisemblablement augmenter à la faveur de coûts d'exploitation plus bas et de l'accès privilégié octroyé à des réseaux électriques nationaux et locaux. Sans surprise, les émissions mondiales de CO₂ baisseront de 8 %, à un niveau inédit depuis une décennie. Naturellement, le phénomène sera temporaire si l'on n'investit pas dans une structure énergétique plus propre au cours des prochains mois et années (AIE, 2020).

37. À la fin du mois de mars 2020, le prix du pétrole brut américain était descendu en dessous des 20 dollars le baril et les excédents invendus menaçaient de submerger les installations de stockage. Le cours du Brent (BRN) a baissé jusqu'à 21,76 dollars. Le 21 avril 2020, le prix de référence du brut américain descendait pour la première fois en dessous de zéro. Cela signifie que les producteurs ou les négociants payaient les autres acteurs du marché pour les débarrasser d'un pétrole devenu encombrant, faute d'installations de stockage disponibles, une situation imputable

à la constitution de stocks importants et à l'effondrement de la demande (Brower, et al., 2020). Alors que cette demande chutait, l'offre de pétrole n'a cessé d'augmenter, même lorsque la Russie et l'Arabie Saoudite se sont accordées pour limiter l'approvisionnement après une brève guerre des prix au début de la crise. Il est intéressant de noter que le Brent Crude, généralement acheminé sur le marché par superpétroliers, est moins tributaire des installations de stockage que le brut américain. C'est la raison pour laquelle son prix est resté au-dessus des 20 dollars le baril pendant que les cours du Texas avoisinaient brièvement zéro. Au début du mois de mai, les prix étaient remontés aux environs de 30 dollars le baril, mais l'avenir reste incertain.

38. L'effondrement des prix de l'énergie pourrait avoir pour effet d'expulser du marché les nombreux producteurs américains et canadiens de pétrole de schiste, ainsi que certains exploitants asiatiques confrontés à des coûts importants. Le pétrole de schiste, par exemple, revient nettement plus cher que le pétrole produit dans le Golfe. Il n'est pas viable commercialement tant que les prix restent proches de leur faible niveau actuel. Si le refus initial de la Russie de participer aux réductions de production organisées par l'OPEP a clairement indisposé l'Arabie Saoudite, les deux pays verraient d'un bon œil la fin de l'industrie nord-américaine du pétrole de schiste, qui a affaibli leur propre influence sur le marché ces dernières années. De surcroît, il est dans l'intérêt géopolitique des Russes d'ôter à leur premier rival stratégique l'arme énergétique qui a dans une certaine mesure limité leur capacité de persuasion en Europe.

39. Cela dit, si les prix du pétrole et du gaz restent bas de manière prolongée, il en coûtera cher à la Russie. Les recettes du pétrole et du gaz représentent environ 50 % du budget total de la Russie, soit 130 milliards de dollars. La Russie prélève actuellement quelque 300 millions de dollars par jour dans un fonds d'urgence de 165 milliards de dollars. Le pays est sur la voie de dépenser près de 50 % de son épargne d'ici la fin de l'année. L'urgence fiscale nationale a réduit la capacité de l'État à soutenir les entreprises et les consommateurs russes. L'accord implicite qui lie le président Poutine à ses partisans pourrait en souffrir, et au Kremlin, on s'inquiète manifestement de troubles sociaux potentiels.

40. Le Kremlin a adopté un ensemble de mesures fiscales pour aider les personnes et les entreprises affectées par la pandémie et le ralentissement économique. Ces mesures ont déjà coûté 40 milliards de dollars, soit 2,8 % du PIB. C'est beaucoup moins que les milliers de milliards de dollars promis par d'autres pays. En mars dernier, le parlement russe a voté la levée de la limite imposée à la dette publique nationale. Des critiques ont accusé Moscou d'avoir tardé à agir dans une crise qui mine une économie tributaire du pétrole. Alexei Kudrin, président du comité d'audit russe et ex-ministre des finances, estime que le chômage pourrait doubler et atteindre 10 % sous l'effet de la crise. La production industrielle avait déjà dérapé de 2,5 % en mars et menaçait de plonger en avril. Les grandes usines, mines et centrales faisaient ce qu'elles pouvaient pour fonctionner dans un contexte de quarantaine et sans leurs sous-traitants, contraints par le gouvernement de cesser leurs activités (Foy, 4 mai 2020). D'autres inquiétudes concernent les hôpitaux et le système médical, peu préparés à la crise sanitaire. Sur ce plan, la critique intérieure monte. On l'aura compris, le président Poutine affronte une crise aux multiples facettes, de nature à affaiblir le contrat social informel qui sous-tend son régime : la stabilité économique en échange de l'acceptation inconditionnelle de son pouvoir.

VII. DIMENSION SOCIALE ET EMPLOI

41. Si la pandémie de Covid-19 est avant tout un défi majeur pour les systèmes de soins et la santé publique, elle menace également emplois et entreprises. Les stratégies et politiques publiques en la matière peuvent réduire les risques pour les travailleurs, qui, faut-il le rappeler, sont aussi des consommateurs. Une aide gouvernementale d'urgence aux entreprises (injections

de liquidités, report du paiement des impôts et des cotisations sociales) est à même de préserver la superstructure économique nécessaire pour protéger l'emploi et rétablir la santé économique à long terme. Les travailleurs licenciés ont besoin d'une aide au revenu. Quant aux entreprises qui ont subi à la fois le choc de l'offre et de la demande, elles doivent pouvoir compter sur un soutien financier pour surmonter l'absence de recettes et de liquidités.

42. Les gouvernements ont lancé une série de politiques pour protéger les travailleurs au cœur de la tourmente. Dans la plupart des cas, la priorité est allée aux mesures de santé et de sécurité. Bien que coûteuses à court terme, les fermetures d'entreprises et les mesures de confinement obligatoire ont permis de ralentir la propagation de la maladie (ou d'aplatir la courbe dans le jargon du moment) et d'éviter que les établissements de soins soient débordés par l'afflux de patients. De nouvelles pratiques de télétravail ont vu le jour. Souvent, les syndicats ont été sollicités pour participer à la définition des nouvelles règles d'organisation du travail, notamment l'alternance entre le télétravail et la présence dans l'entreprise pour réduire le risque d'exposition à la maladie. Il est possible que certaines de ces mesures survivent à la crise. Les entreprises découvrent en effet une panoplie de technologies et de pratiques aptes à stimuler la productivité lorsque la pandémie sera oubliée. Des gouvernements ont organisé un soutien financier pour faciliter le développement et l'adoption de ces capacités, le but étant que les entreprises restent opérationnelles et les employés productifs, même en travaillant à domicile. Enfin, les allocations de chômage, les autres revenus de remplacement et même les aides au logement sont autant de mesures qui réduisent la désorganisation sociale et préparent les sociétés à repartir d'un bon pied (OCDE, 20 avril 2020).

