Fondation Jean Jaurès

Europe

COVID-19 : ÉTAT DES LIEUX DE LA RÉPONSE EUROPÉENNE

Théo Bourgoin-Verdier

24/03/2020

La Fondation Jean-Jaurès entend dresser un état des lieux régulier des actions prises par les institutions européennes, en lien avec les États membres, pour lutter contre l'épidémie. Théo Verdier, expert associé à la Fondation Jean-Jaurès, analyse dans ce premier volet la laborieuse mise en œuvre d'une réponse communautaire ainsi que le premier train de mesures annoncées au niveau européen. Les données listées ici sont à jour du 23 mars. Elles seront complétées régulièrement par de nouveaux articles.

L'Europe est devenu le premier foyer mondial de contamination au coronavirus. Le continent est même qualifié depuis début mars 2020 d'« épicentre » du virus par le directeur de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Au fur et à mesure que la pandémie s'est développée, les États membres ont multiplié les annonces nationales tandis que la coopération a tardé à se mettre en œuvre. Et ce, sur le plan de la solidarité entre les pays de l'Union européenne (UE), notamment vis-à-vis de l'Italie, comme de l'action des institutions communautaires. Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, est allée jusqu'à reconnaître avoir « sous-estimé » le virus, déclarant finalement le 18 mars dernier avoir « compris que toutes ces mesures, qui il y a encore deux ou trois semaines paraissaient drastiques et draconiennes, devaient être prises à présent ».

« Dans un climat d'euroscepticisme, sur un sujet qui apparaît d'évidence comme européen, on aurait pu avancer plus tôt », avance ainsi Hughes Beaudouin, rédacteur en chef de « La faute à l'Europe ? » pour France Info TV, interrogé dans le cadre de ces travaux. « On aurait pu gagner un mois, voire un mois et demi », complète-t-il. Le journaliste est rejoint sur ce point par Nora Hamadi. La présentatrice d'Arte, spécialiste des questions européennes, « constate un énorme retard à l'allumage, au même titre que les capitales européennes. La coordination aurait pu permettre d'ordonner les réactions nationales, de rassurer et de combattre l'impression de désorganisation qui s'en dégage. »

Les semaines qui viennent de passer prouvent le besoin, en temps de crise, d'une coordination

efficace de l'action des États européens. La vie économique et quotidienne des 27 ayant atteint un niveau d'interdépendance qui rend peu efficaces les seules réponses nationales, d'autant plus face à une problématique globale comme la diffusion du coronavirus. « À chaque crise, je l'ai vu sur les réfugiés ou encore la crise financière, à chaque fois on se retourne vers l'UE et on se dit 'que fait l'Europe ?' », commente Nora Hamadi, qui dit constater « une systématisation du recours à l'Union européenne ».

Face aux attentes formulées par ses citoyens, les institutions européennes sont apparues relativement démunies dans le cadre d'une crise d'ordre sanitaire. « On a une vraie volonté de coordination qui se heurte au fait que la santé n'est pas une compétence européenne, ce qui fait que chacun fait ce qu'il souhaite », note Angélique Bouin, correspondante de Radio France à Bruxelles. « Ce qui amène au fait que la Belgique et les Pays-Bas gèrent la crise différemment, ce qui n'a pas de sens. Deux pays collés choisissent deux stratégies différentes : l'un de confiner les gens, l'autre de laisser les gens diffuser le virus ».

Dépassant la question de leur limite de compétences, les institutions européennes ont finalement lancé une série d'actions visant à la fois à coordonner la réponse des pays européens ainsi qu'à mobiliser la palette des moyens communautaires. Nous pouvons proposer une synthèse des principales mesures prises à travers trois axes :

