

Chapitre 3

Les conséquences économiques et sociales de la Covid-19

Martin Myant

Introduction

Ce chapitre analyse la crise économique et sociale causée par la pandémie de Covid-19 et ses implications pour l'Union européenne (UE) et ses États membres. Les premières réponses dans les pays de l'UE ont été pour la plupart similaires, consistant en des mesures pour arrêter la propagation du virus et ensuite pour atténuer les effets du confinement. Les conséquences économiques à plus long terme sont moins claires et dépendent en partie des décisions prises au niveau de l'UE. La crise de la Covid-19 peut en effet être considérée comme un test : l'UE pourra-t-elle prouver sa valeur en permettant aux États membres de surmonter la crise et de parvenir à la reprise économique en gardant une stabilité politique ? Répondre positivement à cette question reviendrait à traiter de manière satisfaisante les problèmes de dette publique, qui ont été si préjudiciables dans la crise consécutive à 2009, faire en sorte que les secteurs économiques clés puissent survivre et retrouver la prospérité, et maîtriser et réduire les divergences, tant anciennes que nouvelles, au sein de l'Union.

Afin de brosser le contexte permettant d'évaluer dans quelle mesure ces difficultés peuvent être surmontées de manière satisfaisante, le présent chapitre commence par exposer les réponses politiques apportées au sein des États membres, d'abord à la crise sanitaire (c'est-à-dire les mesures de confinement), puis aux conséquences économiques de ces mesures de confinement. La deuxième partie traite des effets de la crise sur les économies et de deux secteurs particulièrement importants pour montrer les différences entre les pays. La troisième section traite des conséquences sociales, en soulignant une différenciation encore plus importante entre les pays. La quatrième section aborde les réponses politiques au niveau de l'UE, y compris celles de la Banque centrale européenne (BCE). La dernière section soulève des questions ouvertes sur la mesure dans laquelle la réflexion sur les politiques économiques de l'UE pourrait être modifiée par la crise de la Covid-19.

1. Les premières mesures politiques

Lorsque la gravité de la menace que représente la Covid-19 pour la santé publique est devenue évidente au début et à la mi-mars 2020, les gouvernements européens ont imposé des mesures de confinement pour arrêter la propagation de la maladie en réduisant les activités sociales et économiques, à l'exception de celles jugées essentielles et de celles liées à la santé. Ces restrictions ont été, plus que le virus lui-même, la cause de la dépression économique la plus profonde connue depuis des décennies.

Les mesures prises en Europe, et même dans le monde entier, ont été similaires dans le temps et dans leur nature. Un indice de comparaison internationale entre 166 pays, préparé par la Blavatnik School of Government de l'Université d'Oxford (2020), utilise des indicateurs de politiques de confinement et de fermeture pour classer les pays entre zéro (le moins restrictif) et 100 (le plus restrictif). L'UE a obtenu une moyenne de 83 au 31 mars 2020, contre une moyenne mondiale de 79. La Suède constitue un cas exceptionnel en Europe, avec un score de 46, tandis que l'Italie a obtenu un score de 85, le deuxième plus élevé de tous les pays du monde à ce moment-là. Parmi les caractéristiques communes des mesures prises, citons la fermeture partielle des frontières, les restrictions des voyages internationaux, l'interdiction de tous les rassemblements sauf les plus petits (ce qui a entraîné la suspension des événements sportifs et culturels), la fermeture de nombreuses activités commerciales, éducatives et touristiques, et l'encouragement des employeurs des secteurs public et privé à permettre le travail à domicile lorsque c'était possible. Les activités jugées essentielles, y compris évidemment les soins de santé et l'aide sociale, n'ont pas été restreintes, tandis que les secteurs de l'énergie, de la production et de la vente alimentaires et, au moins, certaines parties des transports publics ont été autorisés à poursuivre. Une grande partie de l'industrie manufacturière a été arrêtée et le secteur de la construction a cessé son activité dans certains pays.

Ces mesures de confinement, visant à prévenir une catastrophe sanitaire, menaçaient à leur tour de provoquer une catastrophe économique et sociale. Les gouvernements des États membres ont pris une série de mesures impensables jusqu'en mars et début avril 2020, en suivant les conseils d'agences internationales, notamment du Fonds monétaire international (FMI), ainsi que de nombreux économistes éminents, comme l'indique le titre d'un recueil de contributions intitulé « Mitigating the COVID economic crisis : act fast and do whatever it takes » (Baldwin et di Mauro 2020). Il s'agissait d'une adaptation évidente de la célèbre phrase de Mario Draghi en 2012 et de sa détermination à ne pas laisser la crise de la dette souveraine de l'époque conduire à la fin de la zone euro. Il s'agissait de « faire tout ce qui est nécessaire », sans se soucier du coût financier, pour assurer le fonctionnement des systèmes de santé et, dans la mesure du possible, pour éviter que les entreprises ne perdent des employés de valeur ou même ne tombent en faillite, afin qu'elles puissent retrouver leur pleine activité une fois la crise des soins de santé résolue. Les déficits budgétaires et l'augmentation des niveaux d'endettement qui en résulte devront être traités ultérieurement.

Ces premières mesures d'urgence étaient similaires dans toute l'UE, comme le montre un autre indice, consacré aux réponses politiques, produit par la Blavatnik School of Government (2020). Cet indice n'est qu'un guide approximatif, qui rend compte de ce que les gouvernements annoncent et pas nécessairement de ce qu'ils font ou de la durée de maintien des mesures. Rapportées et régulièrement mises à jour par le FMI, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound 2020a), les mesures spécifiques présentent des variations substantielles dans leurs détails et donc dans leurs impacts probables. Il n'est pas possible d'établir des coûts précis ni de faire des comparaisons exactes entre les pays, car la nature des informations diffère d'un pays à l'autre. Les dépenses dépendront en fin de compte de l'utilisation, de la

durée de l'urgence économique et de la mesure dans laquelle les instruments annoncés sont pleinement mis en œuvre.

Les mesures clés comprennent généralement des aides publiques aux entreprises pour maintenir les travailleurs salariés en activité ainsi qu'aux travailleurs indépendants, des prêts et des garanties de crédit aux entreprises et un allègement de diverses obligations fiscales et d'assurance nationale, avec une tendance à réduire celles liées à l'emploi. Plusieurs pays ont suspendu certaines obligations fiscales et cotisations sociales et n'ont pas cherché à récupérer les arriérés d'impôts. De telles mesures risquaient évidemment d'aider autant des entreprises sans avenir que celles ayant de bonnes perspectives potentielles, mais la rapidité du ciblage importait plus que sa précision. Une aide a parfois été accordée à des secteurs spécifiques, tels que les compagnies aériennes, suite au lobbying qu'ils ont entrepris. La population a été aidée par l'allègement de certaines obligations de paiement, telles que les crédits hypothécaires, et dans certains cas par des prestations sociales supplémentaires, la protection des locataires contre l'expulsion et l'assurance de la fourniture continue de services essentiels — tels que l'électricité — pour les personnes qui n'étaient pas en mesure de payer les factures. Dans certains cas, les droits aux indemnités de maladie ont été étendus pour aider les personnes qui devaient s'isoler (Eurofound 2020a).