43. Des pays ont adopté des régimes de chômage partiel. Les subventions aident les employeurs à conserver leur effectif tout en faisant face au recul temporaire de la demande. Ces formules peuvent servir à compléter la formation des employés, ce qui se traduira par une meilleure productivité à terme. En gardant ces personnes au travail avec une rémunération, même réduite, les entreprises seront mieux placées pour récupérer rapidement quand la crise s'estompera. Les mesures de ce type contribuent aussi à alimenter la demande du consommateur. Elles préservent la cohésion sociale dans le contexte d'une grave crise sanitaire et économique. Si les gens restent au travail en conservant une rémunération, l'économie nationale peut acquérir une agilité et une résilience économiques qui seraient difficiles à concevoir dans une situation de chômage de masse.

44. De la même manière, le congé-maladie rémunéré est un outil essentiel. Il aide les travailleurs malades ou exposés qui doivent rester à distance de l'entreprise. Ces mesures, en outre, contribuent à limiter la propagation de la maladie. Lorsqu'il n'est pas rétribué, le travailleur contaminé ou malade est tenté de retourner sur son lieu de travail. Ce faisant, il augmente considérablement le risque d'infecter ses collègues et de prolonger la durée de la pandémie. Beaucoup de gouvernements ont bien compris l'importance d'un congé-maladie rémunéré dans le contexte de la crise actuelle. Certains d'entre eux sont allés jusqu'à prévoir également une indemnisation pour les indépendants qui tombent malades.

45. Un dépistage ciblé et le traçage des contacts sont tout aussi essentiels à la lutte contre la contagion au travail. Ces pratiques deviennent particulièrement cruciales après que la courbe de contamination a été aplatie. Il en résulte moins de maladies sur les lieux de travail, plus de confiance des travailleurs et du public dans la sécurité au travail, un supplément de sécurité économique, et généralement un redressement plus rapide. Naturellement, ces mesures ont un prix. Mais le jeu en vaut sans aucun doute la chandelle si l'on considère les alternatives, et notamment les préjudices économiques potentiels dus à la perte de confiance du public et à l'incertitude persistante quant à l'évolution de la maladie (Summers, 2020).

46. Enfin, il convient de développer des stratégies pour organiser la garde des enfants. Aussi longtemps que les écoles restent fermées, les parents pourront difficilement retourner au travail en l'absence d'alternative. Sans être la solution idéale, le télétravail a aidé des travailleurs à s'occuper de leurs jeunes enfants. Mais il est clair que de nombreux emplois ne se prêtent pas à cette pratique. La recherche d'alternatives a été au cœur des préoccupations des gouvernements nationaux et locaux comme des employeurs. De nombreux pays ont ouvert des centres de jour pour accueillir les enfants des travailleurs essentiels, en particulier dans les soins de santé. D'autres ont voté un complément financier en faveur des actifs avec enfants (OCDE, 20 avril 2020).

VIII. RÉPONSES GOUVERNEMENTALES

47. Il est clair que les gouvernements ne peuvent se croiser les bras devant un séisme économique aussi violent. Ils se doivent de soutenir promptement la demande et de veiller à ce que les besoins vitaux soient comblés à des prix abordables. Ce n'est pas une tâche facile. Comme la crise actuelle l'a montré, des gouvernements ont réagi par des dépenses publiques massives, que ce soit sous forme de revenus complémentaires pour les citoyens affectés, ou de dépenses diverses engagées pour affronter directement la crise sanitaire proprement dite.

48. Lorsque les économies nationales sont mises à l'arrêt, un ensemble de stabilisateurs automatiques entre en action, avec des différences notables d'un pays à l'autre (Jonung et Roeger, 2006). Parmi ces stabilisateurs figurent les interventions des assurances de santé publique, les dépenses de chômage, ainsi que les transferts publics à l'intention des régions et des secteurs économiques les plus affectés. Les transferts diffèrent selon le pays. Aussi les États relativement peu interventionnistes peuvent-ils avoir besoin de mesures spéciales pour faciliter des dépenses qui sont plus structurelles dans les États plus interventionnistes. Naturellement, l'improvisation comporte des risques. L'efficacité n'est pas toujours au rendez-vous dans les pays moins interventionnistes, qui ne disposent pas des mécanismes et du savoir-faire pour gérer les paiements. Dans ce cas, il faut construire les systèmes administratifs à partir de zéro, dans des conditions d'urgence extraordinaires. C'est une tâche extrêmement difficile et complexe. Les revers sont fréquents.

49. Par ailleurs, il importe aussi d'accepter que l'intervention de l'État ne puisse pas tout résoudre. Aucune baisse de taux d'intérêt, par exemple, ne permettra de redonner vie au secteur du tourisme et de la restauration sur fond de pandémie et de confinement obligatoire. Ces industries, comme bien d'autres, ne pourront tout simplement pas fonctionner sans l'autorisation de rouvrir et sans la confiance du consommateur sur le plan de la sécurité. Une baisse de taux, cependant, permettra au moins d'emprunter à peu de frais pour aider les entreprises à surmonter une longue période d'inactivité économique. Quoi qu'il en soit, au début de la pandémie, les États sont beaucoup plus enclins à restreindre l'activité économique par le confinement qu'à encourager un retour à la normale. La lutte contre la propagation de la maladie est en effet primordiale.

IX. RÉPONSES MULTILATÉRALES

50. Un phénomène inquiète dans la crise actuelle : la politique économique se recentre à l'échelle nationale. On a le sentiment que le multilatéralisme a pris un nouveau revers, au moment précis où une collaboration internationale s'imposerait plus que jamais. Il ne peut y avoir de succès dans la lutte contre la pandémie et la crise économique qui en découle sans une collaboration internationale resserrée. La pandémie et ses répercussions économiques ne connaissent pas de

frontières. Ceux qui travaillent à favoriser un retour à la normale doivent prendre conscience de cette réalité et élaborer des politiques internationales en conséquence.

51. Dans la situation actuelle, une nouvelle forme de mondialisme est indispensable si l'on ne veut pas que le problème évolue vers une dépression mondiale durable. Il ne s'agit pas d'idéalisme internationaliste, mais plutôt d'une conception rigide de la meilleure façon de défendre les intérêts nationaux dans un ordre économique intégré au niveau mondial. Les institutions internationales en place resteront indispensables. C'est manifestement le cas de l'Alliance, qui défend les intérêts collectifs des membres de l'OTAN, mais l'on peut en dire autant des institutions comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'AIE et l'OCDE, qui sont des véhicules essentiels du partage d'information et de l'action collective en temps de crise économique. Ces institutions se sont toutes mobilisées pour répondre à la crise actuelle par des mesures multilatérales plutôt que purement nationales.