- **un axe économique et financier**, avec une **action de la Banque centrale européenne (BCE)** pour investir massivement le marché de la dette des États membres en vue de rassurer les milieux économiques. Et un travail de la Commission européenne pour, entres autres mesures, **assouplir les règles budgétaires** européennes ;
- **un axe relatif à l'approvisionnement en matériel médical**, pour superviser et assurer la disponibilité des équipements nécessaires à la lutte contre l'épidémie, et combattre la tendance au « chacun pour soi » national au sein du marché unique. Il s'est agi notamment de lancer le 19 mars dernier **une « réserve stratégique » de matériel médical. Cette dernière est financée à 90% par le budget européen** tandis que les stocks sont hébergés par les États membres ;
- **un axe relatif à la gestion des frontières** de l'Union, avec la décision de **fermer les frontières extérieures pour une durée de trente jours**, prises à l'issue du Conseil européen du 17 mars. On peut également citer la proposition à l'étude de la Commission européenne de mettre en place progressivement des « corridors verts » permettant d'assurer la **continuité du trafic des marchandises essentielles**. Et ce, pour faire face aux conséquences du rétablissement des contrôles sur certaines frontières intérieures.

Fondation Jean Jaurès

Repères chronologiques

Repères chronologiques des principales actions annoncées et effectuées par les institutions européennes depuis le début du mois de mars

Chronologie	Institution	Principales annonces
6 mars 2020	Conseil européen	Activation complète du mécanisme de réaction de l'UE en cas de crise (dispositif IPCR). Permet notamment la coordination des États membres.
10 mars 2020	Conseil européen	Première vidéoconférence des membres du Conseil européen, réunissant les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres.
13 mars 2020	Commission européenne	Communication de la Commission européenne sur une réponse économique coordonnée. Propose notamment : • l'**adaptation des règles européennes relatives aux aides d'État** ; • le recours au budget européen pour appuyer le soutien aux acteurs économiques, au sein d'un plan de 37 milliards d'euros.
17 mars 2020	Conseil européen	Vidéoconférence des membres du Conseil européen. Parmi les annonces, on peut retenir : • la **restriction des entrées aux frontières extérieures de l'UE** pour les déplacements non essentiels et pour une période de 30 jours ; • l'approbation des propositions de réponse économiques de la Commission européenne ; • sur le matériel médical : approbation de la stratégie de la Commission pour travailler avec l'industrie, opérer des passations conjointes de marchés entre États européens et mettre en place une autorisation préalable à l'exportation de matériel médical.

Chronologie	Institution	Principales annonces
19 mars 2020	Banque centrale européenne	Annonce d'un **programme d'achat d'obligations de 750 milliards d'euros**. S'ajoute aux 120 milliards décidés le 12 mars. Soit 7,3% du PIB de la zone euro. Des mesures de soutien aux entreprises sont également décidées, au sein d'un plan global évalué à hauteur de 1050 milliards d'euros.
19 mars	Commission européenne	Création d'une **réserve stratégique de matériel médical**. Sont concernés notamment les masques de protection et les respirateurs. Le budget initial est de 50 millions d'euros, l'ensemble étant effectif à partir du 20 mars. Est également rappelé que les États membres travaillent en parallèle à un accord de passation conjointe de marché pour se procurer des équipements de protection individuelle.
19 mars	Commission européenne	La Commission européenne adopte un « encadrement temporaire » conçu pour permettre aux 27 « d'exploiter pleinement la flexibilité prévue par les règles en matière d'aides d'État pour soutenir l'économie ».
20 mars	Commission européenne	Annonce par Ursula von der Leyen de la **suspension des règles budgétaires** européennes, *via* le déclenchement d'une clause dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance. « Les gouvernements nationaux peuvent injecter dans l'économie autant qu'ils en auront besoin », annonce la présidente de la Commission européenne.
À venir – 26 mars	*Conseil européen*	*Sommet du Conseil européen* via *visioconférence*.

NB : cette chronologie a été arrêtée au 22 mars 2020 et ne tient pas compte des annonces effectuées depuis. Ces dernières seront reprises dans la prochaine note dédiée au sujet.

En vue d'approfondir le suivi de la réponse européenne à la crise du coronavirus, nous proposons au sein de la présente note d'en analyser les deux premiers axes, relatifs aux mesures économiques et financières ainsi que la gestion des frontières intérieures et extérieures de l'UE.

Frontières : quelle stratégie européenne face aux réflexes de repli national ?

