

Covid-19 : Les réponses européennes

26 mars 2020

Eric MAURICE
Ramona BLOJ
Stefanie BUZMANIUK
Cécile ANTONINI
Catherine d'ANGELO

Avec la pandémie de Covid-19, l'Union européenne, comme le reste du monde, traverse une crise sans précédent, dont le coût humain, économique et politique sera considérable. Mais déjà, le confinement strict imposé à plus de la moitié de la population de l'Union et la fermeture pour trente jours de ses frontières extérieures, soulignent les difficultés auxquelles sont confrontés les responsables politiques. Face à la gravité de la situation, alors que cette crise sanitaire inédite se transforme en crise économique d'ampleur, l'Union européenne tente de déployer les différents moyens à sa disposition. Mais sa capacité d'action dépend en grande partie des Etats membres et de leur volonté d'agir en commun. Retour sur l'ensemble des mesures prises au niveau national et européen.

1. Le temps de la réponse

Une crise soudaine

Venue de Chine, la maladie à coronavirus 2019 (Covid-19), causée par le virus SARS-CoV-2, s'est déclarée en Europe le 25 janvier. Le 25 février, un mois après le premier cas, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) recensait 275 cas[1]. Le 24 mars, on dénombrait 378 041 cas et 16 365 morts dans le monde, dont 182 470 cas et 10 049 morts en Europe. C'est donc à une crise soudaine, mettant potentiellement en jeu la vie de millions de personnes, que l'Union européenne et ses Etats membres sont confrontés. Les premières mesures d'ampleur ont été prises en Italie, le 21 février avec le confinement de onze communes, puis de quatre provinces le 8 mars et de l'ensemble du pays le 11 mars. A ce jour, tous les pays de l'Union imposent des restrictions sur les mouvements et les rassemblements de personnes.

Une réponse multiple...

Au niveau européen, la première initiative a été prise le 1er février, avec la mobilisation par la Commission de 10 millions € pour la recherche. Le 24 février, la Commission a annoncé un paquet de 232 millions € pour la recherche, l'OMS, la Chine et les pays partenaires en Afrique ainsi que le rapatriement des Européens de Chine. Le 2 mars, après le dépassement du seuil de 2 000 cas en Europe, la Présidente de

la Commission, Ursula von der Leyen, a mis en place une « équipe de réponse » composée de cinq commissaires, tandis que le Conseil a déclenché le mode « activation totale du dispositif intégré de l'UE » pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR). Depuis le 2 mars, qui marque le début de la mobilisation des institutions européennes, l'Union européenne a déployé une panoplie d'outils, avant tout axée sur les conséquences de la pandémie. La Commission a débloqué 140 millions € pour la recherche et 37 milliards € issus des fonds de cohésion. Elle a également proposé de suspendre les règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance – une mesure entérinée par les Etats membres le 23 mars - et a assoupli les règles sur les aides d'Etat pour soutenir les entreprises

Le bazooka de la Banque centrale : plus de 1 000 milliards € pour soutenir l'économie européenne

La Présidente de la Banque centrale européenne (BCE), Christine Lagarde, a d'abord annoncé le 12 mars des mesures pour faciliter le financement des banques et un plan de 120 milliards € de rachat d'actifs pour soutenir l'activité économique. Face à l'aggravation de la crise économique et le risque de manque de liquidités, la BCE a ensuite décidé le 18 mars de lancer jusqu'à la fin de l'année 2020 un « programme d'achat d'urgence contre la pandémie » de 750 milliards €, pour acquérir des obligations d'Etats et d'entreprises. Ce sont donc 870 milliards €, auxquels s'ajoutent 20 milliards € mensuels du programme d'achats, (relancé

1. Les chiffres de l'ECDC (https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ecdc_fr) concernent les pays de l'Espace économique européen (Etats membres de l'Union, Islande, Lichtenstein et Norvège) et le Royaume-Uni, <https://gap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

le 1er novembre 2019), qui vont être consacrés par la BCE au maintien de l'activité économique dans la zone euro. Ces mesures représentent 7,3% du PIB de la zone euro. C'est un soutien sans précédent et d'une ampleur exceptionnelle.