2. Les premières conséquences économiques

Il existait un espoir partagé que la Covid-19 conduise à une dépression économique en forme de V — soit à une chute brutale et rapide de l'activité économique suivie d'une reprise rapide lorsque le virus serait maîtrisé. Même s'il s'agissait d'une possibilité pour certains pays et secteurs, la perspective d'une reprise complète était toujours menacée par la possibilité de nouvelles épidémies de Covid-19 et par l'imprévisibilité des évolutions dans d'autres pays. Plus la crise durait, plus difficile s'annonçait la reprise du fait du risque de faillites d'entreprises, de non-remboursement des dettes envers les banques (menaçant de provoquer une crise dans le secteur financier) et de la hausse du chômage (réduisant les revenus et la demande). Des changements plus durables pourraient également se produire dans le comportement des consommateurs, par exemple si les gens s'habituent à moins voyager et à acheter davantage en ligne. La question de la dette publique et de la réaction des gouvernements à celle-ci pourrait également devenir plus pressante. Il est difficile d'estimer les conséquences des premières mesures Covid-19 sur l'économie européenne même si c'est essentiel pour apporter des réponses politiques pertinentes.

Les prévisions de printemps de la Commission européenne pour 2020 (Commission européenne 2020c), utilisant les données disponibles le 23 avril 2020, ont pris comme base les hypothèses plausibles les plus optimistes sur les effets de la Covid-19 : une levée des mesures de confinement après le deuxième trimestre de 2020 sans « deuxième vague » majeure et l'adoption de politiques qui empêcheraient des dégâts importants aux économies. Dans ce scénario optimiste, une forte reprise au troisième trimestre 2020, même si elle s'accompagne de réductions permanentes des dépenses de consommation et des taux d'investissement, ramènerait presque le PIB de 2021 à son niveau de 2019.

Au total, le PIB chuterait de 7,4 % (7,7 % pour la zone euro) en 2020, puis croîtrait de 6,1 % en 2021.

Le document reconnaissait que «les risques pesant sur les prévisions sont extraordinairement importants et concentrés à la baisse» (*ibid.* : 6), de sorte qu'une reprise en forme de V, qui correspond à peu près à ce que les prévisions semblaient supposer, «serait extraordinaire» (*ibid.* : 17). Les chiffres présentés, qui étaient assez similaires à ceux publiés par le FMI (2020) et la BCE (2020) au même moment, peuvent être considérés comme une base de référence optimiste. L'OCDE (2020) était moins optimiste, prédisant une baisse de 9 % du PIB de la zone euro et une dépression plus profonde, suite à une deuxième vague de Covid-19, tout aussi probable.

Les premiers résultats pour 2020, et la présence continue de la pandémie au moment de la rédaction de ce chapitre (septembre 2020), confirment le caractère excessivement optimiste de ces prévisions. Les données préliminaires d'Eurostat, qui ne couvrent pas tous les pays, montrent qu'au deuxième trimestre le PIB a baissé de 14,1 % par rapport à l'année précédente (15 % pour la zone euro). Il y a eu partout un certain assouplissement des règles de confinement avant la fin du deuxième trimestre 2020. Le niveau mensuel le plus bas de l'activité économique sera donc légèrement inférieur au chiffre trimestriel. Le tableau 2 (qui comprend d'autres données examinées ci-dessous) présente les résultats pour tous les pays, les plus fortes baisses d'activité économique étant enregistrées en Espagne, en France et en Italie. Les baisses les plus faibles ont été enregistrées dans certains pays d'Europe du Nord et dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

Les différences entre les pays étaient importantes et devraient contribuer à la différenciation politique au sein de l'UE. Elles s'expliquent en partie par les variations dans la propagation du virus, par la rapidité et l'efficacité des mesures de confinement et par le succès des mesures de *testing, tracking et tracing*. Par exemple, le confinement relativement strict mis en place en France a été associé à une baisse de 64,8 % de l'activité dans la construction (avril 2020 par rapport à avril 2019), tandis que l'Allemagne a connu peu de changement et que la Finlande, le Danemark et la Roumanie ont même enregistré une croissance de respectivement 2,2 %, 12,0 % et 8,9 % (Eurostat sts_copr_m). Les résultats ont été moins différenciés à mesure que les confinements se sont atténués : la France n'a, par exemple, connu une baisse que de 12,0 % en juin 2020 par rapport au niveau de 2019. La réponse immédiate à l'urgence sanitaire peut en effet s'avérer moins importante pour provoquer des différences entre les pays que les structures économiques sous-jacentes et les choix politiques ultérieurs. C'est ce qu'illustrent deux types d'activités très différentes, le tourisme et la production automobile, tous deux durement touchés par les mesures d'austérité.

L'hypothèse selon laquelle le tourisme souffrirait énormément au cours des mois du pic estival de 2020, c'est-à-dire bien au-delà du deuxième trimestre, s'est reflétée dans les prévisions du printemps, selon lesquelles les plus fortes réductions du PIB auraient lieu en Grèce (-9,7 %), où l'impact direct de la Covid-19 était faible, puis en Italie (-9,5 %), en Espagne (-9,4 %) et en Croatie (-9,1 %). Les données d'Eurostat définissent le tourisme de manière assez large pour inclure l'hôtellerie, l'hébergement, les agences de voyage,

la location de véhicules et également le transport interurbain et international (Eurostat 2020), activités qui ne sont pas uniquement destinées aux touristes. En utilisant une définition plus étroite qui intègre uniquement l'Horeca (hôtellerie, restauration et cafés), le tableau 1, qui inclut les pays ayant les niveaux les plus élevés et les plus bas de ces activités, montre les grandes différences dans leur importance. Le groupe où ce secteur a l'importance la plus faible comprend à la fois des pays à revenu élevé mais peu de touristes et d'autres, notamment la Slovaquie et la Pologne, à revenu beaucoup plus faible, ce qui entraîne une baisse de la demande pour ce type d'activités de la part de la population nationale.

Les activités couvertes par le tableau 1 ont été contraintes de cesser dans certains pays, puis ont fait l'objet de restrictions permanentes en raison des règles de distanciation sociale. Une reprise en forme de V était en outre menacée par la fermeture éventuelle des nombreuses petites entreprises de ces secteurs. Certaines grandes entreprises liées au tourisme ont également été touchées, notamment les compagnies aériennes, mais elles disposent de ressources financières et d'un pouvoir de lobbying plus importants. La disparition du tourisme éliminerait quasiment l'activité économique de certaines régions au sein des pays, tout en ayant beaucoup moins d'impact dans d'autres (Commission européenne 2020d : 8).

Tableau 1 Part en pourcentage du secteur de l'Horeca dans l'emploi et la valeur ajoutée (2017)

	Emploi	Valeur ajoutée
Grèce	11,3	7,5
Chypre	11,0	13,7
Espagne	6,5	6,5
Italie	5,9	4,6
Croatie	5,8	8,0
EU-27	4,9	3,6
Danemark	4,6	2,3
Hongrie	3,1	2,1
Finlande	2,8	2,4
Slovaquie	2,4	1,4
Pologne	1,6	1,5

Source : calculé à partir d'Eurostat (sbs_na_sca_r2), (sbs_na_1a_se_r2).

