

Après le confinement, une reprise sur la ligne de crête

by Laurence Boone, Cheffe économiste de l'OCDE

La pandémie de COVID-19 a bouleversé de façon extraordinaire la vie des citoyens partout dans le monde, menaçant leur santé, désorganisant l'activité économique et mettant à mal le bien-être et l'emploi. Depuis la dernière mise à jour de nos Perspectives économiques, au début de mars, la multiplication des foyers de contamination s'est muée en une pandémie planétaire, se répandant trop rapidement à travers le globe pour que la plupart des systèmes de santé puissent y faire face sans de nécessaires ajustements. Pour réduire la diffusion du virus et se donner le temps de renforcer les systèmes de santé, les gouvernements ont mis à l'arrêt de larges pans de l'activité économique. À l'heure où nous écrivons, la pandémie a amorcé un recul dans de nombreux pays, et l'activité a entamé son redémarrage. Les conséquences sanitaires, sociales et économiques de la pandémie auraient pu être considérablement plus graves sans le dévouement des professionnels de la santé et d'autres travailleurs essentiels qui ont continué de servir le public, au péril de leur propre santé.

Les gouvernements et les banques centrales ont adopté des mesures de grande ampleur destinées à protéger les individus et les entreprises des conséquences de l'arrêt brutal de l'activité. Dans tous les pays de l'OCDE, l'activité économique a subi un choc sans précédent en temps de paix, dévissant dans des proportions comprises entre 20 et 30 %. Les frontières ont été fermées et les échanges se sont effondrés. Les gouvernements ont, simultanément et très rapidement, pris des mesures de soutien innovantes et de grande ampleur pour atténuer le choc, subventionnant une large partie des salaires et des entreprises. Les filets de protection sociale et

financière ont été renforcés à une vitesse record. Alors que les tensions financières s'accumulaient, les banques centrales ont agi rapidement et vigoureusement et déployé tout un arsenal de mesures conventionnelles et non conventionnelles allant bien au-delà des leviers qui avaient été mobilisés pendant la crise financière mondiale, empêchant ainsi la crise sanitaire et économique de déboucher en plus sur une crise financière.

Tant qu'aucun vaccin ou traitement ne sera largement accessible, les responsables politiques et décideurs économiques vont, partout dans le monde, continuer d'avancer sur une corde raide. Les mesures de distanciation physique et les opérations de dépistage, suivi, traçage et isolement (DSTI) seront les principaux instruments de lutte contre la diffusion du virus. Les actions de DSTI sont indispensables à la reprise des activités économiques et sociales. Cependant, dans les secteurs affectés par la fermeture des frontières et dans ceux où la distanciation physique est difficile à assurer, comme le tourisme, les voyages, les loisirs, la restauration et l'hôtellerie, l'activité ne reprendra pas comme avant. Les mesures de DSTI pourraient même ne pas suffire à empêcher une reprise de circulation accentuée de l'épidémie.

Dans ce contexte d'incertitude extraordinaire, ces Perspectives économiques présentent deux scénarios possibles : l'un qui voit la pandémie continuer de refluer et rester sous contrôle, et l'autre qui voit survenir une deuxième vague de contagion rapide vers la fin 2020. Ces scénarios ne sont en aucun cas exhaustifs, mais ils permettent de mieux appréhender le champ des évolutions possibles et d'affûter les instruments de l'action publique dans un contexte aussi hasardeux. Dans ces deux scénarios, l'activité économique ne va pas, et ne pourra pas, revenir à un niveau normal. D'ici la fin de 2021, la perte de revenu excédera celles des récessions des 100 dernières années, exception faite des périodes de

guerre, avec des conséquences profondes et durables, pour les personnes, pour les entreprises et pour les gouvernements.

La pandémie a accéléré le passage d'une ère de « grande intégration » à une ère de « grande fragmentation ». De nouvelles restrictions aux échanges et à l'investissement se sont multipliées. De nombreuses frontières sont fermées entre et au sein de grandes régions du monde et vont probablement le rester, du moins en partie, aussi longtemps que la pandémie sera menaçante dans certaines régions. Les performances économiques diffèrent, en fonction du moment où les pays ont été frappés par l'épidémie et de l'ampleur du choc, de la préparation de leurs systèmes de santé, de leur spécialisation sectorielle et de leur capacité budgétaire à y faire face. Les économies de marché émergentes ont été elles aussi secouées par la crise. Les prix des matières premières se sont effondrés. L'ampleur des sorties de capitaux, la chute des transferts financiers des expatriés, des systèmes de santé parfois moins robustes et un grand nombre de travailleurs dans le secteur informel sont autant de facteurs qui ont mis à mal la résilience de leurs systèmes de santé, de leurs économies et de leurs sociétés. Partout, le confinement a aussi exacerbé les inégalités entre les travailleurs, entre ceux, généralement très qualifiés, qui avaient la possibilité de télétravailler et les moins qualifiés et les jeunes, qui sont souvent en première ligne, qui n'ont pas pu continuer de travailler ou bien qui ont perdu leur emploi, cette disparité étant encore accentuée par les différences d'accès à la protection sociale. Dans certains pays, la dette privée atteint des niveaux dangereusement élevés et les risques de défaillances et de faillites d'entreprises sont très préoccupants.

