

Question d'Europe
n°617
20 décembre 2021

La pandémie de Covid-19, quelles leçons pour l'Union européenne ?

Sylvain KAHN

Le Conseil européen du 16 décembre 2021 s'est penché, une fois de plus, sur la situation sanitaire et, plus généralement, sur les « travaux visant à renforcer notre préparation, notre capacité de réaction et notre résilience collectives face aux crises à venir ». Cela implique de tirer, dans la mesure du possible et alors que le variant Omicron se diffuse rapidement à travers le monde, les leçons de la pandémie.

Face au Covid-19, l'Union européenne a été bien plus efficace que dépassée. La pandémie a conforté l'adage historique comme quoi l'Europe est une succession de crises et de relances[1]. En effet, de façon inattendue, en faisant face à la crise sanitaire, les Européens ont relancé en profondeur une construction européenne bousculée depuis dix ans par la crise de la zone euro, le Brexit et des gouvernements il-libéraux. Pour autant, la réponse au coronavirus a souligné plusieurs fragilités structurelles apparues dans l'histoire récente des Européens.

1. LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE SIGNALE L'AGILITÉ DE L'UNION

Le nom donné au plan par la Commission est *Next generation EU*. Il s'agit d'un budget extraordinaire de 750 milliards € qui vient s'ajouter au budget pluriannuel de l'Union (CFP) et aux budgets annuels des États membres. Une proportion importante des dépenses de ce budget *ad hoc* est fléchée vers des dépenses tournées vers l'avenir, comme la transition énergétique, l'innovation et le numérique.

Ce plan de relance européen de l'économie s'intègre lui-même dans un dispositif colossal de réponses aux différents registres de la crise pandémique déployées tout au long de l'année 2020. Les Européens ont enclenché l'ensemble des politiques et des instruments de soutien à la dépense publique élaborés dans la tourmente de la crise de la zone euro : rachats par la BCE sur le marché secondaire des bons du Trésor émis par les pays européens ; Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de la zone euro (TSCG) ;

Mécanisme européen de stabilité (MES) ; Union bancaire. La Banque européenne d'investissement (BEI) s'est mobilisée massivement pour soutenir les banques qui soutiennent les PME.

Avant l'adoption du plan de relance, la mobilisation des différentes institutions européennes a ainsi représenté 540 milliards € de dépenses extraordinaires pour soutenir ou garantir ces efforts des autorités nationales. C'était déjà sans précédent. Avec le plan de relance financé par l'émission d'une dette européenne, les Européens accomplissent une révolution historique. Ces bons du Trésor européen correspondent à une demande sociale dont les signaux faibles existent depuis plusieurs années. Quand bien même le pouvoir européen et ses dirigeants font l'objet de défiance, les enquêtes Eurobaromètre indiquent que les Européens souhaitent une solution européenne aux défis économiques et géopolitiques. Et si l'euro est un objet de débat permanent et légitime, les Européens sont spécifiquement attachés à leur monnaie : en 20 ans, la monnaie unique a acquis la confiance des épargnants comme des investisseurs petits et grands et s'est imposé comme deuxième monnaie de réserve mondiale.

De fait, les plans de relance nationaux adoptés et dont la somme colossale égale 2 300 milliards n'ont été possibles qu'en raison de la garantie de la Banque centrale européenne, de l'extension de son dispositif de rachat de dettes souveraines sur le marché secondaire et de sa crédibilité mondiale. L'Union européenne a donc été capable de garantir un montant d'endettement public sans précédent,

[1] « L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises »
Jean Monnet, Mémoires.

colossal et à hauteur du sinistre sanitaire, économique et social. L'État-providence est devenu une réalité mutualisée par les Européens.

