

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 43

Hiver 2020

Université de Strasbourg : Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA)

Éditorial — Le réveil du Parlement européen face au budget pluriannuel proposé par le Conseil européen en juillet 2020

Gilbert Koenig

Dans une résolution du Parlement européen (PE) de juillet 2020, les députés européens manifestent leur mauvaise humeur en rappelant que le pouvoir budgétaire européen n'est détenu, selon l'article 314 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFE), que par eux et par les membres du Conseil de l'Union européenne (UE). Or les négociations qui ont abouti à la

Sommaire

Éditorial – Le réveil du Parlement européen face au budget pluriannuel proposé par le Conseil européen en juillet 2020

Gilbert Koenig.....1

La discipline budgétaire dans la zone euro : rêve ou réalité ?

Amélie Barbier-Gauchard.....5

Le plan de relance proposé par le Conseil européen : source d'espoirs et de frustrations

Gilbert Koenig.....9

La vulnérabilité des jeunes face au chômage

Isabelle Terraz.....19

Démocratie participative et bien-être subjectif

Jean-Alain Héraud.....27

proposition de budget que la Commission européenne (CE) doit transmettre au PE et au Conseil européen ont été menées essentiellement par les membres du Conseil européen. Selon le PE, ces derniers se sont comportés comme des législateurs de fait en présentant une proposition budgétaire à prendre ou à laisser alors même que leurs interventions ne sont pas prévues explicitement par le TFE. Les députés européens refusent d'être mis devant un fait accompli qui limite leur rôle à une acceptation ou à un rejet de cette proposition. Ils revendiquent l'ouverture de

négociations directes avec le Conseil de l'UE et la CE en vue d'améliorer la proposition du Conseil européen en se fondant sur l'article 312 §5 du TFE selon lequel « tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la

Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption ». Les négociations engagées le 27 août 2020 entre ces trois institutions sur l'accord du Conseil européen portent sur les principales revendications du PE qui menace de ne pas approuver le budget pluriannuel si certaines d'entre elles sont rejetées.

Une première revendication porte sur le volume du budget pluriannuel européen proposé par le Conseil européen à l'exclusion du plan de relance qui lui est adossé. En effet, il a fallu plus de deux ans de négociations pour aboutir à la proposition d'un budget pluriannuel dont les dépenses se montent à 1074,3 milliards d'euros en crédits d'engagement, exprimées aux prix de 2018. Ce montant est assez modeste si l'on considère qu'il doit bénéficier à 27 États pour une période de 7 ans (2021-2027). Le volume de ce budget est inférieur à celui du budget de la période 2014-2020 (1082,3 milliards d'euros) et à ceux des budgets proposés par la CE en 2018 (1134,5 milliards) et en 2020 (1100 milliards). On est loin des 2000 milliards d'euros qu'exigeait le Parlement en 2018 et des 1300 milliards de 2019. Le caractère relativement modeste du budget pluriannuel est cependant atténué, au moins pour la période 2021-2023, par une partie importante des dépenses du plan de relance européen qui doit être dépensée au cours de cette période.

Dans les négociations ouvertes en août, le PE a demandé une rallonge du budget de 38 milliards d'euros afin de rétablir les moyens financiers de certains programmes phares dont les financements ont été réduits au cours des discussions au sein du Conseil européen. Le Conseil de l'UE propose de limiter cette rallonge à 9 milliards au plus, ce qui a amené le PE à suspendre les discussions le 8 octobre. Après d'intenses consultations, la reprise des négociations a abouti le 10 novembre 2020 à un accord dans lequel le PE obtient pour le budget européen pluriannuel un complément de 16 milliards d'euros qui sera financé par des ressources propres, notamment par les amendes imposées en cas de non-respect des règles de la concurrence. Cette rallonge permet de réduire un peu l'importance des coupes de 112,5 milliards d'euros faites au détriment de l'intérêt collectif par le Conseil européen dans différents programmes budgétaires que la CE proposait de renforcer grâce à des dotations issues du plan de relance (voir l'article de G. Koenig dans ce numéro). Elle permet notamment de réduire le montant des coupes effectuées sur les dotations en euros accordées aux programmes dans les domaines suivants :

santé (3,4 milliards), recherche (2,2 milliards), Erasmus (2,2 milliards), gestion des frontières (1,5 milliards), production culturelle (0,8 milliard) et de renforcer les mécanismes de flexibilité qui garantissent la capacité du budget à faire face à des besoins imprévus.

Une seconde revendication du PE porte sur les recettes du budget européen. Le PE exige la mise en place d'ici 2024 de nouvelles ressources propres pour le financement du budget européen. Ces ressources devraient réduire le risque de récession à partir de cette date lorsque les dépenses destinées à faciliter la reprise et la résilience (89,6 % des dépenses du plan de relance) ne financeront plus l'économie. De plus, elles devraient permettre de rembourser la dette européenne souscrite pour financer le plan de relance d'ici 2058. Enfin, elles devraient inciter les autorités européennes à augmenter les plafonds de dépenses des budgets pluriannuels futurs tout en réduisant les charges des États contributeurs au financement de ces budgets, ce qui rendrait l'UE moins dépendante du bon vouloir des États pour financer ses politiques. Le PE a obtenu dans l'accord du 10 novembre un calendrier juridiquement contraignant pour la création de nouvelles ressources propres. Mais il est probable qu'une partie de ces ressources, notamment les taxes sur les transactions financières internationales qui doivent être mises en place en 2026 ne pourra exercer ses effets que dans le budget pluriannuel 2028-2034.

Du côté de la seconde catégorie de recettes budgétaires, le Parlement s'oppose au principe « du juste retour » qui se fonde sur la comparaison qu'effectue chaque pays entre sa contribution au financement du budget et les dépenses budgétaires dont il bénéficie. En effet, ce principe se révèle non-pertinent sur le plan comptable et économique, et incompatible avec le principe européen de solidarité. C'est pourtant sur la base de ce principe que le Conseil européen a maintenu les rabais accordés dans le passé à l'Allemagne, à l'Autriche, au Danemark, aux Pays-Bas et à la Suède sur leur contribution au financement du budget européen. Ces pays, sauf l'Allemagne, ont même obtenu des compléments, de sorte que le montant annuel de ces rabais représente 7,6 milliards d'euros financés par les contributions des autres pays. Le PE n'a pas obtenu la suppression de ces rabais, car le Conseil européen les avait accordés à ces pays pour obtenir leur adhésion au consensus sur le budget et le plan de relance.

Une troisième revendication porte sur l'obligation d'un pays qui désire obtenir des fonds publics de l'UE à respecter l'état de droit. Cette conditionnalité a été édulcorée dans la proposition du Conseil européen de juillet pour éviter le blocage des négociations par la Pologne et la Hongrie. Les députés européens ont fermement critiqué cette concession et ont obtenu, dans un accord passé le 5 novembre avec le Conseil de l'UE et la CE, l'intégration dans le budget pluriannuel d'un mécanisme plus solide qui permet de priver de ressources publiques les pays ne respectant pas l'état de droit. Cela a déclenché les vétos de la Pologne et de la Hongrie qui ont bloqué l'activation du budget pluriannuel et du plan de relance. Ces vétos ont été levés par un compromis obtenu lors du Conseil européen du 10 décembre 2020. Ce compromis permet de maintenir les exigences du PE, ce qui doit mettre fin à sa menace de rejeter la proposition du budget européen.

Le PE s'est invité à la table des négociations sur le budget pluriannuel sans y avoir été invité formellement par la TFE qui ne lui réserve que le droit d'approuver ou de rejeter la proposition budgétaire. Mais cette intervention est arrivée trop tard pour obtenir de la CE et du Conseil de l'UE des modifications importantes de la proposition du Conseil européen, car de tels changements auraient mis en cause le consensus acquis péniblement après de longues négociations au sein du Conseil européen, ce qui aurait beaucoup retardé l'adoption du budget.

L'intervention même tardive du PE a cependant attiré l'attention sur la faiblesse de l'utilisation de la méthode intergouvernementale dans les négociations européennes qui risquent ainsi d'être dominées par les intérêts particuliers des États au détriment des intérêts de l'UE. Il serait préférable de substituer à cette méthode une approche communautaire qui, tout en tenant compte des intérêts des États, défend ceux de l'UE. De plus, le PE montre les inconvénients de la recherche de l'unanimité pour l'acceptation du budget, car cela nécessite des concessions sur des principes européens importants, comme ceux de la solidarité et du respect de l'état de droit. Une telle unanimité ne pourra être obtenue, sans mise en cause de tels principes, que si tous les membres de l'UE partagent la même vision de l'avenir de l'UE, ce qui n'est pas le cas actuellement comme le montrent les négociations au sein du Conseil européen. Enfin, en obtenant un engagement contraignant pour la création de ressources propres importantes, le PE s'est ouvert la perspective de mener une politique économique autonome lui permettant de faire face à de nouveaux défis (révolution numérique, gestion des problèmes environnementaux et des problèmes de migration).

La discipline budgétaire dans la zone euro : rêve ou réalité ?

Amélie Barbier-Gauchard*

Le contexte du COVID-19 représente à la fois une opportunité et une menace pour la gouvernance économique de la zone euro, et pour la discipline budgétaire dans l'UEM en particulier. Cette contribution revient sur la genèse de la discipline budgétaire dans la zone euro, souligne les enseignements qui peuvent être tirés des crises passées et dresse les contours de ce que pourrait être une règle budgétaire supranationale intelligente et cohérente avec la réalité économique.

En raison de la crise sanitaire qui sévit depuis fin 2019, l'application du Pacte de stabilité et de croissance (1996) (PSC par la suite), entré en vigueur avec la zone euro en 1999, destiné à veiller à la saine gestion des finances publiques dans la zone euro, a été suspendue pour 2020 et le sera très vraisemblablement en 2021 également.

Les règles budgétaires dans la zone euro en bref

Les origines de la discipline budgétaire dans la zone euro remontent au Traité de Maastricht (1992) dont l'un des principaux objectifs est de lancer le projet d'union monétaire européenne. Ce traité définit les étapes à franchir et les conditions à remplir pour qu'un pays soit éligible à la monnaie unique. Parmi ces conditions, appelées « critères de convergence », deux critères concernent la stabilité des finances publiques des pays candidats à l'UEM. En effet, des finances publiques nationales non viables risqueraient de mettre en péril la stabilité de l'union monétaire nouvellement créée. Il est donc nécessaire de surveiller l'évolution des finances publiques nationales et d'assurer leur bonne gestion à long terme. Deux indicateurs ont été retenus : la dette publique nationale du pays candidat ne doit pas dépasser 60 % du PIB (seuil fixé à 60 % qui correspond au ratio moyen de la dette publique au PIB dans l'UE-15 à la fin des années 90), le déficit public national ne doit pas dépasser 3 % du PIB (seuil fixé à 3 % en référence à l'équation de la dynamique de la

dette qui donne le niveau de déficit public qui permet de stabiliser la dette publique autour de 60 % pour un taux de croissance réel de l'activité de 3 % et un taux d'inflation de 2 %).

Si le pays candidat satisfait à tous ces critères de convergence, il est alors autorisé à rejoindre la zone euro. Tout pays appartenant à l'UEM est ensuite soumis à une règle budgétaire supranationale introduite par le PSC et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 avec la naissance de la zone euro. Cette règle budgétaire peut être qualifiée de règle budgétaire supranationale, à la différence des règles budgétaires nationales également en vigueur dans la plupart des pays membres de la zone euro.

Le PSC poursuit deux objectifs complémentaires : la « stabilité » des finances publiques d'une part afin d'éviter tout risque de déstabilisation monétaire et financière dans l'union monétaire, tout en imposant aux pays de la zone euro de poursuivre une gestion saine des finances publiques, la « croissance économique » dans l'UEM d'autre part, en veillant à ce que les gouvernements nationaux disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour intervenir si nécessaire (plus particulièrement en cas de choc conjoncturel par le biais des stabilisateurs budgétaires automatiques).

Pour atteindre ces deux objectifs complémentaires, le PSC dispose de deux types d'instrument : le volet « dissuasif » (plafond de déficit public à 3 % à respecter, avec des sanctions prévues sinon et des exceptions à la règle dans des circonstances économiques très

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, 67000 Strasbourg, France. Contact : BETA, 61 avenue de la Forêt Noire, 67000 Strasbourg, France ; E-mail : abarbier@unistra.fr ; Twitter : @barbiergauchard ; Web-site : <http://www.barbier-gauchard.com>.

spécifiques) et le volet « préventif » (procédure de surveillance multilatérale avec des « programmes de stabilité », programmes pluriannuels fixant des orientations budgétaires sur 3 ans et permettant d'avoir une visibilité sur les finances publiques pour les 3 années à venir pour atteindre l'équilibre budgétaire à moyen terme).

Malgré cette règle budgétaire, la zone euro a connu plusieurs périodes de turbulences (première crise en 2004, Grande Récession de 2007 à 2009, crise sanitaire du COVID-19 depuis fin 2019) qui ont constitué autant de crises pour la discipline budgétaire dans la zone euro qui n'a jamais vraiment été assurée finalement. A chaque fois, la règle budgétaire a été réformée, considérant que c'était la règle qui était imparfaite ... Ces réformes successives ont conduit à un empilement d'indicateurs à respecter sans réflexion approfondie sur les raisons réelles des défaillances de la discipline budgétaire dans la zone euro. Suite aux mesures prises en 2005 (avec la première réforme du PSC), 2010 (avec l'apparition du Semestre européen), 2011 (avec le *Six Pack*) et 2013 (avec le *Two Pack*), la règle budgétaire en vigueur dans la zone euro s'est transformée en un catalogue d'indicateurs à surveiller, ne permettant ni d'assurer un réel pouvoir disciplinaire coercitif sur les États membres, ni de mettre en place un véritable suivi crédible de la trajectoire des finances publiques nationales à moyen terme.

Les leçons des crises passées révélant les faiblesses de la discipline budgétaire

Pour mieux comprendre les forces et les faiblesses de la discipline budgétaire dans la zone euro, il est intéressant de se référer à l'article fondateur de Kopits et Symansky (1998) sur les caractéristiques d'une règle budgétaire idéale. Ils identifient huit propriétés qui doivent être vérifiées par la règle budgétaire pour être une « bonne » règle budgétaire :

1. Adéquation à l'objectif visé : la règle doit permettre de contrôler l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire.
2. Définition claire : l'indicateur, les sanctions et les exceptions à la règle doivent être clairement expliqués.
3. Cohérence générale : la règle doit être cohérente avec les objectifs de la politique économique.

4. Des bases analytiques solides : l'objectif et la valeur de référence choisis doivent répondre à une justification économique précise.
5. Transparence : la règle doit être compréhensible par l'opinion publique.
6. Simplicité : le calcul de la cible doit pouvoir être effectué sans nécessiter de techniques de calcul sophistiquées.
7. Flexibilité : les gouvernements doivent pouvoir continuer à remplir leurs missions.
8. Crédibilité : les procédures de contrôle et l'application des sanctions doivent être appliquées de manière impartiale et cohérente.

Même si Kopits et Symansky (1998) n'utilisent pas explicitement le terme d'« efficacité des règles budgétaires », leur contribution constitue cependant la pierre angulaire de ce débat sur les règles budgétaires « souhaitables ». De plus, Barbier-Gauchard, Baret et Debrun (2021) s'intéressent au lien entre la règle budgétaire et l'efficacité du gouvernement pour alimenter un débat utile sur la performance des règles budgétaires.

À la lumière de cette grille d'analyse, la règle budgétaire actuelle dans l'UEM souffre de trois faiblesses majeures.

Tout d'abord, la règle actuelle prend en compte simultanément un trop grand nombre d'indicateurs : solde public total, solde structurel (pour lequel la méthodologie de calcul fait débat), dette publique, croissance des dépenses publiques, programme pluriannuel de finances publiques. Ces indicateurs, parfois redondants, sont censés permettre de pouvoir établir un diagnostic clair et sans équivoque sur l'état de la gestion des finances publiques dans le pays.

Deuxièmement, les indicateurs actuels de la règle budgétaire ne tiennent pas compte des fonctions budgétaires identifiées par Musgrave (1959). Plus précisément, les finances publiques nationales doivent être utilisées pour l'allocation (production et fourniture de biens et services publics), la redistribution des revenus (dans un souci de justice sociale) et la stabilisation économique de l'activité lorsqu'un choc économique se produit. Dans ce contexte, en plus des mesures qui pourraient être prises au niveau communautaire pour l'ensemble de l'UE, la règle budgétaire doit également

permettre aux pays de fournir des services publics de qualité et d'assurer la redistribution ainsi que la stabilisation économique. La règle actuelle a déjà prévu de laisser une marge de manœuvre suffisante aux pays en cas de choc conjoncturel. Néanmoins, afin de satisfaire aux critères de convergence de Maastricht, certains pays ont dû mettre en place des mesures de réduction drastiques de certaines dépenses publiques, parfois au détriment de la qualité des services publics (éducation, santé, sécurité, etc.) et de la croissance à long terme des dépenses publiques. Par exemple, la crise du COVID-19, met en évidence l'hétérogénéité et parfois la fragilité des systèmes de santé nationaux.

Enfin, la règle actuelle souffre d'un cruel manque de crédibilité de la sanction pour plusieurs raisons. Imposer une sanction financière à un pays déjà en difficulté financière est une absurdité. En outre, la procédure d'imposition de la sanction est trop complexe, et n'est pas automatique, alors que tous les pays savent bien qu'ils ne seront jamais sanctionnés. De nombreux travaux se sont intéressés aux facteurs qui expliquent le respect ou non de la règle comme l'analysent Reuters (2019) ou encore Barbier-Gauchard, Baret et Papadimitriou (2021) et qui soulignent le rôle d'organes de surveillance et de contrôle du respect de la règle, des cycles politiques électoraux, la fragmentation politique ou encore le degré de décentralisation des finances publiques. En outre, la règle budgétaire la plus efficace est celle que le pays s'est imposé à lui-même. C'est la raison pour laquelle, dans la zone euro, les règles budgétaires nationales semblent plus efficaces que la règle budgétaire supranationale, comme le soulignent Barbier-Gauchard, Baret et Minéa (2021).

