

Vaincre la Grande Fracture

La pandémie a révélé de profondes divisions, mais il est encore temps de changer de cap

Joseph Stiglitz

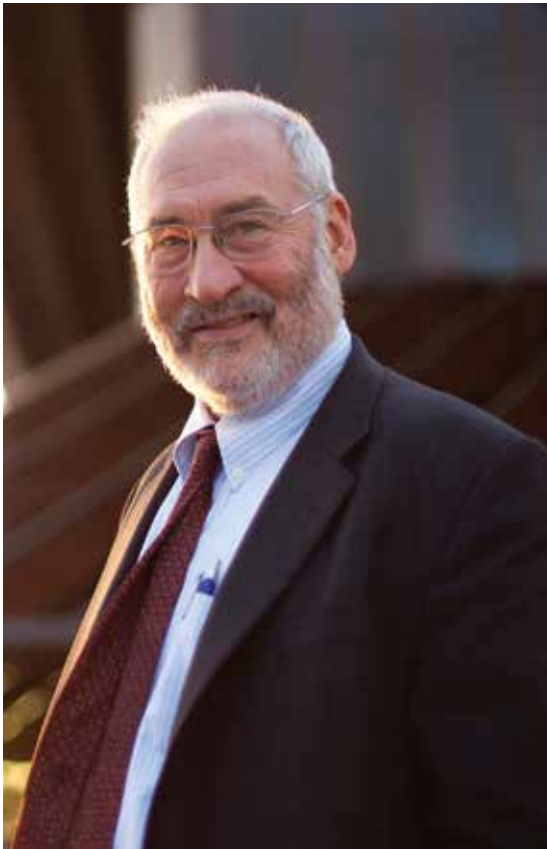


PHOTO - DANIEL BAUD ET SYDNEY OPERA HOUSE

LA COVID-19 NE RESPECTE PAS l'égalité des chances : elle s'attaque aux individus en mauvaise santé et à ceux dont la vie quotidienne les expose à des contacts plus nombreux. Et cela implique qu'elle s'en prend de manière disproportionnée aux pauvres, surtout dans les pays pauvres et dans les pays avancés comme les États-Unis où l'accès aux soins de santé n'est pas garanti. L'une des raisons pour lesquelles les États-Unis déplorent le plus grand nombre de cas et de décès (au moins au moment où nous mettons sous presse), c'est que leurs normes sanitaires moyennes sont parmi les plus basses des grands pays développés, comme l'illustrent la faible espérance de vie (inférieure aujourd'hui à ce qu'elle était il y a seulement sept ans) et les plus fortes disparités en matière de santé.

D'un pays à l'autre du monde, la gestion de la pandémie a été très différenciée, tant au plan de la protection de la santé des citoyens et de l'économie que de l'ampleur des inégalités exposées. Ces différences trouvent de multiples explications : l'état préexistant des inégalités en matière de santé et de soins de santé, l'état de préparation d'un pays et la résilience de l'économie, la qualité de la riposte des pouvoirs publics, y compris le

Il nous faut entièrement réécrire les règles de l'économie.

recours à la science et à des experts, la confiance des citoyens dans les directives des pouvoirs publics et l'arbitrage que les citoyens ont opéré entre leurs « libertés » individuelles de faire ce qui leur plaît et le respect des autres, conscients que leurs actes génèrent des externalités. Les chercheurs consacreront des années à analyser la puissance des différents effets.

Pourtant, deux pays illustrent les leçons qui seront probablement tirées. Si les États-Unis représentent un extrême, peut-être la Nouvelle-Zélande représente-t-elle l'autre. C'est un pays dans lequel un gouvernement compétent s'en est remis à la science et au savoir d'experts pour prendre des décisions, un pays caractérisé par une forte solidarité sociale — les citoyens reconnaissent que leur comportement affecte les autres — et un niveau de confiance élevé, y compris dans les pouvoirs publics. La Nouvelle-Zélande est parvenue à maîtriser la maladie et travaille à redéployer des ressources sous-utilisées pour bâtir le type d'économie qui devrait caractériser le monde d'après : une économie plus verte et plus fondée sur la connaissance, où l'égalité, la confiance et la solidarité sont encore plus fortes. Une dynamique naturelle est à l'œuvre. Ces attributs positifs peuvent se renforcer les uns les autres. Dans le même ordre d'idées, des attributs négatifs, destructeurs, peuvent peser sur une société et réduire l'inclusion et accroître la polarisation.