Certaines parties du secteur manufacturier ont également été durement touchées par les mesures de confinement, notamment le secteur automobile, un secteur très important dans les pays qui, heureusement, ont des secteurs touristiques moins développés. Ce secteur représentait 1,7% de la valeur ajoutée de l'UE en 2017 (Eurostat sbs_na_sca_r2), les parts les plus importantes se trouvant en République tchèque (4,9%), Hongrie (4,3%), Slovaquie (4,1%), Allemagne (3,6%) et Roumanie (2,5%). Le chiffre le plus bas était de 0,02%, en Grèce. Dans tous ces pays, l'incidence de la Covid-19 était faible, et la baisse de la production était similaire pour tous les producteurs importants. La baisse entre avril 2019 et avril 2020 dans l'ensemble de l'UE a été de 83,4% (Eurostat

sts_inpr_m). Une reprise en forme de V semblait encore possible — les constructeurs automobiles les plus gros et les plus puissants ayant toutes les chances de survivre intacts — mais elle dépend d'une reprise complète de la demande, qui reste très incertaine. En juin 2020, la production était encore nettement inférieure aux niveaux de 2019.

Plus la dépression économique se prolonge, plus le fardeau sera élevé pour les budgets des États. Le coût final des mesures adoptées pendant la période de confinement ne peut être calculé avec précision car il dépend de la durée de leur maintien et de leur application effective. Selon les estimations du FMI¹, les stabilisateurs automatiques pourraient représenter l'équivalent de 2,5 % du PIB pour le Danemark et même de 4 à 5 % du PIB pour la Finlande. Le coût du relâchement de la pression pour le paiement des arriérés d'impôts et de sécurité sociale varie également beaucoup : il est estimé à plus de 3 % du PIB pour le Portugal et à plus de 5 % pour les Pays-Bas. Le coût total estimé des paiements discrétionnaires était presque partout équivalent à plus de 2 % du PIB et à 3,25 % pour l'ensemble de la zone euro (Commission européenne 2020c : 57). L'étendue des garanties de crédit était très variable ; elles représentent en moyenne 24 % du PIB dans la zone euro (Commission européenne 2020c : 57), mais avec un taux d'utilisation probablement beaucoup plus faible.

Les prévisions économiques de printemps de la Commission européenne pour 2020 tablaient sur un besoin de financement des administrations publiques de 7,5 % du PIB en 2020 et de 3,6 % en 2021, ce qui impliquait une augmentation de la dette nettement plus importante qu'en 2009 : plusieurs pays atteindront des niveaux d'endettement net supérieurs à 100 % du PIB. Ce point a déjà été dépassé en 2019 par la Grèce, l'Italie et le Portugal. Le point à partir duquel un niveau de dette publique devient un danger sérieux pour une économie n'est pas clairement déterminé, mais les niveaux anticipés — bien supérieurs aux 60 % du PIB autorisés par le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE — pourraient faire courir aux pays les plus touchés le risque d'une crise de la dette souveraine qui répéterait l'expérience de 2012. Des signes inquiétants ont été observés en ce sens à la mi-mars 2020 : le taux d'intérêt des obligations à dix ans de l'Italie est passé à trois points de pourcentage au-dessus de celui des obligations allemandes. L'écart s'est réduit à 1,6 point de pourcentage le 26 mars 2020, suite à l'action de la BCE (voir section 4.3). Néanmoins, la dette publique pourrait limiter la capacité des pays à faire face à la crise de la Covid-19 en limitant la possibilité d'effectuer des dépenses pour des mesures de santé essentielles, des mesures visant à maintenir des secteurs clés et pour tout programme de relance ultérieure.

Le tableau 2 montre le poids de la dette des États membres de l'UE parallèlement à la baisse du PIB et du PIB par habitant au deuxième trimestre 2020. Les données témoignent que tant les pays à revenu élevé que ceux à revenu faible subissent de fortes baisses. Cette première phase de la crise de la Covid-19 n'a donc pas accru les écarts existant en matière de PIB. Toutefois, les baisses du PIB ont été plus importantes dans plusieurs pays où les activités vulnérables sont fortement représentées, notamment celles liées au tourisme, et où la dette publique est élevée. En outre, les niveaux de dette de la Grèce, de l'Espagne et de l'Italie ont tous augmenté depuis 2012. Quelques

1. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-Covid-19>

pays ayant des niveaux d'endettement plus faibles semblaient également dans une bien meilleure position à d'autres égards, notamment les pays scandinaves à revenu élevé et plusieurs PECO à faible revenu. Cette situation crée un contexte propice à l'expression de points de vue différents quant à la politique européenne appropriée pour faire face à la crise. Ce potentiel de différenciation apparaît encore plus clairement dans le cadre d'une analyse des premières conséquences sociales de la crise.

Tableau 2 Indicateurs des premiers effets de la crise Covid-19 sur les États membres de l'UE

	Dettes publiques brutes, 2019, % du PIB	Baisse du PIB, 2 ^e trimestre 2020 par rapport au 2 ^e trimestre 2019	PIB par habitant, % de la moyenne de l'UE-27
Luxembourg	22,1	-7,8	328,6
Irlande	58,8	-3,7	232,3
Danemark	33,2	-8,1	171,3
Pays-Bas	48,6	-9,2	150,2
Suède	35,1	-7,8	148,3
Autriche	70,4	-12,9	144,4
Finlande	59,4	-6,3	140,1
Allemagne	59,8	-11,2	133,4
Belgique	98,6	-14,4	132,4
France	98,1	-19,0	115,6
UE-27	77,8	-13,9	100
Italie	134,8	-17,7	95,2
Malte	43,1	-15,2	85,2
Espagne	95,5	-22,1	85,0
Chypre	95,5	-11,9	80,1
Slovénie	66,1	-12,9	73,9
Estonie	8,4	-6,4	68,0
République tchèque	30,8	-10,9	67,5
Portugal	117,7	-16,3	66,4
Grèce	176,6	-15,3	56,3
Lituanie	36,3	-4,1	55,8
Slovaquie	48	-12,1	55,5
Lettonie	36,9	-8,6	51,2
Hongrie	66,3	-13,5	47,3
Pologne	46,0	-8,0	44,3
Croatie	73,2	-15,1	42,9
Roumanie	35,2	-10,5	37,0
Bulgarie	20,4	-8,5	27,9

Source : Eurostat (namq_10_gdp, sbs_na_sca2, tipsgo10, nama_10_pc).