De son côté, la Banque européenne d'investissement (BEI) a proposé un plan de 40 milliards € de financements pour les entreprises européennes, par des prêts-relais, des suspensions de remboursement de crédits et diverses mesures pour les problèmes de liquidité et de fonds de roulement.

... mais des Etats en ordre dispersé

Toutes ces mesures n'ont pourtant pas empêché une impression d'inaction et de confusion, tandis que l'Europe devenait le foyer de la pandémie et que le nombre de morts sur le continent dépassait le bilan enregistré en Chine.

Les autorités nationales et communautaires ont été prises de vitesse par l'accélération soudaine de la pandémie – le nombre de cas a augmenté de 66 000 % entre le 24 février et le 24 mars. Les Européens avaient mis plusieurs années à répondre à la crise financière entre 2008 et 2012, quelques mois à juguler la crise migratoire de 2015-2016. Cette fois-ci, agir a été une question de jours pour sauver des vies, préserver les systèmes de santé, soutenir l'économie et maintenir le bon fonctionnement de l'Union. La gestion de crise, souvent moteur de l'intégration européenne, a cette fois laissé peu de temps à la progressivité des mesures. « Il y a deux ou trois semaines, probablement, dans beaucoup d'Etats et peut-être aussi sur le plan de certaines institutions, on avait l'impression qu'on faisait face à une crise grave, mais sans déjà mesurer que cette crise était tellement exceptionnelle qu'elle allait nécessiter des réponses totalement exceptionnelles », a reconnu le Président du Conseil européen, Charles Michel[2].

La santé n'étant pas une compétence communautaire, la Commission n'était pas équipée pour assumer d'emblée la gestion de la réponse à la pandémie. Elle l'était d'autant moins que, face à l'urgence, dans la crainte de la surcharge des services de santé et de la pénurie d'équipements, les Etats membres ont agi en ordre dispersé et parfois et détrimment les uns des autres.

La France et l'Allemagne ont ainsi décidé, avant de changer d'avis, de bloquer les exportations d'équipements de protection qui auraient pu aider à contenir l'épidémie en Italie. A la date du 24 mars, quatorze pays avaient instauré des restrictions à leurs frontières, certains, comme la Pologne, déployant l'armée à leurs frontières.

Malgré les appels à la coordination, les Etats membres ne se sont mis d'accord ni sur les mesures sanitaires à prendre, ni sur le rythme de leur mise en place en fonction de la progression de l'épidémie. Les différences d'approches et les diverses situations politiques, ont eu pour conséquence des décisions purement nationales, n'étant cohérentes ni avec la nécessité d'anticiper la situation en termes continentaux et globaux, ni avec la réalité d'une épidémie qui progresse par foyers régionaux[3].

La manière dont les Etats membres ont abordé la crise reflète certaines des différences dans d'autres domaines : les pays d'Europe centrale, socialement plus conservateurs, ont été plus prompts à fermer leurs frontières et imposer des restrictions aux populations très tôt dans la courbe épidémique ; les Pays-Bas et la Suède, pays plus libéraux (et moins solidaires dans les discussions budgétaires européennes), ont été les derniers à prendre des mesures pour limiter la propagation du virus. Entre les deux, des pays comme l'Allemagne ont fermé écoles et lieux publics mais n'ont pas confiné leur population.

En outre, en raison justement des décisions unilatérales de certains Etats membres, la crise s'est déplacée des problèmes sanitaires et d'ordre public à la remise en question du fonctionnement de l'espace Schengen et du marché unique – deux des fondements de la construction communautaire. Des contrôles aux frontières ont entravé la circulation des biens de toute nature et, au passage, des équipements sanitaires.