52. La Banque mondiale, par exemple a approuvé ses premières interventions urgentes dans le système d'aide accélérée Covid-19, consacrant 1,9 milliard de dollars à l'assistance sanitaire immédiate. La Banque mondiale a soutenu des projets dans 25 pays. Dans le même temps, l'IFC (*International Finance Corporation*) s'attachait à aider le secteur privé des pays en développement à surmonter la tempête. La Banque mondiale a annoncé le déploiement de 160 milliards de dollars sur 15 mois pour aider les pays en développement à affronter les conséquences sanitaires immédiates de la Covid-19 sans négliger une croissance inclusive, les petites et moyennes entreprises, et la protection des plus vulnérables (Banque mondiale, avril 2020).

53. Le FMI offre divers services qui aident les pays à gérer la crise, via le crédit et le conseil d'experts. L'institution collabore étroitement avec la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la Santé et d'autres établissements de crédit multilatéral. Le FMI propose à cet effet une gamme de facilités et d'instruments, notamment la facilité de crédit rapide (FCR) et l'instrument de financement rapide (IFR), qui apportent une assistance financière d'urgence aux pays membres sans devoir passer par des programmes de crédit à part entière. Les prêts, qui peuvent atteindre 50 milliards de dollars pour les pays à revenus modestes et les marchés émergents, sont disponibles très rapidement pour aider les membres du FMI à résoudre les situations d'urgence comme le coronavirus. Un pays à bas revenus peut prétendre à un prêt d'urgence de 10 milliards de dollars dans le régime FCR. Un marché émergent peut faire de même à hauteur de 40 milliards de dollars via l'IFR. Le FMI élargit par ailleurs les programmes de crédit existants pour aider les pays emprunteurs à combler les besoins urgents nés de la pandémie. Ces opérations de crédit permettent aussi de stimuler d'autres donateurs. Via le fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes (fonds fiduciaire ARC), le FMI aide les pays les plus pauvres et les plus vulnérables à acquitter leurs obligations envers l'institution. Le FMI peut également apporter son soutien par le biais d'un nouvel accord de financement dans le cadre de ses mécanismes existants tels que les accords de confirmation (FMI, 9 avril 2020).

54. L'OCDE s'est mobilisée pour produire des données et des analyses concernant la crise sanitaire, économique et sociétale. Elle a formulé des recommandations détaillées sur la base de ces éléments et de sa vision des bonnes pratiques. L'OCDE encourage également la coordination des politiques entre membres et partenaires pour maximiser l'impact des mesures. Son action va dans le sens des efforts du G7 et du G20, à savoir la mise au point de réponses multilatérales ou collectives à la crise. L'OCDE couvre un large éventail de thèmes comme les aspects micro et macroéconomiques, les politiques de santé et d'enseignement, les réponses fiscales et la taxation, ou encore les mesures et politiques de court terme pour venir en aide aux plus vulnérables. L'institution réalise des analyses sectorielles et cherche à identifier les voies les plus courtes et les plus efficaces vers le redressement. Elle se demande comment coordonner les réactions internationales et explore les répercussions des événements actuels sur le long terme.

X. L'IMPACT ÉCONOMIQUE INITIAL DU VIRUS COVID-19 SUR LA COMMUNAUTÉ TRANSATLANTIQUE

55. Au stade actuel, il est bien trop tôt pour estimer le degré de dévastation économique engendré par la Covid-19 et il est tout autant impossible de prédire la durée de cette récession majeure. Mais une chose est très claire : les destinées économiques de l'Amérique du Nord et de l'Europe vont rester indissociablement liées par un réseau dense d'échanges commerciaux et d'investissements. L'avenir des deux continents sera fait de liens étroits. En 2018, le commerce entre l'UE et les États-Unis était évalué à 1,3 mille milliards de dollars (soit 22,4 % du total du commerce américain), et les entreprises européennes employaient 4 millions d'Américains. La même année, les échanges commerciaux avec le Canada se situaient à 725 milliards de dollars. Les chiffres commerciaux sont sans commune mesure avec les investissements. Juste avant le Brexit, l'UE investissait 2,596 mille milliards aux États-Unis, lesquels investissaient en retour 3,270 mille milliards de dollars dans les pays d'Europe. Cela représente la moitié du total mondial des investissements étrangers directs de l'année (CRS, 2020). Bref, une récession profonde frappant un côté de l'Atlantique débordera immédiatement sur l'autre rive, comme on l'a vu à l'occasion de la crise financière de 2008-2009. La nécessité d'une coopération et d'une coordination économiques étroites entre Alliés de part et d'autre de l'Atlantique n'appelle guère d'explications.

A. LE DÉFI AMÉRICAIN

56. Quel que soit le modèle économique concerné, le poids de l'économie américaine est tel que le moindre fait survenant aux États-Unis a des répercussions à l'échelle mondiale. L'Amérique est aujourd'hui confrontée à une chute de la demande et de l'emploi plus rapide et brutale que jamais dans son histoire. L'administration fédérale et les États ont dû déployer des efforts colossaux pour contrer les pires conséquences de la pandémie et des fermetures imposées par une majorité de gouvernement. Certaines de ces mesures auront des implications à long terme. Une profonde récession américaine exercera des effets globaux, réduisant gravement la demande de produits européens et asiatiques.

57. Le PIB des États-Unis est tombé de 4,8 % annualisés au cours des trois premiers mois de 2020, et d'après certains économistes, il devrait encore se contracter au rythme annualisé de 30 % au deuxième trimestre. Au seul mois d'avril, les États-Unis ont perdu 20 millions d'emplois, anéantissant 10 ans de croissance du marché du travail (Stevis-Gridneff et Ewing, 2020). Début mai, le taux de chômage atteignait 14,7 %, du jamais vu depuis la grande dépression (Long, 2020). Le plus inquiétant se situe sans doute dans l'explosion de la dette de l'État et des entreprises. L'administration fédérale va probablement dépenser 4 mille milliards de plus que ses recettes en 2020 et le déficit budgétaire atteindra le double de ce qu'il n'a jamais été depuis 1945. Des entreprises qui avaient contracté des dettes sur la dernière décennie sont aujourd'hui obligées de lever de nouvelles liquidités sur le marché des obligations dans le seul but de rester solvables.

58. Si l'économie américaine a profité d'une longue période de croissance avant que n'éclate la crise actuelle, elle s'est aussi endettée à cause d'une série de baisses d'impôts qui n'ont pas été compensées par des réductions de dépenses correspondantes. La vente de bons du Trésor a permis de financer cette dette, mais des questions se posent aujourd'hui quant à sa viabilité. Les sommes empruntées atteignent des niveaux historiques. Les entreprises américaines ont tiré des centaines de milliards de dollars sur les lignes de crédit en cours pour affronter la tempête. Ces prélèvements dépassent de loin le niveau de la dernière crise financière. On s'attend à de plus en plus de défauts de paiement et le risque général en matière de crédit augmente.

