

De la crise financière globale à celle du COVID19 :

Pour apprendre à limiter les enchaînements.

Pascal Petit¹

En l'espace d'une décennie ou presque nous venons de vivre deux crises globales, l'une financière, l'autre sanitaire. Globales par leur ampleur et leur capacité à toucher rapidement tous les pays ou presque. Si ces crises peuvent apparaître presque sans lien direct, leur caractère global semble avoir des implications sur les sorties de crise, constituant les matrices de nouvelles crises globales. En d'autres termes, la façon dont la crise financière globale de 2008 a été contenue, a joué très directement un rôle dans la genèse de la crise sanitaire globale de 2020. De même le traitement de la crise sanitaire risque fort de créer les conditions à court moyen terme d'une nouvelle crise globale financière, sanitaire ou environnementale.

On commencera tout d'abord (&1) par revenir rapidement sur les conditions de la crise financière globale et de son traitement. On cherchera ensuite (&2) à voir comment les conditions de l'après 2008 ont directement contribué à accroître la vulnérabilité des pays aux risques pandémiques. Enfin on évaluera (&3) les risques que les divers scénarios de l'après 2020 présentent de créer les conditions de nouvelles crises globales. Les conclusions de cette note (&4) devraient aider à définir de nouvelles normes de sortie de crise globale en vue de réduire autant que possible leur occurrence et leur ampleur.

1 La crise financière globale de 2008.

Cette crise nous donne un exemple de crise globale endogène, c'est à dire d'une crise résultant d'une série de comportements « réguliers »

¹ DR CNRS émérite Centre d'Economie de Paris Nord Université de Sorbonne Paris Nord

dont l'accumulation rend le système concerné instable. L'économiste Hyman Minsky² a bien défini le processus de crise financière provoqué par la diffusion de comportements financiers dont entrepreneurs et banquiers apprécient mal le risque alors que leur multiplication fragilise le système financier provoquant son écroulement au bout d'un certain temps (instant qualifié de « Minsky moment » dans la littérature). Ce fût le cas en Septembre 2008 de la faillite de la banque américaine Lehman Brothers, rapidement suivie de celle de nombre d'établissements bancaires de par le monde (cf Tooze 2018 sur les causes et conséquences de cette crise). Pour limiter les dégâts et éviter un trop grand nombre de faillites les Etats durent intervenir, accordant prêts et subventions³, provoquant une hausse importante des montants des dettes publiques qui va mettre à l'ordre du jour des politiques d'austérité d'abord dans tous les nombreux pays directement impliqués par la globalisation financière, puis dans tous les autres pays touchés à leur tour par le ralentissement des échanges induit par la crise financière.

Pour remédier à la crise les Etats s'entendirent pour renforcer les règles et les contrôles de ces activités bancaires largement internationalisées⁴. Cette réglementation fût l'objet de discussions dans la décennie qui suivit, en particulier pour préciser la nature et la taille des établissements concernés⁵. Les activités de shadow banking, exclues de ce contrôle, virent leur importance relative croître tout au long de la décennie, maintenant la possibilité de crises financières locales⁶. D'où la nécessité d'une certaine vigilance. Mais

² Cf Alessandro Vercelli (2009) The Core of the Financial Instability Hypothesis in Light of the Subprime Crisis. Working paper N°579, Levy Economics Institute New York

³ Selon la Commission européenne, les aides d'Etat approuvées dans l'Union européenne pour le secteur financier ont atteint 4.100 milliards €, dont 2.000 ont été utilisés en 2008 et 2009. Le FMI chiffre à 1.000 milliards €, soit 8 % du PIB de l'Union européenne, les pertes subies par les banques européennes entre 2007 et 2010

⁴ Dans le cadre du G20 et du Conseil de Stabilité financière, une nouvelle norme bancaire fût mise en chantier, dite Bâle III, visant à ce que les fonds propres des grands établissements ne soient pas inférieurs à 15% de leurs engagements (doublant le précédent ratio), sous la surveillance d'observatoires du risque systémique aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Chine et dans l'Union européenne.

⁵ La remise en cause en 2018 par Trump du Dodd Franck Act (2010), pour qu'elle ne s'applique qu'au 12 plus grands établissements illustre l'acuité des discussions.

⁶ Risque accru par l'intervention des Big Tech dans le secteur financier.

surtout cette préoccupation de stabilité financière vint renforcer la volonté, à tous les niveaux, d'une gestion financière rigoureuse, en particulier dans le domaine de la gestion courante des services publics. On s'interrogera ci-après sur les incidences de ce « capitalisme financiarisé » sur les missions de services publics d'un Etat souverain.