Malheureusement, aussi graves qu'aient été les inégalités avant la pandémie et aussi puissante qu'ait été

la mise en évidence par cette dernière des inégalités au sein de notre société, le monde d'après pourrait connaître des inégalités encore plus criantes si les gouvernements ne font rien. La raison en est simple : la COVID-19 ne va pas disparaître rapidement. Et la crainte d'une autre pandémie subsistera. Il est plus probable aujourd'hui que le secteur public comme le secteur privé prendront les risques au sérieux. Et cela implique que certaines activités, certains produits et services et certains procédés de production seront considérés comme plus risqués et plus coûteux. S'il est vrai que les robots sont victimes de virus, ils sont plus faciles à gérer. Il est donc probable que les robots remplaceront les humains, là où c'est possible, au moins à la marge. La communication vidéo remplacera, du moins dans une certaine mesure, le transport aérien. La pandémie étend la menace de l'automatisation aux travailleurs peu qualifiés des services de personne à personne que les études ont jusqu'ici considérés comme relativement épargnés — dans le domaine de l'éducation et de la santé, par exemple. Tout cela impliquera que la demande de certains types de main-d'œuvre diminuera. Il est presque certain que cette évolution creusera les inégalités, accélérant, par certaines façons, des tendances déjà présentes.

Nouvelle économie, nouvelles règles

La solution évidente est d'accélérer le développement des compétences et la formation en tandem avec l'évolution du marché du travail. Mais il y a de bonnes raisons de croire que ces mesures ne suffiront pas. Un programme complet sera nécessaire pour réduire les inégalités de revenu. Ce programme doit d'abord reconnaître que le modèle de l'équilibre concurrentiel (dans lequel les producteurs maximisent les bénéfices, les consommateurs maximisent l'utilité et les prix sont déterminés sur des marchés concurrentiels où la demande est égale à l'offre) qui domine la pensée des économistes depuis plus d'un siècle ne rend pas bien compte de l'économie aujourd'hui, surtout lorsqu'il s'agit de comprendre la croissance des inégalités ou même la croissance mue par l'innovation. Dans notre économie, la puissance de marché et l'exploitation sont monnaie courante. Les règles du jeu sont importantes. L'allègement des contraintes pesant sur la puissance des entreprises, la réduction au minimum du pouvoir de négociation des travailleurs et l'érosion des règles gouvernant l'exploitation des consommateurs, des emprunteurs, des étudiants et des travailleurs ont tous contribué à créer une économie moins performante, marquée

par un degré plus élevé de recherche de rentes et des inégalités plus fortes.

Il nous faut entièrement réécrire les règles de l'économie. Nous avons besoin, par exemple, de politiques monétaires davantage axées sur le plein emploi de tous les groupes et pas seulement sur l'inflation, de lois sur la faillite plus équilibrées, remplaçant celles qui sont devenues favorables aux créanciers et n'ont pas assez responsabilisé les banquiers qui pratiquaient des prêts prédateurs, et de lois sur la gouvernance des entreprises qui reconnaissent l'importance de toutes les parties prenantes et pas seulement celle des actionnaires. Les règles gouvernant la mondialisation ne doivent pas se borner à servir les intérêts des entreprises ; il faut protéger les travailleurs et l'environnement. Le droit du travail doit mieux protéger les travailleurs et laisser plus de place à l'action collective.

Mais toutes ces évolutions ne créeront pas, au moins à court terme, l'égalité et la solidarité dont nous avons besoin. Nous devons améliorer non seulement la distribution des revenus marchands, mais aussi la manière dont nous redistribuons. Paradoxalement, des pays qui présentent les plus fortes inégalités en termes de revenus marchands, comme les États-Unis, ont en fait des systèmes d'imposition régressifs qui font payer à ceux qui gagnent le plus une part plus faible de leurs revenus en impôts qu'aux travailleurs qui se situent plus bas dans l'échelle.

Au cours des dix dernières années, le FMI a reconnu l'importance de l'égalité en promouvant de bonnes performances économiques (comprenant la croissance et la stabilité). Livrés à eux-mêmes, les marchés ne prêtent aucune attention aux conséquences plus générales des décisions décentralisées conduisant à des emprunts excessifs en devises ou à des inégalités excessives. Sous le règne du néolibéralisme, on n'a prêté aucune attention à la manière dont les politiques publiques (comme la libéralisation des marchés financiers et des capitaux) ont contribué à l'augmentation de la volatilité et des inégalités, ni à la manière dont d'autres changements des politiques publiques — comme l'abandon des régimes de retraite à prestations définies au profit des régimes à cotisations définies ou le remplacement des systèmes de retraite publics par des régimes privés — ont produit une plus grande insécurité individuelle, ainsi qu'une plus forte volatilité macroéconomique, en affaiblissant les stabilisateurs automatiques de l'économie.