59. La Réserve fédérale américaine (Fed) a pris un paquet de mesures sans précédent, allant jusqu'à consentir des prêts aux entreprises et aux administrations locales. Mi-avril, elle a réduit ses taux d'intérêt à zéro. Elle a entamé un programme colossal d'expansion budgétaire (2 mille milliards de dollars) pour que l'économie nationale, soudain agonisante, puisse garder la tête hors de l'eau au début de la crise. Comme le note l'économiste américain Lawrence H. Summers, la Fed est devenue par nécessité un acteur de la politique budgétaire. Elle est intervenue promptement pour éviter la panique, mais l'extension rapide de son rôle pourrait l'entraîner sur le terrain politique. Cela risque de susciter des inquiétudes quant à son indépendance et à sa crédibilité de longue date. Quand la pandémie s'estompera et que les États-Unis retrouveront le chemin de la croissance, la Fed, comme les autres banques centrales, aura besoin d'une stratégie de sortie pour éliminer de ses livres une bonne part des actifs en question. À défaut, nous assisterions à un transfert massif de l'économie à l'État, au détriment de la culture du risque qui est à la base de la réussite économique des États Unis. Là encore, c'est un problème auquel l'Europe devra également faire face, en plus des défis spécifiques liés aux lacunes institutionnelles entourant l'euro (Carnegie, 2020).

60. L'endettement des consommateurs par rapport à l'économie américaine est inférieur à ce qu'il était durant la crise de 2008. Cela masque cependant certaines évolutions préoccupantes. Environ 50 millions de ménages sont aujourd'hui plus endettés qu'en 2008. Le chiffre comprend les millions de travailleurs licenciés en raison de la crise actuelle. Dans ces conditions, peut-être faudra-t-il annuler une partie de la dette des consommateurs. Si cela se confirme, le secteur bancaire devra faire un effort majeur. L'endettement total de l'État américain, des entreprises et des ménages dépasse à présent 250 % de la production nationale. C'est 75 % de plus qu'en 1980 (Lynch, 2020). Dans le secteur privé, les entreprises ont de plus en plus de mal à régler leurs factures avec les emprunts en cours et à payer les salaires du personnel. Les citoyens américains eux-mêmes sont forcés de puiser dans leurs économies pour surmonter la situation économique.

61. Sur une note plus positive, les taux d'intérêt sont actuellement très bas. Cela a eu pour effet, à tout le moins, d'abaisser le coût de l'emprunt au début de la crise aux États-Unis. La question est de savoir combien de temps cela va durer et dans quelle mesure ils vont fausser les schémas d'investissement. Il peut en résulter la prise de mauvaises décisions en matière d'investissements, au détriment de la croissance à long terme. Deuxième aspect encourageant pour les États-Unis, le dollar reste un havre de sécurité pour les investisseurs étrangers, assez pour limiter les fuites face à cette valeur. Mais à plus longue échéance, la réputation du dollar pourrait se voir compromise si les taux d'intérêts américains sont perçus comme non viables ou si les investissements productifs sont systématiquement minés par la nécessité de payer des factures d'emprunt de plus en plus lourdes. Le Japon a connu un phénomène comparable. Son économie stagne depuis des années (Lynch, 2020).

62. Comme d'autres pays où l'on épargne peu, les États-Unis pourraient avoir beaucoup de mal à sortir de leur endettement. Les économistes, bien que majoritairement d'accord pour dire que les dépenses urgentes du moment sont inévitables, rappellent les deux options qui permettront d'en sortir durablement : tailler dans les dépenses et/ou augmenter les impôts. Deux voies possibles qui ne manqueront pas d'affecter la croissance à court et à moyen terme. Aucune des deux ne sera populaire. Mais l'alternative pourrait revêtir la forme d'une hausse des taux d'intérêt ou de l'inflation, surtout si les investisseurs commencent à délaisser les bons du Trésor américain et autres placements. Les fonds qui servent aujourd'hui à payer les factures n'iront pas aux investissements productifs qu'exige une croissance durable. Cela présage de nombreuses difficultés non seulement économiques mais aussi politiques à long terme pour la première économie du monde, ce qui aura naturellement un impact sur le reste de l'économie mondiale.

63. Même si certains États américains commencent à déconfiner, au moment d'écrire ces lignes, rien ou presque ne permet d'affirmer que la pandémie est sous contrôle. En d'autres termes, la crise sanitaire pourrait durer aux États-Unis, ou revenir sous la forme d'une deuxième vague économiquement dévastatrice. L'Europe n'échappe pas au risque d'une deuxième vague, avec ses défis propres.

B. EUROPE

64. En Europe, la situation économique est plus nuancée, certains pays semblant mieux armés pour affronter la tempête économique que d'autres. Cela n'est guère surprenant compte tenu de la diversité des structures économiques nationales, au sein de l'UE comme à l'échelle du continent. Quelques pays ont prouvé qu'ils étaient capables de réduire la courbe de contamination avec une certaine efficacité. L'Union européenne dans son ensemble doit affronter un défi de taille. On prévoit une chute de 7,4 % du PIB et on craint le pire en cas de deuxième vague. Une baisse de 7,4 % du PIB serait sans précédent dans l'histoire de l'UE. Le contraste est frappant avec le taux de croissance de 1,7 % que l'on annonçait pour cette année. À titre comparatif, les économies de l'UE ont reculé de 4,5 % au plus fort de la crise financière mondiale de 2009. Plusieurs pays d'Europe sont particulièrement vulnérables sur le plan économique. La pandémie a par exemple durement frappé l'Italie et l'Espagne, où le PIB pourrait chuter de 9 %. La Grèce, qui commençait à peine à se relever de la crise financière, pourrait perdre 9,7 %. La Commission prévoit 4,5 % de recul en Pologne. Le chômage de l'UE pourrait augmenter de 6,7 % en 2019 à 8,5 % au moins en 2020 (Stavis-Gridneff et Ewing 2020).

65. La solidarité européenne pourrait figurer parmi les victimes collatérales de cet effondrement économique sans précédent. Des signes de tension nord-sud et est-ouest émergent, qu'une ère de pénurie pourrait encore exacerber s'ils ne sont pas bien gérés. Une évolution a surpris les observateurs : le retour de la décision politique à l'échelon national parmi les États membres de l'UE. La tendance est apparue à plusieurs niveaux, notamment en ce qui concerne la fermeture des frontières nationales et la suspension des règles européennes sur les aides publiques. Au sein de l'Union, les tensions montent quant à savoir si les réponses budgétaires à la crise doivent être apportées de manière collective ou à l'échelle nationale, un débat qui est au cœur de la question de l'émission d'euro-obligations. Apparemment, la fracture nord-sud révélée par la crise financière de 2008 est en train de réapparaître. D'après certains économistes, l'absence d'intégration fiscale européenne pourrait compromettre la crédibilité de l'euro lui-même. Cette source de tension est apparue pour la première fois en 2008-2009. Le débat suscité par la proposition du président français Emmanuel Macron d'émettre des obligations européennes montre à quel point l'Europe est loin d'une vision commune sur la construction d'une union monétaire à part entière, soutenue par un système fiscal intégré (Rapoza, 2020).