2 Incidences sur les missions de l'Etat : le cas des services de santé.

Cette préoccupation de bonne gestion financière impacte toutes les missions qu'un Etat souverain est sensé remplir à l'égard de ses citoyens. Les questions de défense, de sécurité intérieure, de santé, d'éducation, de protection contre les dérèglements de l'environnement font partie de ces missions. Il existe plusieurs façons de les remplir, en particulier en les articulant de façon complémentaire avec des activités marchandes ou domestiques. A l'ère d'un « capitalisme financiarisé », devenu hégémonique après la crise de 2008, c'est l'option privilégiant les solutions marchandes qui fût privilégiée. Cette articulation, si elle ne s'appuie pas sur une évaluation/appréciation des besoins, va conduire à accroître les vulnérabilités des pays. Le domaine de la santé semble montrer que partout s'est imposée une logique essentiellement financière. C'est ce que nous a appris l'incapacité de la plupart des pays développés à faire face à une rapide diffusion du Corona virus dans les premiers mois de 2020. D'une part nombre de systèmes de santé ne purent compter que sur un confinement plus ou moins sévère pour éviter de ne pouvoir soigner un afflux trop rapide de cas graves. D'autre part les équipements et médicaments qui auraient permis de contenir cette pandémie ont souvent fait défaut, parce que les stocks étaient insuffisants et l'approvisionnement dépendait de quelques pays, comme la Chine et l'Inde, confrontés à une forte demande mondiale. Chaque jour vint ensuite instruire les causes de ces blocages. Les systèmes de santé avaient pâti de politiques d'austérité renforcées par l'endettement des Etats suite à la crise de 2008. Tout un arsenal de mesures, entre tarifications à l'acte et partenariats publics privés, ont fait de plus en plus pression, imposant en France quelques 12

Milliards d'euros d'économie en 10 ans au budget des hôpitaux⁷. Les témoignages des personnels soignants sont éloquentes et éclairent de façon dramatique les mouvements de grève antérieurs à la crise. Même constat d'une logique financière prévalente pour ce qui est de la délocalisation des productions d'équipement, de tests et de médicaments. Dans une économie mondiale en croissance plus faible après 2008, nombre d'entreprises pour soutenir leur rentabilité et la valeur de leurs actions, ont délocalisé des productions vers des pays offrant des salaires moins élevés et des possibilités d'économie d'échelle. Là encore les témoignages abondent sur la façon dont certaines entreprises dynamiques ont su profiter des chaînes globales de valeur pour préserver leurs profits dans le contexte d'un ralentissement de l'économie mondiale après la crise de 2008 et d'une pression accrue sur les dépenses de santé. Peu ou prou le même scénario se retrouve dans la plupart des pays, alliant rationalisation accrue des choix budgétaires et restructuration des chaînes globales de valeur. Cette logique financière⁸ n'est pas confrontée à une analyse des besoins de moyen long terme, constatant le vieillissement des populations, les innovations technologiques et thérapeutiques, tous facteurs d'une croissance des coûts à assumer d'une façon ou d'une autre en fonction de la réalité du contrat social de chacun des Etats considérés. La question est donc politique et de fait n'est débattue comme telle qu'en fonction de l'état de la démocratie. La question de la sécurité face aux risques pandémiques eût du aussi être débattue car cette menace n'était pas inconnue, mais au contraire avait fait l'objet d'une reconnaissance internationale comme facteur de risque de crise globale, quelques années avant la crise financière de 2008. De fait la pandémie associée au COVID19 n'était pas la première. Certes l'OMS devait être l'institution internationale chargée de sonner l'alarme à la fois sur les risques de pandémie et sur les

⁷ Austérité planifiée à l'aide d'un objectif national de dépenses d'assurance maladie, ou ONDAM, fixé par la loi de financement de la sécurité sociale LFSS et inférieur de presque 2% à la dépense tendancielle (voir rapport d'information du Sénat N°40 (2019-2020).