Les règles façonnent aujourd'hui de nombreux aspects des ripostes nationales à la COVID-19. Dans certains pays, les règles ont encouragé le court-termisme

Si la pandémie a révélé le profond fossé entre les pays du monde, il est probable qu'elle accentue elle-même les disparités.

et les inégalités, deux caractéristiques des sociétés qui n'ont pas bien géré la COVID-19. Ces pays étaient insuffisamment préparés à la pandémie ; ils ont bâti des chaînes d'approvisionnement mondiales qui n'étaient pas assez résilientes. Lorsque la COVID-19 a frappé, par exemple, les entreprises américaines n'ont même pas pu fournir des quantités suffisantes de produits simples comme des masques et des gants, a fortiori de produits plus complexes comme des tests et des respirateurs.

Dimensions internationales

La COVID-19 a mis au jour et creusé les inégalités entre les pays et à l'intérieur des pays. Dans les pays les moins avancés, les habitants sont en moins bonne santé, les systèmes de santé sont moins préparés à gérer la pandémie et les individus vivent dans des conditions qui les rendent plus vulnérables à la contagion, et ces pays n'ont tout simplement pas les ressources qu'ont les pays avancés pour agir face aux répercussions économiques.

La pandémie ne disparaîtra pas tant qu'elle ne sera pas maîtrisée partout, et la récession économique ne sera pas domptée tant qu'il n'y aura pas de reprise mondiale robuste. C'est pourquoi les pays développés ont intérêt — et c'est aussi une préoccupation humanitaire — à fournir l'assistance dont les pays en développement et les pays émergents ont besoin. Sans cela, la pandémie mondiale persistera plus longtemps qu'elle ne le ferait autrement, les inégalités mondiales s'accroîtront et on assistera à une divergence mondiale.

Bien que le Groupe des Vingt ait annoncé qu'il emploierait tous les instruments disponibles pour apporter ce type de soutien, l'aide a été jusqu'ici insuffisante. Un instrument en particulier, qui avait été utilisé en 2009 et qui est aisément disponible, n'a pas été employé : une émission de 500 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux (DTS). Jusqu'à présent, il n'a pas été possible de surmonter les réticences des États-Unis ou de l'Inde. La fourniture de DTS serait extrêmement utile aux pays en développement et aux pays émergents — à un coût nul ou modique pour les contribuables des pays développés. Ce serait encore mieux si ces pays versaient leurs DTS à un fonds à utiliser par les pays en développement pour couvrir les besoins générés par la pandémie.

Les règles du jeu ont ainsi des incidences non seulement sur les performances économiques et les inégalités internes aux pays, mais aussi entre les pays, et, en la matière, les règles et les normes gouvernant la mondialisation sont essentielles. Certains pays semblent attachés au « nationalisme du vaccin » ; d'autres, comme le Costa Rica, font ce qu'ils peuvent pour que toutes les connaissances utiles à la gestion de la COVID-19 soient mises au service du monde entier, de la même manière que le vaccin de la grippe est actualisé chaque année.

La pandémie provoquera sans doute des crises de la dette en série. Conséquence des taux d'intérêt bas combinés au fait que les marchés financiers des pays avancés fourguent des prêts et des emprunts extravagants aux pays émergents et aux pays en développement, plusieurs pays ont aujourd'hui une dette supérieure à celle dont ils peuvent assurer le service, compte tenu de l'ampleur de la récession induite par la pandémie. Les créanciers internationaux, en particulier les créanciers privés, devraient savoir maintenant qu'on ne peut tondre un œuf. Il y aura une restructuration de la dette. La seule question est de savoir si elle sera ordonnée ou désordonnée.

Si la pandémie a révélé le profond fossé entre les pays du monde, il est probable qu'elle accentue elle-même les disparités et laisse des cicatrices durables, à moins d'une plus grande démonstration de solidarité mondiale et nationale. Les institutions internationales, comme le FMI, ont montré la voie à suivre à l'échelle mondiale, et ont agi de manière exemplaire. Dans certains pays aussi, les dirigeants ont pris des initiatives qui leur ont permis de gérer la pandémie et ses conséquences économiques (y compris les inégalités qui auraient augmenté sinon). Mais si éclatant qu'ait été le succès de certains pays, les échecs ailleurs sont tout aussi retentissants. Et les gouvernements qui n'ont pas réussi en interne ont freiné la riposte mondiale indispensable. On peut espérer qu'on changera de cap lorsque la disparité des résultats apparaîtra plus clairement. La pandémie va sans doute nous accompagner pendant quelque temps et ses conséquences économiques pour bien plus longtemps encore. Il n'est pas trop tard pour changer de cap. **FD**

JOSEPH STIGLITZ est professeur à l'Université Columbia et lauréat du prix Nobel d'économie.