

La « théorie moderne de la monnaie » est-elle utile ?

par [Xavier Ragot](#)

Le débat macroéconomique est actuellement très animé. Le changement de politique économique aux États-Unis après l'élection de Joe Biden suscite un débat sur les résultats à attendre de la *Bidenomics*. Dans le débat d'idées, des propositions keynésiennes radicales sont défendues par la « théorie moderne de la monnaie » (MMT). Ce courant défend l'idée de plans de relance massifs et de monétisation des dettes publiques. Ce billet discute les propositions de la MMT à travers la recension de deux livres récents : **Stephanie Kelton, *Le mythe du déficit***, Editions Les liens qui Libèrent, 2021 et **Pavlina Tcherneva, *La garantie de l'emploi***, Editions La Découverte, 2021.

Avant d'en faire la critique, on peut résumer simplement les propositions de la MMT : la première idée-force est la promotion d'une politique monétaire au service de la politique budgétaire. Elle défend le rachat systématique des dettes publiques par les banques centrales, ce que l'on appelle la *dominance fiscale* de la politique monétaire, afin de permettre une hausse des dépenses publiques. Pour les économistes, la dominance fiscale est opposée à la *dominance monétaire*, qui défend l'idée que le rôle premier de la politique monétaire

doit être le contrôle de l'inflation et laisser à l'impôt le soin de financer les dépenses et la dette publiques.

La seconde proposition est la promotion d'un État employeur en dernier ressort. L'État devrait être en charge de fournir des emplois d'utilité publique à tous les chômeurs : un service public de l'emploi pour éviter la bascule dans la pauvreté.

On peut résumer la critique suivante, plutôt bienveillante, de la théorie moderne de la monnaie : on a du mal à voir des choses vraiment nouvelles. Il ne s'agit pas d'une théorie de la monnaie, et elle n'est pas moderne, même si elle permet de stimuler le débat d'idées !

Faut-il financer les dettes publiques par la monnaie ?

Tout d'abord, ne boudons pas notre plaisir. Le livre de Stephanie Kelton est un bon livre d'économie grand public, et une introduction, polémique et vivante, à la macroéconomie. Bien sûr, le livre n'est pas parfait, mais avant les critiques, il faut souligner le plaisir de lecture. La thèse de Stephanie Kelton est que la création monétaire se fait pour le compte des États, pour des pays comme les États-Unis ou la Grande-Bretagne qui n'appartiennent pas à des unions monétaires. Dans ces pays, l'État peut demander à la banque centrale de racheter la quantité de dette publique qu'il veut en créant de la monnaie : ce sont les États qui fixent les statuts de leur banque centrale nationale. Cette souveraineté monétaire permet à l'État de financer des politiques ; la seule contrainte est l'inflation. Pour la MMT, la politique

monétaire devrait être au service de la politique budgétaire, cette dernière devant gérer les risques inflationnistes en stabilisant la demande agrégée. L'intérêt de l'approche est de rappeler quelques vérités économiques, et même simplement comptables. J'en prendrai deux, avant de préciser la critique.

La première est tout d'abord que la dette publique est détenue par quelqu'un : la dette de l'État est la richesse de quelqu'un d'autre. En conséquence, cela n'a pas de sens d'écrire que « nous » sommes endettés, parce que l'État est endetté. C'est le contraire, nous sommes riches de la dette publique que nous détenons sur l'État. L'effet sur notre richesse dépend non pas de la dette elle-même, mais de la répartition du financement des intérêts. Cette manière de penser conduit à rétablir les comptes d'agents. Quand l'État émet des dettes, d'autres acteurs les détiennent, et recevront l'intérêt sur les dettes et le remboursement éventuel du principal. L'endettement public contribue donc à la formation du patrimoine d'autres acteurs

L'intérêt du livre de Stephanie Kelton est de présenter ces relations comptables sous une forme vivante et polémique, en attaquant directement les acteurs politiques aux États-Unis qui ne comprennent pas ces réalités macroéconomiques. En effet, il ne faut pas croire que la compréhension de ces effets macroéconomiques soit générale. En France, il y a encore des personnes qui croient que la dette publique est un « endettement auprès des générations futures », ce qui fait peu de sens, comme on en a discuté [ailleurs](#). Le combat de

Stéphanie Kelton pour la macroéconomie est donc salutaire, et beaucoup reste à faire.

La seconde vérité comptable est plus intéressante pour le débat public. Dans nos économies, les banques centrales appartiennent aux États qui ont le monopole d'émission de la monnaie centrale, comme les billets, les pièces et la monnaie détenue par les banques.

Cette monnaie ne peut pas être refusée dans les transactions, par contrainte

légale. L'existence des cryptomonnaies ne remet pas en cause de manière

significative ce monopole dans un futur proche. D'ailleurs, on peut attendre

une réponse vigoureuse des États pour garder, par leur banque centrale, le

contrôle de l'émission de la monnaie.

Dans la zone euro, ce monopole public est aussi valide, mais la BCE

« appartient » à différents États.

Cependant, la création monétaire globale se fait au profit des États.

Comment pense un macroéconomiste ? À un niveau abstrait, l'État peut se

financer soit par émission de la dette publique, soit par émission de monnaie.

Cette dernière possibilité est appelée seigneurage dans la littérature

économique, car elle provient de ce monopole d'émission du souverain monétaire.

Cette vision générale est une évidence en économie monétaire.

Par exemple, le

manuel le plus standard d'économie monétaire lui consacre un chapitre entier

(voir le chapitre 4 in Carl Walsh, *Monetary*

Theory and Policy, MIT Press). Le fait que la dette publique soit détenue par des non-résidents ne change pas la logique car on paie ces derniers en monnaie nationale. Tant que l'inflation est faible et peu volatile (et c'est bien le sujet !), la monnaie nationale est acceptée dans l'échange. Le problème du financement monétaire est qu'il peut créer des effets déstabilisateurs et générer de l'inflation, ce qui réduit le pouvoir d'achat des ménages, avec des effets complexes sur les [inégalités](#). On dirait aujourd'hui qu'une inflation prévisible est un bien public car elle permet à chacun d'éviter des fluctuations imprévisibles de son revenu.

Ainsi, il n'y pas vraiment de théories nouvelles dans la MMT. Je crois que l'enjeu de cette « théorie » est tout autre et n'a pas pour but de convaincre le macroéconomiste ou le théoricien de la monnaie. Il s'agit de promouvoir une politique économique alternative, stimulant l'activité par des dettes publiques élevées et une monétisation éventuelle des dettes publiques, en acceptant un risque inflationniste plus élevé. Le livre défend l'orientation économique de l'après-guerre, la politique que l'on qualifie de keynésienne traditionnelle qui consiste à mobiliser les outils budgétaires pour atteindre le plein emploi, même si cela conduit à une inflation modérée. Stéphanie Kelton réhabilite en

cela Abba Lerner qui est le promoteur, dès les années 1940, des politiques que l'on qualifiera ensuite de keynésiennes, et qu'il qualifiait de *finance fonctionnelle*. Abba Lerner souligne sa contribution qui est de présenter la cohérence de la pensée keynésienne : le but de la politique économique est le plein emploi, les moyens la dette publique et la création monétaire, le risque est l'inflation et non l'insoutenabilité des dettes publiques, du fait de la possibilité d'émettre de la monnaie. Sa conception est présentée en [quatorze pages](#)

dès 1943, sous une forme très accessible. L'histoire de l'inflation dans les années 1970 a montré que l'utilisation de ces politiques pour relancer des économies avec des contraintes de production (liées alors au pétrole) pouvait conduire à une inflation élevée et volatile. L'identification claire du choc de demande est nécessaire pour contrôler l'inflation.