⁸ Logique que des cabinets internationaux de consultants ont amplement contribué à diffuser de par le monde (cf Le Monde p14, 6 Juin 2020) .

capacités des systèmes de santé. Mais un retour en arrière sur les expériences de pandémies vécues au tournant du siècle conduit à penser que la prise de conscience du risque pandémique était devenue assez forte dans la plupart des pays. Alors que l'on croyait à la fin du 20^{ème} siècle que l'ère des grandes pandémies était close, le VIH/SIDA à travers le monde dans les années 80, puis le virus Ebola en Afrique dans les années 90 et enfin le virus SRAS en Asie en 2003, ont fini par inquiéter les Etats-Majors, les institutions internationales et les populations, conduisant à la création d'un ensemble d'institutions, d'accords internationaux et de protocoles au milieu de la première décennie du 21^{ème} siècle. Les pays de l'OTAN créent ainsi en 1998 l'EADRCC (Euro Atlantic Disaster Relief Coordination Centre). L'OMS adopte en 2005 un règlement sanitaire international, signé par la plupart des pays. L'Union Européenne installe en 2005 une agence l' ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control). Dans ce concert la France fait même passer en 2007 une loi sur « la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur » avec un établissement public pour son application. On débat même d'inscrire le principe de précaution dans la constitution ! Rien ne subsistera de cette prise de conscience dans le train des mesures uniquement portées par la volonté de rationalisation économique des dépenses de santé. On constatera même que la sécurité sociale a financé son déficit chronique en faisant un recours coûteux aux marchés financiers ⁹. Une question subsidiaire est celle de savoir à quel point les populations sont engagées dans les accords internationaux comme ceux évoqués ci-dessus. Il est à craindre que ces accords au niveau des Etats restent quelque peu externes au regard des compromis sociaux au cœur de la vie politique des nations considérées. Cette « dualité » a été, à juste titre, fortement soulignée à propos des

⁹ *Ana Carolina Cordilha (2020) PROTECTING PEOPLE OR FINANCE? ON THE NEED TO FREE SOCIAL POLICIES FROM FINANCIAL MARKETS DURING AND AFTER CRISES* Policy Brief EPOG Paris ; voir aussi *Lena Lavinas (2007) The Take over of Social Policy by Financialization : the Brazilian Paradox*. Palgrave Mc Millan.

actions de l'Union Européenne. Ces questions européennes faute de faire suffisamment partie des débats politiques internes, se retrouvent finalement externalisés. Cette critique que développent Aglietta et Leron dans leur ouvrage *La double démocratie* (2017) à propos de l'Union Européenne s'applique en l'occurrence pour expliquer la faible mobilisation des instances démocratiques nationales pour veiller à la mise en œuvre effective des projets internationaux en matière de sécurité sanitaire. Les rapports internes à l'OMS, quelques dix ans après le règlement sanitaire international de 2005, confirment cette hypothèse¹⁰.... Cette remarque au sujet des accords sur les missions de l'OMS conduit à se poser aussi la question de la position d'autres accords d'importance majeure conclus au milieu de la décennie, à savoir l'accord de Paris de 2015 à l'issue de la réunion COP21 sur les changements climatiques, où 174 pays et l'Union Européenne s'engagent à prendre des mesures pour réduire d'un certain montant les émissions de CO2, montants devant être contrôlés et augmentés à intervalles réguliers. Cinq ans après qu'en est-il ? et surtout comment la crise sanitaire est-elle susceptible d'affecter ces engagements, les rendant obsolètes ou au contraire plus effectifs et mobilisateurs.

3 Sur les sorties de la crise sanitaire

La soudaineté de la crise sanitaire à l'échelle du globe avec son impact majeur sur toutes les économies du monde, d'abord par les mesures de confinement prises partout mais aussi par les volontés de transformer les chaînes globales de production pour permettre aux Etats de rester souverains en matière de santé de leur population ont montré d'emblée que cette nouvelle crise pouvait impacter nos économies de façon encore plus marquée qu'en 2008, évoquant , pour les pays qui l'avaient connu, la grande dépression des années

¹⁰ Voir le rapport de l'OMS de 2016 sur l'application du règlement sanitaire de 2005 : https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_21-fr.pdf. Le fait que 80% du budget de l'OMS soit laissé à la charge de fonds privés contribue aussi à cette externalisation.