66. Ex-secrétaire américain au Trésor, Lawrence Summers estime que la pandémie met une fois de plus en lumière la contradiction qui sous-tend le projet européen. Si l'euro doit devenir une monnaie viable et résiliente, l'Europe devra renforcer son fédéralisme sur le plan fiscal et mettre en place des institutions, poursuit-il. Cela impliquerait une nouvelle réglementation bancaire européenne, ainsi qu'un financement conjoint de la dette. La situation actuelle prouve que la prévention des futures crises financières passera par une banque centrale puissante, capable d'intervenir agressivement et rapidement sur le marché en cas de difficultés et adossée à un système fiscal intégré. La Réserve fédérale américaine remplit ces conditions, tandis que la Banque centrale européenne (BCE) est loin de disposer de cette même liberté d'action. Le débat sur l'attribution de ces pouvoirs à la BCE porte essentiellement sur l'avenir de la souveraineté nationale en Europe et il y a peu de signes de consensus à cet égard (Carnegie, 2020).

67. Quoi qu'il en soit, l'UE et ses États membres sont cette fois parvenus à opposer à la crise une réponse massive. Les États membres et la Commission ont approuvé des mesures d'aide publique pour un total de 1,9 mille milliards d'euros, soit 12 % du PIB. L'Eurogroupe (composé des ministres des finances) a rapidement voté un plan de 500 milliards d'euros de financement complémentaire, avec la promesse d'un programme de stimulation collectif. Forte de l'expérience durement acquise lors de la crise de 2008-2009, la Banque centrale européenne a elle aussi réagi aussi vite que résolument. Elle a injecté des liquidités dans la zone euro, même si de nombreux économistes estiment que le niveau atteint ne sera pas suffisant. La BCE a lancé un programme d'achat d'urgence face à la pandémie qui doit aider les États membres à émettre de la dette pour financer les mesures exigées par la crise. Il reste à savoir si à long terme, la BCE sera en mesure de s'engager dans l'achat illimité de dettes nationales (« opérations monétaires sur titres ») en échange d'une certaine conditionnalité des politiques ? L'inquiétude est de voir les pays de l'UE les plus touchés sur le plan économique finir par être obligés de solliciter une restructuration ordonnée de leur dette. Ici encore, les États membres semblent divisés, au moins en partie suivant une ligne nord-sud, sur la question des obligations européennes. La perspective d'un défaut national dans les pays les plus stressés pourraient apporter du changement, ou déclencher un retour de bâton politique plus large à l'encontre de l'UE de sorte que les enjeux politiques sont énormes (Munchau, 2020).

68. En réaction aux initiatives précoces d'un certain nombre d'États européens, la Commission a aussi assoupli les règles régissant les aides publiques aux entreprises en difficulté. Cela a d'emblée suscité des questions : combien de temps ces politiques vont-elles subsister ? Dans quelle mesure portent-elles atteinte au principe de l'égalité de traitement ? Sans aucun doute, les pays les plus riches disposent de ressources plus abondantes pour soutenir leurs propres entreprises que les pays les plus pauvres. L'instauration de ces politiques à l'échelon national, par ailleurs, est tout de suite apparue comme contraire à un principe clé du marché unique. Mais vu la situation, le besoin d'agir vite et avec détermination a prévalu sur ces considérations. À présent, le retour à la situation d'avant sera déterminant pour l'avenir du marché unique. Le défi politique sera de taille et portera sur l'essence même du projet européen.

69. L'aide publique ne sera pas non plus sans effet sur les relations commerciales transatlantiques. Depuis longtemps, la question engendre des tensions entre l'Amérique du Nord et l'Europe. Les règles d'urgence, conçues pour sauvegarder certains éléments de l'égalité de traitement des acteurs économiques, doivent rester en vigueur jusqu'à la fin de 2020, mais pourraient être prorogées en fonction du contexte. Idéalement, la Commission souhaite revenir à une situation dans laquelle les entreprises rivalisent en termes de qualité et de prix plutôt que de subventions. Pour l'instant, cependant, le but est de préserver l'infrastructure commerciale et industrielle du continent en vue d'un retour à la croissance. En même temps, l'Europe admet implicitement que ses États membres vont apporter un soutien stratégique aux entreprises frappées (Carnegie, 2020).

70. Aujourd'hui, les pays d'Europe sont en train de lever graduellement le confinement, et la Commission se focalise sur le redressement. À entendre Bruxelles, la crise est aussi l'occasion de mener à bien certaines réformes structurelles. La stratégie qui semble émerger ciblerait de nouvelles idées pour mettre en œuvre une économie à la fois plus verte et plus numérique. La Commission croit par ailleurs que la pandémie a mis sur le tapis des questions importantes sur l'autonomie européenne. Le risque d'une dépendance excessive à l'égard de la Chine en ce qui concerne le matériel de soins et de protection comme la production des médicaments en est une bonne illustration. Les gouvernements européens sont manifestement préoccupés : à cause de la récession actuelle, leurs atouts commerciaux et économiques pourraient être exposés au rachat par des concurrents stratégiques comme la Chine. La Commission, bien consciente du risque,

envisage dès à présent des stratégies pour protéger ses actifs essentiels d'une mainmise non désirée.

XI. VERS UNE REPRISE ÉCONOMIQUE

71. D'après plusieurs modèles et études statistiques sur des pandémies réelles, les principaux impacts économiques apparaissent à la fois durant la pandémie et dans l'année qui suit son déclenchement. Le rythme et le type de reprise dépendent d'une multitude de facteurs, notamment la « courbe » de la pandémie, les réponses médicales et économiques du gouvernement, les conditions structurelles de l'économie nationale, ainsi que les développements de l'économie qui affectent inmanquablement l'offre, la demande et les conditions financières. Une économie où l'épargne est importante, affichant traditionnellement un important surplus de la balance des paiements, disposerait théoriquement de réserves pour garder l'économie nationale à flot pendant une période d'arrêt due à la pandémie. Une économie plus emprunteuse, avec un déficit budgétaire et commercial structurel, rencontrerait des difficultés financières plus complexes, pendant et après la pandémie. Le pays pourrait être obligé d'emprunter massivement pour financer les dépenses courantes. Il en résulterait des incertitudes de long terme quant au financement de cette dette : augmentation des impôts, inflation plus forte, hausse des taux d'intérêt ? Toutes ces solutions sont envisageables. Dans les trois cas, la croissance serait naturellement compromise. Cela illustre la situation chroniquement difficile que pourraient connaître à longue échéance les pays emprunteurs à la suite d'une pandémie aux effets économiques considérables. S'il s'agit d'un très grand pays ou d'un bloc comme les États-Unis ou l'UE, l'augmentation brutale du recours à l'emprunt affectera aussi les conditions du crédit dans le reste du monde. À cet égard, une ruée sur la qualité s'est déjà produite, engendrant des pressions financières énormes dans les pays en développement.