3. Les premiers coûts sociaux des mesures Covid-19

Les premières données sur les conséquences sociales sont plus limitées que celles sur les effets économiques et indiquent de plus grandes difficultés dans les PECO à faible revenu. Ceux-ci ont créé des systèmes de protection sociale caractérisés par de faibles dépenses par rapport au PIB — dans le cas de la Roumanie, de la Bulgarie et des républiques baltes, un peu plus de la moitié du niveau moyen de l'UE — et des dépenses particulièrement faibles pour la protection du marché du travail, malgré des taux de chômage souvent élevés (Myant et Drahoukoupil 2015 : 290-293). Les conséquences sociales diffèrent également au sein des pays eux-mêmes. Malgré les mesures de maintien de l'emploi décrites ci-dessus, les travailleurs sous contrat atypique — indépendants, intérimaires et à temps partiel — bénéficient d'une protection moindre que les travailleurs sous contrat régulier et ne reçoivent par exemple aucune aide dans le cadre des programmes de chômage partiel dans les PECO (OCDE 2020 : 109). Le niveau d'emploi précaire était souvent élevé dans les secteurs les plus touchés par le confinement et atteignait plus de 60 % en Italie (OCDE 2020 : 104). Les employés des secteurs touristiques étaient particulièrement vulnérables : par exemple, en Grèce, 45 % des employés étaient en contrat à durée déterminée en 2017 et ne travaillaient souvent qu'une partie de l'année (Eurostat 2020).

Les régimes d'indemnisation du chômage partiel ont largement contribué à retarder la hausse du taux de chômage, qui s'élevait à 6,6 % dans l'UE-27 en avril 2020 (légèrement inférieur aux 6,8 % enregistrés un an plus tôt) et n'était encore que de 7,0 % à la fin juin, certains pays enregistrant même une baisse. Les données de l'Enquête sur les forces de travail (EFT) pour le deuxième trimestre 2020 montrent une baisse de l'emploi total de 2,7 % pour l'ensemble de l'UE, ce qui reste bien inférieur à la baisse de l'activité économique². Fin avril 2020, 42 millions de salariés étaient couverts par des demandes d'aide au titre du régime de chômage partiel, soit un quart de l'ensemble des salariés, la proportion variant d'un peu moins de 50 % en France et en Italie à 3,6 % en Bulgarie et 3,1 % en Pologne. Ces chiffres reflètent une tendance générale à la dégradation des prestations dans les pays à faible revenu (Müller et Schulten 2020). Les Pays-Bas, le Danemark et l'Irlande sont les seuls pays où les allocations couvrent 100 % du salaire, et ce uniquement pour des périodes limitées. Le niveau le plus bas était de 40 % du salaire national moyen en Pologne. Dans tous les pays, le régime était limité dans le temps, bien qu'il puisse être renouvelé et prolongé dans certains cas. Les régimes de chômage partiel permettent donc de réduire et de différer les coûts sociaux plutôt que de les éviter complètement. Ils n'empêchent pas les licenciements ou les fermetures d'entreprises pour lesquelles l'emploi ne constitue qu'une dépense parmi d'autres. Les salariés se trouvent donc dans une position de négociation plus faible qu'auparavant et, dans certains cas, ils ont subi des pressions manifestes pour accepter des réductions de salaire.

En comparant avril 2020 et avril 2019 (mais sans couvrir tous les pays et en excluant les véhicules automobiles, dont la demande pourrait demeurer réduite en raison de

2. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10545332/2-14082020-AP-EN.pdf/7f30c3cf-b2c9-98ad-3451-17fed0230b57>

la baisse des revenus), les données incomplètes sur le commerce de détail montrent une baisse moyenne de 18,0 % pour l'UE, qui recouvre une croissance de 0,3 % pour la Finlande et une légère baisse de 3,0 % pour le Danemark mais aussi des chutes de 30,8 % pour la France et de 31,4 % pour l'Italie (Eurostat sts_trtu_m). Ces différences reflètent en grande partie la rigueur des mesures de confinement et dans la plupart des pays, les dépenses se sont redressées au cours des mois suivants. La Bulgarie a été la plus touchée : les chiffres d'avril 2020 étaient inférieurs de 18,5 % et ceux de juin 2020 toujours inférieurs de 17,3 % à ceux de l'année précédente.

Cette différenciation visible dans les effets sociaux est conforme aux résultats préliminaires d'une enquête d'Eurofound (2020b), qui se base sur 85.000 réponses reçues au 30 avril 2020 en provenance de toute l'Europe. À cette date, 5 % des personnes interrogées avaient perdu leur emploi de manière permanente et 23 % étaient temporairement inactives — ce qui correspond à la proportion couverte par les régimes de chômage partiel —, tandis que 50 % avaient vu leur temps de travail diminuer, sans qu'on sache exactement de combien. Cela s'est traduit par de graves conséquences financières, en particulier dans les pays à faible revenu. En Bulgarie, 60 % des personnes interrogées ont déclaré que leur situation s'était détériorée par rapport aux trois mois précédents et plus de 60 % s'attendaient à ce qu'elle se détériore encore dans les trois mois à venir, pour une moyenne européenne de 38 %. En revanche, les effets étaient assez faibles dans plusieurs pays à revenu élevé, dont le Danemark, la Finlande et la Suède.

Des différences ont également été constatées au sein même des pays. Ce sont en particulier les travailleurs indépendants et les chômeurs qui se sont plaints de difficultés financières et d'une insuffisance d'épargne pour tenir trois mois au même niveau de vie. Les explications reposent sur les niveaux de sécurité de l'emploi et d'épargne des ménages et la solidité des filets de sécurité mis en place par l'État. Un autre facteur tient au fait que le télétravail, qui était pratiqué par 37 % des salariés de l'UE, était beaucoup plus répandu dans les pays à revenu élevé, où la proportion de travail non manuel susceptible d'être effectué à domicile est plus importante. Un autre facteur qui pourrait aggraver la situation des pays à faible revenu tient à la dépendance d'un grand nombre de leurs ressortissants au travail à l'étranger, souvent embauchés dans des emplois précaires qui risquent d'être les premiers à disparaître. Ainsi, par exemple, 15,5 % des citoyens roumains vivaient dans un autre État membre de l'UE en 2019 (Eurostat migr_pop9ctz).

4. La réponse politique au niveau de l'UE

Pour sa propre crédibilité, l'UE a dû jouer son rôle, ou du moins sembler jouer son rôle, dans la résolution de la crise de la Covid-19. L'enquête d'Eurofound mentionnée ci-dessus (Eurofound 2020b : 4) a révélé une détérioration rapide de la confiance du public dans l'UE — le niveau le plus bas étant atteint en Grèce et le plus élevé en Finlande — alors même que l'UE était tenue de prouver son utilité. La structuration de l'UE ne lui permet pas de réagir rapidement à une crise. La prise de décision peut y être terriblement lente, requérir de longues consultations et l'unanimité sur les questions

touchant au budget. Le budget de l'UE est en grande partie établi pour une période de sept ans, et il ne représente qu'environ 1 % du PIB de l'UE. Une petite capacité de dépense supplémentaire — l'instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité (IBCC) — a été adoptée en octobre 2019, mais pas à un niveau qui pourrait satisfaire les pays qui voudraient un « pilier budgétaire » significatif pour accompagner la capacité de la BCE à recourir à la politique monétaire. L'instrument budgétaire de la zone euro a été explicitement conçu pour ne pas être un outil de stabilisation économique. Ses règles garantissent qu'un État membre recevrait au moins 70 % de sa contribution à un pot qui ne représenterait probablement que 0,02 % du PIB total de l'UE sur la période 2021-2027³. C'est bien moins que ce qui était requis, et les mesures prises par l'UE peuvent se diviser grosso modo en deux catégories : celles qui impliquent un assouplissement de certaines de ses propres règles susceptibles d'entraver les actions au niveau des États membres et celles qui impliquent de nouvelles initiatives et des dépenses supplémentaires.