Des politiques hors du commun seront nécessaires pour avancer sur une ligne de crête en direction de la reprise. Même si la croissance se redresse dans certains secteurs, globalement, l'activité demeurera atone pendant quelque temps. Les pouvoirs

publics peuvent offrir aux citoyens et aux entreprises les filets de protection qui vont leur permettre de survivre, mais ils ne peuvent pas subventionner sur longue période, l'activité, l'emploi et les salaires dans le secteur privé. Le capital et les travailleurs des secteurs et entreprises qui vont rester durablement pénalisés ou ne se remettront pas de cette crise vont devoir se réorienter vers les secteurs en expansion. De telles transitions sont difficiles, et il est rare qu'elles soient suffisamment rapides pour empêcher une augmentation du nombre des faillites d'entreprises et des périodes de chômage prolongées. Les gouvernements devront donc adapter leur soutien et accompagner la transition, en mettant en place des procédures rapides de restructuration des entreprises, sans stigmatiser les entrepreneurs, en prévoyant des aides au revenu pour les travailleurs entre deux emplois, en organisant la formation des personnes sans emploi ou en transition vers un nouvel emploi, et en offrant une protection sociale aux plus vulnérables. Nous avons déjà appelé à une hausse de l'investissement public dans les technologies numériques et vertes pour promouvoir une croissance durable à long terme et stimuler la demande à court terme. C'est encore plus urgent aujourd'hui, alors que nos économies ont été aussi durement frappées.

Les politiques de reprise mises en œuvre aujourd'hui façonneront les perspectives économiques et sociales pour la décennie à venir. Des politiques monétaires ultra-accommodantes et une hausse de la dette publique sont nécessaires et seront comprises aussi longtemps que l'activité économique et l'inflation resteront anémiques, et que le chômage sera élevé. Mais les dépenses financées par l'emprunt devront être mieux ciblées, particulièrement pour mieux soutenir les plus vulnérables et les investissements nécessaires pour assurer la transition vers une économie plus robuste. Le soutien public doit être transparent, et équitable. L'aide publique fournie aux entreprises doit s'accompagner de règles transparentes, notamment les porteurs

d'obligations et actionnaires privés devraient enregistrer des pertes lorsque l'État intervient, de façon à que prises de risques et rémunérations aillent de pair. Le soutien public actuellement apporté aux travailleurs et aux entreprises devrait par ailleurs s'accompagner d'un plus grand dialogue entre les employeurs et les salariés, ouvrant la voie à un renforcement de la cohésion sociale et, en dernier ressort, à une reprise plus forte et plus durable.

La vigueur de la reprise dépend crucialement du niveau de confiance. Il faut renforcer la confiance au niveau national comme au plan international. Le taux d'épargne des ménages a grimpé dans la plupart des pays de l'OCDE, l'incertitude et la crainte de hausse du chômage freinant la consommation. Les perturbations commerciales et les menaces qu'elles font peser sur les chaînes d'approvisionnement empêchent également la réduction des incertitudes nécessaire au redémarrage de l'investissement. La coopération internationale pour la recherche d'un traitement et un vaccin contre le COVID-19 et une reprise plus large du dialogue multilatéral sont indispensables pour réduire l'incertitude et relancer la dynamique de l'économie. La communauté internationale devrait assurer que lorsqu'un vaccin ou un traitement sera découvert, il puisse être distribué rapidement dans le monde entier. Sinon la menace restera. De la même façon, la reprise d'un dialogue constructif sur les échanges donnerait un coup de pouce à la confiance des entreprises et raviverait l'investissement.

Les gouvernements doivent saisir cette occasion pour inventer une économie plus juste et plus durable, en améliorant la concurrence et la réglementation, et en modernisant la fiscalité, les dépenses publiques et la protection sociale. La prospérité naît du dialogue et de la coopération. Cela est vrai au plan national comme au niveau mondial.