En d'autres termes, la règle budgétaire actuelle ne répond pas à au moins trois des huit critères de l'analyse de Kopits et Symansky (1998) :

- Définition claire : l'indicateur, les sanctions et les exceptions à la règle doivent être clairement expliqués.
- Cohérence générale : la règle doit être cohérente avec les objectifs de la politique économique.
- Crédibilité : les procédures de contrôle et l'application des sanctions doivent être appliquées de manière impartiale et cohérente.

Existe-t-il une règle qui puisse remédier à ces différentes faiblesses ?

Pour une règle budgétaire « intelligente » dans la zone euro

Le contexte du COVID-19 représente à la fois une opportunité et une menace pour la gouvernance économique de la zone euro. Cette crise sanitaire peut en effet s'avérer une opportunité à saisir pour les décideurs publics pour enfin s'engager à adopter une règle budgétaire supranationale intelligente et cohérente avec la réalité économique. Cette pandémie peut néanmoins constituer une menace si aucune leçon n'est tirée de cette nouvelle expérience douloureuse pour le contrôle des finances publiques nationales qui seront considérablement et durablement dégradées par le coût que cette crise sans précédent fait peser sur celles-ci.

Globalement, la future règle budgétaire « intelligente » pour la zone euro doit être conçue en tenant compte des exigences auxquelles les États membres doivent faire face (fourniture de biens et services publics, équité, stabilisation économique, soutien à la croissance à long terme) mais aussi des opportunités que l'intégration européenne rend possibles (comme le financement conjoint de grands programmes d'investissement à long terme, la mutualisation au niveau communautaire de certaines dépenses publiques, etc.). Bien entendu, tout cela n'est envisageable que lorsque les pays fortement endettés auront réduit le niveau de leur dette publique.

Plusieurs options d'action non mutuellement exclusives sont possibles pour remédier aux faiblesses de la règle budgétaire actuelle dans l'UEM :

- ne surveiller que le solde public structurel hors investissement public afin de libérer une marge de manœuvre financière au niveau national pour assurer la stabilisation économique et le soutien de la croissance à long terme ;
- centraliser une partie des dépenses publiques nationales pour certains biens et services publics (R&D, soutien à la compétitivité ; infrastructures de transport, d'énergie, de communication ; aide publique au développement et aide humanitaire ...), afin de libérer une marge de manœuvre financière au niveau national pour la fourniture de biens et

services publics qui doivent rester fournis au niveau national ;

- prendre en compte la « qualité » des biens et services publics fondamentaux pour le bien-être des citoyens (éducation, santé, sécurité) dans l'évaluation de la bonne gestion (ou non) des finances publiques nationales ;
- soutenir les programmes nationaux d'investissement public avec un cofinancement européen obtenu grâce à la force de frappe d'un organisme de financement de projets d'investissement tel que la BEI ;
- remplacer l'amende financière à payer en cas de non-respect de la règle par une sanction qui coupe tout ou partie du financement communautaire dont bénéficie le pays qui ne respecte pas la règle budgétaire et un mécanisme de sanction automatique (aucune décision politique à prendre), le pays serait ainsi moins tenté de violer la règle par crainte de la perte financière induite par une réduction des fonds communautaires qui lui sont attribués.

Conclusion

La future règle budgétaire « intelligente » pour la zone euro pourrait être une règle portant uniquement sur le solde structurel hors investissement public (avec une réduction de tout ou partie du financement communautaire en cas de non respect) accompagnée d'un programme ambitieux au niveau communautaire pour soutenir l'investissement public et contrôler la qualité des biens et services publics fondamentaux pour les citoyens. En outre, au niveau de la zone euro, un budget de la zone euro considéré comme un mécanisme européen de stabilisation budgétaire automatique pourrait être un complément précieux aux stabilisateurs budgétaires automatiques au niveau national pour amortir les effets des chocs cycliques sur l'activité économique.

Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire sur ce sujet d'un point de vue académique car cela signifie que les décideurs devraient être en mesure

- de mesurer avec précision l'investissement public net et son impact à long terme sur la croissance et l'emploi ;
- d'évaluer la « qualité » des biens et services publics fondamentaux et de définir des normes minimales de « qualité » à garantir ;
- d'identifier les biens et services publics pour lesquels la valeur ajoutée européenne est incontestable et qui méritent donc d'être considérés comme des biens et services publics européens et financés au niveau communautaire ;
- de prendre une décision courageuse pour sanctionner un pays qui ne respecte pas la règle.

Pour aller plus loin :

<http://ermees.fr/fr/covid-19-quelles-consequences-et-quelles-politiques-economiques/>

Références bibliographiques :

- Barbier-Gauchard, A., Baret, K. et Debrun, X. (2021), « Government efficiency and fiscal rules », in In Venâncio, A., Afonso, A. et Jalles, J. T. (Ed.), *Handbook of Public Sector Efficiency*, Edward Elgar Publishing, *forthcoming*.
- Barbier-Gauchard, A., Baret, K. et Minéa, A. (2021), « National Fiscal Rules and Fiscal Discipline in the European Union », *Applied Economics, forthcoming*.
- Barbier-Gauchard, A., Baret, K. et Papadimitriou, T. (2021), « Forecasting Stability and Growth Pact Compliance using Machine learning », *BETA Working Paper n° 2021-01*.
- Kopits, G. et Symansky, S. A. (1998), « Fiscal policy rules », *IMF Occasional Paper* (162).
- Musgrave, R. (1959), *The theory of public finance*, Mac Graw-Hill Book Company.
- Reuter, S. W. (2019), « When and why do countries break their national fiscal rules? », *European Journal of Political Economy* 57, 125-141.

Le plan de relance proposé par le Conseil européen : source d'espoirs et de frustrations

Gilbert Koenig*

Le consensus sur le plan de relance élaboré par le Conseil européen en juillet 2020 et sur ses applications peut être considéré comme un événement exceptionnel dans l'histoire européenne. En effet, ce plan implique des ruptures importantes améliorant certaines pratiques du passé du fait de son importance et de la mise en cause de certains principes européens que nécessite son application. Mais pour qu'il constitue un événement « historique », comme l'affirment certains journalistes et hommes politiques, il faudrait que ces ruptures soient définitives et qu'elles offrent ainsi des perspectives de progrès pour l'avenir. Cet article évalue l'importance de ces ruptures et les effets que l'on peut en attendre sur l'activité économique européenne, ainsi que les probabilités de leur maintien dans l'avenir en cas de succès du plan de relance.

Les membres du Conseil européen du 23 avril 2020 se sont accordés sur la nécessité et l'urgence d'un plan de relance économique pour l'Union européenne (UE). Comme aucun consensus n'a pu être obtenu au cours de ce Conseil sur les modalités de ce plan, ils ont chargé la Commission européenne (CE) d'en fixer les détails et d'étudier les relations entre le plan de relance et le budget européen pluriannuel sur lequel aucun accord n'a été obtenu lors du Conseil européen de février 2020 (Koenig 2020). Conformément à ce mandat, la CE a proposé le 23 mai 2020 un plan de relance devant s'intégrer dans le budget pluriannuel européen qui constitue le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE pour la période 2021-2027. La proposition de la CE est soumise au Conseil européen qui s'est tenu du 17 au 21 juillet 2020. Celui-ci a adopté à l'unanimité de ses membres la proposition de la CE d'un emprunt effectué au nom de l'UE afin de financer le plan de relance européen par l'intermédiaire d'un instrument d'urgence baptisé *Next Generation EU*. Le consensus sur cette proposition et ses modalités d'application a été considéré dans une partie du monde politique et médiatique comme un événement « historique ». Une telle qualification mérite d'être vérifiée, car elle implique non seulement que les faits composant cet événement constituent des ruptures améliorant des pratiques du passé mais aussi que ces ruptures restent définitives et offrent des perspectives de progrès pour l'avenir.

Le plan de relance européen proposé par le Conseil européen entraîne effectivement des ruptures importantes par rapport aux pratiques budgétaires du passé. Leur succès peut susciter l'espoir que leur maintien dans l'avenir constituera une étape vers une évolution positive des principes, des institutions et des pratiques européennes. Cet article spécifie les modalités du plan de relance européen qui ont suscité cet espoir et les perspectives d'avenir qu'elle comporte pour l'UE.

Le plan de relance européen entraîne une première rupture avec le passé qui peut être mesurée par le montant beaucoup plus important d'aides que l'UE propose d'offrir à ses membres en difficulté en 2020 que celui qu'elle avait proposé dans le programme de relance de 2008. En effet, le plan de relance européen de 2020 proposé par le Conseil européen prévoit des aides d'un montant de 750 milliards d'euros, alors que celui de 2008 n'en accordait que 14,4 milliards pour faire face aux effets de la crise financière et économique. Mais toute l'aide offerte ne sera probablement pas distribuée si l'on admet que la demande globale d'aides dépend en grande partie de la répartition du financement de ces aides entre des prêts et des subventions. La première section de cet article évalue l'incidence des négociations ayant conduit à cette répartition sur les demandes d'aides dans les différents secteurs qui doivent être financés par le plan de relance proposé en 2020 par le Conseil européen. Cette évaluation permet d'estimer l'importance effective de cette première rupture avec le passé. De plus, en

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, 67000 Strasbourg, France.

comparant les propositions de la CE et du Conseil européen, cette section montre l'impact du choix fait par le Conseil européen de réduire la part des subventions dans le financement des aides par rapport au projet de la CE sur les demandes d'aides dans les différents secteurs bénéficiaires.

Pour que cette première rupture ait pu être effectuée, il a fallu mettre en cause un certain nombre de principes européens dont les applications se sont révélées inefficaces ou nuisibles dans le passé et accepter que le plan de relance renforce des principes qui ont été négligés jusqu'ici. Les sections 2 et 3 décrivent ces transformations et évaluent les probabilités de leur maintien ainsi que les perspectives d'avenir que leur maintien peut offrir.

1. Les négociations sur la répartition des ressources du plan de relance entre les subventions et les prêts et leurs conséquences sur les demandes d'aides

La définition des modalités du plan de relance a fait l'objet d'après négociations dont la principale portait sur la forme que devait prendre l'attribution des ressources financières issues du plan de relance aux pays bénéficiaires. En effet, les pays du nord considérés comme « frugaux » (Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas et Suède) sont partisans d'une affectation de ces fonds sous la forme de prêts, alors que les autres pays, notamment ceux du sud, exprimaient leurs préférences pour les subventions comme le proposait le couple franco-allemand dans son projet de plan de relance présenté le 18 mai 2020.

Dans un esprit de conciliation, la CE a proposé d'allouer aux pays membres de l'UE les 750 milliards d'euros du plan de relance sous la forme de 500 milliards d'euros de subventions et de 250 milliards de prêts. Tout en essayant de ménager les intérêts des États européens, la CE a fixé à sa proposition de plan de relance des objectifs qui doivent promouvoir l'intérêt général de l'Union conformément à sa mission spécifiée par l'article 17 du Traité sur l'UE. Dans cette perspective, il s'agit d'aider les pays européens à assurer la reprise de leurs économies, à mieux se défendre contre des chocs futurs et à soutenir les priorités écologiques et numériques de l'UE.

Si, après de longues négociations, les pays dits « frugaux » ont accepté le principe d'affectation

aux pays en difficulté d'une partie des ressources du plan de relance sous la forme de subventions, ils ont contesté fermement l'importance des subventions par rapport aux prêts dans la proposition de la CE. Après diverses concessions faites à ces pays, le Conseil européen a finalement décidé de répartir les 750 milliards d'euros du plan de relance en 390 milliards d'euros de subventions et en 360 milliards de prêts. Il s'est également écarté de la proposition de la CE sur le poids relatif des deux catégories suivantes de dépenses que le plan de relance est chargé de financer : les dépenses qui doivent faciliter la reprise et la résilience dans les pays européens et celles qui sont destinées à renforcer certains programmes gérés dans le cadre du budget européen.

La facilité pour la reprise et la résilience

Les ressources attribuées au programme qui doit faciliter la reprise et la résilience sont destinées à soutenir les investissements et les réformes nécessaires à une reprise durable et à soutenir les objectifs de la transition économiques et numériques pour l'UE fixés par la CE. Elles doivent être accordées en priorité aux pays qui sont les plus touchés par la crise économique et dont les besoins en termes de résilience sont les plus importants.

La CE a proposé de doter ce programme de 560 milliards d'euros, ce qui représente 74,6 % du montant du plan de relance. Cette dotation devait être répartie en 310 milliards de subventions et en 250 milliards de prêts. Ces derniers représentent le montant des prêts devant financer l'ensemble des dépenses du plan de relance.

Cette proposition n'a pas été suivie par le Conseil européen. En effet, ce dernier prévoit de doter ce programme de 672,5 milliards d'euros, ce qui représente 89,6 % du montant du plan de relance. Cette dotation comporte 312,5 milliards d'euros de subventions et les 360 milliards de prêts prévus pour l'ensemble des dépenses du plan de relance.

Bien que la dotation globale à ce programme proposée par le Conseil européen soit supérieure de 112,5 milliards d'euros par rapport à la proposition de la CE, elle risque de ne pas avoir une efficacité très supérieure à celle proposée par la CE, car l'offre de subventions sera probablement acceptée entièrement, alors que l'offre de prêt risque de ne pas l'être. En effet, après avoir publié le 15 septembre 2020 la liste

des pays qui demandaient des subventions pour le financement du programme portant sur la facilité pour la reprise et la résilience, la CE a effectué la répartition de l'ensemble des subventions entre ces pays en fonction de différents critères¹. Donc toutes les aides sous forme de subventions seront utilisées si les bénéficiaires acceptent les conditions fixées pour leurs versements.

Par contre, les bénéficiaires potentiels des aides européennes seront peu incités à recourir à celles proposées sous la forme de prêts. En effet, certains d'entre eux ont la possibilité d'obtenir directement des ressources sur les marchés

conditions imposées par la CE, alors que d'autres qui n'ont pas cette possibilité sont probablement réticents à recourir aux prêts proposés par la CE, car ils sont déjà fortement endettés.

Donc, compte tenu du recours probablement limité aux prêts dans les deux propositions et de la faible supériorité des subventions proposées par le Conseil européen par rapport au montant proposé par la CE (2,5 milliards d'euros), l'efficacité que l'on peut attendre de la proposition du Conseil européen est légèrement supérieure à ce que l'on aurait pu attendre de celle de la CE. De plus, comme le montant total

Tableau 1 : Les renforcements du budget européen par les ressources du plan de relance proposés par la CE et le Conseil européen

En milliards d'euros

Programmes	Budget européen pluriannuel		Plan de relance		
	Propositions de la CE Mai 2020	Propositions du Conseil européen Juillet 2020	Propositions de la CE Mai 2020	Propositions du Conseil européen Juillet 2020	Coupes faites par le Conseil européen
Politique de cohésion	323,1	322,3	50	47,5	-2,5
Soutien à une transition juste	13	7,5	30	10	-20
Développement rural	75	47,5	15	7,5	-7,5
InvestEU	1,3	2,8	30,3	5,6	-24,7
Soutien à la solvabilité	0	0	26	0	-26
Programme de l'UE pour la santé	1,7	1,7	7,7	0	-7,7
Mécanisme de protection civile de l'Union RescEU	1,1	1,1	2,0	1,9	-0,1
Horizon Europe	80,9	75,9	13,5	5,0	-8,5
Coopération au développement et coopération internationale	75,5	70,8	10,5	0	-10,5
Aide humanitaire	9,7	9,7	5,0	0	-5
Total			190	77,5	-112,5

Sources : Secrétariat du Conseil européen (2020) et Bizet et Sutour (2020).

financiers à un taux d'intérêt proche de celui que la CE peut obtenir sans avoir à se soumettre aux

¹ Les groupes de pays suivants sont les principaux bénéficiaires des subventions en euros : L'Italie, l'Espagne et la France (162,17 milliards, soit 51,9 % des subventions), la Pologne et l'Allemagne (45,8 milliards, soit 14,6 % des subventions), la Grèce, la Roumanie et le Portugal (43,2 milliards soit 13,8 % des subventions). La plus grande partie des subventions (70 %) sera distribuée en 2021 et 2022, selon des critères comme l'importance de la population et le taux de chômage des cinq dernières années. Le reste le sera en 2023 selon l'importance de la perte de PIB au cours de la période 2021-2022 due à la crise du coronavirus (Chatignoux 2020).

des prêts offerts pour le financement du programme consacré à la facilité pour la reprise et la résilience est plus important dans la proposition du Conseil européen (360 milliards d'euros) que dans la proposition de la CE (250 milliards d'euros) et que la demande de prêts est la même dans les deux cas, il y aura un montant d'aides non utilisé plus important lorsque la proposition du Conseil européen sera appliquée que si celle de la CE avait été retenue. Cette différence a des conséquences sur la deuxième catégorie de dépenses prévues par le plan de relance.

Le renforcement des programmes gérés dans le cadre du budget européen pluriannuel

Compte tenu de la répartition des ressources totales du plan de relance et de celle des aides consacrées au programme de reprise et de résilience entre les subventions et les prêts proposées par le Conseil européen, il reste un montant de 77,5 milliards d'euros de subventions qui peut être utilisé pour renforcer certains programmes gérés dans le cadre du budget européen pluriannuel. Par contre, dans la proposition de la CE, ce montant est de 190 milliards d'euros. La différence entre ces deux montants correspond aux coupes d'un montant total de 112,5 milliards d'euros que le Conseil européen a effectuées dans les propositions de la CE et dont les détails sont exposés dans le tableau 1.