4.1 Assouplissement de certaines règles de l'UE

Parmi les mesures prises rapidement en mars 2020, citons la modification des règles relatives aux aides d'État, initialement établies pour empêcher les gouvernements de donner à leurs entreprises un avantage concurrentiel sur celles des autres États membres de l'UE par un soutien financier direct. La Commission européenne avait déjà accordé des exemptions pour les aides qui pouvaient être justifiées comme contribuant au développement régional et au soutien aux petites et moyennes entreprises (PME). Ces exemptions ont été complétées à plusieurs reprises, par exemple pour l'aide apportée aux banques en difficulté pendant la crise financière. Le 19 mars 2020, la Commission européenne a publié de nouvelles règles relatives à ce qui n'était plus interdit. Ces règles ont considérablement augmenté la portée des aides d'État aux entreprises en difficulté pour inclure notamment le soutien à la liquidité, les garanties d'État et les prêts à faible taux d'intérêt. Peu de temps après, ont été ajoutés les recherches relatives à la Covid-19, les soutiens aux salaires et la recapitalisation des entreprises en difficulté, mais dans ce dernier cas avec des conditions, comme la suspension du paiement des dividendes.

L'ampleur des aides d'État est susceptible d'être plus importante dans les pays à revenu élevé dont le fardeau de la dette est moins lourd. Il est également probable qu'elles soient orientées vers l'aide aux grandes entreprises qui sont mieux équipées pour faire pression sur les gouvernements et vers les secteurs de premier plan, comme l'automobile. Les bénéficiaires initiaux les plus importants semblent être allemands : ils devraient recevoir 52 % des 1 900 milliards d'euros engagés début mai 2020 (Hornkohl et van't Klooster 2020). Un régime d'aide aux entreprises a été mis en place en Allemagne, qui proposait un soutien allant jusqu'à un milliard d'euros par entreprise, tandis que 6 milliards d'euros ont été dégagés pour soutenir Lufthansa, en sus de l'approbation d'une garantie d'État sur un crédit de 3 milliards d'euros, soit 29 fois le total approuvé pour Chypre à la fin du mois de juin 2020⁴. À moins qu'il ne s'accompagne de moyens

3. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/emu-deepening/bicc-faq/>

4. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/news.html

de corriger les déséquilibres géographiques, l'assouplissement des règles relatives aux aides d'État pourrait donc favoriser la poursuite de la concentration géographique des nouvelles technologies, par exemple dans le secteur automobile. Une proposition du gouvernement allemand vise par exemple à soutenir le développement de véhicules électriques dans les implantations allemandes des entreprises plutôt que dans les pays à faible revenu. Quant au gouvernement français, une de ses propositions ayant pour objectif de soutenir le secteur automobile ajoute une condition de rapatriement de la production effectuée en dehors de l'UE. Un repli généralisé vers les sièges nationaux des entreprises constituerait un coup dur pour les pays de l'UE qui accueillent des multinationales d'Europe occidentale. Cet assouplissement des règles en matière d'aides d'État pourrait donc finir par accentuer les écarts au sein de l'UE.

Une deuxième étape importante a été marquée par l'assouplissement des règles budgétaires, annoncé le 23 mars 2020 après que les ministres des Finances de l'UE ont convenu d'utiliser la « clause dérogatoire générale » en cas de « grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union » pour suspendre les obligations du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Les États membres ont été autorisés à prendre « toutes les mesures nécessaires » pour protéger les soins de santé et leurs économies, avec la réserve que les mesures et tout assouplissement du PSC devaient être « temporaires et ciblés⁵ ». Il n'est donc pas clair de déterminer si, et le cas échéant à quelle vitesse, les pays seront censés se débarrasser de l'endettement supplémentaire qu'ils auront accumulé, et si une nouvelle période d'austérité pourrait être imposée. L'assouplissement de cette règle a instauré des conditions de concurrence inégales et n'a pas permis de proposer une « règle d'or » permettant d'exclure des calculs du PSC les emprunts destinés à financer des investissements productifs.

La modification des règles relatives aux Fonds structurels en avril 2020 constitue une autre des étapes. Dans le cadre de la Corona Response Investment Initiative (Commission européenne 2020a), l'autorisation a été donnée d'affecter à des dépenses d'urgence liées à la crise de la Covid-19 un premier total de 8 milliards d'euros de fonds non dépensés déjà alloués à des pays donnés pour des investissements à long terme. L'absence d'engagement de dépense supplémentaire a permis une approbation rapide. Les allocations de dépenses annoncées au cours des mois suivants se sont largement concentrées sur les besoins médicaux, bien que les lignes directrices préconisent également des dépenses pour sauvegarder l'emploi et maintenir les PME en activité.

4.2 Initiatives positives de l'UE

La Commission européenne a reconnu la nécessité d'un rôle actif pour aider ceux qui sont en plus grande difficulté, notant que « la crise risque de nuire le plus aux États membres les moins résilients et à ceux qui sont encore en phase de convergence » (Commission européenne 2020b : 6). Tout engagement financier supplémentaire a cependant rencontré des obstacles politiques majeurs liés à l'opposition historique de

5. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-Covid-19-crisis/>

certaines États membres à de nouveaux transferts financiers entre pays ou au partage des risques. Dans les discussions portant sur les réponses actives à la crise de la Covid-19, la voix du scepticisme a été menée par les « Frugal Four » (les quatre sobres), un groupe informel rassemblant les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Danemark — la Finlande s'y ralliant souvent. Il s'agissait de pays pour lesquels l'impact de la crise de la Covid-19 était limité et dont le niveau d'endettement était faible ou modéré. La Suède et le Danemark n'étant pas membres de la zone euro, ils avaient donc moins de raisons de se sentir responsables du sort de la monnaie commune.

Le caractère urgent de la crise a néanmoins aussi suscité une forte pression en faveur d'une approche plus active. Un accord partiel a été conclu lors de la réunion du Conseil européen du 26 mars 2020, qui a approuvé un paquet de 540 milliards d'euros, soit 4 % du PIB de l'UE. Comme indiqué ci-dessous, le financement public supplémentaire réel est bien inférieur à ce montant, et certaines composantes apparaissent comme une nouvelle tentative de l'UE de donner l'impression de faire quelque chose sans dépenser d'argent. La redistribution entre États membres sera faible. Le paquet contient trois éléments, tous axés sur la survie économique immédiate plutôt que sur des projets à long terme.