72. D'autres facteurs structurels vont conditionner la reprise économique comme la flexibilité salariale. Le niveau d'emploi peut revenir rapidement à la normale en fonction de celle-ci. Dans la plupart des sociétés occidentales, cependant, l'influence des syndicats est grande, et une législation protectrice régit les changements salariaux. Des salaires ainsi figés, compte non tenu d'autres concessions, sont de nature à ralentir la croissance de l'emploi après un choc économique ayant frappé la productivité. Il existe naturellement une foule d'autres facteurs qui influencent le niveau de l'emploi, par exemple la solvabilité des entreprises. Il est bon de se pencher sur ces facteurs structurels, qui comptent parmi les forces façonnant la reprise économique.

73. En termes généraux, le rythme et l'ampleur de la reprise sont liés à la rapidité avec laquelle les entreprises rouvrent, les travailleurs se remettent au travail et les consommateurs recommencent à dépenser. Par le passé, la reprise a été relativement rapide après une pandémie. Ce fut notamment le cas après l'épidémie de SARS à Hong Kong en 2003. Ou encore après la grippe espagnole en 1918. Aux États-Unis, la croissance des ventes au détail a bondi de -6 % en décembre 1918 à +8 % en janvier 1919. Dans les deux cas, le ralentissement de la demande pendant la pandémie a rapidement cédé la place aux premières phases de la reprise (Jonung et Roeger, 2006). Naturellement, aucune de ces pandémies ne semble avoir eu autant d'impact que la Covid-19. En émergeant de la crise actuelle, l'économie commencera par sortir d'un creux profond, en raison de la fermeture quasi simultanée de centaines de milliers de petites et grandes entreprises dans le monde, dont les millions d'employés n'ont pas pu se rendre au travail.

74. On espère que la récession actuelle connaîtra une évolution en V et que le choc initial ne sera suivi d'aucune réplique. Si tel est le cas, la fin du confinement pourrait accélérer le retour à la croissance, même en partant d'une situation affaiblie. Au moment où nous écrivons ces lignes, le

confinement prend fin en Europe et en Amérique du Nord. Mais nombreux sont ceux qui s'inquiètent vivement d'une réouverture trop rapide, jugeant que la pandémie risque de revenir à l'automne avec un regain de vigueur. Le cas échéant, avertissent les économistes, la situation économique pourrait devenir catastrophique, et l'on ne peut exclure un risque d'instabilité sociale et politique dans bon nombre de pays. Pour cette raison, il est très important de rouvrir l'économie en tenant compte de l'avis des scientifiques. Une pandémie ne se plie pas aux règles économiques. C'est au contraire la pandémie qui dicte les conditions de la vie économique. Du moins tant qu'elle n'est pas sous contrôle ou éradiquée.

XII. CONCLUSIONS PRELIMINAIRES

75. Les pandémies sont par définition un phénomène mondial. Elle ne se soucie pas des frontières, ni - généralement - des nationalités ou des groupes ethniques, même si les plus marginalisés sont souvent exposés aux pires conséquences. Le déroulement d'une pandémie dépend d'une infinité de facteurs, dont certains échappent totalement au contrôle de la société. Dans les cas extrêmes, le niveau de mobilisation sociale nécessaire pour minimiser l'impact de la maladie sur la société peut être intense et douloureux. Les mesures peuvent aller de la mise en quarantaine forcée à une expansion massive des installations médicales d'urgence, en passant par un soutien important à la recherche de vaccins ou de solutions palliatives susceptibles de réduire les effets du virus sur la santé.

76. Il va sans dire que la communauté internationale, dans son ensemble, a gravement sous-estimé le risque lié à une pandémie mortelle ou a naïvement supposé que les progrès de la médecine étaient suffisants pour minimiser le danger posé, par exemple, par l'émergence d'un nouveau virus. Les conséquences de cette attitude présomptueuse n'ont pas fini de s'imposer à nous. Aussi douloureux que cela soit, la communauté internationale doit pour le moins en tirer des enseignements importants pour l'avenir. Une observation évidente en découle directement : désormais, les gouvernements du monde devront être conscients que les pandémies ne sont pas des événements ponctuels. On les retrouve à tous les stades de l'histoire de l'humanité. Ajoutons que jamais le monde n'a été aussi densément peuplé et intégré à tous égards. Cela signifie que le risque de propagation de la maladie n'a jamais été aussi grand. Le changement climatique est aussi de nature à jouer un rôle dans ce funeste concours de circonstances. Affronter la menace ne sera pas facile. Et il est impossible de prédire quand le prochain événement se produira, quelle forme il revêtira et d'où il viendra.

77. Il sera donc essentiel de disposer de méthodes plus efficaces et plus sophistiquées pour cerner le risque et l'atténuer (AP-OTAN, 2005). Dans une telle conjugaison d'incertitudes et de probabilités, que doivent faire les gouvernements ? Il n'existe, en fait, aucune réponse précise à cette question difficile. Il faut en tout cas espérer que l'expérience de la pandémie de Covid-19 nous aura appris durablement à nous préparer aux futurs chocs de cette magnitude. La notion de couverture, utilisée par les investisseurs pour désigner une position qui minimise le risque, peut être utile. Elle revient à armer la société pour affronter le risque des futures pandémies lorsque celles-ci se produiront. Sans nul doute, telle couverture sera coûteuse. Mais ce que la crise actuelle nous dit, c'est que ne pas se couvrir contre la probabilité d'une future pandémie pourrait bien être plus coûteux et même catastrophique. Dans certaines circonstances ou certains endroits, cela peut aller jusqu'à une remise en cause du rôle de l'État et de sa raison d'être. Nous serons aussi contraints de repenser notre vision collective de la sécurité nationale, car les dégâts occasionnés par une pandémie ne sont pas si éloignés des ravages provoqués par une guerre ou une insurrection.

78. Plus spécifiquement, les gouvernements devront investir dans des infrastructures, des établissements, mais aussi dans le personnel, l'équipement, la formation, les procédures et les plans d'urgence, ainsi que dans les protocoles et instruments internationaux bien pensés qui sont nécessaires à une action collective coordonnée. Sur le front économique, une planification et des réserves financières sont indispensables pour que les citoyens et les acteurs commerciaux puissent compter sur un soutien suffisant lors de phases éventuelles de confinement. Nous apprenons aujourd'hui à nos dépens ce qu'il en coûte de négliger ces aspects.