Les programmes à renforcer ont en commun avec le plan de relance les trois objectifs suivants fixés par la CE (2020a) :

Soutenir et renforcer les États membres en matière d'investissements et de réformes

Le programme qui doit faciliter la reprise et la résilience et qui doit être financé par des subventions et des prêts est destiné à satisfaire l'essentiel de cet objectif. Il est complété par trois catégories de mesures qui renforcent des programmes en cours et qui doivent être financés par des subventions. Ces dispositions portent sur la cohésion, la transition climatique et le développement rural.

- 1) La CE propose de renforcer, avec le programme REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), la politique de cohésion économique, sociale et territoriale qui doit s'efforcer de réduire les disparités régionales de développement. Les aides qui sont destinées à l'ensemble des secteurs économiques se traduiront notamment par des mesures en faveur de l'emploi, du système de santé, des petites et moyennes entreprises et des transitions écologique et numérique.

La CE propose d'ajouter 50 milliards d'euros issus du plan de relance au montant de ce programme qu'elle a prévu pour le budget pluriannuel. Tout en conservant la dotation à la politique de cohésion proposée par la CE, le Conseil européen ne réduit que de 5 % la rallonge proposée par la CE. De

ce fait, la politique de cohésion sera dotée du même montant que dans la période 2014-2020.

- 2) Un Fonds de transition juste a été prévu pour aider les pays les plus carbonés à effectuer leur transition écologique vers la neutralité climatique de l'UE d'ici 2050. Il devait être doté, selon les propositions de la CE, de 43 milliards d'euros dont 30 milliards provenant du plan de relance. Cette dernière dotation a été réduite à 10 milliards par le Conseil européen, ce qui a ramené la dotation globale à ce Fonds à 10,7 milliards compte tenu de celle prévue dans le budget pluriannuel. Cette baisse importante des moyens mis à la disposition du Fonds de transition juste est peu compatible avec les ambitions écologiques exprimées par la CE dans son pacte vert présenté au Parlement européen en janvier 2020 (CE 2020b).
- 3) La CE propose de doter le Fonds européen agricole pour le développement rural qui constitue le second pilier de la politique agricole commune de 90 milliards d'euros dont 15 milliards proviennent du plan de relance. Mais le Conseil européen n'attribue à ce Fonds que 55 milliards d'euros dont 7,5 milliards issus du plan de relance, ce qui correspond à une baisse de 43 % par rapport à la dotation du budget pluriannuel 2014-2020 contre une réduction de 7 % dans le projet de la CE. Cela va également à l'encontre des ambitions de la CE pour l'UE dans le domaine écologique, car ces dotations doivent aider les zones rurales à effectuer des réformes structurelles pour se conformer aux orientations du pacte vert.

Stimuler l'économie de l'UE et attirer des investissements privés

Le programme investEU est destiné au soutien des stratégies de l'UE en mobilisant les investissements qui doivent lever les obstacles à la réalisation des objectifs de l'UE dans les domaines de la compétitivité et de la croissance. Il comporte des mesures facilitant les investissements stratégiques susceptibles de générer des investissements privés permettant de soutenir la transition écologique et numérique. Ce programme est doté d'un Fonds auquel la CE propose d'attribuer 33,6 milliards d'euros dont 30,3 milliards provenant du plan de relance.

Pour assurer le succès de ce programme, la CE considère qu'il est nécessaire de créer les conditions d'une reprise alimentée par les investissements privés en aidant les entreprises saines mises en difficulté financière par la crise sanitaire. Pour cela, elle propose un instrument de soutien à la solvabilité de 26 milliards qui devrait être mis en place dès l'année 2020.

Le Conseil européen a réduit d'une façon importante la dotation au Fonds du programme InvestEU en la ramenant à 8,4 milliards dont 5,6 milliards venant du plan de relance. Cette dotation reste cependant encore très supérieure à celle accordée dans le budget 2014-2020. De plus, le Conseil européen ne retient pas la dotation apportée par le plan de relance à l'instrument de soutien à la solvabilité proposée par la CE, ce qui défavorise surtout les petites et moyennes entreprises auxquels ce soutien était destiné, à un moment où leurs difficultés risquent de s'amplifier du fait de l'évolution de la crise sanitaire.

Tirer les leçons de la crise et relever des défis stratégiques de l'UE

La crise sanitaire a montré la nécessité d'augmenter la capacité des pays européens à faire face à des crises sanitaires et à des problèmes de sécurité publique et le besoin de susciter une plus grande coopération européenne face aux chocs futurs.

Dans cette optique, la CE propose un nouveau programme de santé qu'elle intitule « L'UE pour la santé » (*EU4Health*) doté de 9,4 milliards d'euros dont 7,7 milliards financés par le plan de relance. En rejetant la rallonge demandée par la CE, le Conseil européen s'en tient à une dotation de 1,7 milliard. Il refuse ainsi de soutenir les efforts demandés par la CE pour renforcer la sécurité sanitaire en Europe et de garantir la résistance à des crises sanitaires futures. Or, ce programme aurait permis notamment d'améliorer les systèmes de santé en Europe et de promouvoir l'innovation dans ce secteur. De plus, il aurait permis de corriger les insuffisances révélées par le traitement de la crise du COVID-19, en prévoyant la création de stocks de fournitures médicales et la formation de professionnels de santé utilisables selon l'urgence du lieu et du moment.

Dans le domaine de la sécurité publique, le programme « rescEU » est destiné à étendre et à renforcer le mécanisme de protection civile de l'UE. Il doit assurer un niveau élevé de sécurité

dans l'UE par des mesures destinées à prévenir et à combattre le terrorisme, la grande criminalité et l'immigration clandestine. Ce programme est doté, dans les deux propositions, d'un montant à peu près identique qui alimentera le Fonds pour la sécurité intérieure.

Le programme « Horizon Europe » doit financer des activités de recherche dans les domaines de la santé, de la résilience et des transitions écologique et numérique. La CE propose de le doter de 94,4 milliards d'euros dont 13,5 milliards au titre du plan de relance. Dans la proposition du Conseil européen, cette dotation n'est que de 80,9 milliards d'euros dont 5 milliards issus du plan de relance.

La CE a proposé d'accorder une rallonge de 15,5 milliards d'euros financée par le plan de relance à deux programmes portant sur l'action extérieure de l'UE : le programme de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (10,5 milliards) et celui d'aide humanitaire (5 milliards). Ces contributions du plan de relance n'ont pas été acceptées par le Conseil européen. De ce fait, ne bénéficiant pas de la rallonge proposée par la CE, le premier programme obtient une dotation budgétaire inférieure à celle acquise dans le budget pluriannuel 2014-2020 et le second programme une dotation de même importance que dans le budget pluriannuel de la période précédente.

En modifiant, par rapport à la proposition de la CE, la répartition du financement du plan de relance au détriment des subventions et celle des dépenses de ce plan au profit des facilités à la reprise et à la résilience, la proposition du Conseil européen aura probablement une efficacité moins importante que celle de la CE. Mais son application aura tout de même des effets positifs importants sur les économies des pays membres de l'UE. De plus, elle nécessitera de rompre avec certains principes européens et d'en renforcer d'autres.

2. Les ruptures avec certains principes européens

Le plan de relance proposé par le Conseil européen en juillet 2020 est formé par des dépenses publiques discrétionnaires financées par un emprunt induisant un déséquilibre du budget européen et un endettement de l'UE jusqu'en 2058, date de la fin prévue du remboursement de l'emprunt. Ces dépenses sont

destinées à fournir des aides financières à des pays en difficulté sous la forme de subventions et de prêts dont l'incidence sur les finances publiques n'est pas soumise à la discipline imposée par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Cette spécification du plan de relance comporte trois caractéristiques qui marquent des ruptures avec des principes budgétaires défendus jusque-là par les autorités européennes : la mise en cause de la conception européenne de la politique budgétaire et du principe d'équilibre budgétaire européen et la suspension des règles européennes de discipline budgétaire appliquées aux pays européens.

La mise en cause de la conception européenne de la politique budgétaire

Le plan de relance comporte des dépenses publiques discrétionnaires importantes, ce qui marque une rupture avec la conception européenne traditionnelle de la nature d'une politique budgétaire. Selon cette conception, il convient d'éviter le recours à de telles politiques jugées comme peu ou non efficaces. En effet, on considère que le multiplicateur budgétaire qui mesure l'incidence d'une variation des dépenses publiques sur le niveau d'activité est faible ou nul. De ce fait, toute expansion budgétaire a comme conséquence essentielle d'augmenter le déficit budgétaire sans avoir d'effet significatif à court terme sur le niveau d'activité. Il convient donc de limiter la politique budgétaire au mécanisme des stabilisateurs automatiques pour lisser les fluctuations économiques en période normale et d'appliquer des mesures ciblées et temporaires en période de crise. La conviction de l'inefficacité d'une politique budgétaire discrétionnaire a prédominé pendant la période d'absence de crises économiques majeures qui a précédé le déclenchement de la crise financière de 2008². Elle a été abandonnée avec réticence pour deux ans avec l'adoption du programme de relance de 2008, puis elle s'est de nouveau imposée dans la gestion de la crise de l'endettement public qui a suivi la fin du plan de relance.

² Cette conception a encore été soutenue à la veille de la mise en place du programme de relance de 2008 par l'Eurogroupe qui « ne fait pas siennes les idées que l'Europe aurait besoin d'un plan de relance économique classique [...], mais qu'il s'agit dans les différents États membres, sur la base des règles qui ont été déterminées au niveau de l'Eurogroupe, de prendre des mesures ciblées, temporaires et conséquentes portant surtout sur le court terme » (Juncker et Krecké 2008).

La rupture par rapport à cette conception au niveau européen et au niveau national est plus importante en 2020 qu'en 2008. Mais cet événement ne pourra être considéré comme « historique » que si cette rupture est définitive. Cela implique le maintien du soutien budgétaire à l'économie dans la période de crise économique et de crise des finances publiques qui suivront très probablement la crise sanitaire. Cela permettra d'atténuer la baisse d'activité économique tout en améliorant les finances publiques grâce notamment à la hausse des rentrées fiscales et à la baisse des dépenses sociales. Le plan de relance européen proposé par le Conseil européen ne comporte aucune indication sur le maintien dans l'avenir de la conception européenne de la politique budgétaire et sur la stratégie de sortie de crise.

La mise en cause du principe d'équilibre budgétaire européen

Comme le plan de relance de 2020 est intégré dans le budget européen pluriannuel de 2021-2027, son financement par emprunt introduit une seconde rupture en mettant en cause le principe de l'équilibre du budget européen fixé par l'article 310 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. C'est le respect de ce principe et la faiblesse du budget européen qui ont obligé la CE à limiter sa contribution au programme de relance de 2008 à 14,4 milliards d'euros pris sur le budget communautaire et de recourir à la Banque européenne d'investissement pour 15,6 milliards d'euros. En continuant dans l'avenir à écarter la contrainte imposée par le principe de l'équilibre du budget européen, on rapprocherait la pratique budgétaire de l'Europe de celle des fédérations d'États comme les États-Unis et on augmenterait son pouvoir d'intervention dans l'activité européenne. Mais le Conseil européen ne se place pas dans cette perspective, car il spécifie expressément dans le texte du plan de relance que « le pouvoir d'emprunter conféré à la CE est clairement limité en termes de volume, de durée et de portée ». Il cherche plutôt à augmenter les ressources propres du budget. En effet, son président propose la création d'une taxe carbone, d'une taxe sur les plastiques, d'une taxe numérique et d'une taxe sur les transactions effectuées sur le marché européen du carbone. Mais, pour que le principe de ces taxations soit adopté à l'unanimité des membres du Conseil européen, il devra convaincre de la nécessité de ce type de ressources nouvelles les pays qui sont farouchement opposés à des taxes

européennes, car ils craignent que l'acceptation de ces prélèvements conduise à une évolution de l'UE vers un système fédéral.

La suspension des règles européennes de discipline budgétaire

Le financement des aides accordées aux pays en difficulté nécessite un assouplissement de la discipline budgétaire imposée par le PSC et par la procédure du semestre européen, car l'attribution des prêts et des subventions aux pays européens a des conséquences sur leurs finances publiques. En effet, les prêts permettent aux bénéficiaires d'augmenter leurs dépenses publiques et leurs déficits budgétaires et entraînent une hausse de leur endettement. Par contre, les subventions n'ont pas d'effet sur les finances publiques des pays bénéficiaires si leur remboursement est effectué par des ressources propres du budget européen. Si ce n'est pas le cas, les bénéficiaires devront participer, mais d'une façon moindre que les pays n'ayant pas recouru aux subventions, au remboursement de la dette souscrite par la CE pour financer ces subventions. De plus, les plans de relance nationaux financés par les budgets nationaux entraîneront des déficits budgétaires dans la mesure où la situation économique ne permet pas de recourir à un financement fiscal des dépenses.

L'assouplissement de la discipline que nécessite une telle situation a été accepté avec certaines réticences au sein de la CE pour les plans de relance nationaux coordonnés par la CE à partir de 2009 pour une durée de deux ans sans que soit abandonnée la procédure pour déficits excessifs. Cette tolérance ne constitue pas une rupture, car elle est prévue par le PSC en cas « de circonstances inhabituelles indépendantes de la volonté des États membres ». Par contre, en ne fixant aucune limitation en durée et en importance aux déséquilibres budgétaires et aux endettements nationaux qui résultent des mesures de relance mises en œuvre à partir de 2021, la CE et le Conseil européen semblent écarter sciemment les règles de discipline budgétaire que l'Europe défendait si énergiquement jusque-là, ce qui constitue une rupture importante par rapport aux pratiques budgétaires passées³. Mais la discipline

³ Le plan de relance limite cependant le supplément de dette qu'implique le recours éventuel d'un pays aux prêts accordés par la CE. Mais cette limite se réfère au revenu national brut pour 6,9 % et non aux critères du

budgétaire ne sera certainement pas abandonnée au moment de la reprise. Il s'agit alors de savoir si l'on rétablit les règles rigides du PSC et du semestre européen ou si l'on instaure des règles plus souples dans le cadre d'un PSC renouvelé ou dans un cadre institutionnel nouveau. Le texte du plan de relance ne fournit aucune indication sur une telle évolution.

3. Le renforcement de certains principes européens

Les modalités de financement des dépenses du plan de relance et les conditions posées pour bénéficier des aides de ce plan au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettent d'espérer un renforcement des principes européens de solidarité, de démocratie et de responsabilité face aux problèmes d'environnement et de climat.

Renouveau du principe de solidarité

Le plan de relance comporte des mesures qui traduisent une volonté de ranimer le principe de solidarité auquel se réfère la plupart des textes européens, mais qui a été le plus souvent négligé⁴. En effet, pour la première fois, la CE s'endette pour un montant aussi important au nom de l'UE. Une partie des ressources ainsi obtenues sera affectée aux pays en difficulté sous la forme de subventions et le remboursement de l'emprunt ayant financé ces subventions sera effectué en grande partie par les pays qui n'en ont pas été bénéficiaires ou par des ressources propres que l'UE peut trouver éventuellement. Ces mesures ont suscité une vive opposition de la part des pays « frugaux » qui craignaient qu'elles forment la première étape d'une union de transferts des pays du nord jugés rigoureux sur le plan budgétaire vers les pays du sud considérés comme laxistes. Cette opposition a pu être surmontée en partie grâce aux concessions financières accordées à ces pays sous la forme du maintien et d'une hausse des rabais sur leur contribution au financement du budget européen et à l'engagement du Conseil européen sur le caractère exceptionnel

pacte de stabilité.

⁴ Ce manque de solidarité entre les États s'est manifesté par exemple au moment de l'instauration du programme de relance de 2008 par le rejet d'une proposition visant à constituer un fonds européen susceptible de financer des actions communes.

de l'emprunt au nom de l'UE. Le renouveau du principe de solidarité ne semble donc pas avoir été acquis par une conviction unanime des membres du Conseil européen de la nécessité de ce renouveau, ce qui fait craindre que cet événement restera sans lendemain.

Le respect de l'état de droit pour l'attribution des aides

La mise en cause des principes démocratiques de l'UE par un pays membre peut enclencher la procédure prévue par l'article 7 du traité de l'UE. Cette procédure prévoit des sanctions sous la forme de perte de certains droits en cas de violation de ces principes. Une telle procédure a été lancée par la CE contre la Pologne en 2017 et la Hongrie en 2018 à l'initiative du Parlement européen pour diverses dispositions mettant en cause l'indépendance de la justice et la liberté de la presse.

Mais le régime de conditionnalité que la CE doit instaurer sur demande du Conseil européen pour obtenir l'aide du plan de relance européen, vise essentiellement à protéger les intérêts financiers de l'UE. Il s'agit d'élaborer un système qui permet d'écarter les fraudes et les irrégularités pouvant provenir, dans les pays bénéficiant des allocations du plan de relance, d'un dysfonctionnement du système juridique et de la corruption mettant en cause l'état de droit qui est ainsi lié à une bonne gestion des aides. Un pays qui ne lutte pas contre ces dérives par rapport à l'état de droit ne peut pas bénéficier des aides venant du plan de relance.

La Pologne et la Hongrie considèrent que le concept d'état de droit auquel se réfère ainsi le Conseil européen est flou et demandent à la CE de trouver un dispositif plus solide pour fonder la condition de l'attribution d'une aide à l'existence de l'état de droit. Pensant ainsi avoir écarté la condition de versement des aides au respect de l'état de droit, ces deux pays ont renoncé à bloquer l'adoption du plan de relance.

Mais le 5 novembre 2020, le PE a obtenu un accord avec la CE et le Conseil de l'UE qui prévoit d'intégrer dans la proposition de plan de relance une relation plus solide entre les versements des aides européenne et l'état de droit. Dans cet accord, l'état de droit n'est pas seulement mis en cause par la corruption et la

fraude qui conduisent à une utilisation abusive des fonds publics européens, comme le proposait le Conseil européen. Il l'est aussi par le non-respect des principes démocratiques défendus par l'UE, notamment les principes de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'obstruction aux enquêtes pour corruption. Cela a entraîné le blocage de l'activation du plan de relance européen par la Pologne et la Hongrie au détriment des pays qui comptent sur les ressources de ce plan pour soutenir leurs efforts en vue d'une reprise.