Encore une fois, rien de radicalement nouveau aux États-Unis où la banque centrale a comme mandat de veiller à une inflation basse et à l'emploi maximum. C'est dans la zone euro que cette affirmation conduit à une évolution profonde, car la BCE a pour seul mandat la stabilité des prix et nullement l'activité économique. L'évolution du mandat de la BCE est un sujet ancien que l'on évoque ici en passant, et traité plus longuement [ici](#) à l'issue

de la crise financière de 2008.

Venons-en à une critique du livre. La limite de la monétisation des dettes ou du financement monétaire des dépenses publiques est l'inflation, comme le rappelle l'auteure. Cependant, rien de précis n'est dit sur le lien entre politique économique et inflation. Ce lien est pourtant essentiel pour bien calibrer le montant et le format du plan de relance aux États-Unis et qu'il nous faut construire en Europe. La BCE [détient environ](#) 23% de la dette publique de la France. Jusqu'où peut-on aller ?

Quels sont les coûts économiques et sociaux d'une hausse de l'inflation ? Comment s'assurer que les anticipations d'inflation ne s'accroissent pas dangereusement ?

C'est un sujet très étudié, sous des angles variés. La relation entre l'activité économique et l'inflation, la fameuse courbe de Phillips, par exemple ici pour un [article récent](#). La relation entre quantité de monnaie et inflation est aussi le sujet de nombreuses analyses, par [exemple ici](#).

Pour comprendre les effets de l'inflation, il faut finement étudier qui détient de la monnaie et pourquoi, ce que [l'on fait ici](#).

Les travaux de Stéphanie Kelton et des économistes de la MMT évitent soigneusement de citer les travaux

d'autres approches pour faire croire à une nouvelle école de pensée économique.

À ce stade, cela n'est pas le cas. Le livre de Stéphanie Kelton est une bonne introduction pour ceux qui veulent découvrir le débat de politique macroéconomique par des sujets d'actualité sous un angle polémique. Mais critiquons la MMT pour sa relative naïveté macroéconomique et sa faiblesse empirique.

La seconde affirmation des auteurs de la MMT est la promotion d'une garantie de l'emploi pour tous les salariés. Ce second volet est indépendant de la gestion macroéconomique de la demande agrégée et du financement du déficit public. Il concerne la partie résiduelle du sous-emploi qui existerait dans le cycle économique. La proposition détaillée par Pvalina Tcherneva est simple : il s'agit de proposer un outil supplémentaire, une offre d'emplois publics rémunérés au moins au salaire minimum (que Pvalina Tcherneva veut augmenter à 15\$ pour les États-Unis). Ces emplois ne seraient pas obligatoires, mais fournis à toute la population, comme un droit universel. Enfin, ils sont associés à une formation, qualification et un apprentissage, ayant comme objectif que les salariés dans ces emplois en sortent aptes à trouver un emploi dans le secteur privé. Selon l'auteure, ces emplois n'ont pas comme objectif de concurrencer ni l'emploi

public avec des objectifs identifiés ni l'emploi privé, qui répond à une demande solvable.

Pour le lecteur français, ces emplois sont familiers : il pourrait s'agir d'emplois aidés qualifiants dans le secteur non-marchand, dont on sait qu'ils peuvent augmenter le retour à l'emploi, lorsque la qualification est effective, comme le montrent des [évaluations](#). La proposition est de rendre endogène le nombre de ces emplois par la demande des travailleurs dans le cycle. Si une réforme profonde du système de formation et d'apprentissage est nécessaire, la proposition d'une utilisation contracyclique de ce type d'emploi est intéressante, et déjà partiellement utilisée.

Paradoxalement peut-être, l'intérêt est de penser non pas une opposition à l'économie de marché, mais une politique de stabilisation, ce qui suscite des critiques [radicales](#) de la MMT ! Le déficit d'emplois conjoncturels est compensé soit par une gestion vigoureuse et potentiellement inflationniste de la demande agrégée, soit par une politique de production d'emplois publics. Ces politiques keynésiennes sont développées au sein d'une approche que l'on appelle [post-keynésienne](#), qui est une des 50 nuances du keynésianisme (néo-keynésien, keynésien historique, post-keynésien, circuitiste, etc.).

MMT, post-keynésianisme et la nouvelle politique économique de Joe Biden

On assiste à une évolution profonde de la politique économique américaine avec des projets de plans de relance d'investissement, une augmentation de la fiscalité des entreprises et des ménages les plus aisés, un projet d'augmentation du salaire minimum fédéral, le tout avec une banque centrale accommodante qui semble peu se soucier des tensions inflationnistes à court terme. Cette évolution va dans le sens des recommandations de la MMT (sans reprendre toutes les recommandations). La question légitime est d'identifier le rôle de ce courant dans cette évolution. L'on ne pourra qu'imparfaitement répondre à cette question, tant les arcanes de la politique économique sont obscurs, parfois pour les décideurs eux-mêmes. Les propositions de la MMT sont tout d'abord reprises par Bernie Sanders, dont Stephanie Kelton était la conseillère économique pour la campagne de 2017, qui anime l'aile gauche du parti démocrate. Ainsi, les propositions se sont diffusées dans le débat économique américain.

Cependant, on peut tracer une tout autre généalogie intellectuelle du changement de politique économique aux États-Unis, à partir du courant soit néo-keynésien soit keynésien, et qui me semble plus réaliste. Les travaux de Paul [Krugman](#) sur la trappe à liquidité au Japon, de Lawrence [Summers](#) sur la stagnation séculaire, les travaux d'Olivier [Blanchard](#) sur le rôle des multiplicateurs (parmi bien d'autres) ont conduit à des évolutions au sein du FMI et de l'OCDE en un sens bien plus keynésien depuis plusieurs années. Ces évolutions sont indépendantes de la MMT qui présente des propositions moins empiriques que certains travaux cités.

Ainsi, le tournant économique de Biden me semble bien plus imprégné de l'expérience pragmatique du réel qui d'un nouveau corpus théorique « alternatif ». Ce que l'on qualifie de pragmatisme est en fait surtout une approche empirique des mécanismes économiques, dans un contexte de taux d'intérêt bas qui donnent une [capacité d'endettement nouvelle aux États](#).

Leçons européennes ?

Pour conclure, quelles sont les leçons européennes de la MMT (et du tournant keynésien de la politique américaine) ? L'utilisation expansionniste de la politique fiscale et le financement monétaire des déficits publics ne peuvent bien sûr qu'avoir lieu au niveau de la zone euro, car ce sont les banques centrales de l'Eurosystème qui ont le monopole d'émission de la monnaie. De ce fait, le problème n'est pas tant économique que politique. La diversité des situations économiques de la zone euro conduit à des besoins de relance différents. L'économie allemande est stimulée par une demande externe importante du fait notamment d'un taux de change interne favorable. La dette publique allemande est attendue autour de 65% dans les prochains trimestres. L'économie italienne connaît une croissance faible et une dette publique de 160%. Plus que le débat théorique, c'est la divergence économique et politique qui paralyse l'Europe. L'utilisation judicieuse de plans de relance européens peut permettre une re-convergence et une création d'emplois, mais cela est un tout autre sujet.