L'équipe de réponse mise en place le 2 mars comprenait les commissaires en charge de la gestion des crises (Janez Lenarcic), de la santé (Stella Kyriakides), des affaires intérieures (Ylva Johansson), des transports (Adina Valean) et des affaires économiques (Paolo Gentiloni). Le commissaire au marché intérieur, Thierry Breton, a dû intervenir à son tour pour rétablir

2. Charles Michel : « On ne peut pas reprocher tout et son contraire à l'UE », *Le Soir*, 19 mars 2020, <https://plus.lesoir.be/288285/article/2020-03-18/charles-michel-sur-le-coronavirus-ne-peut-pas-reprocher-tout-et-son-contraire>

3. Le Coronavirus à l'échelle régionale, *Le Grand Continent*, 17 mars 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/03/17/le-coronavirus-a-lechelle-pertinente/>

la circulation des équipements entre Etats membres. La Commission a dû préciser les règles de circulation des personnes au sein de l'espace Schengen, créer des « couloirs verts » pour laisser passer les marchandises essentielles aux frontières, et insister pour que la Pologne laisse passer sur son territoire des citoyens estoniens, lettons et lituaniens voulant rentrer dans leur pays.

Plus important, l'ampleur économique de la crise a également obligé la commissaire à la concurrence, Margrethe Vestager, à assouplir les règles en matière d'aides d'Etat[4]. Et le commissaire au commerce, Phil Hogan, déploie tous ses efforts pour tenter de préserver le bon fonctionnement du commerce international, comme évoqué lors d'une téléconférence des dirigeants du G7[5].

A l'intersection de toutes ces questions, la Commission a engagé un début de coordination dans la gestion des équipements médicaux. Elle a d'abord lancé une procédure conjointe de passation de marché accélérée pour approvisionner les Etats membres en équipements de protection, puis a soumis à autorisation les exportations de ces équipements hors de l'Union. Le 19 mars, elle a créé une réserve stratégique de matériel médical, qui reste à abonder de manière suffisante.

Après plusieurs semaines, la solidarité européenne a toutefois fini par s'exprimer plus concrètement. Des hôpitaux en Allemagne, au Luxembourg ainsi qu'en Suisse ont commencé à accueillir des malades de l'Est de la France. Et la Bavière a décidé d'envoyer du matériel médical en Italie et d'accueillir des malades italiens.

Mais la désorganisation des Etats membres, le retard dans la coordination et le manque d'équipements dans certaines régions ont occulté ce qui se mettait en place au niveau européen alors que le bilan humain s'alourdissait chaque jour. Selon un sondage publié le 19 mars, seuls 35% des Italiens évaluent positivement le rôle joué par « Bruxelles »[6] - la métonymie ne reflétant une nouvelle fois pas les différentes responsabilités dans cet échec.

Enfin, les institutions de l'Union, comme à leur habitude, et malgré les efforts personnels de la présidente de la Commission, n'ont pas su communiquer envers les

citoyens. Ce sont les Chinois, les Cubains, les Russes qui ont fait la une des quotidiens italiens, alors qu'ils apportaient une aide pas toujours désintéressée à l'Italie. A Bruxelles, nul n'a su expliquer que l'Union, dont l'Italie, avait expédié 56 tonnes d'aide à la Chine dans la deuxième semaine de février, et que son assistance actuelle, appréciée, apparaissait aussi, en retour, comme une solidarité internationale dont l'Union se fait le chantre. En outre, des cyber-attaques, venues de Russie, ont affecté plusieurs hôpitaux et services publics, notamment dans le secteur de la santé et les « usines à trolls » se sont additionnées aux médias russes officiels pour poursuivre leur travail de désinformation destiné à accroître la confusion sur le territoire européen. Ces mauvaises actions auraient mérité des réactions plus vigoureuses et des contacts plus actifs, la Russie n'allant pas tarder à avoir aussi besoin d'aide extérieure.