Un compromis a été obtenu lors du Conseil européen du 10 décembre 2020. Dans ce compromis, les deux pays acceptent la relation entre le versement des aides à l'état de droit définie par l'accord du 5 novembre et obtiennent en contrepartie la possibilité de saisir la Cour de Justice européenne pour examiner la légalité de la mesure qui doit leur être appliquée. Ce compromis permet à ces États de gagner du temps. En effet, un tel recours nécessite, pour aboutir, en moyenne 18 à 19 mois. Or, les dépenses destinées à faciliter la reprise et la résilience qui représentent 89,6 % des dépenses du plan de relance doivent être dépensées au cours de la période 2021-2023.

Le respect des objectifs climatiques de l'UE fixés par la CE

Pour obtenir les aides proposées par le plan de relance européen, les pays demandeurs doivent présenter au CE des plans de relance nationaux dont 30 % des dépenses au moins sont conformes aux objectifs de neutralité climatiques fixés par l'accord de Paris auquel l'UE a adhéré en 2015 et aux objectifs de réduction des gaz à effets de serre à l'horizon de 2030. Il faut également que les autres dépenses ne nuisent pas à ces objectifs comme le demande le pacte vert (CE 2020b).

Après avoir évalué les plans de relance nationaux et avoir vérifié leur respect des objectifs climatiques et de l'état de droit, ainsi que des recommandations portant sur la croissance, l'emploi et la résilience économique et sociale, la CE transmet une recommandation au Conseil de l'UE qui est chargé de valider cette évaluation à la majorité qualifiée de ses membres (55 % des pays représentant deux tiers de la population de l'UE).

Pour satisfaire partiellement les pays « frugaux » qui ont demandé un droit de véto sur

cette validation et ne l'ont pas obtenu, on a introduit un frein d'urgence (*emergency brake*). Ce dispositif permet à des États de demander au président du Conseil européen que les programmes dont ils considèrent que les objectifs ne sont pas atteints soient étudiés lors de la prochaine réunion. A la fin de cette procédure, le pays dont le plan de relance est accepté peut obtenir l'aide européenne demandée. Cette procédure relève d'une approche intergouvernementale dans la mesure où elle exclut l'intervention du Parlement européen.

Ce régime de conditionnalité climatique qui est également appliqué aux dépenses du budget européen pluriannuel constitue un renforcement des incitations faites dans le passé par la CE d'orienter certaines dépenses publiques vers le respect d'objectifs climatiques. Mais son application a suscité des réticences de certains pays, comme la Pologne et la Hongrie. En effet, ces pays refusent que l'attribution des aides venant du plan de relance européen soit soumise à la condition du respect de la neutralité carbone. Pour éviter que ce refus bloque les négociations, on a posé le principe suivant lequel l'objectif de neutralité carbone est un objectif européen et non national. Il suffit donc pour un pays d'accepter ce principe pour pouvoir bénéficier des aides du plan de relance.

La levée des vétos de la Pologne et de la Hongrie et l'assurance obtenue par le PE que la conditionnalité du respect de l'état de droit sera maintenue permettent de débloquent le plan de relance européen et son adoption par le PE. Son application nécessitera le feu vert donné par les parlements nationaux à la CE de lever des fonds sur les marchés financiers pour son financement.

Conclusion

L'adoption du plan de relance européen en juillet 2020 par le Conseil européen constitue un événement important dans l'histoire européenne. En effet, bien que son ampleur se révélera probablement inférieure à celle qui est annoncée, elle sera bien plus importante que celle du plan de relance européen de 2008 qui n'a renforcé que faiblement les plans de relance nationaux. De plus, les aides européennes ciblées sur certains programmes budgétaires peuvent encourager les pays à orienter les plans de relance nationaux vers des objectifs d'avenir

comme la défense de l'environnement et le développement du numérique.

Cette rupture avec le passé a pu se réaliser grâce à la mise en cause de certains principes européens qui limitaient l'activité budgétaire de l'UE. De plus, elle a permis de raviver des principes assez négligés dans le passé. Toutes ces ruptures avec le passé peuvent susciter l'espoir que ces changements se maintiennent dans l'avenir et qu'ils permettent ainsi de faire évoluer la construction européenne. Or, les membres du Conseil européen précisent très clairement que certains changements, comme le pouvoir de la CE de recourir aux emprunts pour financer les dépenses publiques, doivent rester exceptionnels. De plus, ils maintiennent un flou sur les mesures qui permettraient dans l'avenir de faire respecter certains principes, comme ceux de la discipline budgétaire, de la solidarité et du respect de l'état de droit. Enfin, les ruptures avec le passé n'ont généralement été acceptées par certains pays, non par conviction, mais au prix de concessions diverses, notamment financières. Le plan de relance pluriannuel européen 2021-2027 constitue donc un événement exceptionnel sans perspectives d'avenir suffisantes pour pouvoir le considérer comme « historique ». De ce fait, il risque de créer un sentiment de frustration chez les citoyens pour lesquels l'Europe ne doit pas se limiter à un grand marché dont les transactions sont favorisées, dans l'Union monétaire, par l'existence d'une monnaie unique.

Références bibliographiques :

- Bizet, J. et Sutour, S. (2020), « Proposition de résolution européenne », Session ordinaire du Sénat de 2019-2020, document n°497, 9 juin. <http://www2.senat.fr/leg/ppr19-497.pdf>.
- Chatignoux, C. (2020), « Comment les Européens vont se répartir le pactole du plan de relance », *Les Echos*, 18 septembre.
- Commission européenne (2020a), « Instruments clés à l'appui du plan de relance pour l'Europe », https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_fr#instruments-cls-soutenant-le-plan-de-relance-pour-leurope.
- Commission européenne (2020b), « un pacte vert européen », https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr.

Juncker, J.-C. et Krecké, J. (2008), « Intervention aux réunions de l'Eurogroupe et du Conseil « affaires économiques et financières », gouvernement luxembourgeois, 2 novembre.

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_act ualites/articles/2008/11-novembre/03-ecofin.html.

Koenig, G. (2013), « Les stratégies et les performances américaines et européennes en période de crise », *Bulletin de l'OPEE* n° 28, 12-17.

Koenig, G. (2018), « Le redressement économique et financier du Portugal », *Bulletin de l'OPEE* n° 39, 15-24.

Koenig, G. (2020), « Les débats sur le projet de budget européen pluriannuel 2021-2027 reflète des divergences entre les États européens », *Bulletin de l'OPEE* n° 42, 25-34.

Secrétariat général du Conseil européen (2020), « Conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen (17-21 juillet 2020) », Euco 10/20, Bruxelles, 21 juillet 2020, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/pres s-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>.

La vulnérabilité des jeunes face au chômage

Isabelle Terraz*

Face à un recul de l'activité économique, les jeunes sont les premiers à faire les frais de la dégradation du marché du travail. Or, si leur période de chômage dure généralement moins longtemps que celle de leurs aînés, elle peut laisser des traces durables sur leurs carrières. Les dirigeants tant européens que français ont exprimé leur volonté de les aider et ont annoncé des plans d'action spécifiques que nous discutons brièvement.

La crise sanitaire commencée l'année passée est sans précédent. En janvier 2021, la pandémie de COVID-19 avait touché plus de 95 millions de personnes dans le monde et occasionné plus de deux millions de décès (*Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*). Dès le printemps 2020, de nombreux gouvernements avaient réagi à la dégradation de la situation sanitaire par la mise en place de mesures de restriction de mobilité et la suspension de l'ouverture de commerces non essentiels (OCDE 2020). Après une période de reprise de l'activité économique durant l'été, de nouveaux dispositifs restrictifs ont été adoptés au cours de l'automne en Europe pour faire face à une nouvelle accélération de la circulation du virus.

Ces mesures qui ont permis de freiner la propagation de l'épidémie ont également eu des conséquences économiques importantes. Le choc d'offre négatif (chaînes de valeur interrompues ; travailleurs ne pouvant exercer leur activité ; commerces fermés) a été suivi d'un choc de demande négatif qui s'est traduit par un recul de l'investissement et de la consommation dans un contexte d'incertitude important. Au total, en décembre 2020, l'OCDE estimait que le recul annuel du PIB serait de 5,5 % pour l'ensemble des pays développés et de 7,5 % pour la zone euro. La crise économique peut ainsi être qualifiée d'inédite dans la mesure où elle est due en partie à la décision des gouvernements d'adopter des mesures fortes pour endiguer la maladie et qu'elle se traduit par un recul du PIB particulièrement sévère. Face à cela, la situation du marché du travail se dégrade dans de nombreux pays et, particulièrement, celle des jeunes. Des mesures énergiques sont nécessaires pour les aider.

La situation sur le marché du travail se dégrade

La pandémie est mondiale mais le recul de l'activité économique et de l'emploi varient d'un pays à l'autre. Une constante, cependant, la situation des jeunes sur le marché du travail est préoccupante.

Des réactions du marché du travail très différentes d'un pays à l'autre

Le recul du PIB est très variable entre pays selon l'ampleur de la crise sanitaire, les mesures d'endiguement prises et la sensibilité de leur économie à certains secteurs d'activité comme le tourisme par exemple. La France figure parmi les pays fortement touchés par la pandémie et le recul du PIB, qui est estimé actuellement à 9 % pour l'année (INSEE, estimations de décembre 2020), pourrait avoir détruit plus de 700 000 emplois (soit un recul de 2,8 % par rapport au niveau d'emploi de fin 2019). Malgré des actions offensives des pouvoirs publics pour soutenir l'économie, la situation du marché du travail est encore appelée à se dégrader de façon importante dans les prochains mois, et le taux de chômage pourrait s'accroître¹.

A l'issue du premier semestre de l'année, les taux de chômage avaient évolué de façon assez différente d'un pays à l'autre. De façon habituelle, les entreprises américaines ont rapidement licencié face aux difficultés économiques et le taux de chômage a grimpé en flèche : il est passé de 3,6 % en janvier à 14,7 % en avril pour redescendre à 11 % en juin. A

¹ En décembre 2020, la Banque de France (2020) prévoyait un pic du taux de chômage de 11 % au premier semestre 2021.

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, 67000, Strasbourg, France.

l'opposé, malgré un repli considérable du nombre d'heures travaillées durant les trois premiers mois du confinement, le taux de chômage français a reculé de 7,8 % à 7,1 % entre les deux premiers trimestres de l'année. Cette baisse du chômage est en « trompe l'œil » (INSEE 2020a), car elle est imputable à la fois à l'ampleur du dispositif de chômage partiel mobilisé en France et au fait que de nombreuses personnes ne vérifiaient pas le critère de recherche active d'emploi pour être reconnu comme chômeur au sens du BIT² durant la période. Ainsi, la part des personnes en emploi mais n'ayant pas du tout travaillé a atteint les 40 % en avril 2020 (INSEE 2020a) et la part des personnes dans le halo autour du chômage (c'est-à-dire ces personnes qui sont classées d'un point de vue statistique dans les inactifs, mais qui souhaitent un emploi sans vérifier les critères de disponibilité et de recherche active) concernait 6 % des de 15-64 ans au deuxième trimestre 2020, soit une hausse de 1,9 points par rapport au premier trimestre. A l'issue du premier confinement, le taux de chômage s'est accru (9,0 % au troisième trimestre 2020) mais il pourrait à nouveau diminuer aux alentours de 8 % suite au deuxième confinement tandis que le halo autour du chômage se développe parallèlement (INSEE 2020b).

Une crise qui touche particulièrement les jeunes français

Cette crise a touché inégalement les différentes tranches d'âge de la population française. Ainsi, entre les deux premiers trimestres 2020, le taux d'emploi de la population en âge de travailler a diminué de 1,6 point tandis que celui des jeunes (15-24 ans) a reculé de pratiquement 3 points, et atteint son plus bas niveau depuis 1975. Durant la même période, alors que le taux de chômage de l'ensemble de la population était en baisse, celui des jeunes s'accroissait de pratiquement deux points (de 19,2 % à 21 %) et poursuivait sa hausse au troisième trimestre pour atteindre 21,8 %. Enfin, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories confondues était plus marqué fin octobre pour les moins de 25 ans (+9 %) que pour les autres

catégories d'âge (+6 % pour les personnes d'âge médian et +4 % pour les plus de 50 ans).

Cela est imputable à la fois à des éléments spécifiques à cette crise et à d'autres éléments observés habituellement en période de récession. La crise a frappé particulièrement des secteurs d'activité contraints de fermer pour des raisons administratives (hôtel-restauration, commerces non essentiels, activités d'art spectacle). Or, les jeunes sont notamment plus présents dans ces secteurs du commerce (20 % des 15-24 ans y travaillent contre 12,7 % des 20-49 ans) et de l'hébergement-restauration (8,9 % des jeunes contre 3,7 % de la tranche d'âge supérieure)³.

Mais, cette dégradation de la situation des jeunes s'explique également par le comportement des employeurs. Contrairement aux États-Unis où les entreprises licencient rapidement en cas de difficulté économique, les entreprises françaises font plus de rétention de main d'œuvre. Afin d'absorber une partie de la variation d'activité, elles commencent par reporter, voire annuler les embauches prévues et ne renouvellent pas non plus les contrats temporaires. Les jeunes vont être doublement affectés par ces comportements. Ils sortent du processus de formation initiale et entrent sur le marché du travail. C'était le cas d'environ 600 000 jeunes en 2017 (Boisson-Cohen et al. 2017). Or, lorsqu'il existe un nombre important de postulants et peu d'emplois disponibles, les entreprises peuvent porter leurs préférences sur des candidats ayant déjà de l'expérience. Par ailleurs, lorsque les jeunes exercent un emploi, ils sont surreprésentés dans les contrats temporaires. Si l'on exclut les contrats d'apprentissage, environ 35 % des 15-24 ans sont en contrat temporaire contre un peu plus de 10 % de l'ensemble des salariés (Minni et Galtier 2017). La surréaction du taux de chômage des jeunes à l'activité économique est donc un phénomène habituel (Graphique 1). Par exemple, on estime que la sensibilité du nombre d'heures travaillées par rapport à la conjoncture a été de 70 à 80 % plus élevée pour les jeunes (OCDE 2020) durant la crise financière.

Cette dégradation de la situation des jeunes est encore plus marquée pour les non diplômés. En 2019, leur taux de chômage était près de 4 fois plus élevé que celui des diplômés du supérieur et le double de celui des titulaires d'un baccalauréat ou d'un brevet professionnel. Dans

² Une personne en âge de travailler est considérée comme étant au chômage au sens du BIT (Bureau international du travail) si : 1) elle est sans emploi, 2) elle est disponible, et 3) elle a effectué des recherches actives d'emploi.

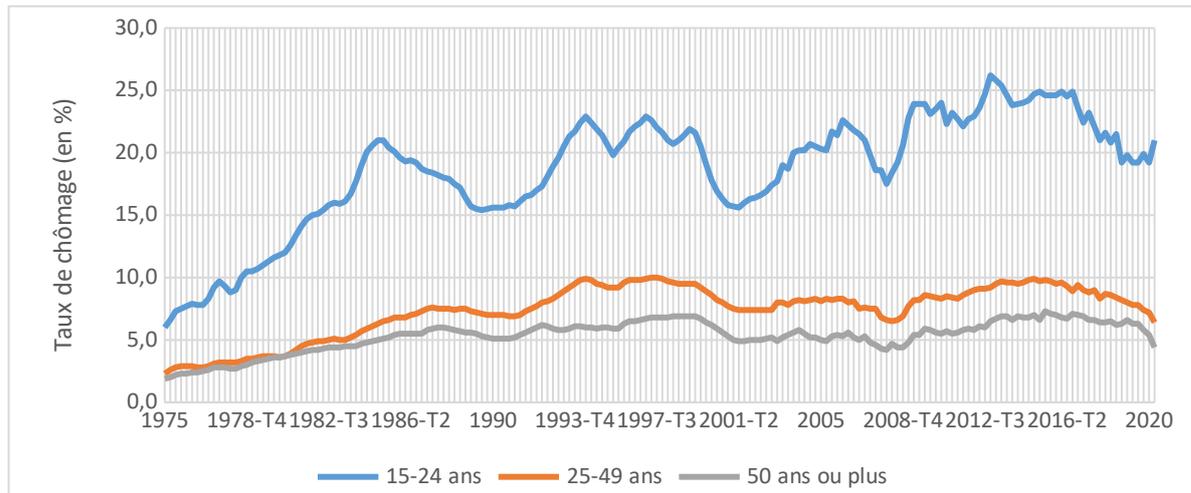
³ INSEE, Enquête Emploi, 2018.

un contexte caractérisé par l'augmentation du niveau général de qualification, leur situation relative se dégrade et ceci est d'autant plus marqué en période de crise économique. Par exemple, au début de la crise financière (2008-2010), le taux de chômage des diplômés du supérieur s'est accru de 1,8 point de pourcentage tandis que l'augmentation se chiffrait à 8,5 points pour les titulaires d'un brevet des collèges.

du travail » (jeunes qualifiés de NEET⁵ selon l'acronyme anglais), soit ceux qui ne travaillent pas et ne suivent ni formation, ni études. A l'instar de ce que l'on peut observer sur le taux de chômage, le pourcentage de jeunes dans cette situation s'est accru rapidement suite à la crise financière et n'a retrouvé son niveau de 2008 que dix années plus tard.

Élément positif cependant, les jeunes, quoique plus souvent touchés par le chômage, y restent

Graphique 1 : Taux de chômage par tranche d'âge : 1975-2020



Source : INSEE, séries longues. Enquête Emploi.

Quel impact de long-terme du chômage ?

Afin de comprendre l'impact de la crise actuelle sur l'insertion des jeunes sur le marché du travail, il peut être utile de regarder les conséquences de long terme des crises passées.