Cette panoplie a tranché d'un coup bien des débats et des blocages accumulés. La controverse qui opposait les Européens entre eux depuis trente ans a été tranchée en trois mois au printemps 2020. Soit au niveau des États, soit au niveau des familles politiques, on se disputait sur le fait de se débarrasser ou non des critères de Maastricht, sur le fait de savoir ou non s'il fallait un budget commun et sur le fait de financer ou non un tel budget par l'émission d'une dette commune. Dans la réponse à la pandémie, les critères de Maastricht ont été suspendus à l'unanimité ; le principe du plan de relance avec d'importants montants répartis entre les pays financés par des bons du Trésor européen a été adopté aussi à l'unanimité. On peut considérer que c'est, ou non, une bonne stratégie, mais il est clair que c'est une avancée de l'Europe comme construction politique intégrée.

Au-delà du plan de relance que finance un budget extraordinaire, il est probable qu'on ne reviendra pas au *statu quo ante*. L'époque, ainsi que les motifs pour lesquels les critères de Maastricht et le Pacte de stabilité et de croissance ont été établis dans les années 1991-97 ont tellement changé qu'il va falloir piloter très probablement l'union économique et monétaire sur des bases différentes. La consultation ouverte par la Commission européenne sur les règles budgétaires va dans ce sens. Dossier le plus délicat de la présidence française du Conseil, il fera également l'objet d'une réflexion stratégique lors de la réunion des 10 et 11 mars 2022 sur le nouvel modèle européen de croissance.

2. UNE RELANCE HISTORIQUE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE EST À L'ŒUVRE DEPUIS 2020

Pour toutes ces raisons, l'adoption du plan de relance européen de l'économie en juillet 2020 va probablement rester dans l'histoire comme une relance

de la construction européenne. Il est un moment historique repérable à son inscription dans l'histoire. La crise de l'échec de la CED (1954) avait débouché sur la relance par les traités de Rome (1957) ; la crise de la chaise vide (1965) avait été suivie par la relance du sommet de La Haye (1969) ; les Européens étaient sortis de la crise du blocage thatchérien (1979) par la relance du sommet de Fontainebleau (1984) ; ils avaient fait face au défi de la chute du mur de Berlin (1989) par le traité de Maastricht (1991).

Depuis 2005, plusieurs registres de crises s'étaient additionnés sans relance : rejet de la Constitution européenne (2005) ; crise des dettes souveraines et de la zone euro (2010-16) ; défi géopolitique externe des puissances égoïstes (depuis 2014 : Russie, Turquie, Chine, États-Unis sous Trump) ; défi interne de l'il-libéralisme incarné depuis 2010 par Viktor Orban ; Brexit (2016). Aucune des réponses à ces crises n'avait fait l'effet d'une relance : traité de Lisbonne (2009) ; TSCG (2013) et politique hétérodoxe de la BCE depuis 2012 ; élections européennes incarnées par des chefs de file de famille politique (2014) ; traité avec le Royaume-Uni (2020).

La relance de la construction européenne dans l'adversité de la crise sanitaire s'explique par le fait que la dureté de la pandémie et de ses conséquences sont une expérience inédite partagée par tous les Européens. Contrairement à la crise des dettes souveraines (2010-2016), la tragédie n'a pu être imputée à des comportements économiques ou à des différences de politiques publiques au sein de l'Union. Les dirigeants européens sont tombés d'accord entre eux pour mobiliser des ressources ensemble et les répartir à proportion des dommages causés par cette épreuve commune.

Significativement, les espaces de débat ont aussi changé. En avril 2020, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a publié dans *La Repubblica* une lettre aux Italiens : « Aujourd'hui, l'Europe se mobilise aux côtés de l'Italie. Mais cela n'a pas toujours été le cas. Je vous présente mes excuses : nous sommes avec vous[2] ».

[2] Au nom de la solidarité et de la tragédie aveugle, un nombre significatif de pays ont dès le mois d'avril 2020 envisagé un emprunt collectif européen sur les marchés pour financer non pas des prêts mais des dons. Neuf chefs d'État et de gouvernement ont écrit en ce sens au président du Conseil européen Charles Michel le 25 mars 2020 : Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal et Slovaquie.