L'Union, comme ses Etats membres, n'était pas prête à affronter une telle menace. Et si la dimension européenne retrouve peu à peu un intérêt pour les gouvernements, tous les acteurs concernés apprennent au fil de la crise, à s'organiser de mieux en mieux. Des concertations ont lieu entre responsables de la santé publique, les chercheurs partout sur le continent, bénéficient des crédits débloqués par la Commission. Les Européens retrouvent dans la douleur le chemin nécessaire de la coopération.

2. Surmonter la crise

Pour sortir de la crise sanitaire, le choix majoritaire en Europe a été de tenter d'arrêter la pandémie, par les mesures de restrictions et de confinement. Ce ne fut pas un choix unanime, puisque certains Etats dont les Pays-Bas et la Suède ne sont pas allés jusque là. Le « retour à la normale », sans risque de résurgence de l'épidémie, sera donc long et difficile.

Coordonner les économies

La sortie de crise économique est davantage entre les mains des autorités nationales et communautaires. La coordination des politiques budgétaires et fiscales est indispensable, sans attendre le reflux de la pandémie,

4. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_496

5. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/coronavirus-declaration-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-du-g7>

6. <https://www.lifattoquotidiano.it/2020/03/19/coronavirus-fiducia-record-per-conte-e-il-governo-hanno-il-sostegno-di-7-italiani-su-10-tra-i-leader-zaia-piace-piu-di-salvini/5741739/>

4

pour assurer une reprise de long terme qui ne creuse pas les déséquilibres au sein de la zone euro et avec les Etats hors zone euro.

Les plans nationaux déjà adoptés, pour un montant équivalent à 2% du PIB de l'Union, auxquels s'ajoutent des liquidités pour les entreprises et les travailleurs à hauteur de 10-13% du PIB de l'Union, démontrent une forte réactivité des gouvernements. Mais sur le long terme, l'effet multiplicateur des dépenses nationales sera accru si elles s'inscrivent dans un cadre collectif. Pour la même raison, les outils de soutien aux Etats les plus vulnérables devraient pouvoir être utilisés. La décision d'appliquer la clause dérogatoire générale et de suspendre les obligations du Pacte de stabilité et de croissance pour les dépenses liées au Covid-19 est, de ce point de vue, encourageante. Le recours au Mécanisme européen de stabilité (MES), doté de 410 milliards € (et capable de mobiliser jusqu'à 700 milliards €), doit aussi être engagé, mais sans les conditionnalités prévues pour les Etats n'ayant pas correctement géré leurs finances publiques. Malgré les réticences des Pays-Bas et de l'Autriche, les ministres des Finances ont d'ailleurs commencé à explorer, le 24 mars, les modalités d'un recours au MES.

L'effort de reprise se déroulera dans un environnement international probablement soumis à davantage de protectionnisme, de concurrence entre Etats et entre blocs régionaux et avec des difficultés de financement. La mise en place de bons du Trésor européens[7], jusque-là refusée par des pays comme l'Allemagne, pourrait se révéler nécessaire pour donner à l'ensemble de la zone euro les moyens de son redémarrage sans laisser l'un de ses membres vulnérables aux attaques des marchés et aux incertitudes de l'économie mondiale. Tandis que l'ordo-libéralisme, qui a guidé la gouvernance économique de l'Union ces dernières décennies est mis entre parenthèses, une opportunité s'ouvre de définir un autre modèle économique. Des tensions existeront certainement sur la stratégie de reprise, entre « radins » et « keynésiens », entre libéraux et « étatiques », entre économistes et écologistes, entre ceux qui voudront « décarboner » l'Europe encore plus vite et ceux qui voudront d'abord restaurer l'activité économique. Mais pour l'Europe, il s'agira avant tout de reprendre sa place dans la compétition mondiale et

de renforcer le modèle européen, notamment face à la Chine qui, tout en étant responsable de la crise, tente de le faire oublier dans la phase de reprise. Pour cela, une vraie politique industrielle et commerciale sous-tendant une ambition politique commune, devra être élaborée.