79. Dès le début de la prochaine pandémie, des stratégies claires et crédibles seront nécessaires pour alléger le fardeau de la dette qui s'alourdira inmanquablement. Celles-ci seront douloureuses et politiquement difficiles à mettre en œuvre, mais elles seront également essentielles pour une reprise à long terme. Il ne faut pas se faire d'illusions sur le fait que les coûts de cette pandémie peuvent être simplement amortis. Ils ne peuvent l'être, et les pays qui affrontent cette réalité avec un réalisme sobre en sortiront plus forts que ceux qui cherchent soit à les vouloir disparaître, soit à forger des solutions protectionnistes/corporatistes qui ne sont pas viables économiquement et qui s'avéreront en fin de compte destructives. De nombreux gouvernements occidentaux ont lancé des plans de relance ambitieux comportant des mesures pour faire face à une éventuelle crise des liquidités. Mais ceux qui partent avec un niveau de dette relativement élevé seront confrontés à des défis particulièrement difficiles lorsque la crise sanitaire prendra fin. Les gouvernements devraient tenir compte des mises en garde de l'OCDE sur la viabilité de la dette, tout en s'efforçant de minimiser le problème du risque moral afin que le contribuable n'adopte pas des comportements risqués à long terme. Mais ils doivent également agir très rapidement et vigoureusement dès le début d'une pandémie, pour contrer les pires aspects de la crise et éviter d'entraîner toute l'économie par le fond.

80. Les banques, presque inévitablement, adopteront des mesures très défensives et dénuées de risques, à mesure que la récession s'intensifiera. Les gouvernements devront sauter dans la brèche pour s'assurer que les économies nationales restent solvables. Pour ce faire, ils devront trouver les moyens pour que les entreprises restant viables puissent accéder aux liquidités dont elles ont besoin pour passer le cap. Ces programmes comporteront des incitants au remboursement et des stratégies de sortie clairement définies. En rendant les prêts convertibles en actions en cas de défaut, on évitera de mettre le financement des programmes à la charge du contribuable. Il convient par ailleurs d'encourager les banques à assouplir les conditions de remboursement des prêts en cours aux entreprises et aux consommateurs. Parallèlement, les États devraient se tenir prêts à injecter des liquidités dans les ménages pour soutenir la demande pendant la crise.

81. Il n'existe pas de solutions purement nationales à cette crise économique. Une coordination des politiques est et restera essentielle, notamment entre les pays développés qui partagent les mêmes idées et entretiennent des liens financiers et commerciaux étroits. Cette coordination doit porter sur une série de mesures monétaires et fiscales et doit exclure tout parti pris national de recourir au « chacun pour soi », qui mèneront directement à la dépression mondiale. Une coordination des réglementations temporaires serait très intéressante pour prévenir le recours à des « arbitrages réglementaires » sans utilité aucune. La crise actuelle a déjà démontré qu'en cas de pandémie, des approches purement nationales sont inefficaces. Les pays devront traiter les répercussions économiques de la crise au niveau local, régional, national et international. Les réponses internationales collectives doivent permettre la poursuite du bon fonctionnement des systèmes commerciaux et financiers globaux. Des institutions multilatérales comme le FMI, la Banque mondiale, l'OMC et l'OCDE auront un rôle critique à jouer dans la mise au point et la coordination des efforts. Le G7 et le G20 devront assurer un soutien politique et diplomatique indispensable, et peuvent contribuer à garantir l'implication des principaux acteurs mondiaux.

La tâche ne sera pas facile, d'autant plus que de nouveaux signes de tension apparaissent entre certains de ces acteurs, la Chine et les États-Unis par exemple.

82. Pour appuyer ces efforts, il faudra une concertation étroite entre Alliés si l'on veut à la fois gérer les implications géopolitiques de l'instabilité et réaffirmer l'importance de la solidarité entre les démocraties libérales, tournées vers le marché et animées du même esprit. Les mesures collectives de renforcement de l'ordre financier international à la lumière du choc provoqué par cette pandémie seront primordiales. À cet égard, le rôle des gouvernements alliés est particulièrement important. Une coopération étroite entre la Réserve fédérale américaine et la Banque centrale européenne, ainsi qu'avec les banques centrales de pays alliés comme le Canada et la Norvège, par exemple, sera essentielle pour garantir la liquidité et le bon fonctionnement des systèmes financiers de l'Alliance. La pression en faveur de mesures protectionnistes pour gérer les problèmes économiques nationaux va inévitablement s'accroître. Les gouvernements alliés devront donc réaffirmer leur engagement respectif en faveur du multilatéralisme, qui représente l'une des clés du redressement national et de la prospérité économique.

83. Il est également essentiel de ne pas perdre de vue la situation des pays en développement, souvent très durement frappés par la crise actuelle. Dans une bonne partie de l'Afrique, par exemple, les ravages économiques dépassent largement ceux de la pandémie proprement dite. L'effondrement du commerce mondial et la chute précipitée du prix des denrées ont eu des conséquences majeures. De nouveaux programmes de prêt (par exemple via des DTS améliorés du FMI, et dans certains cas des reports de paiement ou des remises de dette) pourraient remettre certains pays sur la voie de la reprise et de la croissance. Un échec sur ce front susciterait de nouveaux risques dangereux pour l'économie et la sécurité de la communauté internationale.

84. Des efforts seront nécessaires pour développer de meilleures méthodes de gestion des risques de catastrophe avant que les événements ne se produisent. Les gouvernements alliés doivent commencer à tisser de larges accords sociaux à propos de la nature du risque, afin que leurs sociétés soient mieux armées pour affronter des situations comme une pandémie. Ces initiatives doivent prendre en compte la responsabilité particulière de l'humanité dans la protection d'une planète fragile. Dans ce prolongement, des partenariats innovants entre gouvernements, scientifiques et économistes doivent voir le jour pour mieux préparer la réponse à un risque catastrophique. La gestion des risques exige également de nouveaux modes de dialogue entre les gouvernements et le secteur privé. Il faut comprendre que la préparation à un certain ensemble de risques peut aussi aider les sociétés à en affronter d'autres, plus imprévus.

85. Il faut par ailleurs prévoir des efforts pour protéger les industries stratégiques des acquisitions par la Chine ou d'autres pays concurrents. Les gouvernements ne doivent pas seulement s'inquiéter de voir la Chine contrôler les technologies 5G mais doivent également rester attentifs aux lieux de production des technologies médicales critiques et veiller à ce qu'il n'y ait pas de dépendance excessive vis-à-vis d'un pays fournisseur unique, en particulier si ce pays est considéré comme un rival stratégique.

86. Les gouvernements alliés, par ailleurs, doivent reconnaître que même une pandémie associée à une crise économique mondiale n'atténuera pas les tensions géopolitiques mondiales. Au contraire, une tragédie de cette envergure ne peut malheureusement qu'intensifier et amplifier celles-ci. D'aucuns seront logiquement tentés de tailler massivement dans leurs dépenses militaires pour pouvoir financer plus facilement des interventions sociales, mais ce serait aussi risqué que naïf de le faire. Les gouvernements et les parlements des pays membres de l'OTAN devraient donc s'engager à préserver l'objectif de consacrer 2 % du PIB à la défense auquel ils ont souscrit.