La volonté de freiner la diffusion du virus a rapidement posé dans le débat public européen la question du maintien de la libre-circulation des personnes au sein de l'UE ainsi que remis en cause la politique de gestion des entrées aux frontières extérieures de l'espace Schengen. On peut citer à ce titre le rétablissement des contrôles dans les régions frontalières unissant la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Allemagne. Ou encore la fermeture plus radicale décidée entre l'Autriche et la Hongrie.

En écho à ces mesures nationales, le Conseil européen a acté le 17 mars la **restriction des entrées aux frontières extérieures de l'UE pour les déplacements non essentiels**, pour une période de trente jours.

Pour Yves Bertoncini, président du Mouvement européen-France, cela constitue une « façon d'envoyer un signal d'unité européenne pour compenser les fermetures de frontières nationales ». À ses yeux, « ce geste unitaire » venu tardivement a laissé des « réflexes nationaux » se développer. On peut toutefois noter qu'en France, la décision de limiter les entrées au niveau européen a contribué à clore le débat sur la fermeture des frontières nationales, réclamées notamment à la droite de l'échiquier politique. « Face au manque d'action, on a un sentiment de panique qui se crée et donc des réactions nationales de fermeture des frontières », complète la journaliste Nora Hamadi.

Notre panel souligne également la difficulté du retour aux frontières nationales. « Il y a une telle interdépendance économique et humaine que la fermeture des frontières ne fait plus de sens », commente le président du Mouvement européen. « On voit bien que les États membres qui procèdent à ces fermetures sont dans une phase d'hésitation. On le voit entre la Hongrie et l'Autriche. On ferme puis on rouvre dans la journée. [...] C'est un réflexe naturel pour certains, mais ça va à l'encontre de la vie économique et de celle des citoyens européens », complète Hughes Beaudouin. Le journaliste rappelle à titre d'exemple que « 70% des personnels travaillant dans le

secteur des soins au Luxembourg sont des frontaliers ».

Les difficultés liées à la fermeture des frontières intérieures apparaissent manifestes sur le plan de la circulation des travailleurs comme des marchandises. Anticipant ces difficultés, la Commission européenne joue son rôle de coordinateur de l'action des États. L'exécutif européen a proposé la mise en place de « corridors verts », des voies rapides dédiées au transport de marchandises essentielles. Une proposition appuyée par les ministres du Transport de l'UE.

Comme l'a montré l'Observatoire du Grand Continent, la diffusion du virus s'opère à une échelle régionale. Ce qui implique des mesures de contrôle des déplacements, dans nos villes avec le confinement et à certaines frontières. Une nécessité qui se couple à des motifs plus politiques, amenant à une situation fortement contrastée en Europe. Les mesures prises vont ainsi du filtrage des contrôles frontaliers en France et en Allemagne à une fermeture complète annoncée en Pologne, en Hongrie, dans les États baltes ou encore en Finlande.

« On aurait pu avoir une logique régionale et une gestion européenne de la question. On a beau jeu de montrer du doigt la Pologne ou la Hongrie. Mais en France, en Allemagne, en Italie, on a tout de suite vu un mouvement de retour aux frontières nationales. On rejoue ni plus ni moins que la crise des réfugiés d'il y a quelques années, où chacun a géré ses frontières au mépris des règles européennes », analyse Angélique Bouin, correspondante permanente de Radio France à Bruxelles. « On voit bien que ce mouvement de fermeture renvoie à un registre émotionnel et symbolique », ajoute Yves Bertoncini.

S'il n'est pas temps de juger l'action particulière des différents membres de l'UE, le mouvement de rétablissement des frontières nationales apparaît s'inscrire tant dans une volonté sanitaire – la limitation des déplacements étant effectivement recommandée – que politique, pour envoyer un message rassurant aux opinions publiques nationales.

Si l'urgence est à la lutte contre le virus, le repli national interroge ainsi sur les objectifs poursuivis par les différents gouvernements nationaux. « Je me pose la question de la résilience de l'UE sur cette question, et de sa capacité à revenir à la libre-circulation intégrale », ajoute Nora Hamadi. « Le fait de fermer les frontières de l'UE, car il n'y a pas d'action coordonnée globale, fera jurisprudence. On l'avait déjà fait lors de la crise des réfugiés ».