Le premier élément — les mesures de soutien dans le cadre de la crise pandémique (*Pandemic Crisis Support*) — permet aux membres de la zone euro d'utiliser les prêts du mécanisme européen de stabilité (MES) pour les « coûts directs et indirects liés aux soins de santé, aux traitements et à la prévention liés à la crise de la Covid-19⁶ ». Il ne couvre dès lors pas les engagements liés à un programme de relance économique. Chaque pays pourrait avoir accès à l'équivalent de 2 % de son PIB en 2019, soit un maximum potentiel de 240 milliards d'euros pour l'ensemble de la zone euro. Aucun argent frais n'est proposé dans la mesure où le MES disposait déjà des ressources suffisantes. Aucune autre condition ne devait être imposée et une approbation rapide a été promise, avec une période de remboursement pouvant aller jusqu'à dix ans. Aucun pays n'a présenté de demande officielle dans les quatre premiers mois de fonctionnement du mécanisme, soit qu'aucun ne voyait un avantage à emprunter à des taux d'intérêt très bas, soit que certains craignaient que ces emprunts ne servent de prétexte pour imposer l'austérité.

Deuxièmement, les États membres auront accès au mécanisme nouvellement créé d'aide à l'atténuation des risques de chômage dans les situations d'urgence (SURE — *Support to Mitigate Unemployment Risk in an Emergency*), un fonds soutenu par 25 milliards d'euros de garanties versées par les États membres, qui octroie des prêts jusqu'à un total de 100 milliards d'euros (0,7 % du PIB) en faveur de régimes de chômage partiel. Après de longs débats sur la possibilité d'un régime commun d'assurance chômage, il s'agit d'un nouveau domaine d'action pour l'UE. Il a permis de résoudre quelque peu les problèmes liés à la limitation de la marge de manœuvre budgétaire en offrant des prêts à des taux d'intérêt légèrement inférieurs à ceux qu'un certain nombre d'États membres auraient obtenus sur les marchés. Le 24 août 2020, la Commission européenne proposait d'allouer 81,4 milliards d'euros à quinze pays — deux autres étant également susceptibles de bénéficier d'un soutien. Parmi ceux qui n'ont pas manifesté d'intérêt,

6. <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>

figuraient l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, l'Autriche et les pays scandinaves, qui étaient en mesure d'emprunter sans difficulté à des taux d'intérêt bas. Cette politique ne comportera tout au plus qu'un très petit élément redistributif.

Troisièmement, un fonds de garantie Covid-19 de 25 milliards d'euros créé par la Banque européenne d'investissement (BEI) devrait permettre de prêter jusqu'à 200 milliards d'euros, en se concentrant sur les petites entreprises. Ce chiffre est basé sur l'hypothèse optimiste qu'un crédit initial de la BEI conduira à un cofinancement de banques privées pour réaliser des investissements huit fois plus importants que la contribution initiale de la BEI. Un raisonnement similaire a été fait pour réclamer une augmentation de l'investissement de 335 milliards d'euros⁷ du plan « Juncker » lancé en 2015 avec une garantie de 21 milliards d'euros pour les crédits à haut risque accordé par la BEI. Une enquête de la Cour des comptes européenne (2019) a soulevé des doutes quant à l'effet de levier allégué et, après le lancement du plan, le volume total réel des crédits de la BEI était inférieur à celui des années antérieures (calculé à partir de la BEI 2018). Ce projet-ci pourrait s'avérer encore plus problématique dans la mesure où les crédits aux PME sont susceptibles d'être plus risqués que jamais vu l'incertitude de l'environnement économique. Ce serait déjà une réussite que la BEI contribue à la reprise en maintenant son niveau de crédits à environ 0,4 % du PIB de l'UE et son absence de biais significatif en faveur des pays à faible revenu.

Toutes les mesures évoquées ci-dessus se caractérisent par la minimisation des besoins de financement supplémentaire et par le maintien à un niveau très bas des nouveaux éléments redistributifs. La profondeur de la crise et la gravité de ses effets sur un certain nombre de pays ont entraîné une forte pression en faveur de mesures plus radicales. Lors de la réunion du Conseil européen des 26 et 27 mars 2020, le plus grand différend portait sur une proposition émanant de neuf pays, dont l'Espagne, l'Italie et la France, et portant sur les « obligations Corona », soit des instruments d'endettement communs permettant à l'UE de lever des fonds sur les marchés financiers pour aider les pays en difficulté. Cette proposition a partiellement relancé l'idée émise en 2012 d'« euro-obligations » destinées à aider les pays confrontés à des crises de la dette souveraine – une idée à laquelle l'Allemagne et les Pays-Bas se sont opposés et qu'ils ont été les premiers à bloquer. L'Espagne et l'Italie, deux pays durement touchés par la pandémie, ont soutenu cette nouvelle proposition avec un enthousiasme particulier et averti que sans accord satisfaisant, c'est tout le projet européen qui serait mis en péril. Sans reprendre les arguments sur la manière dont la précédente crise de la zone euro avait été gérée, ils ont fait valoir que la crise de la Covid-19 n'était pas due à des décisions passées en matière de politique économique et qu'elle touchait tous les États membres de l'UE. La solidarité dans la recherche de solutions était donc dans l'intérêt de tous. Les éléments présentés ci-dessus à propos des effets économiques confirment en effet que tous les pays ont été touchés, mais que, comme indiqué, l'impact a été inégal.

Le Conseil européen de mars 2020 s'est terminé par un accord pour revenir sur la question (voir Vanhercke *et al.*, ce volume). Un nouvel élan est apparu dans les semaines

7. https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe/investment-plan-results_fr

suivantes avec une proposition de la France et de l'Allemagne — désormais favorables à un nouvel instrument d'endettement — puis de la Commission européenne pour la réunion du Conseil européen de juillet 2020. Le résultat de l'un des plus longs sommets de l'histoire du Conseil européen a été un compromis. L'UE empruntera 750 milliards d'euros. La moitié environ est destinée à l'octroi de prêts aux États membres. Cette possibilité revêtait peu d'importance immédiate à un moment où chaque pays était en mesure d'emprunter pour lui-même. L'élément important résidait dans le montant de 390 milliards d'euros de subventions, dont une augmentation de 47 milliards d'euros des fonds structurels (qui, sans cela, auraient été réduits dans le nouveau budget de l'UE pour la période 2021-2027, qui a été adopté au même moment) et la « facilité pour la reprise et la résilience » de 312,5 milliards d'euros de subventions (équivalant à 2,3% du PIB de l'UE-27 en 2018, soit 0,7% par an) à allouer sur trois ans à des projets conformes aux objectifs de l'UE de renforcement du potentiel de croissance et de mise en œuvre des transitions verte et numérique. L'accord n'est pas aussi bon qu'il n'y paraît dans la mesure où des coupes sévères ont été opérées dans certaines des priorités clés de l'Union, notamment la transition climatique (ramenée de 40 milliards d'euros à seulement 10 milliards; voir Laurent, ce volume), la recherche et la santé (voir Brooks *et al.*, ce volume), ainsi que d'autres domaines encore, parallèlement à une augmentation des rabais budgétaires pour les pays les plus sceptiques. Tel était le coût de la conclusion de l'accord.