BIBLIOGRAPHIE

- AIE (Agence internationale de l'énergie), "Global Energy Review 2020: The impacts of the COVID-19 crisis on global energy demand and CO2 emissions," rapport principal, avril 2020, <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020#>
- AP-OTAN, *Les implications politiques de la société du risque*," rapport présenté par Jos Van Gennip, 24 novembre 2005, <https://www.nato-pa.int/fr/document/2005-171-esc-05-f-bis-societe-risque-rapport-van-gennip>
- Arnold, Martin, Romei, Valentina et Greeley, Brendan "Business activity crashes to record low in US and Europe," Financial Times, 24 March 2020, <https://www.ft.com/content/f5ebabd4-6dad-11ea-89df-41bea055720b>
- Banque mondiale, "World Bank Group Launches First Operations for COVID-19 (Coronavirus) Emergency Health Support, Strengthening Developing Country Responses", 2 April 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/02/world-bank-group-launches-first-operations-for-covid-19-coronavirus-emergency-health-support-strengthening-developing-country-responses>
- Brower, Derek, Sheppard, David, Raval Anjli et Meyer, Gregory "What negative US oil prices mean for the industry," Financial Times, 21 April 2020 <https://www.ft.com/content/88997d67-bf69-409e-8155-911fc1f2fd6f>
- Carnegie Corporation, "Covid 19 The EU and U.S. Response," Video Conference featuring: Financial Times Reporter Edward Luce, EU Commissioner and Vice President Margrethe Vestager and Harvard Economist Lawrence H. Summers, 30 April 2020.
- Cordray, Richard, " Three reasons consumers can't bring the economy back from covid-19," The Washington Post, 15 April 2020, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/04/15/three-reasons-consumers-cant-bring-economy-back-covid-19/>
- CRS (service de recherche du Congrès américain), " U.S.-EU Trade and Investment Ties: Magnitude and Scope", 18 février 2020 <https://fas.org/sqp/crs/row/IF10930.pdf>.
- Deloitte, "Understanding COVID-19's impact on the automotive sector," <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/covid-19/understanding-covid-19-s-impact-on-the-automotive-sector.html>
- Doherty, Brian, "What Economic Analyses of Past Pandemics Can Tell Us About the COVID-19 Aftermath: A big contraction was followed by a bustling aftermath—but with notable negative long-term effects as well," Reason, 20 March 2020, <https://reason.com/2020/03/20/what-economic-analyses-of-past-pandemics-can-tell-us-about-the-covid-19-aftermath/>
- FMI (Fond monétaire international), "The IMF's Response to the Global Economic Crisis, 20 April 2020, <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/changingq.pdf>
- FMI, "How the IMF Can Help Countries Address the Economic Impact of Coronavirus," March 9, 2020 <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2020/02/28/how-the-imf-can-help-countries-address-the-economic-impact-of-coronavirus>
- Foy, Henry, "Russia: Pandemic tests Putin's grip on power," Financial Times, 4 May 2020, <https://www.ft.com/content/d4d61de4-8aea-11ea-9dcb-fe6871f4145a>
- Foy, Henry et Mason, Katrina "Putin seizes crude supply deal to oil relations with Trump," Financial Times, 13 May 2020, <https://www.ft.com/content/a30d1838-3056-4c5c-b032-2117c2612bbd>
- Garrett, Thomas A., "Economic Effects of the 1918 Influenza Pandemic: Implications for a Modern-day Pandemic," Federal Reserve Bank of St. Louis, November 2007, https://www.stlouisfed.org/~media/files/pdfs/community-development/research-reports/pandemic_flu_report.pdf
- Jonung, Lars et Roeger, Werner "The macroeconomic effects of a pandemic in Europe: A model-based assessment, Economic Paper, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, No.25, June 2006.
- Keogh-Brown, Marcus, Scott McDonald , W. John Edmunds , Philippe Beutels, et Richard D. Smith, " The macroeconomic costs of a global influenza pandemic," <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/3828.pdf>

- Long, Helen, "U.S. unemployment rate soars to 14.7 percent, the worst since the Depression era," The Washington Post, 8 May, 2020, <https://www.washingtonpost.com/business/2020/05/08/april-2020-jobs-report/>
- Lynch, David, J., "Record government and corporate debt risks tipping point after pandemic passes," The Washington Post, 18 April 2020, <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2020/04/18/record-government-corporate-debt-risk-tipping-point-after-pandemic-passes/>
- Medcraft, Greg, "Covid-19 Pandemic, Priorities for Financial Markets, OECD Video Brief, April 2020, https://read.oecd-ilibrary.org/video/?ref=pmiltNEaHp&title=Financial-markets-covid-19-Priority-responses_2
- Miller, Joe, and Peter Campbell, "Bosch warns of significantly steep recession for auto industry," Financial Times, 29 April, 2020, <https://www.ft.com/content/44067b28-d856-44f1-b7db-b9028485ff2e>
- Munchau, Wolfgang, "Italy is in more danger than the eurozone will acknowledge," Financial Times, 19 April 2020, <https://www.ft.com/content/8e03cf2e-80bd-11ea-8fdb-7ec06edeef84>
- OCDE, "Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort", <https://www.oecd.org/coronavirus/en/>
- OCDE, "Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity", 14 April 2020, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity/>
- OCDE, "Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response," 20 April 2020 [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119686-962r78x4do&title=Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119686-962r78x4do&title=Supporting%20people%20and%20companies%20to%20deal%20with%20the%20Covid-19%20virus)
- Rapoza, Kenneth, "Macron Admits It: Coronavirus Biggest Test For EU Unity", Forbes, 17 April 2020, <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2020/04/17/macron-admits-it-coronavirus-biggest-test-for-eu-unity/#3f403a3c6dad>
- Sheppard, David et Brown, Derek "US crude price falls below \$ 20", The Financial Times, 30 March 2020.
- Stavis-Gridneff, Matina et Ewing, Jack "E.U. Is Facing Its Worst Recession Ever. Watch Out, World," The New York Times, 6 May 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/06/business/coronavirus-europe-reopening-recession.html>
- Summers, Lawrence H., "Given what we're losing in GDP, we should be spending far more to develop tests," The Washington Post, 6 May, 2020, https://www.washingtonpost.com/opinions/given-what-were-losing-in-gdp-we-should-be-spending-far-more-to-develop-tests/2020/05/05/caede4b0-8f09-11ea-9e23-6914ee410a5f_story.html?fbclid=IwAR31VlxN9uDZ07SUdY1_mmsZ_wONZCOEyybVDX4fuYhyCsxn9SMFDPFEVeI
- Verikios, George, Sullivan, Maura et Stojanovski, Pane « The Global Economic Effects of Pandemic Influenza », https://www.researchgate.net/publication/265189028_The_Global_Economic_Effects_of_Pandemic_Influenza