30. Le premier trimestre de l'année 2020 nous redonnait ainsi l'exemple d'un « moment Minsky », où tout s'effondre dans un univers qui semblait parfaitement normal. L'expérience de 2008 conduit rapidement à s'interroger sur les conditions dans lesquelles va s'effectuer la sortie d'une crise aussi forte et globale. La logique « financière », jusqu'alors prédominante, semble largement remise en question au vu des montants des soutiens apportés dans l'urgence à un grand nombre d'activités. Les conditions de la sortie vont-elles conduire à une reconduction de la prédominance de cette logique étroitement financière et à la reconstruction du monde d'avant ou vont-elles ouvrir des opportunités pour répondre aux principaux défis auxquels la planète est confrontée, tant sur le plan sanitaire que sur celui du climat ou de la justice sociale. C'est bien la question de mises en œuvre de nouvelles normes pour un développement soutenable (avec sa multi-dimensionnalité) qui se trouve en jeu. La question très politique qui est posée reste ouverte dans la plupart des pays où prédomine une économie de marché¹¹. Le statut *d'économie de marché* a, selon l'histoire et les ressources des pays, différentes bases, que l'on pourrait rechercher dans les variétés de contrat social qui fondent leur vie politique. Pour tout un nombre de pays, maintenant relativement développés ce contrat fût d'abord celui retenu à l'issue de la seconde guerre mondiale au fondement des Etats Providence, contrat qui s'exprima clairement en 1944 à la conférence de Philadelphie¹². Ces principes furent à la base de ce que l'on a appelé les Trente glorieuses...mais qui furent suivies de Trente piteuses au tournant des années 1980, quand une idéologie néolibérale contribua fortement à réduire cette logique « fordiste », au profit, in fine, d'un capitalisme financiarisé, comme celui évoqué dans la décennie qui suivit la crise financière globale. ...sans que ce capitalisme financiarisé n'acquiert une réelle légitimité. Les compromis sociaux des divers Etats contemporains sont donc très

¹¹ La question n'est pas simplement théorique, c'est une distinction de statut importante au sein de l'OMC, entre pays développés et pays en développement, auxquels la Chine entend continuer à être associée.

¹² Conférence organisée pour le nouveau démarrage du BIT, qui rassembla x pays et donna lieu à une déclaration finale en 17 articles exprimant clairement les droits du travail salarié dans un monde que la politique des Etats avait pour mission de faire advenir.

différents selon les conditions historiques de leur développement. Pour les pays en voie de développement (dits du tiers monde dans les décennies d'après guerre) la voie est encore plus complexe, partant d'une intégration à l'économie mondiale souvent marquée par un passé colonial et toujours dans un cadre d'échanges inégaux¹³, puis contraint d'opter dans les années 1980 pour un modèle libéral, par un consensus de grandes puissances (justement désigné comme le consensus de Washington) dont les grands principes libéraux, condamnant les interventions publiques dans les affaires économiques, furent remis en cause au tournant des années 1990 par les contre exemples donnés par le développement de nombre de pays asiatiques où l'Etat conservait un rôle moteur. Cela étant la mondialisation des activités financières conduisit en 1997 à une crise financière dans ces mêmes pays, crise que l'on retrouvera au tournant du 21ème siècle dans les pays développés comme conséquences de spéculations sur les valeurs boursières des entreprises se développant essentiellement sur internet (la dot.com crisis). C'est aussi à ce tournant du siècle que l'on redécouvrit la diversité des capitalismes (cf Hall et Soskice (2001)¹⁴, et Amable (2005)¹⁵, illustrant la variété des compromis sociaux. Les éventuelles opportunités que peut ouvrir la crise COVID19 sont donc potentiellement assez différentes. On peut néanmoins partir d'une même interrogation sur les fondements d'une pleine citoyenneté dans les divers pays considérés. Dans les compromis à la base des Etats Providence, le rapport salarial jouait un rôle essentiel dans la constitution de cette citoyenneté. La diffusion de l'idéologie néo libérale a fractionné cette base de reconnaissance en favorisant un renouveau des inégalités. L'acquisition de richesses (au sens marchand du terme) devient le moteur de statuts de citoyens privilégiés. Cette division peut constituer en cas de crise économique

¹³ Pour reprendre les termes de l'ouvrage de Samir Amin (1988) *L'échange inégal et la loi de la valeur*. Economica. Paris

¹⁴ Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage.