Le total des dépenses annuelles proposées demeure très important et atteint environ le double des 351,8 milliards d'euros alloués à la politique régionale et de cohésion pour la période 2014-2020. La formule utilisée pour décider des allocations par pays tient compte de la gravité des effets de la pandémie sur chacun d'eux et, de manière essentielle pour les pays à faible revenu, des indicateurs de niveau économique. Les financements aideront donc en particulier les pays susceptibles de connaître des problèmes d'endettement tout en ciblant également ceux dont le niveau d'endettement est plus faible mais qui ont le plus intérêt à la convergence à long terme. S'il est possible d'estimer le montant que chaque État membre est susceptible de recevoir (voir tableau 3), il est impossible de calculer ce que cela signifierait en termes de transferts nets, car cela doit encore être décidé.

Des questions restent en suspens : ces sommes sont-elles suffisantes pour prévenir une répétition des crises de la dette souveraine et pour permettre une future reprise économique? Pourront-elles être utilisées efficacement, voire utilisées tout court, quand on sait que de nombreux pays à faible revenu ont eu des difficultés à faire un usage productif des financements des Fonds structurels? On ne sait pas non plus si cette mesure restera ponctuelle ou si elle présage une approche plus durable par l'UE, qui pourrait financer l'investissement et le développement, avec pour objectif permanent d'aider ceux qui en ont le plus besoin et de favoriser la convergence, dans toute l'Union.

Tableau 3 Allocations des subventions par pays au titre de l'instrument de relance de l'UE en % du PIB de 2018

Pays	% du PIB de 2018	Pays	% du PIB de 2018
UE-27	2,8	Estonie	4,3
Bulgarie	10,5	Slovénie	3,8
Croatie	10,1	République tchèque	2,7
Grèce	9,0	Malta	2,4
Lettonie	6,7	France	2,1
Roumanie	6,7	Allemagne	1,4
Slovaquie	6,2	Belgique	1,1
Espagne	5,9	Finlande	1,0
Lituanie	5,8	Pays-Bas	0,8
Portugal	5,6	Autriche	0,8
Pologne	5,4	Suède	0,8
Italie	4,8	Danemark	0,6
Chypre	4,7	Irlande	0,5
Hongrie	4,6	Luxembourg	0,4

Source : calcul de l'auteur à partir de Darvas (2020).

4.3 Sauvetage par la Banque centrale européenne ?

Dans le passé, la rigidité des structures de l'UE a été partiellement compensée par la flexibilité de la Banque centrale européenne (BCE). La BCE a l'avantage d'être indépendante des gouvernements des États membres et ne requiert pas l'unanimité dans la prise de décision. En fait, le caractère limité de sa transparence signifie qu'elle ne rend même pas public le nombre de décisions qu'elle prend (Claeys et Linta 2019).

La politique monétaire ne peut toutefois pas se substituer à la politique budgétaire. La BCE peut faire varier les taux d'intérêt et la quantité de monnaie dans l'économie, ce qui a un impact sur le niveau global de l'activité économique. Contrairement aux dépenses publiques, elle ne peut pas les cibler sur des objectifs spécifiques, tels que la santé, la réduction de la pauvreté ou le soutien à la recherche. La BCE pourrait financer directement les dépenses publiques, mais c'est considéré comme indésirable sur une longue période, car le déséquilibre entre dépenses et recettes publiques créerait des pressions inflationnistes et, potentiellement, une grave perte de confiance dans la monnaie. Les statuts de la BCE lui interdisent de procéder au financement monétaire des dépenses publiques et limitent son objectif principal au maintien de la stabilité des prix.

Il existe une certaine flexibilité à cet égard, comme le montre le programme d'achat de la dette publique par la BCE, introduit en mars 2015 dans le cadre du programme d'achat de titres du secteur public (PSPP – *Public Sector Purchase Programme*). Pour se conformer au moins formellement à l'interdiction de financement monétaire, la BCE

a acheté uniquement des obligations existantes. Une formule a également été créée pour éviter qu'elle n'aide davantage les pays en plus grande difficulté. Ce programme a servi de modèle au Programme d'achat d'urgence face à la pandémie (PEPP – *Pandemic Emergency Purchase*) de la BCE, décidé le 24 mars 2020⁸, qui offre la possibilité de prêter jusqu'à 750 milliards d'euros (6,25 % du PIB de la zone euro en 2019) jusqu'à la fin de 2020. Aucune condition ne sera imposée en termes de futures politiques d'austérité, et la Grèce sera autorisée à y participer, ce qui n'avait pas été le cas pour le PSPP. Cependant, l'objectif déclaré est à nouveau d'améliorer les bilans des banques afin qu'elles puissent prêter davantage — un objectif qui dépend de l'existence de clients solvables ou de garanties gouvernementales efficaces pour les crédits bancaires.

Un autre danger pour le PSPP est apparu le 5 mai 2020 lorsque la Cour constitutionnelle allemande a décidé que le programme PSPP de 2015 entrerait en conflit avec la constitution allemande. Pour être acceptable, il faudrait une date de fin claire pour confirmer qu'il ne s'agit pas d'une forme masquée de financement monétaire ainsi qu'une explication quant au fait qu'il s'agirait d'un moyen raisonnable d'atteindre la stabilité des prix. La question juridique est complexe, impliquant un litige entre un tribunal allemand et la Cour de justice de l'UE, qui avait jugé le PSPP acceptable. Le PEPP pourrait toutefois être soumis aux mêmes objections que celles qui avaient été retenues par la Cour constitutionnelle allemande. Il est difficile d'envisager une stratégie de sortie convaincante alors que la somme des dettes publiques détenues par le PSPP et le PEPP approche 24 % du PIB de la zone euro.

Conclusion

La pandémie de Covid-19 a entraîné une chute énorme de l'activité économique. On ne sait toujours pas quelle sera la durée ou la profondeur de la dépression. Les premières données jettent un doute sur les espoirs initiaux d'une dépression courte et en forme de V. Les premiers éléments indiquent également des différences substantielles quant à la manière dont les pays, les secteurs et les groupes sociaux sont touchés — les écarts étant plus importants en termes d'effets sociaux que d'effets économiques. Ces différences reflètent les impacts différenciés de la pandémie ainsi que les variations en termes de structure économique et de réponses politiques. Bien que les mesures prises aient été similaires dans leur forme, elles ont différé dans leur couverture et leur application : les pays à faible revenu ont généralement offert une protection moindre contre les conséquences sociales négatives. Outre la crise économique d'une durée indéterminée qu'elle va susciter, la pandémie menace d'exacerber les divergences au sein de l'UE, alors même que l'ampleur des dépenses publiques visant à empêcher une catastrophe économique et sociale soulève à nouveau la question de la viabilité de la dette publique.

