

Master 1  
*Administrations européennes*  
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne  
Hiver 2024

Fiche de lecture

*Explaining the response of the ECB to the COVID-19 related economic crisis: inter-crisis  
and intra-crisis learning*

Travail présenté au  
Professeur Didier Georgakakis

Par  
Marianne Brassard

Remis le :  
Le lundi 18 mars 2024

## Fiche de lecture

Lucia Quaglia et Amy Verdun sont les auteurs de l'article intitulé « Explaining the response of the ECB to the COVID-19 related economic crisis: inter-crisis and intra-crisis learning ». Lucia Quaglia, professeure de Science politique à l'Université de Bologne, a axé son expertise sur l'économie de l'Union européenne, mettant particulièrement l'accent sur le système bancaire et effectuant des comparaisons intra-européennes. Au fil de sa carrière, Dr Quaglia a accumulé une expérience diversifiée, bénéficiant de nombreux postes de chercheuse invitée et collaborant avec plusieurs universités européennes réputées. Amy Verdun, professeure de Science politique à l'Université de Victoria depuis 1997, se spécialise dans les politiques économiques de l'Union européenne. Une caractéristique notable de son travail se trouve dans la comparaison fréquente avec le système nord-américain. Son engagement dans la recherche lui a valu de nombreux prix et distinctions, ainsi que la publication d'un grand nombre d'articles dans des revues scientifiques notoires. De 2018 à 2022, Amy Verdun a assumé le rôle de chercheuse principale du projet de recherche EUROSEM, financé par le réseau Jean Monnet de la Commission européenne, projet réunissant une équipe transnationale de chercheurs se consacrant à l'étude des effets économiques et politiques du Semestre européen.

L'objet principal de l'article est d'analyser comment la Banque centrale européenne (BCE) a pu capitaliser sur ses expériences passées en matière de crises pour élaborer et mettre en œuvre des politiques destinées à atténuer les effets de la crise liée à la COVID-19. Adoptant une approche analytique axée sur le « crisis-learning », l'article avance l'hypothèse selon laquelle la réaction de la BCE à la crise a été à la fois adéquate et significative, et ce, grâce aux expériences antérieures de gestion de crises de la BCE (Quaglia et Verdun, 2022 : 637). Pour expliquer ce phénomène, l'article analyse en détail le cadre de gestion de la crise pandémique de 2020, en mettant en lumière les objectifs et les outils utilisés, tout en examinant comment cet effort de gestion a été influencé par le processus d'apprentissage. En examinant les objectifs spécifiques poursuivis par la BCE et les instruments déployés pour atteindre ces objectifs, l'article éclaire le lien entre l'expérience passée de la BCE en matière de crises et sa réponse à la crise de la COVID-19.

Avant d'énoncer les détails de l'analyse, l'article précise les méthodes d'analyse du « crisis learning ». Les auteurs y distinguent quatre types, soit le « single-loop learning », le « double-loop learning », le « inter-crisis learning » et le « intra-crisis learning ».

Le « single-loop learning » est observé lorsque les instruments et les stratégies de politiques monétaires sont modifiées, alors que le « double-loop learning » se manifeste par une transformation profonde des objectifs que l'organisation poursuit, fondamentalement à travers l'évolution de ses politiques centrales. Cette méthode de distinction du changement permet d'identifier et de qualifier la portée des leçons tirées par l'apprentissage. De même, le « inter-crisis learning » s'effectue à travers les crises, il s'agit d'un processus prolongé qui s'exécute à la suite d'une crise en prévision d'une prochaine, alors que le « intra-crisis learning » s'observe au sein même d'une crise. Ce concept-ci se caractérise par une exécution plus rapide, avec des objectifs précis et bien définis en réponse à la crise actuelle. (Quaglia et Verdun, 2022 : 638-639).

Ces indicateurs sont utilisés pour analyser les données collectées par les auteurs à partir de diverses sources, notamment les documents officiels de la BCE, les discours et communications des dirigeants de la BCE pendant la crise, une analyse approfondie de la couverture médiatique, ainsi que des entretiens avec des hauts responsables de la BCE, des représentants de la Commission européenne et du Parlement européen, ainsi qu'un économiste du think tank Bruegel (Quaglia et Verdun, 2022 : 638-639 : 654). Les auteurs se basent principalement sur la crise des dettes souveraines de la zone euro, ayant eu lieu de 2010 à 2012, pour situer l'apprentissage.

La BCE a réagi à la crise en tirant parti de ses expériences passées, tant au niveau de la rapidité de ses actions que des instruments qu'elle a utilisés. Un changement majeur résultant d'un apprentissage en « double-loop » et « inter-crisis » réside dans l'élargissement des objectifs de la BCE. Alors que son objectif initial, établi par traité, était de stabiliser les prix, son rôle s'est développé au fil des années. Aujourd'hui, la BCE agit également en tant qu'agente protectrice contre les crises et contribue à la protection de la stabilité financière globale des États membres de l'UE. Dans une perspective plus large, elle veille également à la protection de la zone euro dans son ensemble (Quaglia et Verdun, 2022 : 642).