Anticiper les crises

L'Union devra aller plus loin et entamer un travail d'anticipation des crises futures. Dès que possible, les Etats membres et les institutions devront travailler sur des scénarios de « cygnes noirs », ces événements imprévisibles aux conséquences incalculables et préparer des plans d'urgence épidémiologique, technologique, climatique et dans tous les domaines où la stabilité de l'Union et l'intégrité de ces citoyens pourraient être menacés.

Le Covid-19 aura démontré qu'aucun scénario n'est impossible et qu'aucune crise ne peut être traitée uniquement au niveau national. Préparer l'avenir, en prévoyant le rôle de chacun, du niveau local au niveau communautaire, en établissant des protocoles, des plans de sauvegarde et des stocks de ressources, biens et équipements gérés collectivement, doit être une priorité.

Dans un premier temps, l'Union pourrait exploiter les mécanismes existants et préciser sa doctrine sur la gestion de crise. RescEU, le système européen de lutte contre les catastrophes naturelles, a été lancé en 2017 pour lutter contre les incendies et autres catastrophes naturelles. Il pourrait être également utilisé pour soutenir les Etats confrontés à des pandémies ou autres situations mettant en péril sa population et l'organisation de ses services essentiels.

De même, l'article 222 du Traité sur le fonctionnement de l'Union prévoit que « l'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres » pour, « entre autres, porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. » La Commission et le Conseil auraient pu invoquer cette disposition pour soulager l'Italie, voire l'Espagne, et limiter le coût humain, économique et, en termes d'image, de la pandémie.

7. <https://www.lopinion.fr/edition/international/coronabonds-virus-tuera-t-il-tabous-europeens-jean-dominique-giuliani-215021>

L'une des réflexions suscitées par la crise actuelle porte sur les libertés publiques. En Asie comme en Europe, et probablement sur les autres continents si la pandémie s'y développe aussi, les diverses mesures appliquées ont impliqué une grave limitation des libertés personnelles : confinement en Chine en Europe et dans certains Etats américains, fermeture des frontières en Europe, utilisation de la reconnaissance faciale en Chine, suivi des mouvements des personnes infectées en Corée du Sud et publication de l'information par les autorités, suivi des mouvements des étrangers à Taiwan. L'état d'urgence mis en place massivement organise des restrictions de la liberté d'aller et venir d'une exceptionnelle ampleur. Et certains gouvernements, comme en Hongrie où l'état d'urgence pourrait être prolongé de manière illimitée, en profitent pour renforcer leur pouvoir et réduire les libertés politiques. Alors que l'Union est devenue le foyer le plus important de la pandémie à ce jour, les Européens doivent réfléchir à la manière de gérer une crise similaire plus rapidement et plus efficacement sans avoir à affaiblir durablement leurs libertés.

L'usage de technologies s'est imposé en Asie, qui utilise les données de masse (big data) pour suivre et anticiper les mouvements de population par l'analyse des réseaux de téléphone mobile. L'Autriche et l'Italie ont fait de même pendant la progression de la pandémie et certains Etats trouveront dans la pérennité de ces pratiques un outil utile à conserver, voire à développer. Il y a urgence à tracer des limites temporelles et matérielles communes à ces exceptions.

Développer une souveraineté industrielle

Le recours à l'intelligence artificielle par les autorités et le secteur privé, en particulier de la santé, posera également des questions juridiques, éthiques, politiques et économiques. Le développement de l'intelligence artificielle et la mise en place d'une stratégie effective des données industrielles, qui étaient déjà des priorités de la Commission, doivent se poursuivre, pour garantir l'existence d'une industrie européenne dans un secteur désormais indispensable. Le maintien de normes et d'usages conformes aux lois et valeurs européennes est aussi une priorité.

Par ailleurs, la pandémie aura révélé les vulnérabilités d'une Europe trop dépendante de l'extérieur, y compris pour les médicaments et les équipements sanitaires. Il s'est ainsi avéré que seules la France, l'Allemagne, la Pologne et la République tchèque étaient en mesure de produire les masques de protection dont manquent les personnels de santé et, par-delà, l'ensemble de la population[8].