L'introduction posait la question clé de savoir si l'UE fera ses preuves et renforcera sa crédibilité en contribuant à trouver les moyens de surmonter la crise et de remettre l'Europe sur la voie d'une prospérité et d'une convergence accrues. Pour l'essentiel, les mesures entraînant des dépenses publiques restent de la responsabilité des États membres,

8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0440>

mais l'UE, forte de ressources et d'un pouvoir d'emprunt potentiels découlant de la puissance économique collective de ses membres, pourrait contribuer à garantir la santé et la survie des activités économiques pendant la crise et la reprise économique qui s'ensuivra pour tous les États membres. Les mesures décidées jusqu'à présent par l'UE et la BCE offrent une certaine protection aux pays connaissant les plus gros problèmes de dette publique : il n'y a pas de menace immédiate de crise de la dette souveraine. Les exemptions des règles relatives aux aides d'État et les financements offerts par l'UE devraient également contribuer à assurer la survie de nombreuses entreprises et de nombreux emplois menacés. Certains secteurs de l'économie continueront à souffrir et il est possible que les dépenses soient réorientées à plus long terme, ce qui souligne la nécessité d'une intervention de l'État pour favoriser la restructuration et la reprise.

Les déclarations politiques en provenance de l'UE mettent également fortement l'accent sur la lutte contre les divergences, ce qui se traduit dans le ciblage des financements au titre de l'instrument de relance convenu en juillet 2020. Toutefois, les pays à revenu élevé, en particulier ceux dont la dette publique est plus basse, sont à même de tirer davantage parti des décisions d'assouplissement des règles relatives aux aides d'État, simplement parce qu'ils disposent d'un plus grand pouvoir de dépense. Cela risque donc d'accentuer la concentration des activités de pointe (telles que la recherche et le développement) ainsi que des produits et processus les plus modernes dans les pays à revenu élevé, et donc d'aggraver la dépendance des États membres d'Europe centrale et orientale à l'égard d'innovations et de technologies développées ailleurs. Cette dépendance constitue un obstacle à la convergence économique et sociale (Myant 2018). Les prêts et les financements proposés dans le cadre de l'instrument de résilience n'inverseront pas ce processus et pourraient même exacerber les divergences si les sommes sont dépensées pour favoriser les nouvelles technologies principalement dans les pays à revenu élevé. En effet, la question reste ouverte de savoir dans quelle mesure les sommes plus importantes mises à la disposition des pays à faible revenu peuvent être utilement dépensées pour la relance économique dans les délais prévus, alors qu'il a souvent été difficile d'utiliser pleinement les financements antérieurs des Fonds structurels. Comme l'ont fait valoir les syndicats tchèques, par exemple, la convergence dans l'UE nécessitera des changements politiques et institutionnels au sein des États membres, leur permettant de développer leur propre potentiel d'innovation, parallèlement au soutien de l'UE, sur une longue période (Fassmann *et al.* 2019).

Selon le point de vue optimiste, l'UE et ses États membres sont poussés par la crise de la Covid-19 vers une nouvelle reconnaissance des avantages d'un budget plus important, fournissant une capacité budgétaire pour accompagner la monnaie commune, qui pourrait contribuer à assurer une croissance et une convergence durables dans l'ensemble de l'Union. Selon le point de vue pessimiste, les mesures prises ne constitueront jamais rien d'autre qu'une aberration temporaire, qui sera suivie d'un regain d'austérité visant à rembourser les dettes accumulées. L'impression que les dépenses ne donnent pas de résultats satisfaisants pourrait même contribuer à accroître le scepticisme quant aux avantages de la solidarité entre les États membres et des transferts financiers vers ceux qui sont en plus grande difficulté. En pratique, le résultat sera le fruit de conflits et de compromis politiques, eux-mêmes influencés par la poursuite de la progression incertaine de la pandémie de Covid-19.

Références

- Baldwin R. et di Mauro B. W. (dir.) (2020) Mitigating the COVID economic crisis: act fast and do whatever it takes, Londres, Centre for Economic Policy Research (CEPR). <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>
- BCE (2020) Macroeconomic projections, Frankfurt am Main, Banque centrale européenne. <https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/index.en.html>
- BEI (2018) European Investment Bank Statistical Report 2017, Luxembourg, Banque européenne d'investissement. <https://www.eib.org/attachments/general/reports/st2017en.pdf>
- Blavatnik School of Government (2020) Coronavirus government response tracker, Oxford, University of Oxford. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>
- Claeys G. et Linta T. (2019) The evolution of the ECB governing council's decision-making, Blog post, Bruegel, 27 juin 2020. <https://www.bruegel.org/2019/06/the-evolution-of-the-ecb-governing-councils-decision-making/>
- Commission européenne (2020a) Coronavirus response investment initiative, 2 avril 2020. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/crui/fs_crii_0204_en.pdf
- Commission européenne (2020b) Identifying Europe's recovery needs, Commission Staff Working Document, SWD (2020) 98 final, 27 mai 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf
- Commission européenne (2020c) Spring 2020 economic forecast: a deep and uneven recession, an uncertain recovery, Institutional Papers 125, European Economy, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en
- Commission européenne (2020d) Tourisme et transport en 2020 et au-delà, COM (2020) 550 final, 13 mai 2020. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/FR/COM-2020-550-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>
- Cour des comptes européenne (2019) Fonds européen pour les investissements stratégiques : des mesures s'imposent pour en faire un véritable succès, Rapport 03/2019, Luxembourg. <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=49051>
- Darvas Z. (2020) Having the cake but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated?, Blog post, Bruegel, 23 juillet 2020. <https://www.bruegel.org/2020/07/having-the-cake-how-eu-recovery-fund/>
- Eurofound (2020a) Covid-19: Policy responses across Europe, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/Covid-19-policy-responses-across-europe>
- Eurofound (2020b) Living, working and Covid-19 first findings - April 2020, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20058en.pdf
- Eurostat (2020) Industries touristiques – analyse économique, Luxembourg, Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_industries_-_economic_analysis?action=stexp-autotranslate&lang=fr
- Fassmann M., Myant M., Pavelka T., Vihlíková I., Hejduk R. et Smejkalová K. (2019) When will Czech wages be comparable to the developed EU?, Prague, Confédération tchécocomorave des syndicats. https://ipodpora.odbory.info/dms/soubory/index?file=study-eng_20191104153232.pdf

- FMI (2020) Perspectives de l'économie mondiale avril 2020, Washington, Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- Hornkohl L. et van't Klooster J. (2020) Covid-19 state-aid rules harm poorer Member States, Social Europe, 11 mai 2020. <https://www.socialeurope.eu/Covid-19-state-aid-rules-harm-poorer-member-states>
- Müller T. et Schulten T. (2020) Ensuring fair short-time work – a European overview, Policy Brief 7, Bruxelles, ETUI. <https://www.etui.org/sites/default/files/2020-06/Covid-19%2Bshort-time%2Bwork%2BM%C3%BCller%2BSchulten%2BPolicy%2BBrief%2B2020.07%281%29.pdf>
- Myant M. (2018) Why are wages still lower in eastern and central Europe?, Working Paper 2018.01, Bruxelles, ETUI. <https://www.etui.org/sites/default/files/WP-2018.01-WEB.pdf>
- Myant M. et Drahokoupil J. (2015) Welfare and redistribution in post-communist countries, in Perugini C. et Pompei F. (dir.), Inequalities during and after Transition in Central and Eastern Europe, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 284-305.
- OCDE (2020) Perspectives économiques de l'OCDE, juin 2020, version préliminaire, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques. <http://www.oecd.org/perspectives-economiques/juin-2020/>

Tous les liens ont été vérifiés le 18 octobre 2020.