Six mesures d'urgence pour l'emploi et contre la pauvreté

par [Bruno Ducoudré](#), [Eric Heyer](#) et [Pierre Madec](#)

En 2021, malgré le rebond de l'activité attendu et la mise en œuvre de mesures exceptionnelles pour l'emploi ...

Le quatrième trimestre 2020 a été marqué par un recul de l'activité économique moins marqué qu'attendu (-1,4% par rapport au troisième trimestre 2020). En conséquence l'ajustement de l'emploi a été largement atténué par rapport aux destructions d'emplois attendues : 400 000 emplois ont été détruits entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020. Dans son dernier exercice de prévision, l'OFCE anticipe une croissance du PIB de 5% en 2021 en moyenne annuelle[1]. Une partie de ce rebond s'explique par la prise en compte des effets du plan de relance et notamment des mesures pour l'emploi (contrats aidés, insertion par l'activité, prime à l'embauche d'un jeune de moins de 25 ans, mesures pour l'alternance, Garantie Jeune, service civique, formations). Hors activité partielle, ces mesures auraient contribué à la sauvegarde ou à la création de 75 000 emplois en 2020 et près de 70 000 emplois en 2021[2]

pour un coût de 6,7 milliards d'euros. L'activité partielle a permis la préservation de 1,4 million d'emplois ETP en 2020 pour un coût budgétaire de 26,5 milliards d'euros. En 2021, 950 000 emplois ETP seraient encore préservés en moyenne sur l'année pour un coût de 13,4 milliards d'euros, dans l'hypothèse d'une baisse des taux de prise en charge à partir du troisième trimestre 2021.

... nous anticipons une hausse significative du chômage...

Malgré ce rebond et la prise en compte des mesures exceptionnelles engagées par le gouvernement, l'emploi est attendu en baisse en 2021 par plusieurs instituts de conjoncture ([UNEDIC](#), Rexecode) ou stable ([Banque France](#)). L'OFCE prévoit une progression de l'emploi en 2021 (+95 000 emplois en moyenne annuelle), mais une progression plus rapide de la population active du fait du retour sur le marché du travail de personnes découragées ou empêchées de chercher un emploi pendant la crise sanitaire. Cela se traduirait par une hausse du chômage dont le taux pourrait atteindre 8,7% fin 2021.

... qui induira une hausse de la pauvreté globale...

Cette hausse du chômage va faire monter la pauvreté. Dans une

[étude menée en 2010 pour l'ONPES](#), l'OFCE indiquait qu'une hausse de 100 chômeurs pendant une crise économique conduirait à une augmentation d'environ 43 pauvres au seuil de pauvreté à 60% et d'environ 22 ménages allocataires du RSA-socle 5 ans plus tard.

... notamment chez les jeunes

La crise sanitaire et économique débutée en 2020 touche plus particulièrement certains groupes, et notamment les jeunes. Le fait que les jeunes soient plus touchés par le chômage n'est pas une surprise : ils sont plus souvent en intérim et CDD et dans les crises, ces contrats ne sont souvent pas renouvelés. Ils peuvent aussi être victimes du manque d'embauches.

La part de jeunes dans le halo du chômage a aussi légèrement augmenté sur 1 an (de 4,5 à 4,7%).

Une typologie des jeunes en difficulté

La situation des 18-24 ans (on compte 5,2 millions de personnes âgées de 18 à 24 ans [\[31\]](#)) est particulièrement préoccupante à plusieurs titres :

1. Soit parce qu'ils éprouvent des difficultés à s'insérer dans l'emploi à la sortie des études ;
2. Soit parce qu'ils sont exposés aux destructions d'emplois, et n'ont pas forcément de revenus de remplacement (étudiants qui travaillent pour

financer leurs études, jeunes actifs qui perdent leur emploi).

Il est possible alors de distinguer 3 catégories de jeunes en difficulté :

Catégorie 1 : cohorte de jeunes qui arrivent sur le marché du travail au moment d'une crise économique (750 000 jeunes chaque année)

Des [travaux récents menés à l'OFCE](#) rappellent que les premières années de vie active sont un moment clé pour la carrière professionnelle, d'autant plus en période de récession. Démarrer sa carrière dans un contexte économique très dégradé peut induire des stigmates persistants et impacter durablement les trajectoires professionnelles des jeunes sortant du système éducatif. Bien entendu, une distinction doit être faite entre jeunes diplômés et non diplômés. Pour la première catégorie, cela se traduit par un accès à l'emploi en CDI plus tardif et moins fréquent tandis que pour la seconde, cela implique une très nette dégradation de leur insertion sur le marché du travail.

Catégorie 2 : Jeunes actifs, ayant terminé leurs études, qui ont perdu leur emploi et sans revenu de remplacement (de 50 000[4] à 435 000[5])

Les jeunes actifs en emploi (930 000) sont particulièrement exposés au choc entraîné par la crise sanitaire : 210 000 sont en CDD ou en contrats saisonniers. Parmi ces

contrats

« précaires », 90 000 jeunes (30%) sont employés dans l'un des secteurs les plus touchés par la crise (hébergement, restauration, culture, transport, habillement, ...). Parmi les « CDI », ce sont plus de 225 000 jeunes qui travaillent dans l'un des secteurs les plus touchés

soit près de 40% des 18-24 ans en contrat à durée indéterminée. Enfin, sur le million d'actifs (en emploi ou non) âgé de 18-24 ans, près de 300 000 jeunes étaient en cours d'étude un an auparavant.

En 2020, l'ajustement de l'emploi salarié s'est concentré sur l'emploi

temporaire (CDD et intérim). Les 15-24 ans sont largement surreprésentés dans

l'emploi temporaire : s'ils comptaient pour 12% de l'emploi salarié en

2018 (hors fonctionnaires et assimilés), 40% des emplois temporaires étaient

occupés par des salariés appartenant à cette tranche d'âge (54% dans le

commerce, 45% dans l'hébergement-restauration).

En 2021, l'ajustement de l'emploi ne serait plus concentré sur les

contrats courts mais aussi sur des contrats à durée indéterminée. Or, d'après

les mouvements de main-d'œuvre au troisième trimestre 2020, ce sont les

salariés de moins de 30 ans qui sont les plus concernés par les licenciements

économiques du fait d'une moindre ancienneté.

Catégorie 3 : Jeunes actifs, étudiants, en contrat court non renouvelé et sans revenu de remplacement (250 000)

;

Selon l'enquête ENRJ, menée par la DREES en 2014, ce sont 250 000 jeunes qui cumulent études et emploi à temps partiel ou à temps plein. Or, aujourd'hui la protection sociale couvre très mal la catégorie des 18-24 ans. Ainsi, plus de 8 jeunes sur 10 au chômage ne perçoivent aucune allocation chômage. Le fait que les moins de 25 ans ne puissent pas accéder aux minima sociaux fait peser un risque lourd de très forte précarisation sur cette population du fait de la crise économique.