L'impact de la crise financière de 2007-2008

Lors de la crise financière de 2007-2008, le taux de chômage des jeunes européens a rapidement augmenté (de 16 % en 2008⁴ à 24,4 % en 2013), puis a mis près de dix ans pour retrouver son niveau d'avant la crise. Si le taux de chômage peut être en partie trompeur dans la mesure où peu de jeunes sont en activité, il souligne que la hausse du taux de chômage peut être rapide et mettre longtemps à se résorber. Afin d'élargir le champ d'études, l'Union européenne met l'accent sur les jeunes « désengagés du marché

moins longtemps que leurs aînés. La durée moyenne de chômage était de 16,2 mois pour l'ensemble des demandeurs d'emploi tandis qu'elle était de 10,4 mois pour les 15-29 ans (OCDE, données 2017). Ceci pourrait laisser penser que leur situation est moins grave dans la mesure où ils finissent par s'insérer (ou se réinsérer) sur le marché du travail et que cela prend moins de temps que leurs aînés. Pourtant, cette période de chômage n'est pas sans conséquences et peut laisser des traces durables sur leurs carrières.

Le chômage laisse des traces durables

Rappelons tout d'abord que l'emploi est un déterminant de l'autonomie résidentielle et de la formation d'une famille. Il participe à ce titre à la transition des jeunes vers « l'âge adulte ». Mais la période de chômage peut laisser des traces durables sur la carrière des jeunes. De nombreuses études font état d'un phénomène de « *scarring*⁶ » du chômage sur les personnes d'âge très actif (25-54 ans). Cette littérature,

⁴ Union européenne (27 pays) – Chiffres Eurostat pour les 15-24 ans.

⁵ NEETs = *Not in Employment, Education and Training*. Part des NEETs parmi la population des 15-24 ans. Chiffres Eurostat.

initialement développée aux États-Unis, met en avant des pertes de revenus de long terme suite à un épisode de rupture d'emploi ainsi qu'un risque accru de connaître à nouveau le chômage dans les années suivantes. La question essentielle de ces recherches a alors porté sur le fait de savoir si la période de chômage était révélatrice de fragilités intrinsèques de la personne ou causale dans ce sens où elle augmentait le risque de chômage indépendamment des caractéristiques individuelles. La littérature conclut généralement à une relation causale. Ainsi, à caractéristiques socio-démographiques identiques, la période de chômage accroît le risque futur de chômage et pénalise durablement les revenus des personnes.

On pourrait penser que le chômage des jeunes est de nature différente dans la mesure où il serait considéré comme normal et inhérent à leur phase d'insertion sur le marché du travail. Pourtant, des études réalisées dans des pays avec des structures institutionnelles différentes vont dans le même sens. Avoir connu le chômage augmente le risque de chômage futur des jeunes adultes. C'est le cas en Grande-Bretagne (Gregg 2001), en Bosnie-Herzégovine (Fares et Tiongson 2007), en Australie (Doiron et Gorgens 2008), en Belgique (Cockx et Picchio 2012), en Norvège (Nilsen et Holm Reiso 2014) et en Allemagne (Schmillen et Umkehrer 2017). Avoir connu le chômage altère également généralement les revenus futurs. A l'exception de Petreski et al. (2017) qui ne trouvent pas d'effets sur les jeunes macédoniens, la perte est encore manifeste dix à vingt années après la période de chômage dans de nombreux pays (Gregg et Tominey 2005, Mroz et Savage 2006, Oreopoulos et al. 2012, Ghirelli, 2015, Möller et Umkehrer 2015).

Les causes de cette pénalité salariale sont diverses et liées tant à l'offre qu'à la demande de travail. La période de chômage peut affecter les compétences spécifiques ou générales de la personne et donc ses capacités productives (Becker 1964). La littérature américaine montre que les chômeurs retrouvant un emploi dans un secteur différent de celui qu'ils occupaient précédemment connaissent des pertes salariales plus élevées que ceux qui restent dans le même secteur d'activité (Jacobson et al. 1993, Couch et Placzek 2010, OCDE 2013, par exemple). Cela peut résulter de la perte de compétences spécifiques à l'emploi occupé, une perte qui est

inhérente au changement de secteur. Les pénalités salariales des travailleurs concernés par des licenciements massifs sont également plus fortes lorsqu'ils doivent utiliser des portefeuilles de compétences différents dans leur nouvel emploi (Poletaev et Robinson 2008). En ce qui concerne la perte de compétences générales, un article portant sur la Suède (Edin et Gustavson 2008) montre, en s'appuyant sur l'enquête internationale d'alphabétisation des adultes menée en 1994 et 1998, qu'une année de non-emploi fait perdre des compétences aux personnes concernées. Le chômage peut également affecter le salaire de réservation de la personne dans la mesure où la perte de revenus qu'il occasionne la rend moins exigeante par rapport au salaire demandé pour reprendre un emploi. Ces deux éléments poussent donc les salaires de réembauche à la baisse et peuvent également mener les demandeurs d'emploi à occuper un emploi pour lequel ils sont trop qualifiés (phénomène de « déclassement »).

Concernant la demande de travail, plusieurs théories font état d'une stigmatisation du chômeur, dans la lignée de la théorie du signal (Spence 1973). Dans un contexte d'information imparfaite, l'employeur se sert d'éléments observés sur l'individu pour évaluer ses capacités productives. Une période de chômage peut alors être perçue par l'employeur comme un signal de moindre productivité et/ou de moindre motivation et donc le conduire à proposer des salaires plus faibles. Des expériences de terrain ont été menées pour évaluer le comportement des employeurs par rapport aux demandeurs d'emploi (Oberholzer-Gee 2008, Eriksson et Rooth 2014, Kroft, Lange et Notowidigdo 2013). Ces études, portant respectivement sur la Suisse, la Suède et les États-Unis, consistent à envoyer des CV fictifs (personnes au chômage ou non, personnes connaissant une durée plus ou moins importante de chômage) à des offres réelles d'emplois. Elles ne concluent pas à un effet négatif du chômage de court terme sur la probabilité d'être convoqué à un entretien mais à un effet négatif du chômage de long terme. Sur la base d'une étude menée auprès de responsables de ressources humaines, Van Belle et al. (2018) s'intéressent aux causes du phénomène et montrent que les chômeurs de longue durée sont moins fréquemment convoqués aux entretiens de recrutement car ils sont considérés comme moins motivés.

⁶ Une traduction française de ce terme pourrait être que le chômage laisse des « cicatrices ».

Si la perte de compétences apparaît peu probable pour les jeunes sortant du système éducatif, l'effet signal et le phénomène de déclassement pourraient jouer négativement pour eux. A compétences identiques, l'employeur pourrait préférer un jeune n'ayant pas connu de période de chômage. Mentionnons également que les jeunes en phase d'insertion sur le marché du travail peuvent être affectés par un emploi de moindre qualité pour commencer leur vie active. Sachant que la qualité de l'emploi diminue en période de récession et que la progression salariale se fait surtout en début de vie active, un appariement de moindre qualité peut laisser des traces durables sur leurs carrières.

Les plans d'aide en faveur de la jeunesse

Là encore, les expériences passées peuvent nous permettre d'apporter un éclairage sur l'avenir des demandeurs d'emploi.

Quels sont les dispositifs efficaces ?

Selon différentes études (Carcillo 2015) et notamment une méta-analyse menée par Kluve (2010) à partir de 137 évaluations dans 19 pays, les subventions à l'embauche accroissent la probabilité de retrouver un emploi dans le secteur marchand. A titre d'exemple, Dorsett (2006) réalise une évaluation du *New Deal for Young People* (NDYP) qui consiste à allouer une subvention de 60£ par semaine pendant six mois aux entreprises qui embauchent. Par rapport à un programme classique de formation, l'allocation d'une subvention à une entreprise augmente la probabilité de trouver un emploi. D'autres études menées en France ou en Grande-Bretagne concluent à l'efficacité des dispositifs allégeant le coût du travail de cette tranche d'âge (Fougère, Kramarz et Magnac 2000 ; Van Reenen 2003).

Le développement de l'emploi temporaire dans le secteur public constitue une autre piste habituellement proposée pour améliorer la situation des jeunes adultes. La méta-analyse réalisée par Kluve (2010) fournit une évaluation de ce dispositif et conclut à l'absence d'effet positif sur la probabilité de réinsertion dans l'emploi marchand. L'impact peut même être négatif sur le court terme ou le moyen terme. Par exemple, une étude réalisée en Allemagne

(Caliendo et al. 2011) montre que deux ans après le début du programme d'emploi public, les bénéficiaires du dispositif ont une probabilité plus forte d'être au chômage que les non participants. Cela peut s'expliquer par un « effet de stigma » associé à l'emploi dans le secteur public et/ou à un « effet d'enfermement » durant le programme. En effet, les participants effectuent moins de recherches lorsqu'ils bénéficient d'un emploi aidé. Néanmoins, ces programmes peuvent concourir à réduire la délinquance et à améliorer l'état de santé des personnes qui en bénéficient.

Des dispositifs d'accompagnement renforcés des NEET ont été mis en place au niveau européen depuis 2013. Dans les mois qui suivent leur départ du système scolaire ou leur entrée dans le chômage, tout jeune de moins de 25 ans doit bénéficier d'un accompagnement renforcé. Un programme similaire avait été introduit en Finlande en 2005, obligeant le service public de l'emploi à mettre en place un accompagnement pour cette tranche d'âge. En 2011, 83,5 % des jeunes avaient reçu une proposition d'emploi couronnée de succès. Des programmes comparables au Danemark et en Suède avaient également prouvé leur efficacité et accru le retour à l'emploi des plus jeunes.

Les décisions politiques pour aider les jeunes

Aider les jeunes adultes à s'insérer sur le marché du travail est nécessaire. Les dirigeants tant européens que français se sont saisis de cette priorité et ont annoncé des plans d'action spécifiques. Au niveau français, le président Macron, dans son allocution du 14 juillet, a insisté sur la nécessité de les aider en soulignant que la jeunesse devait être une priorité de la relance. Cette décision s'est matérialisée dans son plan « #1jeune1solution » et la mise à disposition de moyens conséquents. Ce plan se propose de favoriser l'insertion des jeunes en jouant sur trois volets : 1) favoriser l'embauche de jeunes par les entreprises, 2) développer les formations qualifiantes, et 3) accompagner les jeunes les plus en difficulté. Au niveau européen, l'UE est consciente depuis quelques années de la nécessité de favoriser leur insertion avec un volet spécifique « Emploi des jeunes » présent dans sa Stratégie européenne pour l'emploi. Au 1^{er} juillet 2020, elle annonçait le déblocage spécifique de fonds visant notamment à renforcer des dispositifs comme la

« Garantie jeunes » mise en place en 2013, et qui prévoit d'accompagner les jeunes ni en emploi, ni en formation ou ni en études (NEET). Ainsi, selon ce dispositif, tout jeune de moins de 25 ans doit bénéficier d'une offre d'emploi de qualité, d'une formation continue, d'un apprentissage ou d'un stage après la perte d'emploi ou la sortie du système éducatif. Le jeune bénéficie également d'une aide financière.

Face à ces enseignements, comment appréhender le plan d'aide proposé par le gouvernement français ?

Le plan propose trois volets qui s'adressent à des publics différents. En ce qui concerne le premier volet, les évaluations des expériences passées tendent à montrer que les dispositifs d'aide à l'embauche pour les entreprises s'avèrent efficaces et améliorent l'insertion des jeunes dans l'emploi marchand. Ces dispositifs semblent ainsi aller dans la bonne direction en augmentant l'incitation des entreprises à embaucher des jeunes en capacité d'exercer un emploi. Cependant, ils dépendent de la volonté des entreprises d'accroître le volume de leur main d'œuvre et ils ne pourront alors améliorer la situation relative des jeunes que lorsque les entreprises embaucheront de façon plus conséquente. Les dispositifs d'emplois aidés, pour leur part, n'améliorent pas l'insertion dans l'emploi marchand mais peuvent comporter des bénéfices plus larges en termes de santé et de bien-être. Ils maintiennent le lien des jeunes avec l'emploi et peuvent accroître leurs compétences générales. Ils apparaissent pertinents dans un contexte de crise et de recul du nombre d'emplois proposés et pourraient être reconsidérés une fois l'activité économique repartie. Enfin, le dernier volet concernant l'orientation des jeunes vers la formation et les métiers d'avenir pourrait répondre au problème de compétences mentionnées comme frein à l'embauche par de nombreuses entreprises. Une entreprise sur deux met en avant des difficultés de recrutement en 2017. Le premier motif évoqué était celui du problème des compétences (32 %), devant l'incertitude liée à la situation économique (25 %) et les coûts liés à l'emploi (22 %) (Dortet-Bernardet 2017). Améliorer le niveau des compétences des jeunes peu qualifiés semble pertinent et ce d'autant plus s'ils sont orientés vers des métiers appelés à se développer. Ainsi, le plan d'aide pour les jeunes comporte trois volets qui se focalisent sur des publics différents et peut contribuer à améliorer leur insertion sur le marché du travail.

Conclusion

Les jeunes adultes sont, parmi les demandeurs d'emploi, ceux qui sont les plus particulièrement affectés par les crises économiques. En effet, leur situation sur le marché du travail se dégrade beaucoup plus rapidement que celle de leurs aînés. Il est communément admis que leur chômage serait moins grave car il constitue un chômage d'insertion dont la durée est relativement plus faible que celle d'autres catégories de salariés. Cependant, l'observation du passé montre que les jeunes restent longtemps marqués par cet épisode, que ce soient en termes de rémunération ou d'une plus grande vulnérabilité par rapport au chômage futur. Accompagner les jeunes adultes pour les aider à s'insérer ou à garder le lien avec le marché du travail apparaît, par conséquent, tout à fait primordial. Les pouvoirs publics semblent en avoir pris la mesure en proposant des plans d'aide qui, d'une part, ont le mérite de s'appuyer sur des expériences passées qui se sont avérées concluantes et, d'autre part, de prendre en compte l'hétérogénéité des situations des jeunes.

Les mesures prises actuellement pour répondre à cette préoccupation sont-elles suffisamment ambitieuses ? Et quelle sera leur efficacité ? Il semble difficile d'apporter de réponse définitive à cette interrogation tant l'incertitude demeure forte aussi bien sur le plan sanitaire qu'économique.

Références bibliographiques :

- Banque de France (2020), « Macroeconomic projections », <https://publications.banque-france.fr/en/macro-economic-projections-september-2020>.
- Becker, G. (1964), *Human capital, a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, NBER Columbia University Press, 187 p.
- Boisson-Cohen, M., Garner, H., Zamorra, P. (2017), « L'insertion professionnelle des jeunes », *Rapport à la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social*, janvier 2017.
- Caliendo, M., Künn, S., Schmidl, R. (2011), « Fighting youth unemployment: the effects

- of active labour market policies », *IZA Discussion Paper* n° 6222.
- Carcillo, S., Fernandez, R., Königs, S., Minea, A. (2015), « NEET Youth in the aftermath of the crisis », *OECD Social, employment and migration Working Papers* n° 164.
- Cockx, B., Picchio, M. (2012), « Are short-lived jobs stepping stones to long-lasting jobs? », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 74(5), 646-675.
- Couch, K., Placzek, D. (2010), « Earnings losses of displaced workers revisited », *American Economic Review* 100(1), 572-589.
- Doiron, D., Gørgens, T. (2008), « State dependence in youth labor market experiences, and the evaluation of policy interventions », *Journal of Econometrics* 145, 81-97.
- Dorsett, R. (2006), « The new deal for young people: effect on the labour market status of young men », *Labour Economics* 13(3), 405-422.
- Dortet-Bernardet, V. (2017), « La moitié des entreprises signalent des barrières à l'embauche », *INSEE Focus*, n° 106, décembre 2017.
- Edin, P.-A., Gustavsson, M. (2008), « Time Out of Work and Skill Depreciation », *ILR Review* 61(2), 163-180.
- Eriksson, S., Rooth, D. (2014), « Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment », *American Economic Review* 104(3), 1014-1039.
- Fares, J., Tiongson, E. (2007), « Youth unemployment, labor market transitions and scarring: evidence from Bosnia-Herzegovina, 2001-04 », *World Bank Policy Research Working Paper* n°4183.
- Fougère, D., Kramarz, F., Magnac, T. (2000), « Youth employment policies in France », *European Economic Review* 44(4-6), 928-942.
- Ghirelli, C. (2015), « Scars of early non-employment for low educated youth: evidence and policy lessons from Belgium », *IZA Journal of European Labor Studies* 4(1), 1-34.
- Gregg, P. (2001), « The impact of youth unemployment on adult unemployment in the NCDS », *The Economic Journal* 111(475), 626-653.
- Gregg, P., Tominey, E. (2005), « The wage scar from male youth unemployment », *Labour Economics* 12(4), 487-509.
- INSEE (2020a), « Au deuxième trimestre, un marché du travail sous l'influence du confinement », *INSEE Informations rapides*, n° 2020-203.
- INSEE (2020b), « Emploi et chômage », *Note de conjoncture*, 15 décembre 2020.
- Jacobson, L., Lalonde R., Sullivan D. (1993), « Earnings losses of displaced workers », *American Economic Review*, 83(4), 685-709.
- Kluge, J. (2010), « The effectiveness of European active labour market programs », *Labour Economics* 17(6), 904-918.
- Kroft, K., Lange, F., Notowidigdo, M. (2013), « Duration Dependence and Labor Market Conditions: Evidence from a Field Experiment », *Quarterly Journal of Economics* 128(3), 1123-1167.
- Minni, C., Galtier, B. (2017), « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2015 : un jeune sur dix au chômage », *DARES résultats* n°016, mars 2017.
- Möller, J., Umkehrer, M. (2015), « Are There Long-Term Earnings Scars From Youth Unemployment in Germany? », *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(4,5), 474-498.
- Mroz, T., Savage, T. (2006), « The long-term effects of Youth Unemployment », *The Journal of Human Resources* 41(2), 259-293.
- Nilsen, Ø., Holm Reiso, K. (2014), « Scarring effect of early-career unemployment », *Nordic Economic Policy* 1, 13-46.
- Oberholzer-Gee, F. (2008), « Nonemployment stigma as rational herding: A field experiment », *Journal of Economic Behavior and Organization* 65, 30-40.
- OCDE (2013), « Retrouver du travail: retour à l'emploi, salaires et utilisation des compétences suite à une perte d'emploi pour des raisons économiques », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* 2013, 215-264, Paris.
- OCDE (2020), *Perspectives de l'Emploi de l'OCDE*, 2020, Paris.
- Oreopoulos, P., von Wachter, T., Heisz, A. (2012), « The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession », *American Economic Journal : Applied Economics* 4(1), 1-29.