3. LA RÉPONSE DES EUROPÉENS À LA PANDÉMIE SIGNALE À QUEL POINT L'UNION EST ENTRÉE DANS LEURS MŒURS

La politique vaccinale est un autre révélateur de l'approfondissement de la construction européenne qu'acte cette relance. Le fait de procéder au début de l'année 2021 à des achats groupés de vaccins sous l'autorité du commissaire au marché intérieur a été une très bonne initiative[3]. Elle a d'abord permis aux Européens d'avoir une taille critique comme client de grandes entreprises de taille mondiale. Puis d'initier une mobilisation des capacités productives idoines à l'échelle du territoire européen pour fournir en doses les autorités et acteurs compétents dans l'administration du vaccin.

Un an plus tôt, quelques semaines après le début de la pandémie, la Commission avait joué son rôle de garant de l'intérêt général européen, sans que les États membres ne le contestent, au contraire. Elle a d'abord et rapidement mis le holà aux réquisitions par les douanes nationales de matériel médical (dont les masques) qui s'échangeaient à l'intérieur du marché unique ; puis elle a réorienté avec célérité les fonds structurels non consommés de la période 2014-2021 vers des appels d'offre et des achats groupés de masques et de matériel médical (respiratoire, notamment) à partir de mars 2020.

Le tout constitue une avancée significative dans les politiques publiques de santé. Elle a été permise par l'expérience acquise dans la pratique et la régulation du marché intérieur depuis les traités de Rome. S'il n'y avait pas eu cette stratégie d'achats groupés de vaccins, les États membres auraient passé leurs commandes en ordre dispersé et se seraient concurrencés entre eux. Certains pays auraient acheté énormément, y compris avec des achats de précaution, tandis que d'autres se seraient trouvés démunis. Mais cette mutualisation des commandes de préachats a permis, dès l'amont du processus, de financer la recherche et de contribuer à la découverte des vaccins. Mi-décembre 2021, 68% des habitants de l'Union étaient entièrement vaccinés contre le Sars-Cov-2. C'est l'une des couvertures les plus élevées à

l'échelle mondiale. Dans certains territoires de l'Union, cette couverture dépasse 80% de la population, dans d'autres elle n'atteint pas 50%.

Le fait d'agir ensemble à l'échelle européenne et de mobiliser les institutions ou des dispositifs supranationaux a été efficace et convaincant. Les politiques publiques mises en place par les dirigeants européens dans le cadre du régime politique européen se sont complétées et confortées les unes les autres. Ce régime politique, que caractérise une pluralité de pouvoirs et de centres de décision[4], a témoigné de sa capacité à décider avec agilité dans une crise multi-registre inédit. On peut dire que la relance de la construction européenne, dans cette adversité nouvelle, a été proportionnelle à l'ampleur de la tragédie : en décembre 2021, moins de deux ans après le début de la pandémie en Europe, le Covid-19 avait tué plus de 870 000 habitants de l'Union et plus de 130 000 habitants au Royaume-Uni : soit plus d'un million de morts de la pandémie sur le territoire de l'Union.

4. LA PANDÉMIE RÉVÈLE UNE AVERSION AU RISQUE ET UN RÉTRÉCISSEMENT DE L'UNIVERS DES EUROPÉENS

Pour autant, la réponse au coronavirus a souligné plusieurs fragilités structurelles.

Fin 2020, la négociation avec les laboratoires pharmaceutiques a pris plus de temps que celles menées par trois gouvernements d'autres pays développés ; l'américain, le britannique et l'israélien, parce que la Commission européenne a cherché à obtenir les prix les plus bas possibles – elle savait qu'une partie de l'opinion européenne se méfiait des bénéfices énormes que certaines entreprises pharmaceutiques allaient réaliser avec la vaccination.