Face à cette diversité de situation, nous proposons six mesures d'urgence

Parmi les six mesures, trois sont non ciblées et trois sont ciblées sur les jeunes

Trois mesures non ciblées sur les jeunes

- 1. Reporter la baisse du taux de prise en charge de l'activité partielle par l'État et l'Unedic à la fin de la crise sanitaire** permettrait de préserver un maximum d'emplois en 2021. Au cours de l'année 2020, à l'instar d'un grand nombre de pays européens, la France a utilisé l'activité partielle comme principal instrument de sauvegarde de l'emploi face à la pandémie de la Covid-19. En préservant le capital humain dans les

entreprises ainsi que le revenu des salariés et en socialisant son coût, ce dispositif était parfaitement adapté à la situation rencontrée l'année dernière et favorisera une reprise de l'activité une fois les mesures prophylactiques levées. Or il est prévu une baisse des taux de prise en charge de l'activité partielle à compter du 1^{er} juillet 2021 (dès le 1^{er} mai pour les secteurs non protégés). Nous estimons à 13,5 milliards d'euros le montant nécessaire à la prise en charge de l'indemnisation de l'activité partielle par l'État et l'Unedic en 2021 si le dispositif est maintenu dans ses contours actuels et à prévision d'emploi inchangée. Mais baisser le taux de prise en charge alors que les mesures prophylactiques ne sont pas toutes levées pourrait se traduire par des destructions d'emplois en 2021. Certes, si ce dispositif est parfaitement adapté à une période courte en temps de crise, son maintien pendant une période longue et dans tous les secteurs y compris dans ceux qui connaissent une nette amélioration de leur conjoncture pourrait engendrer des effets plus négatifs (effet d'aubaine, mauvaise réallocation de la main-d'œuvre...). En outre, si le dispositif d'aide à la formation du Fonds national de l'emploi – FNE-Formation – a été renforcé afin d'accompagner les entreprises en activité partielle, le maintien pendant une période longue de l'activité partielle peut entraîner une

déqualification d'une partie de la main-d'œuvre ou ralentir le parcours des salariés désireux de se reconvertir.

Si le maintien dans l'emploi est assuré par l'activité partielle, ce statut peut enrayer l'accès à une formation qualifiante ou la mise en place de mesures d'accompagnement par rapport au statut de demandeur d'emploi. Autoriser l'accès des salariés en activité partielle à l'accompagnement proposé par Pole Emploi pour les demandeurs d'emploi de catégorie D ou E permettrait de répondre en partie à cette potentielle demande d'accompagnement.

2. **Mettre en place un moratoire sur la réforme de l'Assurance chômage** tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise (taux de chômage à 7% ou difficultés de recrutement à leur niveau de 2019).
3. **Prévoir une enveloppe de contrats aidés additionnels pour les personnes de plus de 25 ans ayant perdu leur emploi en 2020.** L'idée que, durant cette crise économique, l'État puisse devenir « Employeur en dernier ressort » permettrait d'éviter toute augmentation du chômage qui laisserait des traces durables dans l'économie. Sur la base de notre dernière prévision, cela correspond à la création de 500 000 emplois aidés fin 2021 à déployer dans le secteur du CARE notamment (soutien scolaire, portage de repas à domicile pour les personnes âgées, logistique de la gestion de l'épidémie, ...). Ces 500 000 contrats aidés à temps plein pris en

charge à 50% par l'État
(soit un coût annuel par contrat de 9 328 euros)
représenteraient un coût
annuel de 4,7 milliards d'euros.

Le coût total de ces 3 mesures s'élèverait à près de 18,5 milliards d'euros annuel (0,8% du PIB).

Trois mesures ciblées pour les jeunes

1. Pour les jeunes

appartenant à la catégorie 1, nous proposons de renforcer le plan « 1 jeune 1 solution ». Le plan actuel offre 1,3 million de « solutions » ciblées sur les jeunes de moins de 26 ans, pour un afflux cumulé de 1,5 million de jeunes sur 2020-2021. Pour faire face à cet afflux arrivant sur le marché du travail ou tombant dans l'inactivité en 2021, nous proposons une augmentation de 200 000 du volume de contrats aidés PEC ciblés sur les moins de 26 ans, pour un coût de 2,5 milliards d'euros annuels. Un premier pas a déjà été fait en augmentant les entrées prévues dans le dispositif de la Garantie Jeunes en 2021 et en repoussant la fin des aides à l'embauche de jeunes de moins de 26 ans, mais cela ne garantit pas une solution aux 1,5 million de jeunes arrivant sur le marché du travail en 2020 et 2021. Ce plan pourra ainsi faire davantage de place aux emplois aidés pour « les jeunes décrocheurs » : en France, environ 140 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire

sans formation ni qualification et viennent alourdir le nombre de « décrocheurs sans emploi ne suivant ni études ni formation ». Cette catégorie, désignée par l'acronyme NEET, représente près de 2 millions de jeunes dont la moitié serait sans aucun diplôme: si l'on veut réellement le combattre, il est urgent de mettre en place une stratégie dans laquelle les emplois aidés ont un rôle important à court terme : ce dispositif des emplois aidés doit être ciblé sur les personnes les plus en difficulté (NEET), ce qui permettra de réduire les effets d'aubaine, de diminuer les effets d'enfermement dans ce type de contrat et d'augmenter les gains d'employabilité. Par ailleurs, ces contrats doivent être d'une durée longue (au moins 2 ans), dans le secteur non marchand, être associés à un volet de formation important, ciblés sur un métier d'avenir et peu éloignés des emplois auxquels le bénéficiaire est susceptible de postuler ultérieurement. En effet, [une étude de terrain menée en 2017](#) a mis en avant l'intérêt des chefs d'entreprises du secteur privé pour des jeunes ayant effectué une formation certifiante dans un contrat aidé dans le secteur non marchand.

2. Pour les jeunes

appartenant à la catégorie 2, nous proposons de leur verser une aide temporaire allant jusqu'à 560 euros par mois (435 000 jeunes au maximum). Cette aide interviendrait en complément des revenus que certains pourraient

toucher via les plans d'accompagnement vers l'emploi. Elle nous paraît nécessaire au minimum tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise. Le coût maximum de cette mesure s'élèverait ainsi à 240 millions d'euros par mois au maximum.

3. Pour les jeunes

appartenant à la catégorie 3, nous proposons de leur verser une aide temporaire allant jusqu'à 560 euros par mois (250 000 jeunes). Cette aide interviendrait en complément des prestations d'allocation chômage dont ils pourraient bénéficier.

Le coût estimé approche 140 millions d'euros par versement au maximum. Ce versement devrait intervenir mensuellement tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise.

Le coût total de ces 3 mesures s'élèverait au maximum à 7 milliards d'euros annuel (0,3% du PIB).

[\[1\] Cf OFCE Policy Brief n°89 : « Perspectives économiques 2021-2022 : résumé des prévisions du 14 avril 2021 »](#), Eric

Heyer, Xavier Timbeau, Christophe Blot, Céline Antonin, Magali Dauvin, Bruno

Ducoudré, Amel Falah, Sabine Le Bayon, Catherine Mathieu Christine Riffart,

Raul Sampognaro, Mathieu Plane, Pierre Madec, Hervé Péléraux, 14 avril 2021.

[2] Hors effet de l'extension de la prime à l'embauche d'un jeune au-delà du 31 janvier 2021.

[3] Parmi eux, 1,6 million vivent dans un ménage qui n'est pas celui leurs parents. Parmi eux, 350 000 sont étudiants, 140 000 sont chômeurs, dont 84 000 ne perçoivent pas d'allocation chômage, 160 000 sont inactifs, et 930 000 sont en emploi au sens du BIT.

[4] Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B ou C et âgés de moins de 25 ans a augmenté de 50 000 entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020.