Les auteurs attribuent la réactivité démontrée lors de la crise de la Covid-19 comme un apprentissage de type « single-loop ». Cette capacité à agir rapidement, acquise lors de la crise des dettes souveraines de la zone euro (2010-2012), accorde un délai essentiel aux institutions nationales afin de pouvoir déployer leurs propres mesures de lutte contre la crise et coordonner leurs actions en conséquence, car ceux-ci opèrent avec des institutions dont les structures ne permettent pas une telle rapidité (Quaglia et Verdun, 2022 : 643). Cet

apprentissage s'imbrique aussi de la nécessité des banques centrales d'être appuyées de manière plus soutenue par les gouvernements des États membres et de leurs politiques budgétaires. En effet, bien que les banques centrales jouent un rôle majeur dans la gestion des crises économiques en agissant en tant que prêteur de dernier recours auprès des banques et des États membres pour garantir la stabilité financière, il est clair que ces institutions ne peuvent pas être les seules à agir. En se fondant sur ses expériences passées d'« intra-learning », la BCE, renforcée et plus affirmée dans cette crise, a pu souligner aux États membres la nécessité de soutenir ses efforts par des mesures budgétaires afin de ne pas porter seul le fardeau de la réponse. (Quaglia et Verdun, 2022 : 643).

Un exemple supplémentaire de « single-loop intra-crisis learning » souligné par les auteurs concerne l'importance de l'engagement en faveur de l'intégrité de la zone euro, en particulier dans le domaine de la communication. Il est primordial que le signal envoyé aux États membres soit fort et clair, sans ambiguïtés. Pendant la crise des dettes souveraines, une déclaration ferme de l'organisation, affirmant soutenir « quoi qu'il en coûte » la zone euro, a contribué à rétablir la stabilité. Or, lors de la crise pandémique, une déclaration confuse indiquant que la BCE ne visait pas à réduire les écarts de taux entre les pays de la zone euro a eu l'effet inverse et a dû être rapidement corrigée. Cela a été suivi par l'annonce du Programme d'achat d'urgence en cas de pandémie (PEPP), un outil non conventionnel de politique monétaire, également issu d'un apprentissage en « single-loop » (Quaglia et Verdun, 2022 : 642-643). La suite des outils utilisés pour mesurer la crise concernent des outils non-conventionnels issus du « single-loop learning » qui ont bénéficié du principe de « intra-crisis learning » par le biais d'un calibrage en temps réel au sein de la crise (Quaglia et Verdun, 2022 : 644).

Alors que l'article se veut d'analyser comment l'expérience de gestion de crise de la BCE a affecté la gestion de la crise pandémique de 2020, il est important de souligner que tous les intervenants interviewés par les auteurs ont explicitement fait un lien avec une crise précédente (Quaglia et Verdun, 2022 : 642). Il est d'autant plus pertinent d'ajouter que le contexte de la crise a également joué un rôle crucial dans la gestion de la crise pandémique. En effet, les auteurs soulignent que l'encadrement de la résolution de problème s'est effectué par le constat que la menace était extérieure à la zone euro. Contrairement à la crise des dettes souveraines, où les « coupables » étaient clairement identifiables, la crise pandémique s'attaquait à un ennemi invisible qui pouvait toucher chacun, indépendamment de sa situation

économique. Cela a donc favorisé grandement le soutien des États membres dans la mise en œuvre de politiques monétaires rapides et vigoureuses, tout en incitant la solidarité et coopération entre eux afin de mettre en place des politiques économiques complémentaires (Quaglia et Verdun, 2022 : 640). De plus, il est important de mentionner que l'apprentissage « intra-crisis » lors de la crise pandémique de la rapidité d'action sera probablement retenue dans le processus de gestion de crise de la BCE, puisque cette méthode n'avait pas été utilisée par la banque centrale auparavant et a prouvé significativement sa pertinence et son efficacité dans le paysage politique européen (Quaglia et Verdun, 2022 : 643).

Les auteurs mentionnent à quelques reprises dans leur article que même si l'axe de leur analyse se concentre sur les changements au sein de la BCE par l'apprentissage en contexte de gestion de crise, que cette vision laisse peu de place à la politique et ses pouvoirs d'influence (Quaglia et Verdun, 2022 : 639). Les auteurs dénotent notamment des liens existants entre l'influence de dirigeants allemands et les politiques adoptées au sein de la banque centrale (Quaglia et Verdun, 2022 : 646). On pourrait d'ailleurs se baser sur l'article de Bennet et Howlett de 1992 qui définit que l'apprentissage est un casse-tête à multiples facettes et qu'il est presque impossible de prouver que sans un apprentissage précis, le résultat n'aurait pas été le même (Bennett et Howlett, 1992 : 289-290). Alors, des phénomènes indéniables de luttes et pouvoirs politiques, des contextes historiques, nationalistes et géographiques qui ne figurent pas dans le cadre du « Policy learning » peut être sujet à critique de l'analyse ici présentée (Quaglia et Verdun, 2022 : 646).

### Bibliographie

Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992) *The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change*, Policy Sciences, 25(3), 275–294. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00138786>

Quaglia, L., & Verdun A. (2023) *Explaining the response of the ECB to the COVID-19 related economic crisis: inter-crisis and intra-crisis learning*, Journal of European Public Policy, 30:4, 635-654. DOI: 10.1080/13501763.2022.2141300