De même, les Européens, contrairement aux Israéliens et aux Britanniques, ont refusé d'utiliser la procédure dite d'autorisation de mise sur le marché en urgence pour les vaccins contre le Covid-19. Ils ont utilisé une autorisation de mise sur le marché conditionnelle après avoir bien étudié les données scientifiques. Les retards dans l'utilisation des vaccins

[3] BÜCHER Anne. et COLASANTI Fabio. (2021), « L'Europe sortira-t-elle renforcée politiquement de la pandémie ? Un premier bilan de la stratégie de vaccination ».

[4] MAGNETTE, Paul. Le régime politique de l'Union européenne. Presses de Sciences Po, 2017

les premières semaines de 2021 sont la conséquence d'une grande prudence des autorités européennes et nationales. Cette façon de procéder reflète la sensibilité particulière, bien plus élevée en Europe qu'ailleurs, à ce qu'on appelle le principe de précaution.

Cette attitude de la Commission comme des gouvernements européens signale le fait que la société européenne se caractérise par une aversion au risque plus grande, et une appétence pour l'innovation ou pour la témérité moindre, qu'au Royaume-Uni, aux États-Unis ou même en Chine. On peut faire l'hypothèse que, démographiquement vieillissante, l'Europe est devenue un "pays" du monde plus prudent qu'ailleurs.

De même a-t-on mieux compris qu'en calant leurs stratégies industrielles sur la division internationale du travail et la théorie de l'avantage comparatif des nations qu'optimise le commerce, les Européens (industries, secteur bancaire, autorités politiques, consommateurs) avaient été téméraires, à courte vue et sans vision stratégique ni prospective[5]. C'est ainsi qu'en quinze ans, ils se sont débarrassés de la production de certains produits de santé de base, comme les masques.

La crise sanitaire a aussi dévoilé l'existence d'un certain retard technologique et industriel de l'Europe, dont celui de la France sur une innovation majeure, les vaccins à ARN messenger. Les deux vaccins autorisés pour l'instant en Europe sont sous licence de laboratoires pharmaceutiques américains (Moderna d'une part et Pfizer ayant développé une invention de la start-up allemande BioNTech d'autre part). Le problème ne date pas d'aujourd'hui : la part du produit intérieur brut (PIB) qui finance la recherche-développement est en Europe structurellement plus faible que dans les autres pays de l'OCDE[6] : plus faible qu'au Japon et en Corée du Sud, plus faible qu'aux États-Unis, malgré le programme-cadre pour la recherche et l'innovation qui mobilise chaque année 7% du budget européen[7]. Mais si ces montants peuvent paraître modestes, ils ont un effet de levier important car il s'agit uniquement de crédits d'investissement.

Pour autant, la recherche-développement reste encore, pour l'essentiel, dans la main des États et des entreprises. Quand on regarde précisément, on se rend compte qu'en France, par exemple, les entreprises du secteur privé sous-investissent dans la recherche-développement comparé aux autres pays de l'OCDE. Le cas de Sanofi a sorti cette réalité de la pénombre. Quand on a décortiqué les raisons pour lesquelles l'entreprise pharmaceutique française se montrait incapable d'inventer un vaccin contre le Sars-Cov-2, on a compris qu'elle valorisait depuis une quinzaine d'années ses produits et ses technologies qui marchent très bien, avec des rentes de situation, et investissait proportionnellement moins dans l'innovation et l'avenir. On en revient à l'aversion au risque.