[5] Les 435 000 se décomposent en : 210 000 en CDD ou en contrat saisonniers (8% de moins d'1 mois, 15% entre 1 et 3 mois, 25% entre 3 et 6 mois et 30% entre 6 mois et 1 ans) ; 225 000 jeunes en CDI qui travaillent dans l'un des secteurs les plus touchés soit près de 40% des 18-24 ans en contrat à durée indéterminé.

Crise de la Covid-19 : le cap des 100000 morts en France au regard des principaux pays

d'Europe de l'Ouest

Par Frédéric Gannon, Gilles Le Garrec et Vincent Touzé

En cette mi-avril

2021, la France franchit le cap des 100000 morts attribués à la Covid-19. Au

même moment, L'Union Européenne (avec le Royaume Uni) en est à près de 780000

morts. Après plus d'un an de crise sanitaire, que savons-nous de cette

pandémie, de ses facteurs ? Une comparaison des taux de mortalité des

principaux pays d'Europe de l'Ouest offre certaines réponses. Cette dernière

confirme et actualise des résultats obtenus lorsque la France franchissait les

50000 morts fin novembre 2020 (« La crise de la Covid-19 dans une Europe

vieillissante », Gannon, Le Garrec et Touzé, in L'économie européenne

2021, Collection Repères, La Découverte).

Parmi les

rare certitudes, les données épidémiologiques montrent que ce sont les

personnes âgées qui développent les formes graves possiblement mortelles. Ainsi,

pour la France, l'INSEE a établi que la surmortalité pour l'année 2020 est de

10% et 8% respectivement pour les hommes et les femmes de plus de 65 ans, et

est négligeable en deçà de cet âge. Dans le même ordre d'idée, on observe dans

les principaux pays d'Europe de l'Ouest que près de 95% des morts ont plus de

60 ans.

Cela ne veut pourtant pas dire que la situation est identique dans tous ces pays. Lorsqu'on décompte le nombre de morts engendrées par cette maladie, les situations nationales sont en effet nettement tranchées. Au moment où la France enregistre un taux de mortalité de 1530 morts par million d'habitants, celui de la Norvège est de 130 morts (voir Tableau 1). A l'inverse, à cette même date, la Belgique enregistre 2030 morts par million d'habitants, soit un des pays les plus impactés du monde, avec une mortalité relative près de 16 fois supérieur à la Norvège. Entre ces deux extrêmes, la plupart des pays du nord de l'Europe – Danemark, Allemagne, Pays-Bas et Autriche – résistent mieux avec des taux respectifs de 422, 954, 984 et 1085 morts. L'exception est la Suède, avec un taux de 1356 morts. Enfin, outre la Belgique, l'Italie, le Portugal et l'Espagne au sud de l'Europe ainsi que le Royaume-Uni sont les plus impactés avec des taux de 1920, 1664, 1644 et 1866 morts par million d'habitants.

Puisque les morts de la Covid-19 sont âgés, en toute logique un pays à la population plus âgée devrait être d'autant plus impacté. C'est en effet ce que l'on retrouve dans les données : le poids des plus de 65 ans comme critère d'âge de la population est significativement corrélé (0,51) au taux de mortalité de la Covid-19 (Tableau 1). Si l'on se concentre sur la population des plus de 80 ans, la corrélation

est d'autant plus forte (0,66) et significative. Ainsi, les trois pays présentant les plus forts pourcentages de plus de 80 ans sont l'Italie, l'Espagne et le Portugal, avec 6,9% pour le premier et 6,2% pour les deux suivants, qui par ailleurs sont trois des pays aux plus forts taux de mortalité due à la Covid-19. A l'inverse, Norvège et Danemark sont les deux pays présentant à la fois la plus faible proportion de personnes de plus de 80 ans, avec respectivement 4,2% et 4,4% de leur population, et les taux de mortalité les plus bas. Bien que corrélé, ce facteur démographique est loin d'être suffisant pour capter l'intégralité des différences de mortalité entre les pays d'Europe de l'Ouest.

Pour caractériser l'état de santé d'une population et ses comorbidités, il est nécessaire d'appréhender la multiplicité des maladies associées aux cas graves, telles que le diabète, l'hypertension, les cancers, l'insuffisance respiratoire, ... La prévalence de l'obésité, état associé à un Indice de Masse Corporelle (IMC) supérieur à 30, est un indicateur intéressant car il est associé à un risque majeur pour les maladies cardio-vasculaires, le diabète et certains cancers. Le constat est que les pays qui présentent les taux d'obésité dans leur population les plus élevés sont le Royaume-Uni et l'Espagne avec respectivement 29,7% et 27,1%, deux pays qu'on a pu qualifier de durement impactés par la Covid-19 en termes de mortalité. Par contre, les pays qui suivent dans l'ordre du taux d'obésité sont l'Allemagne et la Norvège, avec respectivement 25,7% et 25%, qui sont parmi les pays européens les moins touchés par la pandémie. En définitive, même si la corrélation observée (égale à 0,16) va dans le sens d'un lien positif entre la prévalence de l'obésité et la mortalité, ce

lien est trop faible pour être significatif.

Tableau. Facteurs associés à la mortalité de la Covid-19 en Europe de l'Ouest

	Nombre de morts du Covid ¹ (par mil-lion d'hab.) = taux de mortalité	Structure de la population		Santé de la Population		Population urbaine (%)
		> 65 ans (%)	> 80 ans (%)	Obésité (> 20 ans, %)	EVSI à 65 ans (%)	
Belgique	2030	18,6	5,6	24,5	54,7	53,4
Italie	1920	22,4	6,9	22,9	46,2	48
Royaume-Uni	1866	18,2	4,9	29,7	54,1	74,4
Portugal	1664	21,3	6,2	23,2	36,1	46,9
Espagne	1644	19,1	6,2	27,1	57,9	63,3
France	1530	19,5	6,0	23,2	46,5	35,4
Suède	1356	19,8	5,1	22,1	76,7	50,5
Autriche	1085	18,6	4,9	21,9	37,8	32,1
Pays-Bas	982	18,7	4,5	23,1	49,4	74,2
Allemagne	954	21,3	6,1	25,7	60,6	43,5
Danemark	422	19,2	4,4	21,3	59,2	22,9
Norvège	130	16,8	4,2	25	77,8	24,5
Moyenne	1299	19,5	5,4	24,1	54,7	47,4
Corr. log (taux de mortalité)		0,51*	0,66**	0,16	-0,55*	0,61**

Sources : « La crise de la Covid-19 dans une Europe vieillissante », Gannon, Le Garrec et Touzé, in L'économie européenne 2021, La Découverte. Données : OCDE, OMS, BM, Worldometer et calculs des auteurs. * significatif au seuil de 10 %, ** 5 %, *** 1 %.
 § Observations de mars 2020 à mi-avril 2021.
 EVSI = Espérance de vie sans incapacité (en % de l'espérance de vie totale).

Pour approfondir le lien entre santé de la population et mortalité due à la Covid-19, l'espérance de vie en bonne santé à 65 ans exprimé en proportion de l'espérance de vie est censée être un indicateur pertinent. Les données reportées dans le Tableau attestent bien d'une corrélation entre cet indicateur et la mortalité négative (-0,55) et significative.