-
- Petreski, M., Mojsoska-Blazevski, N., Bergolo, M., (2017), « Labor-Market Scars When Youth Unemployment is Extremely High: Evidence from Macedonia », *Eastern European Economics* 55(2), 168-196.
- Poletaev, M., Robinson, C. (2008), « Human capital specificity: evidence from the dictionary of occupational titles and displaced worker surveys, 1984-2000 », *Journal of Labor Economics* 26(3), 387-420.
- Schmillen, A., Umkehrer, M. (2017), « The scars of youth: effects of early-career unemployment on future unemployment experience », *International Labour Review* 156(3-4), 465-494.
- Spence M. (1973), « Job market signaling », *Quarterly Journal of Economics* 87(3), 355-374.
- Van Belle, E., Caers, R., De Couck, M., Di Stasio, V., Baert, S. (2008), « Why Are Employers Put Off by Long Spells of Unemployment? », *European Sociological Review* 34(6), 694-710.
- Van Reenen J. (2003), « Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context », *NBER Working Paper* n° 9576.

Démocratie participative et bien-être subjectif

Jean-Alain Héraud*

Cet article pose la question de la démocratie participative et en décrit un instrument possible, la mesure du *bien-être subjectif* des citoyens à travers des enquêtes ciblées. Ces dernières peuvent être menées sur des territoires comme une métropole, pour révéler les facteurs de bien-être des habitants. Les réflexions théoriques associées à une telle démarche concernent la conception plus ou moins hédonique du bien-être, par opposition avec la conception tutélaire des politiques classiques de la démocratie représentative.

Introduction à la problématique de la démocratie participative

Les démocraties contemporaines évoluent. Par certains aspects, elles paraissent menacées : typiquement par la montée des réflexes populistes, par ce qu'il est convenu d'appeler *l'illibéralisme*, et d'une manière générale par la tentation toujours présente chez les élus et leurs administrations d'en venir à des formes très verticales de gouvernance lorsque les circonstances les y poussent - difficile de ne pas évoquer, en ces temps de pandémie, la gestion de crise dans l'urgence sur un mode parfois très centraliste. D'un autre côté, une évolution de fond vers plus d'horizontalité et d'écoute est clairement sensible dans le long terme. La notion de *démocratie participative* revient de plus en plus souvent dans le discours politique. Des procédures sont inventées pour associer les citoyens à la conception et à l'évaluation des politiques.

Ces expériences participatives se retrouvent à tous les niveaux de gouvernance. Dans le cas de la France, citons la Convention citoyenne pour le climat décidée en avril 2019 en réponse à la sollicitation, quelques mois auparavant, du collectif *Gilets citoyens*, portée par l'écrivain et militant écologiste Cyril Dion auprès du Président de la République. Il est significatif et en même temps paradoxal que cette séquence fasse suite à celle des *Gilets jaunes*, une révolte - inédite dans son ampleur - de citoyens contre les élites gouvernantes à propos de décisions imposées, de leur point de vue, sans réelle consultation des populations dans toute leur variété de situations. Les technocraties, de leur côté, se sentent injustement contestées dans leur

rôle que justifient à la fois leur expertise supposée et le principe de démocratie représentative. La verticalité du pouvoir dans un État démocratique se retrouve donc contestée par une rébellion citoyenne qui ne souhaite pas s'organiser de manière partisane (donc jouer le jeu démocratique habituel) tout en aspirant de manière plus ou moins bien formulée à des alternatives de gouvernance démocratique.

Le problème de la démocratie contemporaine ne semble pas connaître de solution évidente : d'un côté la forme classique - représentative - est souvent remise en cause du fait de taux d'abstention records, et d'un autre côté l'expression spontanée des citoyens apparaît brouillonne, instable et incohérente. De plus, l'interrogation directe des citoyens, sujet par sujet, est aussi contestable que la gouvernance représentative dans la mesure où la participation aux enquêtes et autres référendums n'est guère meilleure qu'aux élections. Il restera toujours une fraction de la population non représentée, et cependant prête à se révolter à certaines occasions.

Le problème de l'incohérence de la décision collective construite par expression directe des citoyens, en cas de grande diversité des points de vue, est connu depuis longtemps. Ce paradoxe a été pointé par Montesquieu au 18^{ème} siècle, et confirmé par l'économiste Kenneth Arrow au 20^{ème} siècle (montrant l'impossibilité de construire une fonction d'utilité collective à partir des fonctions individuelles, dans le cas général). Les exercices de démocratie directe étant problématiques, on peut au moins essayer d'introduire un peu de démocratie participative. C'est ce qu'a fait le Président Macron en accédant à la demande des Gilets Citoyens de lancer une convention citoyenne sur le climat, dans la foulée de la contestation des Gilets

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, 67000 Strasbourg, France ; Association de Prospective Rhénane.

jaunes - contestation qui avait en particulier visé l'application de la taxe carbone aux carburants automobiles. Il s'agissait de montrer que des citoyens bien informés peuvent appuyer la politique gouvernementale, et qu'inversement le gouvernement sait s'inspirer des suggestions citoyennes si ces dernières sont rationnellement formulées. Il est malheureusement peu probable que les sympathisants des Gilets Jaunes aient été convaincus par l'opération. De surcroît, l'opération ne s'est pas très bien terminée politiquement, car le gouvernement est revenu sur sa promesse de soumettre « sans filtre » les 150 propositions de la Convention au Parlement. Malgré tout, la démonstration a été faite que le système politique national peut innover en jouant, jusqu'à un certain point, le jeu d'un nouveau modèle de décision démocratique. Nous pensons que c'est la promesse ex ante d'appliquer les recommandations sans filtre qui était sans doute une erreur.

L'expérience de cette innovation institutionnelle (risquée comme toute innovation) constitue une bonne étude de cas. On peut par ailleurs considérer que les contestations populaires comme les contradictions du pouvoir autour de la politique climatique sont finalement naturelles et même saines dans une démocratie vivante et évolutive.

Une phrase de Cyril Dion dans son article du *Monde* du 9/12/2020 est en tout cas à retenir, car elle résume bien son projet initial : « *On accepte plus facilement une décision politique que l'on a participé à prendre qu'une décision imposée d'en haut, par un gouvernement* ». Naturellement, le diable résidant dans les détails, le problème majeur est de trouver le bon moyen d'associer les citoyens à la décision politique. Il existe un grand nombre d'alternatives à la démocratie représentative pure et dure, mais on ne connaît pas la solution miracle (optimale). On dispose seulement d'un ensemble d'expérimentations plus ou moins concluantes à divers niveaux de gouvernance de l'administration publique. Par la suite, nous nous concentrerons sur les expériences des collectivités territoriales.

La démocratie participative sous diverses formes et à divers niveaux

Parmi les collectivités publiques qui ont mené des opérations de gouvernance participative,

certaines métropoles se sont particulièrement illustrées, par exemple celles de Grenoble (ville pionnière en la matière), de Toulouse ou de Strasbourg. Les métropoles tentent d'introduire plus de participation à travers divers instruments comme les conférences citoyennes, les budgets participatifs ou les enquêtes sur le bien-être des habitants. Certaines institutions sont aussi participatives par essence, comme les Conseils de développement métropolitains.

Au niveau international, de nouvelles pratiques de gouvernance sont expérimentées, observées et diffusées, particulièrement dans le réseau *Open Government Partnership* (voir <https://www.opengovpartnership.org/>) qui regroupe actuellement 79 pays. Ces initiatives reposent sur l'hypothèse que les services des États (ou des collectivités infra-nationales) peuvent être améliorés si les besoins et les compétences des usagers sont inclus à la fois dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique. Cela dit, il ne suffit pas de poster des enquêtes en ligne pour atteindre le graal de la gouvernance participative métropolitaine. Encore faut-il, en effet, que le monde politico-administratif tienne réellement compte des informations issues de ces procédures, modifie ses routines organisationnelles et adapte ses représentations mentales, ce qui n'est pas gagné d'avance. L'écueil est ce que Cyril Dion appelle le « simulacre de démocratie participative ».

Même à un niveau strictement méthodologique, beaucoup de problèmes se posent dans la mise en œuvre des procédures participatives, par exemple celui de la représentativité de l'échantillon de citoyens qui y participent. Ces collectifs expriment-ils mieux l'intérêt général que les institutions démocratiques classiques comme les assemblées d'élus, maires ou autres présidents d'EPCI (établissements publics de coopération intercommunale, par exemple métropolitains) ? Au minimum, ils expriment une vision complémentaire, ce qui est certainement utile, mais au nom de qui exactement parlent-ils ? L'argument peut d'ailleurs s'appliquer aussi aux représentants officiels de la nation (ou de la collectivité territoriale) : avec des taux de participation aux élections souvent faibles de nos jours, quelle est la représentativité des élus ? La solution n'est-elle pas justement de multiplier les sources d'information sur les préférences collectives en articulant tous les instruments imaginables (élections officielles, référendums, méthodes participatives, sondages d'opinion, etc.) ? C'est

à ce type de questionnement, mêlant les questions de *représentativité* au sens général et au sens statistique du terme, que nous souhaitons répondre en prenant l'exemple d'une enquête sur le bien-être des habitants de l'Eurométropole de Strasbourg.

Auparavant, il est utile de décrire un autre instrument de démocratie participative qui a été introduit en France dans le Code général des collectivités territoriales (à partir de 1999 avec la Loi Voynet, puis les lois de 2014 et 2015 sur les territoires) : les *Conseils de développement* (Codev). Les intercommunalités de plus de 20 000 habitants sont tenues de créer un Codev, qui est une assemblée de citoyens bénévoles censés représenter « les milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs ». Le Codev donne son avis sur les documents de prospective et de planification (projets de territoire), ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable. Il peut être consulté sur toute question intéressant le territoire (saisines du président de l'EPCI) et se saisir lui-même d'enjeux pour animer le débat public (auto-saisines). Les membres des Codev sont censés intervenir en tant que citoyens, même si une partie d'entre eux sont désignés en fonction de leur rattachement institutionnel (chambre de commerce, associations, milieu universitaire, etc.). Ils ne peuvent pas être des élus du territoire. Ils ne sont pas rémunérés. Parfois, les Codev peuvent avoir une dimension européenne à travers le contexte transfrontalier. C'est le cas de la *Métropole européenne de Lille* et de l'*Eurométropole de Strasbourg*, qui associent des représentants des autorités publiques locales du pays voisin.

Le conseil de développement de l'Eurométropole de Strasbourg et son enquête sur le bien-être des habitants de l'agglomération transfrontalière

Le Codev de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) n'a été créé qu'en 2015, mais il a été très actif et un certain nombre de ses recommandations ont été sérieusement prises en compte par la collectivité. En revanche, sa notoriété n'est pas encore très bien établie auprès des citoyens, voire des élus... La nouvelle équipe issue des élections de 2020 a la ferme intention de corriger ce déficit d'image et

d'autorité. En effet, cette liste verte est particulièrement attachée à l'idée de démocratie participative. Le Codev en ressortira renforcé et modifié. Au prochain renouvellement de la centaine de membres du Codev en 2021, il est prévu d'associer systématiquement un représentant de chacune des 33 communes sur proposition des maires, afin de renforcer le lien entre l'institution communautaire et les composantes politico-administratives de l'EMS. Par ailleurs, comme précédemment, des représentants de la ville allemande de Kehl seront également invités à participer.

Nous résumons ci-dessous les objectifs qui ont été assignés au Codev (cf. la Charte de fonctionnement de janvier 2019) :

- contribuer à améliorer la qualité des services publics et des politiques publiques ;
- assurer la représentation de l'ensemble du territoire de vie (urbain, péri-urbain, nature...) et des habitants dans leur diversité ;
- contribuer à construire l'identité métropolitaine avec la société civile ;
- créer un espace de dialogue et de démocratie locale en donnant toute sa place à la société civile dans la réflexion stratégique, en informant et formant les citoyens, en mobilisant de l'expertise technique mais aussi de l'expertise d'usage, en faisant émerger une parole collective transmise aux élus par la formulation d'avis et de propositions.

En 2017, le Codev a été saisi par le Président de l'EMS de l'époque pour réaliser une enquête sur le bien-être des habitants de l'agglomération (incluant la partie allemande, à savoir la commune de Kehl). Les réponses de 3 300 personnes à un questionnaire assez lourd ont pu être collectées, ce qui constitue un corpus important, non seulement en réponse aux questions fermées, mais aussi aux questions ouvertes qui ont fourni un *verbatim* considérable. Le questionnaire mis en ligne en septembre et octobre 2017 comportait 17 thématiques comme : les activités culturelles, sportives et de loisir ; l'environnement ; les transports ; le logement ; la santé ; la sécurité ; l'urbanisme ; la dimension transfrontalière ; l'image de la métropole ; etc. Un million de données et 400 pages de *verbatim* ont pu être saisies et traitées à la fois qualitativement et numériquement.

L'objectif était de saisir l'opinion des habitants sur les progrès sociétaux attendus pour le territoire - *dessiner les contours de l'agglomération rêvée par les habitants d'ici 2030* - et de saisir la définition que les individus donnent du bien-être et de la qualité de vie. La démarche reposait sur l'idée que « la ville intelligente, c'est celle qui se soucie avant tout du bien-être de ses habitants ». Les résultats ont été analysés dans un rapport en deux tomes (mars 2018 et janvier 2019) qui concluait sur des recommandations, avec des indicateurs de progrès en matière de bien-être qui permettront de suivre l'évolution attendue dans les années à venir. Un indicateur composite du bien-être a été produit, que les services de la collectivité sont censés alimenter puis mettre régulièrement à jour. Avec un recul de deux ans, on ne peut pas encore affirmer que l'opération soit réussie sur le plan de ce suivi, mais le processus de consultation lui-même et l'analyse des résultats ont contribué à faire avancer la réflexion des politiques. D'une certaine manière, le résultat de l'enquête a préfiguré les résultats de l'élection qui a eu lieu entre temps, en soulignant des décalages entre le bien-être collectif tel que l'ancienne municipalité le concevait et la perception des citoyens. Les thèmes de la campagne électorale ont beaucoup porté sur des enjeux que l'enquête de 2017 avait bien pointés. Nous tenterons de cerner cette différence d'appréciation des facteurs de bien-être entre les élus et les citoyens.

Commençons par indiquer les grands résultats de l'enquête. Le choix des domaines du questionnaire par les participants est très instructif. Sur les 17 domaines proposés, les 6 les plus choisis (entre 1000 et 1700 réponses) touchent à la vie quotidienne des gens plus qu'aux problématiques globales : culture, loisirs, qualité de l'environnement, santé, etc. Nombre de thématiques collectives qui passionnent les élus n'ont pas soulevé un grand intérêt chez les répondants à l'enquête, comme le développement économique, l'attractivité ou l'image de la métropole.

Le plaisir d'habiter une *agglomération internationale* croisant les cultures est assez systématiquement évoqué par les élites gouvernantes, mais nettement moins par l'habitant moyen. Pouvoir pratiquer couramment deux langues et évoluer dans deux cultures constitue un véritable plus pour beaucoup de gens cultivés, alors que la différence linguistique est souvent vue comme un obstacle pour les autres. Autre décalage

important : *l'attractivité*. Alors que le discours politique met l'accent sur la croissance démographique et économique de l'agglomération, les habitants semblent surtout attentifs aux conséquences néfastes de la croissance : plus de population signifie plus d'artificialisation des sols, de difficultés dans les transports, de problèmes sociaux à traiter ; plus de développement économique, d'entreprises créées ou de touristes, signifie plus de pollution, d'encombrement, et autres formes de déséconomies externes.

Ici se pose clairement la question de la représentativité de l'échantillon des répondants - qui s'est auto-constitué en allant répondre en ligne au questionnaire. L'analyse de leur profil montre qu'il s'agit en grande partie de gens éduqués, économiquement et socialement protégés, habitant plutôt l'hyper-centre de l'agglomération, etc. Sans doute un échantillon mieux calibré pour représenter toute la variété des populations de la métropole aurait répondu autrement, par exemple en mettant plus l'accent sur les thématiques comme l'emploi (et donc le développement économique). Le Conseil de développement a cependant parfaitement assumé le biais, avec le raisonnement plus ou moins explicite que dialoguer avec les citoyens les plus motivés remplit déjà largement sa mission. Nous reviendrons sur cette question, mais soulignons dès à présent que les habitants des quartiers les plus défavorisés sont ceux qui à la fois s'abstiennent le plus aux élections et participent le moins aux opérations de démocratie participative. On peut faire ici le lien avec les Gilets jaunes que nous avons évoqués en introduction : une partie des citoyens, s'assimilant à la « France d'en bas », semble refuser par principe d'entrer dans tout débat public organisé. N'est-ce pas cela une des plus graves menaces contre la démocratie ?