De même que les Européens doivent prévoir leur réaction à toute éventualité, ils doivent définir les secteurs, les biens et les équipements qui lui permettront de faire face à toute crise future de manière autonome et souveraine et d'être capables de venir en soutien des populations qui en auraient besoin. Une véritable « relocalisation » de l'industrie européenne doit être recherchée par une stratégie coordonnée. La stratégie industrielle, présentée le 10 mars par Thierry Breton, fournit une base de réflexion solide pour les dirigeants européens[9], qu'ils devront mettre en œuvre au regard des leçons à tirer de cette crise.

Renforcer le sentiment d'appartenance européenne

Le bilan humain encore inconnu, les restrictions imposées dans chaque pays à des degrés divers, ainsi que leurs conséquences économiques et sociales auront un impact sur la psychologie et la cohésion des sociétés européennes. La manière dont les individus et les communautés auront vécu le confinement pourrait accentuer les tensions sociales ; le rythme et la nature de la reprise économique nécessiteront un accompagnement social à tous les niveaux. Alors que l'Union s'est engagée dans la double transition climatique et numérique, un projet qui implique des bouleversements économiques, sociaux et sociétaux, et qui suscite déjà des dissensions entre Européens, elle devra également renforcer le sentiment d'appartenance à la même communauté, pour créer les conditions d'une résilience coordonnée. La volonté d'agir en commun sur le plan économique et social sera essentielle.

Mais il faudra également tenir compte du sentiment d'abandon ressenti par certaines populations, en particulier en Italie, et de l'impact de la crise sur les

8. Face au coronavirus, seuls quatre pays européens, dont la France, sont capables de produire en nombre des masques, L'Usine nouvelle, 16 mars 2020, <https://www.usinenouvelle.com/article/face-au-coronavirus-seuls-quatre-pays-europeens-dont-la-france-sont-capables-de-produire-en-nombre-des-masques.N940566>

9. Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe COM (2020) 102, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_fr.pdf

perceptions collectives de l'Europe. Les dirigeants européens devront défendre l'idée européenne par des projets concrets, face aux eurosceptiques qui ne manqueront pas de faire porter à « l'Europe » la responsabilité d'une crise difficilement maîtrisable.

La conférence sur l'avenir de l'Europe, qui devait être lancée le 9 mai et dont le déroulement comme les finalités restaient flous en raison de la compétition pour son contrôle entre acteurs politiques et institutionnels, pourrait jouer le rôle qui lui était assigné par ses promoteurs : créer un grand dialogue et un élan collectif européen.

Quelques jours avant que le premier cas de Covid-19 ne se manifeste sur le territoire de l'Union, les chefs d'Etat et de gouvernement se séparaient après trente-six heures de discussions, sans avoir pu s'accorder sur le budget de l'Union pour 2021-2027. Alors que l'Europe se met à l'arrêt sous l'effet de la pandémie

et que le Conseil européen du 26 mars a été réduit à une visioconférence dédiée à la crise, il est improbable que la négociation budgétaire, pourtant déjà urgente, trouve prochainement une conclusion.

Lorsqu'ils pourront de nouveau regarder vers l'avenir, les dirigeants européens ne manqueront pas de travail pour relancer le projet européen. Le projet de budget pluriannuel (représentant 1,074 % du revenu national brut européen) qui était sur la table des discussions en février, ne sera pas à la hauteur des besoins de l'Union et des attentes des Européens. Il faudra faire beaucoup plus. Argent, mais aussi ambition, solidarité et volonté politique seront nécessaires pour relever le défi de la résilience et assurer les intérêts stratégiques de l'Union dans un monde dont les paramètres auront encore changé.

Travail de documentation effectué par Ngoc Bach, Diane Beaudenon, Avtansh Behal, Thibault Besnier, Léo Humbert, Marianne Lazarovici.

ANNEXES :

- [Tableau des décisions européennes](#)
- [Tableau des décisions sanitaires des Etats membres](#)
- [Tableau des décisions économiques des Etats membres](#)

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.