Dans l'état des connaissances actuelles, la Covid-19 se propage par des gouttelettes respiratoires entre personnes qui sont en contact direct et étroit (moins d'un mètre de distance) les unes avec les autres, ainsi que par aérosolisation dans les lieux clos. En tout état de cause, la diffusion du virus est favorisée par la fréquence des contacts humains. Les deux préconisations sanitaires, limitation des contacts humains et respect des distances barrières, semblent plutôt discriminantes pour limiter la

pandémie. Ces contacts sont a priori d'autant plus facilités dans des communautés fortement urbaines que dans des zones rurales ou intermédiaires. De façon très singulière, les deux pays à la plus faible proportion de population urbaine sont le Danemark et la Norvège avec des taux de 22,9% et 24,5% quand la moyenne des pays étudiés est de 47,4%. En résumé, la proportion de population urbaine apparaît fortement et significativement corrélée à la mortalité dans les principaux pays d'Europe de l'Ouest avec un taux de 0,61. Il faut néanmoins rester prudent avec l'interprétation de cette corrélation. En effet, les pays étudiés diffèrent également dans de nombreuses autres caractéristiques comme le climat, la propension à la distanciation sociale, ...

Climat : l'urgence de la justice

Par [Éloi Laurent](#) et [Paul Malliet](#)

A la veille du sommet sur le climat organisé par l'administration Biden les 22 et 23 avril prochains auquel participent 40 chefs d'Etat et de gouvernement, nous proposons ici l'embryon d'une réflexion sur la question incontournable des négociations climatiques internationales : comment répartir l'effort de réduction d'émissions entre les pays dans

Le cadre des Nations Unies ?

Les nouvelles sur le front de l'urgence climatique en ce début d'année 2021 sont mitigées, ce qui n'est pas si mal : la volonté de la nouvelle administration américaine d'assumer un leadership sur l'agenda climatique, et ce dans un cadre multilatéral, tranche avec l'obstructionnisme obscurantiste de la précédente. Par ailleurs, 110 pays ont annoncé vouloir s'engager à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, la Chine partageant cet objectif, mais à l'horizon 2060 [\[1\]](#).

Mais ces dynamiques géopolitiques encourageantes doivent absolument s'accélérer pour combler l'écart entre la vitesse acquise par les systèmes naturels et l'inertie inhérente aux systèmes économiques et politiques. A cet égard, un indicateur clé est la distance qui sépare le statu quo des politiques actuelles (*business as usual*) de la réalisation intégrale des engagements pris dans la foulée de l'Accord de Paris : si tous les engagements actuellement formulés et décrits dans les contributions nationales respectives des États étaient bel et bien tenus, nous irions vers 2,6° de réchauffement d'ici à la fin du siècle ; si tout continue comme aujourd'hui, nous allons vers un réchauffement de 2,9° [\[2\]](#). L'Accord de Paris (qui a permis des avancées indéniables) ne vaut donc, en

l'état, que 0,3 degré, soit environ une décennie et demie de réchauffement au rythme annuel observé depuis 1981[3].

Il faut donc imaginer et mettre en œuvre une nouvelle stratégie climatique globale, laquelle doit porter ses fruits dès la COP 26, en novembre prochain, à Glasgow. Engager cette dynamique, voilà l'objet du sommet organisé par l'administration Biden les 22 et 23 avril prochains auquel participent 40 chefs d'Etat et de gouvernement. Dans la lignée de l'[American Jobs Plan](#), l'[ordre du jour de cette réunion](#) met l'accent sur les gains économiques attendus d'une action climatique résolue. Mais il fait l'impasse sur sa nécessaire coordination : comment les efforts nationaux de réduction d'émissions doivent-ils être répartis entre les pays du monde ? Sur la base de quels critères ? Autrement dit, comment tracer le chemin qui mène vers la direction indiquée par l'Accord de Paris ?

Nous proposons ici l'embryon d'une réflexion (que nous détaillerons plus avant à l'approche de la COP 26) sur la question qui est à nos yeux désormais la raison d'être des négociations climatiques internationales : comment répartir l'effort de réduction d'émissions entre les pays dans le cadre des Nations Unies ?

A la lumière du rapport du GIEC « SR 1,5° » paru en 2018, nous déterminons un budget carbone mondial qui en

2019 s'élève à 945 GtCO₂e et correspond à une cible intermédiaire

entre le budget 1,5° et 2° associée au 67^{ème} percentile de TCRE[4]

(Transcient Climate Response to Emissions), conforme à l'ambition énoncée à

l'Article 2 de l'Accord de Paris.

La question de la juste

répartition de ce budget carbone mondial a fait l'objet de nombreuses études (pour

une synthèse et des propositions, voir par exemple [Bourban,](#)

[2021](#)) mais il n'existe pas aujourd'hui de travaux qui intègrent une vision

complète des trois critères de justice identifiés dans la littérature

académique – [l'équité,](#)

[la responsabilité et la capacité](#) – pour en déduire une répartition

opérationnelle des efforts nationaux afin d'éviter la catastrophe climatique.

Dans cette optique, nous

concentrons ici notre analyse sur les 20 principaux pays émetteurs[5] qui

représentent 77% des émissions en 2019. Nous supposons que l'objectif de réduction

des émissions sera partagé par l'ensemble des pays à l'horizon 2050 et que donc

le budget carbone concerne les 30 prochaines années ce qui se traduit par un

budget annuel moyen d'environ 30 GtCO₂e (à titre de comparaison, 36GtCO₂e

ont été émises en 2019). Nous prenons comme point de départ une répartition

égalitaire entre tous les membres de l'humanité en 2019 d'une dotation initiale

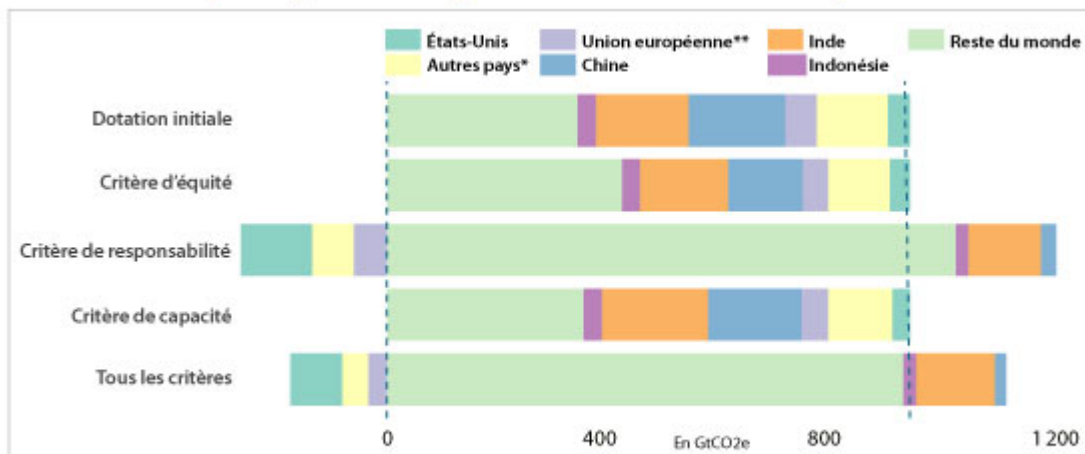
de 122,5 tCO₂e d'ici 2050, soit environ 4 tCO₂e par an (le budget d'un pays étant l'agrégation des dotations individuelles de sa population totale).