Un autre grand enseignement de cette enquête est que la définition donnée du *bien-être* par les répondants est relativement *hédonique*, c'est-à-dire personnelle. Alors que les élites politiques et administratives mettent l'accent sur l'intérêt général (qu'ils estiment avoir pleinement la charge de définir), les habitants jugent le bien-être à la mesure de leur vécu, en fonction de leur quartier, et beaucoup moins en termes globaux. Par exemple, un point typique d'achoppement dans les politiques dites « vertes » est la conception de la densité urbaine. Alors que la philosophie de la municipalité précédente (socialistes alliés à des écologistes) était celle d'une densité vertueuse -

construire la ville sur la ville pour éviter l'étalement urbain - les habitants expriment très souvent leur rejet de ce qu'ils voient comme de la « bétonisation ». Oui à la nature, mais dans mon quartier aussi. Sur beaucoup de sujets on retrouve cette vision locale. Ainsi, les infrastructures de santé, de loisir ou de culture sont plébiscitées, mais les habitants soulignent qu'il ne suffit pas qu'elles existent « quelque part dans l'agglomération », la question de l'accessibilité depuis leur quartier est jugée tout aussi importante. Pour illustrer ce point en reprenant l'exemple de la nature en ville et en évoquant la question des indicateurs, ce que semblent indiquer les habitants c'est que le nombre d'arbres plantés en ville est un critère insuffisant, car il s'agit aussi de savoir s'il y en aura bien dans chaque quartier.

La problématique du bien-être comme révélateur de la complexité de la gouvernance démocratique

Sur les exemples que nous venons de donner, on voit apparaître toute la complexité de l'exigence démocratique contemporaine dans la conception des politiques. Nous ne sommes plus à l'époque où les représentants élus de la Nation pouvaient se comporter comme des despotes éclairés le temps de leur mandat. Mais comment trouver le bon équilibre entre l'écoute attentive des perceptions des individus et une attitude plus tutélaire où il s'agit de faire le bonheur des gens parfois malgré eux ? Comment arbitrer entre le bien-être immédiat du citoyen et les considérations du développement durable ? Comment ajuster ces paramètres entre les différents périmètres géographiques ? Comment arbitrer les inévitables contradictions internes de toute politique, aussi vertueuse soit-elle ?

Pour aborder ces questions assez redoutables, il est utile de s'armer de quelques concepts que fournit entre autres la littérature sur le *bien-être* ou le *bonheur*. En premier lieu, il convient de définir le bien-être de la manière la plus adaptée possible à la question traitée. Nous avons caractérisé plus haut d'*hédonique* la position des répondants à l'enquête qui lisent plus le réel à la hauteur de leur balcon qu'à celle d'une satellite en orbite terrestre. C'était une manière un peu caricaturale de présenter les choses, d'autant plus que les citoyens qui ont répondu à l'enquête sont plutôt des gens cultivés et engagés. Mais la question mérite d'être creusée : y a-t-il plusieurs

conceptions du bien-être et est-ce que ces éventuelles variantes s'opposent ou se complètent ?

Ce qu'est censé mesurer une enquête comme Codev-EMS (2017), c'est ce que les chercheurs spécialistes du sujet appellent le *bien-être subjectif*. L'expression de « bonheur déclaré » est parfois utilisée, mais nous préférons éviter le terme de bonheur qui est ambigu, et de surcroît variable d'une langue ou d'une culture à l'autre (*happiness* n'a pas le même champ sémantique que *bonheur* ou *Glück*). Ce point est d'ailleurs soulevé par une déclaration trouvée dans le verbatim de l'enquête strasbourgeoise : « *on n'attend pas du politique qu'il fasse notre bonheur, mais qu'il laisse la quête du bonheur possible pour tous* ». Dans les faits, une seule question de l'enquête portait sur le niveau global de bien-être - que l'on peut plus ou moins assimiler à la notion de bonheur -, le reste du questionnaire portant sur les *causes* du bien-être.

Le Codev a communiqué sur les résultats en affichant : « le bien-être est estimé à 6,7/10 ». Il reste à voir quel sens donner à une telle information et ce qu'on en fait politiquement, comme nous allons le voir par la suite. Mais à part cette question visant à l'auto-évaluation du niveau global de satisfaction des habitants, il s'agissait avec l'enquête de recueillir l'opinion des individus sur ce qui *contribue* le plus à la *qualité de leur vie*. D'où l'exploitation finale de l'opération sous forme d'un tableau de bord des principales composantes du bien-être, assorti d'indicateurs pour pouvoir suivre à l'avenir le niveau de progrès de l'agglomération composante par composante.

Le bien-être subjectif est défini dans la littérature (à la croisée des sciences cognitives, de la psycho-sociologie, des sciences politiques et économiques) comme l'idée générale d'une vie heureuse, en distinguant deux composantes :

- le bien-être émotionnel, caractérisé par le bilan des affects positifs et négatifs (ici on est plus dans le registre du bonheur « *happiness* ») ;
- le bien-être dans sa dimension philosophique, où l'individu évalue le niveau de satisfaction vis-à-vis de sa vie (trouve-t-elle un sens ?).

Cette définition est celle de Diener (1984). Elle a été catégorisée par d'autres auteurs comme *hédoniste* au sens où elle fait peu référence à la dimension sociale. Pour Martin Seligman (2002), le bonheur authentique n'est pas

simplement synonyme de « vie plaisante », ce qui est le sens fondamental de l'hédonisme, mais aussi de vie pleine de *sens*. Dans ce dernier cas, la tradition philosophique grecque parle d'*eudémonisme* - où interviennent des facteurs comme l'implication dans la famille, la communauté, la vie politique, etc. Il est également important de se référer à Amartya Sen, pour qui le bonheur doit se comprendre non pas comme une mesure de la satisfaction dérivée de la consommation de biens commerciaux ou du bénéfice de biens publics, mais comme la *capacité* de pouvoir le faire. L'individu est attaché à la potentialité de se réaliser - à travers la consommation, mais aussi l'insertion sociale, la participation à la vie de la cité, etc. - ce qui n'a rien à voir avec la satisfaction instantanée d'un besoin.

Le Codev strasbourgeois a bien compris cette distinction. L'enquête visait à se donner les moyens cognitifs pour améliorer les politiques municipales des 33 communes de l'Eurométropole afin de mieux cibler la satisfaction à long terme des habitants. Certaines questions étaient particulièrement dans le registre eudémonique, comme celles du domaine « vie citoyenne, engagement ». En revanche, la publicité faite autour de l'indicateur global du bien-être subjectif (6,7/10) ressemble à du marketing territorial. Or faire de ce genre d'opération un outil de compétitivité des territoires serait à notre avis un contre-sens. Si la question est de savoir ce qui fait le bonheur des habitants, ce n'est pas pour en faire venir plus (surtout quand les réponses pointent les divers risques de congestion !), mais pour affiner les politiques en fonction des souhaits des habitants.

La vraie mesure de la rigueur et de l'utilité de l'exercice reste à venir : quel suivi des indicateurs de bien-être retenus par le Codev sera réalisé dans les années à venir par l'administration municipale ? Cependant, la réalisation de l'exercice - comme dans une opération de prospective, ce que cette enquête est d'ailleurs en partie - possède une vertu en soi. En effet, faire réfléchir plus de trois mille citoyens sur ce qui compte pour eux et quelle forme prendrait la cité idéale du futur est stimulant et créatif. Faire débattre ensuite des groupes de citoyens, de membres du Codev et de personnels des services municipaux sur les résultats, domaine par domaine, pour alimenter le rapport final, est un élément de plus de co-construction d'une vision commune - qui survivra à l'exercice indépendamment du destin

du rapport officiel. La seule ombre au tableau est que toute une catégorie de citoyens (et de territoires, comme les quartiers dits sensibles) n'a participé ni à l'enquête, ni aux groupes de travail. La question est maintenant de savoir comment aller chercher le point de vue de ces invisibles...

Une appropriation scientifique des résultats de l'enquête

Pour les équipes universitaires qui ont participé à l'opération du Codev sur le bien-être, les retombées ont été positives en termes scientifiques. Cela concerne aussi bien les chercheurs en sciences sociales que les statisticiens et économètres. Les premiers ont par exemple pu développer des analyses concernant l'importance du lien social dans le bien-être. En matière d'analyse statistique, le défi était de travailler sur la base d'un échantillon de répondants comportant beaucoup de biais. Les universitaires ont pu aider les opérateurs des services municipaux à faire mieux que des moyennes ou des tris croisés. En effet, les méthodes modernes d'analyse de données et de classement hiérarchique permettent de faire ressortir des groupes homogènes significatifs à la fois d'individus et de types de réponses sans être perturbés par les inégalités d'effectifs entre catégories. Autrement dit, un groupe sous-représenté apporte autant d'information qu'un groupe sur-représenté à partir du moment où les types sont clairement identifiés et qu'on peut analyser chacun d'eux en tant que tel. Un peu d'économétrie a également été faite sur les résultats en tenant compte des biais d'échantillonnage, ce qui a permis de tester le lien entre le bien-être subjectif et le profil des répondants. Enfin, des analyses lexicales font ressortir des éléments sémantiques dominants (mots-clés) par thématique.

Analyse lexicale

En ce qui concerne les mots-clés du bien-être, les plus importants sont les verbes « partager » et « vivre », ainsi que les concepts de « liberté » et de « respect », puis ceux de « proximité » et de « diversité ». Quelques éléments concrets ressortent particulièrement : « nature », « espace », « qualité de vie », « jardin », « verdure »... Si l'on exploite le sous-

échantillon particulier des jeunes, les mots-clés sont significativement différents et le mot « santé » apparaît de manière très dominante.

Évaluation économétrique des facteurs de bien-être

L'équipe du BETA (Héraud, N'Guyen-Van et Pham 2020) a principalement choisi comme variable à expliquer le sentiment global de bien-être. Les variables explicatives qui se sont révélées les plus significatives, sur un ensemble de 984 réponses très complètes, sont :

- les dispositions individuelles au bonheur - repérées par les réponses à la question « avez-vous des occasions de rire ? » ;
- la vie familiale, et particulièrement la présence d'enfants dans le ménage ;
- l'offre de services publics culturels et sportifs ;
- le revenu (mais beaucoup plus le revenu relatif que le revenu absolu).

On a pu pousser l'analyse un peu plus loin en termes de variables explicatives en restreignant l'échantillon. Ainsi, sur 642 réponses qui la mentionnent, on fait apparaître que l'offre de transports en commun joue très fortement sur le sentiment de bien-être. Enfin, sur 428 réponses disponibles, la qualité de l'environnement ressort comme variable déterminante du bien-être.

Analyse de données et typologie

L'analyse de données détaillée fait apparaître des corrélations particulières sur des petits sous-ensembles de répondants (petits dans l'échantillon, mais pas forcément dans la population). Si on entre dans les statistiques par des critères particuliers, on peut mettre en évidence des spécificités par âge, genre, revenu, localisation géographique, etc. Nous sélectionnons ci-dessous quelques exemples particulièrement illustratifs - conformes ou contraires à l'intuition:

- les personnes âgées citent plus que la moyenne la *sécurité* comme critère prioritaire de bien-être ;
- les femmes sont plus attentives à l'*offre culturelle* qu'à l'*offre sportive* ;
- les jeunes évoquent plus que la moyenne la *santé* ; cette observation un peu surprenante se justifie selon les spécialistes par la

prévalence des comportements à risque dans ces classes d'âge (excès dont les jeunes sont bien conscients) ;

- les habitants du centre sont plutôt satisfaits de tous les systèmes de transport qu'offre l'agglomération, alors que dans les communes de périphérie les gens sont souvent mécontents de tout : bouchons sur les routes, rareté des transports en commun, difficulté d'utiliser le vélo...

Les différences de perception selon les pays

Du fait que la partie allemande de l'agglomération (la ville de Kehl) a été associée à l'enquête, on dispose d'un moyen de comparer la mesure du bien-être subjectif sur des territoires proches mais relevant de deux pays différents. Il existe déjà toute une littérature sur les comparaisons internationales en matière de *subjective well-being*, par exemple les travaux de Claudia Senik qui analyse la dimension culturelle du bonheur (Senik, 2014). Mais il est intéressant de pouvoir faire des mesures à l'intérieur d'un espace transfrontalier.

La mairie de Kehl s'est jointe à l'opération de l'EMS en 2017, en traduisant et adaptant le questionnaire. Une centaine de réponses a été collectée. L'initiative conjointe est à saluer en tant qu'expérience de démocratie participative transfrontalière. Du point de vue de la méthode statistique, la réalisation est moins satisfaisante : le questionnaire allemand est un peu différent de l'original français et l'échantillon n'est pas très comparable car il comporte une grande proportion de jeunes - particulièrement d'étudiants. Il est donc impossible de faire des comparaisons globales. Cependant, en choisissant les questions et en prenant quelques précautions d'interprétation, il est possible de tirer quelques enseignements de la comparaison.

Présentons d'abord le territoire concerné. Kehl est une ville moyenne de 37 000 habitants (comprenant aussi des villages qui ont été agglomérés lors de la réforme des périmètres communaux du Bade-Wurtemberg au début des années 1970). Mais c'est aussi d'une certaine manière une banlieue résidentielle, logistique et industrielle de Strasbourg. Parmi les résidents on compte 3 000 français - et à cela se rajoutent presque autant de navetteurs qui traversent le Rhin chaque jour, en voiture, en tram ou en chemin de fer. L'enquête menée à Kehl reflète

donc une réalité mixte : on saisit là le point de vue d'une population badoise mais fortement reliée à la métropole Strasbourgeoise.

La comparaison des résultats montre que les habitants de Kehl sont un peu plus attachés à la proximité du cœur de métropole que les Strasbourgeois ne le sont de Kehl, ce qui peut s'expliquer par tous les *services métropolitains* offerts. L'enquête révèle que les Strasbourgeois, eux, sont surtout intéressés par les possibilités d'*achats bon marché* de l'autre côté du pont.

Quand on analyse la définition du bien-être (une question portait directement sur ce point) on observe une différence significative : du côté français, la réponse la plus fréquente est que le bien-être est une combinaison équilibrée entre une perception individuelle et un sentiment à dimension collective (mon bonheur dépend de celui des autres, par empathie) ; du côté allemand, le bien-être est plus largement perçu comme un sentiment collectif.

Parmi les mots-clés qui caractérisent le bien-être, nous avons vu que du côté français les dominantes sont sur le vivre ensemble et la relation avec la nature. On retrouve ces thèmes du côté allemand, mais une autre dimension émerge aussi très fortement, celle de l'ouverture interculturelle et la relation aux institutions européennes - nettement moins citée à Strasbourg. Tout se passe comme si l'Europe et le transfrontalier étaient à Strasbourg une évidence qui ne mérite pas trop d'être soulignée, alors qu'à Kehl on pense à s'en féliciter. Peut-être s'agit-il là d'un effet d'échantillonnage dans la mesure où beaucoup de répondants à Kehl sont des étudiants venus exprès faire des études dans ce lieu frontière.

Il est clair que pour en savoir plus il faudrait monter une enquête internationale plus professionnelle sur le plan statistique, en assurant une parfaite comparabilité des échantillons nationaux. L'Union européenne pourrait être un cadre idéal pour promouvoir et mieux coordonner les initiatives nationales, d'autant plus que les thématiques du bien-être, du bonheur, de la qualité de vie, etc. font déjà l'objet d'études statistiques approfondies depuis une vingtaine d'années, comme le projet *European Values Study* (le dernier rapport disponible, EVS 2017, couvre 56 000 répondants de 34 pays). L'*Eurobaromètre* est aussi une source d'information pour un certain nombre de variables. Pour aller plus loin, il faudrait que chaque institut national de statistique s'attache à fournir une information

standard sur les principaux facteurs de bien-être, à l'instar de ce que fait le Royaume-Uni depuis des années. Si par exemple en France l'Insee introduisait quelques questions de ce type dans l'enquête *Ménage*, on disposerait d'un indicateur de bien-être fort utile pour le pays, ses régions et métropoles, ainsi que pour les comparaisons internationales.

Conclusion

Le rapport Codev-EMS (2019) conclut l'opération d'enquête sur le bien-être des habitants de l'agglomération de Strasbourg en observant que « le rêve urbain est humain et naturel, paisible, inclusif et vert ». Les demandes exprimées visent en effet principalement le respect des individus et l'inclusion sociale, la protection des éléments naturels et du cadre de vie, la santé (à la fois cause et conséquence du bien-être), une gestion plus intelligente de l'urbanisation et des transports, une gouvernance plus cohérente et participative. Le rapport en déduit une vingtaine d'indicateurs pour mesurer les progrès réalisés dans les années à venir, sur trois thèmes : une agglomération organisée à taille humaine, un environnement de qualité, une gouvernance ouverte et collaborative. Au-delà de ces indicateurs concrets (par exemple le nombre de personnes ayant un espace vert à moins de 400 m de leur domicile), le Codev souhaite la réalisation d'une mesure régulière du niveau de satisfaction global des habitants - un indicateur de type *bien-être subjectif*.

Il nous semble clair que la démarche participative sous forme d'enquête sur le bien-être a donné une vision assez différente de ce qu'aurait pu donner un exercice de prospective stratégique des responsables de la collectivité. Lorsqu'on considère l'ensemble des questions, des clivages assez nets se dessinent sur certains sujets entre les priorités des gouvernants et celles de la population. Des thématiques très fortes dans les discours habituels comme l'attractivité économique et commerciale, la réindustrialisation, l'innovation, la *smart city* numérique, etc. apparaissent très peu dans « l'image rêvée » de la métropole pour ses habitants. C'est en tout cas l'image rendue par l'enquête où se sont exprimés beaucoup de citoyens aisés dont les besoins élémentaires sont largement satisfaits. Lors d'une présentation des grandes conclusions à la direction de l'Eurométropole de Strasbourg, en petit comité,

on a pu observer des réactions trahissant une certaine perplexité : il est inquiétant que les habitants ne plébiscitent plus du tout la croissance (de la population, du logement, des activités productives, du tourisme, etc.)... Une métropole a pourtant besoin d'un minimum de croissance pour ne pas s'effondrer ! Implicitement, les élus et l'administration prennent sur ce point une posture tutélaire.

En fait, chacun est dans son rôle, car les habitants répondent plutôt sur la dimension du *bien-être hédoniste*, alors que les politiques et les gestionnaires se sentent en charge du *bien général*. Les enquêtes comme celle que nous avons décrite sont un outil très utile pour améliorer la gouvernance des collectivités, même si elles ne suffisent pas à couvrir tout le champ de l'analyse nécessaire. On ne peut en effet construire des politiques sur la base des seules déclarations individuelles, car le bien-être collectif durable possède d'autres dimensions - dont les perceptions individuelles ne rendent que partiellement compte.