¹⁵ Les cinq capitalismes: diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation

forte la base de violentes crises sociales. Dans de telles situations de chocs, la tentation sera forte de tout faire pour revenir à une situation compatible avec le contrat social passé. Cela risque fort de privilégier les politiques d'un retour rapide aux activités, conservant un même rapport entre activités marchandes, non marchandes publiques et domestiques. Cette urgence conduirait sans doute à négliger les divers risques, en particulier pandémiques et climatiques, que les Etats devraient avoir pour mission de réduire. On retrouverait la même situation d'aveuglement que celle vécue lors de la dernière décennie, avec un risque élevé de négliger la lutte contre la dégradation de notre environnement pour réduire un chômage trop important, menaçant la paix sociale. La crise sanitaire ouvre néanmoins la possibilité d'échapper à cette fuite en avant qui augmenterait largement les risques de dégradation de l'environnement. Revenir sur l'organisation des systèmes de santé peut être une voie novatrice, repensant l'articulation des activités entre sphères marchandes, non marchandes et domestiques. Ces systèmes s'adaptent ainsi plus facilement aux besoins et à leurs évolutions, prenant appui sur des associations, sur des aides/soutiens familiaux. La question concerne d'ailleurs nombre de services publics de l'éducation aux transports comme en témoignent de nombreux mouvements sociaux (dont celui des gilets jaunes en France). Cette défiance croissante à l'égard de services publics invite, à les réinventer, à rendre leur organisation plus démocratique pour mieux répondre aux besoins des citoyens comme le soulignent Pierre Dardot et Christian Laval (2020)¹⁶. La question devient alors de savoir comment peut-on prendre cette orientation, si on veut éviter de laisser l'urgence de la crise nous mener à un dangereux retour à la période précédente. Il est utile de voir que certaines mesures, certaines nouvelles normes, peuvent nous permettre d'échapper à cette pesanteur qui nous ramènerait à la situation précédente ... en pire.

¹⁶ dans leur contribution à AOC Souveraineté d'Etat ou solidarité commune
<https://aoc.media/opinion/2020/04/20/souverainete-detat-ou-solidarite-commune/>

4 Quelles mesures, quelles normes pour créer une citoyenneté porteuse d'un monde soutenable ?

La liste des objectifs de développement durable, établie à partir des acquis de la COP21, nous donne un cap général pour qu'actions individuelles et collectives concourent à la construction d'un monde durable. Elle présente une certaine complexité ou abstraction dans la mesure où l'univers dans lequel on peut contribuer à de tels objectifs reste souvent largement à construire ou que la perception que l'on peut en avoir dépend des conditions locales de chacun ou de notre connaissance plus ou moins approfondie des lieux et moyens de telles actions¹⁷. Pour reprendre langue avec les débats politiques qui contribuent à la vie des « compromis sociaux » prévalant dans nos sociétés, il faut savoir de quelles capacités chaque individu doit être doté pour prendre part aux actions collectives contribuant à la réalisation des objectifs de développement durable. Il lui faut disposer d'un certain temps, d'un certain revenu, avoir accès à certaines connaissances et jouir d'une relativement bonne santé. En d'autres termes il faut que la société lui permette d'avoir certaines latitudes dans la répartition de ses activités entre les trois sphères marchandes, non marchandes et domestiques précédemment évoquées. Des accès très ouverts, interactifs et multiples à des services d'éducation et de santé sont une condition sans doute nécessaire et qui pour le moins peuvent contribuer à définir les besoins auxquels ces systèmes devront répondre. Restent à préciser les questions de temps libres et de revenu. La réduction du temps de travail dans les activités marchandes comme non marchandes est une condition permissive importante. La question du revenu, centrale dans le contrat précédent, doit être satisfaite en combinant plusieurs types de mesure de façon à pallier aux critiques souvent

¹⁷ On retrouve la question que pose Bruno Latour dans son ouvrage *Où atterrir ? Comment s'orienter en politique*. 2017)

faites aux systèmes de revenu universel qui seraient source de discrimination , donc d'une citoyenneté de second rang qu'il faut précisément éviter. La gratuité de certains services ou produits, comme la création de monnaies locales permettraient à la fois d'avoir des systèmes de revenu universel non discriminants, qui de plus n'impliqueraient pas d'énormes bouleversements des flux financiers.

On cherche en fait à définir l'espace des droits et avantages reconnus à chaque citoyen pour lui permettre de contribuer aux actions collectives que représentent les 17 ODD.

Cette mise en parallèle d'un espace dual d'objectifs en termes de droits attachés à une pleine citoyenneté d'un côté et d'ODD collectifs de l'autre a l'avantage de s'inscrire dans les dimensions politiques des compromis sociaux nationaux. ...une condition nécessaire pour que les actions décidées au niveau des Etats n'épuisent pas leur dynamique rapidement au détour d'une nouvelle mise en question.