Nous interprétons le critère d'équité comme l'égal accès des citoyen(e)s du monde à la capacité de stockage des gaz à effet de serre (GES) par l'atmosphère (il correspond à une dotation universelle en carbone corrigée pour chaque grand émetteur de sa population et de la dynamique de celle-ci à horizon 2050).

Notre critère de responsabilité est la quantité déjà émise de GES depuis 1990 en consommation, ce qui permet de combiner un critère de justice spatial à un critère temporel, reflétant la responsabilité globale aussi bien qu'historique des différents pays.

Enfin, le critère de capacité est ici exprimé par l'indicateur de Développement Humain (IDH) des Nations Unies, compris par construction entre 0 et 1, que nous rapportons pour chaque pays au niveau moyen mondial (qui en 2019 était de 0,737). Ainsi, les pays dont l'IDH est inférieur à cette moyenne mondiale voient leur budget être augmenté proportionnellement à leur sous-développement humain, et inversement pour les pays développés qui voient leur budget diminuer dans le sens inverse (Figure 1).

Figure 1. Répartition du budget carbone mondial selon 3 critères de justice



* Canada, Arabie Saoudite, Australie, Japon, Royaume-Uni, Corée du Sud, Afrique du Sud, Iran, Mexique, Turquie, Brésil.

** Comprend les 27 États-membres.

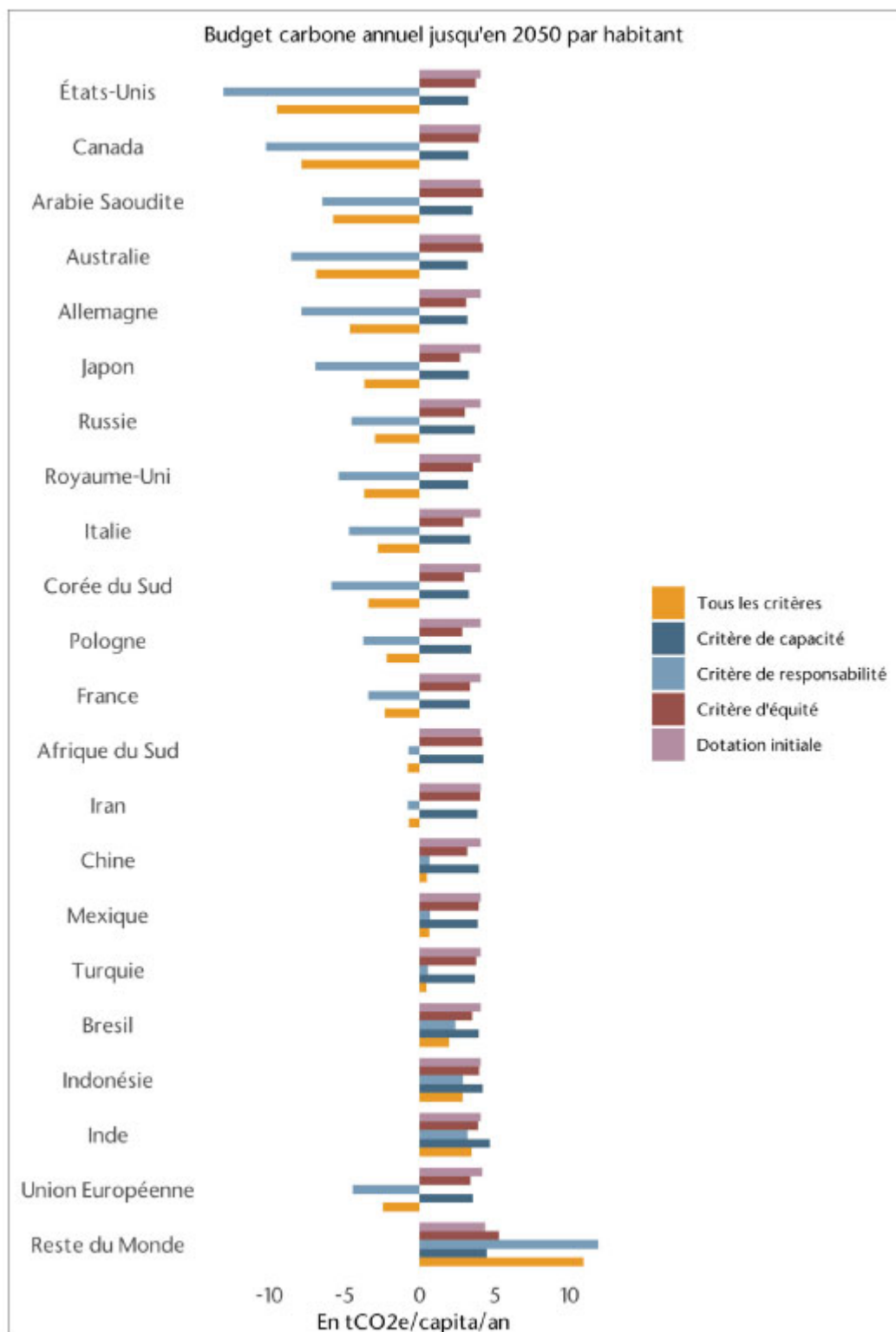
Sources : Global Carbon Budget 2020, World UN Population, calcul des auteurs.

Le critère d'équité procède de manière générale à une réallocation des pays connaissant une démographie en baisse vers ceux qui auront à affronter une croissance de leur population plus importante, quasi-intégralement localisés en Afrique subsaharienne. A ce titre la Chine se voit amputer 44 GtCO₂e (soit une réduction de presque 25%), tandis que le reste du monde bénéficie à l'aune de ce critère d'une hausse de 86 GtCO₂e de son budget. Le critère de responsabilité apparaît comme le principal déterminant qui procède à une réallocation du budget mondial entre pays, avec un transfert de près de 263 GtCO₂e depuis les pays du groupe OCDE, vers les pays dits en développement. Le critère de capacité conduit de même à une réallocation vers les pays en développement, mais bien moindre (presque 34 GtCO₂e au total) [6].

Ainsi chaque critère joue dans un sens différent (soit par la nature du rééquilibrage, soit par son degré), suggérant que ce

jeu relativement simple de trois critères permet bien de traduire différentes acceptations ou conceptions de la justice climatique pour aboutir à une répartition de la charge de l'effort d'atténuation (Figure 2).

Figure 2. Répartition du budget carbone mondial selon 3 critères de justice pour les 20 principaux émetteurs et le reste du monde



Sources : Global Carbon Budget 2020, World UN Population, calcul des auteurs.

Lecture du graphique : Chaque barre indique pour chacun des critères pris indépendamment des autres leur effet sur le budget carbone annuel moyen par pays. A titre d'exemple, alors que chaque citoyen américain dispose d'une dotation initiale de 4 tCO₂e, le critère d'équité conduit à ce que ce budget soit réduit à 3,73 tCO₂e, l'application du principe de responsabilité conduit à ce que la dotation initiale devienne négative et corresponde à une dette de 13 tCO₂e, le critère de capacité réduit la dotation initiale à 3,25 tCO₂e. L'agrégation de ces différents critères se traduit par un budget total négatif^[7] de 9,5 tCO₂e par habitant et par an.