Enfin, l'intérêt de l'approche participative est de révéler la *complexité* du réel auquel s'attaquent les politiques. Par exemple, la densification du bâti est faite au nom d'une certaine vision écologique, pour lutter contre l'extension urbaine, mais les habitants réclament plus d'espaces libres et d'arbres en ville, ce qui est tout autant une exigence écologique : régulation thermique en été, maintien de la biodiversité, etc. On peut citer un autre exemple de contradiction avec la politique de découragement de la voiture en ville, qui est perçue par certains habitants comme une cause de la pollution locale, car elle favorise volontairement les embouteillages et la pollution atmosphérique en ne faisant rien pour faciliter la fluidité du trafic. Deux visions « vertes » s'opposent : décourager les automobilistes par tous les moyens vs trouver des compromis vertueux.

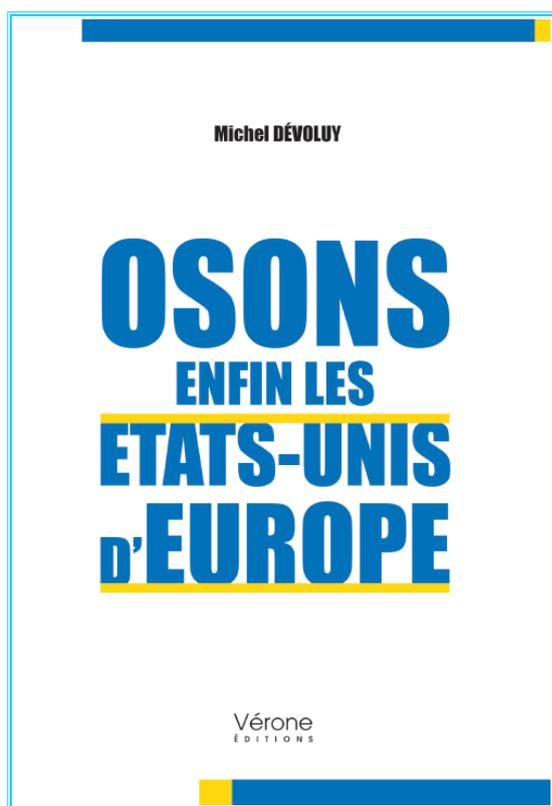
Pour finir, nous souhaitons revenir sur un problème souligné à plusieurs reprises dans la réalisation des opérations de démocratie participative : la difficulté de toucher certains publics. Il s'agit clairement là d'une limite des procédures cherchant à éviter la construction verticale des politiques par les gouvernements. Le paradoxe est cependant que l'éloignement de toute une catégorie de citoyens vis-à-vis de la chose publique rend à la fois la démocratie classique moins représentative et la démocratie participative bancale.

Références bibliographiques :

- Codev-EMS (2018 & 2019), *Comment ça va? Résultats d'une enquête citoyenne sur le bien-être*, Volume 1: « Les déterminants principaux du bien-être, exprimés par les participants" (26 mars 2018) et Volume 2: « Préconisations et indicateurs » (28 janvier 2019), Conseil de développement de l'Eurométropole de Strasbourg : http://www.citoyenterritoires.fr/sites/cpl.asso.fr/temp/files/eurometropole_contribution_sur_le_bien-etre.pdf
- Diener, T. (1984), « Subjective well-being », *Psychological Bulletin* 95(3), 542-575.
- Héraud, J-A., Nguyen-Van, P., Pham, T.K.C. (2020), « Public services and subjective well-being in a European city: The case of Strasbourg metropolitan area », *Documents de travail du BETA* n° 2020-21.
- Seligman, M. (2002), *Authentic happiness: Using the new positive psychology to realize your potential for lasting fulfillment*, New York: Free Press.
- Senik, C. (2014), « The French unhappiness puzzle: The cultural dimension of happiness », *Journal of Economic Behavior and Organization* 106, 379-401.

Osons enfin les États-Unis d'Europe

Michel Dévoluy¹



Un court essai publié par Michel Dévoluy en mai 2019 (éditions Véronne) défend la nécessité d'aller avec détermination vers les États-Unis d'Europe pour la zone euro. Nous reprenons ici le texte de la 4^e de couverture. Inachevée et privée de

souveraineté politique, l'Union européenne est dans l'incapacité de déployer ses forces au bénéfice de ses citoyens et de ses États membres. Or, l'Union possède la bonne dimension pour se défendre contre la mondialisation débridée et répondre aux grands défis contemporains. L'urgence appelle les États-Unis d'Europe.

Ce livre prend acte des apports de l'Union, mais il critique son architecture institutionnelle et sa doctrine économique trop libérale. Il combat les dangereuses chimères des replis nationaux et démontre le besoin d'une Europe résolument fédérale pour la zone euro. L'auteur nous invite à regarder l'avenir en face, en pensant aux générations futures. Seuls les États-Unis d'Europe offriront aux Européens du XXI^e siècle un espace politique autonome, puissant, respecté et protecteur. L'identité européenne viendra alors s'ajouter aux identités nationales.

Essai (broché) paru chez Éditions Véronne le 1^{er} mai 2019, grand format, 68 pages.

ISBN : 979-10-284-0851-0

Prix : 11 euros

¹ Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

La gouvernance économique de la zone euro

Réalités et perspectives

Amélie Barbier-Gauchard*, Moïse Sidiropoulos*, Aristomène Varoudakis#

L'ouvrage de référence pour comprendre les débats sur l'avenir de la zone euro.

Depuis la signature du Traité de Maastricht, le parcours de l'euro n'a pas été un long fleuve tranquille : critiques du rôle de la Banque centrale européenne, absence de politique budgétaire commune, crise de la dette souveraine, remise en cause des fondements de la monnaie unique... L'architecture de la zone euro pose des

questions. L'UEM cherche un second souffle dans un contexte international instable.

Cet ouvrage permet de **comprendre les difficultés auxquelles la zone euro est confrontée et les défis qu'elle doit relever pour se rapprocher d'une zone monétaire optimale**. En abordant à la fois les problématiques monétaires, budgétaires, fiscales, financières et bancaires, il permet de cerner, de façon exhaustive, les **différentes facettes de la gouvernance économique de la zone euro**.

Cet ouvrage s'adresse à un **public très large** : étudiants en sciences économiques, sciences politiques, droit, candidats aux concours des grandes écoles ou aux concours administratifs, praticiens ou observateurs de l'intégration européenne et, d'une façon générale, toute personne qui souhaite saisir les enjeux relatifs à l'union monétaire européenne.

Broché : 448 pages, 26,50 euros
Éditeur : De Boeck SUP (22 mai 2018)
Collection : Ouvertures économiques
Langue : Français
ISBN-10 : 2807320104
ISBN-13 : 978-2807320109

Pour une note de lecture, voir <https://opee.unistra.fr/spip.php?article378>



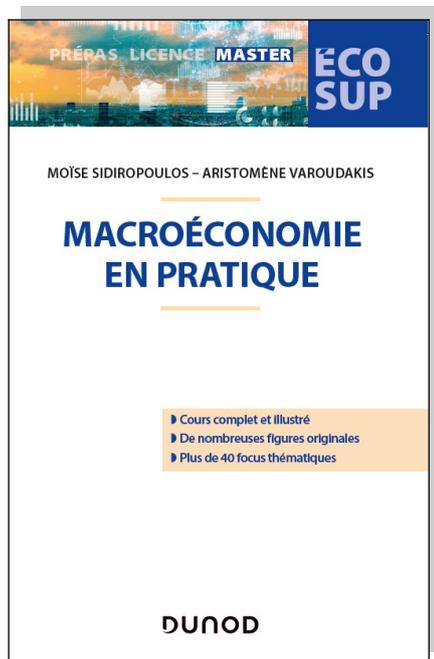
* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

Université de Strasbourg, LaRGE, Institut d'études politiques, Strasbourg, France.

Macroéconomie en pratique

Moïse Sidiropoulos*, Aristomène Varoudakis#

Cet ouvrage présente les grands concepts et mécanismes de la macroéconomie en alliant la théorie à l'étude des faits, et en analysant les implications des réalités observées pour la politique macroéconomique. Pour cela, plus de 40 études de cas sont présentées sous forme de focus thématiques.



Tout en privilégiant les analyses non formalisées et les outils graphiques, la macroéconomie est ici abordée dans sa complexité actuelle, issue des bouleversements économiques profonds qu'ont entraînés les crises récentes. Les chapitres couvrent un vaste champ d'analyse et s'organisent autour:

- d'un cours structuré, assorti de focus thématiques et de nombreuses figures;
- d'une rubrique L'essentiel pour retenir rapidement les points clés du chapitre;
- de questions de révision pour s'évaluer.

Éditeur : Dunod

Date de parution : 22/05/2019

Collection Eco sup – Etude (broché)

ISBN : 2100793721

Nombre de pages 260

Prix : 21,90€ (papier), 14,90€ (ebook).

Voir pour une note de lecture :

<http://opee.unistra.fr/spip.php?article397>

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

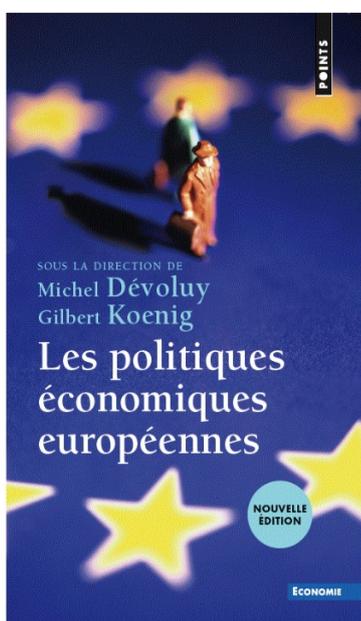
Université de Strasbourg, LaRGE, Institut d'études politiques, Strasbourg, France.

Les ouvrages collectifs publiés par l'OPEE

Les politiques économiques européennes

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, 2^e édition, Éditions du Seuil, 2015.

Ce livre couvre tous les champs de la politique économique européenne (budget, monnaie, emploi, agriculture, industrie, élargissement, coopération internationale, etc.). Pour chaque politique, il décrit ses fondements, ses résultats, ses problèmes et ses perspectives.



Ouvrage de référence complet et accessible à un large public, il concerne aussi bien les étudiants que les citoyens soucieux de comprendre vraiment des politiques qui, plus que jamais, se trouvent au cœur des plus vifs débats.

Cette nouvelle édition est très largement

refondue pour tenir compte des bouleversements institutionnels et politiques survenus après l'échec du projet de Constitution européenne (2005) et depuis la crise financière de 2008.

Les auteurs sont des enseignants-chercheurs de l'université de Strasbourg. Ils sont membres de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE) qui est rattaché au Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA). L'ouvrage est dirigé par Michel Dévoluy et Gilbert Koenig, tous deux professeurs émérites à l'université de Strasbourg.

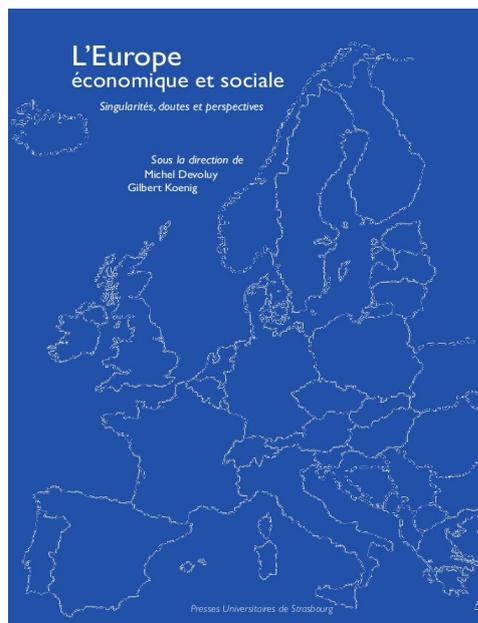
www.lecerclepoints.com

Couverture : © John Foxx/Getty Images
Éditions Points, 25 bd Romain-Rolland, Paris
14. ISBN 978.2.7578.5041.1/Imp. en France
01.15 – 10,50€

L'Europe économique et sociale : Singularités, doutes et perspectives

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2011.

L'évolution future du système européen peut se placer dans la continuité sous réserve de quelques réformes destinée à améliorer la gestion des crises économiques et de rassurer les marchés financiers. Elle peut également se réaliser à la faveur de changements plus profonds qui permettraient notamment de



rapprocher le système de la conception des pères de l'Europe. L'analyse de l'orientation actuelle du système économique et social européen permet d'évaluer le bien fondé d'une telle conception. De plus, elle lève certaines ambiguïtés, notamment celle qui porte sur la relation entre l'économique et le social. Enfin, en évaluant les performances du système et sa gestion de la crise économique de 2008-2009, elle permet de comprendre les inquiétudes que suscite son fonctionnement.

Le système économique et social européen suscite des interrogations et des doutes qui résultent surtout des ambiguïtés qui pèsent sur

la nature de ses objectifs et sur sa finalité. Ces ambiguïtés ont émaillé toute l'histoire du développement du projet européen qui est traversée par des tensions entre l'intergouvernemental et le fédéral, par des rivalités entre les approches libérales et interventionnistes et par des oppositions entre l'Europe des élites et l'Europe des peuples. Ces conflits résultent essentiellement des difficultés à trouver une voie satisfaisante pour assurer l'intégration européenne. Jean Monnet a joué un rôle particulièrement important dans cette recherche en essayant de faire passer dans les idées et les faits sa conception de l'intégration européenne par la voie économique. On peut voir une application de cette conception dans la création d'une union monétaire européenne.

Éditeur : Presses universitaires de Strasbourg
Support : Livre broché, 24€
Nb de pages : 320 p.
ISBN-10 : 2-86820-476-7
ISBN-13 : 978-2-86820-476-9
GTIN13 (EAN13) : 9782868204769

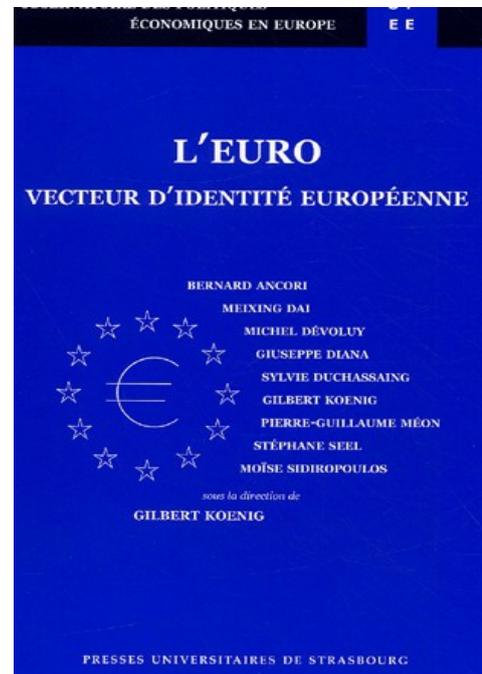
L'Euro, vecteur d'identité européenne

Sous la direction de Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002.

L'euro peut s'imposer durablement dans l'espace européen non seulement à cause de ses avantages économiques, mais aussi grâce à sa capacité de susciter un sentiment d'appartenance à cet espace.

Cet ouvrage se propose d'étudier dans une perspective historique et économique, comment l'instauration de l'euro peut contribuer au développement d'un tel sentiment. En tant que monnaie commune à plusieurs pays, l'euro établit des liens sociaux, économiques et juridiques entre les Européens, ce qui suscite un

sentiment d'attachement à une communauté. De plus, il délimite l'espace européen vis-à-vis du reste du monde, ce qui favorise l'affirmation d'une appartenance des citoyens à l'Europe par rapport à l'extérieur.



Cette affirmation se traduit notamment par une volonté de détenir une monnaie forte et susceptible de jouer un rôle important dans le système monétaire international. En tant que facteur d'intégration, l'euro façonne une organisation économique, politique et sociale à laquelle les Européens peuvent s'identifier. Ce rôle s'exerce essentiellement par l'intermédiaire de la Banque centrale européenne qui gère la monnaie commune, de l'agencement des politiques macro-économiques que celle-ci engendre et des relations de travail qui s'établissent dans l'union monétaire.

Éditeur : Presses universitaires de Strasbourg
Support : Livre broché, 22€
Nb de pages : 336 p.
ISBN-10 : 2-86820-201-2
ISBN-13 : 978-2-86820-201-7

Appel à contributions pour le Bulletin

Le Bulletin de l'OPEE qui est répertorié dans la base bibliographique RePEc fait appel à des contributions. Des propositions d'articles portant sur la construction de l'Union européenne et ses politiques économiques et sociales sont les bienvenues. Ces articles, précédés d'un bref résumé (destiné à introduire l'article dans le bulletin), ne doivent pas dépasser, sauf exception, 6 000 mots. Les auteurs seront informés rapidement de la décision prise par le Comité de rédaction sur leurs propositions. Envoyez vos contributions à dai@unistra.fr.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61 avenue de la Forêt Noire, 67085 Strasbourg

Site Internet : <http://opee.unistra.fr>

Coresponsabilité de l'OPEE : Meixing Dai et Gilbert Koenig

Rédacteur en chef et directeur de la publication : Meixing Dai

Imprimé à l'Université de Strasbourg

Numéro ISSN : 1298-1184

Les auteurs ayant contribué à ce numéro : Amélie Barbier-Gauchard, Université de Strasbourg (BETA) – Jean-Alain Héraud, Université de Strasbourg (BETA) et Association de Prospective Rhénane – Gilbert Koenig, Université de Strasbourg (BETA) – Isabelle Terraz, Université de Strasbourg (BETA).

Conception graphique : Pierre Roesch

Édition et mise en ligne : Meixing Dai

Université

de Strasbourg