La pandémie a également sanctionné le recul de l'influence de l'Europe dans le monde. Celle-ci était depuis le début des années 2010 battue en brèche sur le terrain de l'aide au développement et des investissements dans les pays en développement par les politiques publiques et privées chinoises, notamment dans les pays du continent africain. Avec le virus de Covid-19, la Chine et la Russie ont contribué à l'affaiblissement de la réputation d'une Union humaniste et soucieuse. "D'une part, l'Union européenne est peu présente en termes d'aide dans l'accompagnement des pays du Sud dans la lutte contre le coronavirus, y compris avec les pays du Sud ayant des relations formelles avec l'Union dans le cadre des accords de Cotonou. D'autre part, l'Union européenne est quasiment absente pour ses partenaires les plus proches. La Serbie, pourtant candidat officiel à l'adhésion, se procure, faute d'apports de l'Union, du vaccin russe. Le Maroc, qui bénéficie pourtant d'un statut avancé auprès de l'Union, donc d'un partenariat privilégié, accentue ses relations avec la Chine et, dans un communiqué du 10 mars 2021, le Fonds d'investissement direct russe (fonds souverain de la Fédération de Russie) a annoncé l'enregistrement au Maroc du vaccin russe Sputnik V. Quant à l'Ukraine, membre du partenariat oriental, après avoir vainement espéré des doses de vaccins venant de l'Union via la Pologne qui escomptait en avoir suffisamment pour la servir, elle a dû se tourner vers l'Inde[8]". Pékin a nourri avec cette diplomatie

[5] JARAVEL Xavier. et MEJEAN Isabelle. (2021), "Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation?", Les notes du Conseil d'analyse économique, n°64.

[6] Principaux indicateurs de la science et de la technologie, OCDE, septembre 2021.

[7] Dans le CFP 2021-2027, le financement prévisionnel de la recherche est de 95 milliards d'euros, ce qui représente 9% du budget de l'UE. Cette augmentation est une conséquence de la pandémie.

[8] DUMONT, Gérard-François. « La covid-19, facteur de reconfigurations géopolitiques. Pourquoi ? Avec quelles conséquences ? », Les Analyses de Population & Avenir, vol. 31, no. 1, 2021, pp. 1-13 ; p.9

des masques un nouveau volet de sa diplomatie dite des « loups combattants » : ses ambassadeurs ont propagé avec virulence des messages de propagande sur l'incompétence sanitaire des gouvernements européens en même temps qu'ils communiquaient sur leurs dons et ventes de masques et de vaccins[9]. Les Européens, sous l'effet de la peur de la maladie et de la mort, se sont tant concentrés sur leur propre protection et leur santé qu'ils ont négligé d'agir selon l'humanisme et l'universalisme dont ils se prévalent classiquement et qui caractérisent leur représentation du monde.

En conclusion, dans la crise sanitaire, les Européens ont considérablement accru leur intégration politique. La pandémie tragique du Covid-19 confirme la singularité de plus en plus forte de l'entité territoriale que tissent les Européens sous le nom d'Union européenne. Cette relance cristallise une étaticité européenne. Cette étaticité européenne est rendue possible par la formation d'une société européenne. Celle-ci est

favorisée par l'attente partagée dans les opinions publiques des pays européens que les réponses aux problèmes devraient être élaborées par les Européens ensemble dans l'UE[10]. Mais elle révèle aussi que des particularismes qui, s'ils caractérisaient dorénavant les Européens comme société – aversion au risque, peur de la maladie et de la mort, pourraient faire de l'Europe un acteur de moins en moins central, de moins en moins autonome dans le monde et de moins en moins promoteur d'universalisme. La Présidence française de l'Union européenne qui débute en janvier 2022 sera structurée autour de la puissance, de la relance et de l'appartenance. La concrétisation de ces valeurs par des politiques publiques endossées par l'ensemble des États-membres sera essentielle pour inscrire dans la durée les réponses à la hauteur de ces défis.

Sylvain Kahn

Agrégé d'histoire, docteur en géographie, chercheur et professeur agrégé à Sciences Po et au Centre d'histoire de Sciences Po

[9] KAHN, Sylvain et PRIN, Estelle, "Sur l'Europe, avec la Covid-19, la Chine tombe le masque", *Question d'Europe* n°569, Fondation Robert Schuman, 7.9.2020.

[10] « Les attentes des citoyens à l'égard de l'Union européenne » (2019), étude pour la commission des affaires européennes du Sénat, Fondation Robert Schuman, 22.5.2019. « Les Européens et le budget de l'UE » (2018), Eurobaromètre standard 89, Commission européenne, mars.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.