Cependant, cette représentation ne nous dit rien sur les trajectoires d'émissions futures des différents pays, sur les instruments qui seront mis en œuvre et sur les critères de justice propres à chaque pays qui présideront au déploiement de ces instruments. Dans une seconde étape de notre analyse, nous proposerons des répartitions possibles du budget globalement déterminé pour la France afin de saisir les enjeux de justice climatique du global vers le national et enfin vers l'individuel. Cette première étape nous renseigne en tout cas sur ce que pourrait être une répartition juste à même de transcrire de manière plus explicite le principe directeur de la communauté internationale depuis le sommet de Rio en 1992 : la « responsabilité partagée mais différenciée ».

A l'aune de cette première analyse, un point semble parfaitement clair : si la nouvelle administration américaine entend effectivement assumer de nouveau un leadership climatique mondial, en association avec l'Union Européenne, elle ne pourra pas

faire l'économie de la reconnaissance d'une dette climatique à l'égard du reste du monde. Compte tenu de son niveau, il est illusoire de croire qu'elle pourra être compensée par des émissions négatives hypothétiques, et devrait donc faire l'objet d'une compensation^[8] sous une forme ou autre, par exemple au moyen de montants beaucoup plus significatifs que ceux actuellement versés dans le cadre du Fond Vert pour le Climat qui reste toujours largement sous doté par rapport à l'ambition initiale affichée d'atteindre un budget de 100 Mds de \$ en 2020.

Un deuxième point apparent est que la Chine ne peut plus désormais se prévaloir dans le cadre des négociations climatiques du rôle de grand pays émergent dont la trajectoire d'émissions explosives s'inscrit dans un droit au développement et à la croissance économique. En 2020, et en retenant l'ensemble des critères retenus, son budget carbone, avec 21 Gt, serait proche de celui de l'Indonésie qui a une population pourtant cinq fois moindre.

Il semble que l'administration Biden souhaite marquer le « jour de la Terre », le 22 avril, par des annonces de deux ordres : de nouvelles ambitions climatiques à horizon 2030 pour les Etats-Unis et de nouvelles réductions d'émissions de la part des chefs d'État et de gouvernements invités. Ces annonces ne seront pleinement

crédibles que si les Etats-Unis parviennent à réconcilier leur ambition nationale et leur responsabilité globale et que, partant, ils convainquent la Chine de faire de même.

[1] Ce qui représente environ 50% de la population ainsi que des émissions globales de GES

[2] Climate Action Tracker, projection décembre 2020 <https://climateactiontracker.org/publications/global-update-paris-agreement-turning-point/>

[3] Source : [NOOA](#).

[4] Le TCRE traduit la variation moyenne de température moyenne avec le stock de carbone présent dans l'atmosphère avec une probabilité associée. Ce qui dans notre analyse se traduit de la manière suivante : Il y a 67% de chance pour que le budget carbone considéré conduise à une hausse des températures limitée à 1,75°.

[5] Les vingt principaux pays émetteurs étaient en 2019 les suivants ; États-Unis, Canada, Arabie Saoudite, Australie, Allemagne, Japon, Russie, Royaume-Uni, Italie, Corée du Sud, Pologne, France, Afrique du Sud, Iran, Chine, Mexique, Turquie, Brésil, Indonésie, Inde. Nous y incluons également l'Union

Européenne à 27 États-membres pour fournir des éléments de comparaison.

[6] A noter que parmi les pays que nous distinguons, seule l'Inde voit son budget augmenter, mais de seulement 3%.

[7] Un budget négatif traduit ici le fait que les émissions historiques présent en compte via le critère de responsabilité est supérieur à leur budget carbone actuel alloué en fonction des autres critères. e

[8] La question de la valorisation monétaire des émissions passées est un sujet de recherche en soi que nous n'abordons pas dans ce texte. A titre illustratif, une valorisation de la tonne de CO2 à 1\$ conduirait à un montant global de 263 milliards de \$ et pour une valorisation à 20\$, celui-ci serait de 5260 milliards de \$.

L'économie européenne 2021

par [Jérôme Creel](#)

L'ouvrage [L'économie européenne 2021](#) qui vient tout juste de paraître se concentre sur l'impact de la crise de la Covid-19 et des mesures prophylactiques en Europe. L'introduction du précédent volume, il y a un an, commençait par ces mots : « En

2020, Mesdames Lagarde et von der Leyen vivront leur première année pleine au sommet de l'Europe (...) dans un environnement européen et international compliqué ». Il faut bien avouer que nous ne savions pas alors à quel point l'année 2020 serait effectivement compliquée.

Au plan économique et social, la pandémie n'a pas seulement conduit à la plus grande [récession mondiale](#) de l'après-guerre, mais elle a aussi accru le risque de voir les enjeux structurels, tels que la lutte contre le changement climatique, passer au second plan, et pour longtemps, des priorités des gouvernements. Les chocs macroéconomiques infligés par la pandémie et par les mesures prophylactiques mises en œuvre pour y faire face ont été d'une telle ampleur que les réponses de politique économique ont elles aussi été d'une vigueur inaccoutumée. Bien que proportionnées aux enjeux conjoncturels de court terme, ces réponses pourraient obérer les chances de voir l'Europe s'engager résolument dans une trajectoire soutenable et équitable de ses niveaux de vie, conformément aux objectifs du traité sur l'Union européenne. De quelles marges de manœuvre dispose encore l'Europe après une hausse des dettes publiques de 15 points de PIB depuis 2019 et une longue période de politiques monétaires ultra-accommodantes de la banque centrale européenne ? A l'inverse, quels risques font peser les tentations de

« normalisation » des politiques économiques sur l'économie européenne ? A défaut de répondre précisément à ces questions, l'ouvrage propose des pistes de réflexion qui permettent en filigrane d'appréhender les marges d'amélioration du processus européen d'intégration en accordant la priorité aux objectifs plutôt qu'aux moyens.

Evaluer les conséquences qu'aura la pandémie sur la trajectoire économique, sociale et environnementale de l'Europe réclame, en guise de préalable, un diagnostic complet sur ses conséquences à court terme. L'ouvrage présente ainsi un état des lieux conjoncturel d'une zone euro soumise à une grande incertitude quant à la persistance de l'épidémie et à celles des politiques budgétaires et monétaires mises en œuvre pour y faire face. Il dresse une typologie des facteurs contribuant à la mortalité due à la Covid-19 et présente un premier bilan des conséquences de l'épidémie sur les marchés du travail européens, sur les politiques publiques et budgétaires et sur les liens de ces dernières avec l'action de la banque centrale européenne.

Il expose également les avancées de la gouvernance budgétaire européenne avec l'adoption d'un nouvel outil de gestion, [Next Generation EU](#), en juillet 2020 et s'interroge sur le cadre budgétaire commun qui sortira éventuellement de cette crise. L'adaptation

du *Green Deal* aux nouveaux enjeux
sanitaires, les avancées timides en faveur d'une politique
européenne de santé
publique et la question non encore résolue des ressources
propres pour financer
le budget européen sont tour à tour discutées en lien avec ce
nouvel
instrument. Next Generation EU a certes ouvert une brèche dans
la gestion
budgétaire européenne en mêlant responsabilité politique
nationale (chaque Etat
membre choisit les projets financés et les soumet à
l'approbation de la
Commission européenne), solidarité (une partie des fonds
européens est une
subvention) et relance budgétaire. Reste à savoir si les
moyens qu'il alloue
seront suffisants pour atteindre ses objectifs et, avant cela,
s'il sera
effectivement mis en œuvre après l'ordonnance de la [Cour
constitutionnelle](#) d'en suspendre la ratification en Allemagne.