La question territoriale peut toutefois apparaître en Europe sous un jour plus lumineux, lorsqu'elle permet aux États d'unir leurs forces pour combattre le virus au niveau local. Ainsi le Bade-Wurtemberg a proposé d'accueillir plusieurs malades pour contribuer à désengorger les hôpitaux

alsaciens. Des manifestations de solidarité similaires ont également émergé en Suisse ou encore au Luxembourg.

Économie : retour sur les mesures radicales de la Banque centrale européenne

Les décisions de politique économique et budgétaire prises au niveau européen peuvent se résumer selon les trois angles suivants.

Pour la Commission européenne :

- **garantir aux États membres la souplesse des règles budgétaires du Pacte de stabilité ainsi que de celles relatives aux aides d'État**, pour permettre la prise de mesures nationales de soutien à l'économie ;
- **mobiliser le budget communautaire à hauteur de 37 milliards d'euros**.

Pour la Banque centrale européenne :

- Lancement d'un nouveau **programme d'achat d'obligations à hauteur de 750 milliards d'euros** au sein d'un paquet global de soutien à l'économie évaluée à 1050 milliards d'euros pour l'année 2020.

La réponse économique des institutions européennes a consisté en premier lieu à appuyer les mesures prises par les gouvernements nationaux. En ce sens, la proposition de réponse économique coordonnée mise sur la table le 13 mars dernier par la Commission européenne veille à garantir la souplesse du régime des aides d'État, pour permettre à chaque pays de soutenir ses entreprises. Elle a complété son annonce par l'activation d'une clause dérogatoire au Pacte de stabilité en vue de laisser les États creuser leurs déficits pour répondre à la crise.

Le premier mouvement de l'exécutif européen a ainsi été d'opérer un recul stratégique, pour laisser aux États membres toute la marge de manœuvre dont ils estimaient avoir besoin pour agir. En parallèle, les décideurs européens échangent sur une stratégie plus offensive *via* l'entrée en action du Mécanisme européen de solidarité (MES), voire par des emprunts communs, pour soutenir les États les plus gravement atteints. Une perspective qui n'avait encore jamais été sérieusement envisagée sur la place publique européenne. La députée européenne au sein du groupe Socialistes & Démocrates Aurore Lalucq appelle en ce sens à « mobiliser le MES » et à « promouvoir un mécanisme européen de réassurance chômage pour assurer la continuité,

l'équilibre et la dignité des vies européennes, lever le tabou des 'eurobonds' et, pourquoi pas, un jour régler le problème des excédents commerciaux au sein de la zone euro ! ».

La Commission a également proposé un plan de financement de 37 milliards d'euros, basée en grande partie sur l'utilisation dans chaque pays de reliquats des fonds structurels européens, avant de tabler sur une possible remise en cause du Pacte européen de stabilité. L'eurodéputée Aurore Lalucq affirme se réjouir « que le bon sens l'ait emporté au niveau de la Commission européenne » et prévient « que ce bon sens retrouvé ne doit pas durer que le temps de la crise ».

« C'est normal pour la Commission de vouloir initialement puiser dans son budget avec des reliquats de fonds européens », avance Yves Bertoncini, interrogé sur les premières actions prises par l'exécutif européen. « Si une faute a été commise, c'est plutôt du côté de la Banque centrale européenne (BCE). Mme Lagarde s'en est excusée d'ailleurs », complète-t-il. Christine Lagarde, présidente de l'institution, a en effet assuré dans un premier temps que la BCE n'avait pas pour « mission de réduire les spreads », le différentiel entre les taux d'intérêts allemands et ceux des autres États. Un mouvement qui a occasionné une première panique sur les marchés. Et forcé la BCE à sortir « le bazooka » avec l'annonce le 19 mars 2020 d'un programme d'achats d'obligation de 750 milliards d'euros.

Le rachat de dettes européennes par la Banque centrale européenne est assorti de la réactivation du programme de prêt à long terme aux entreprises (LTRO) à un taux de -0,75% et des libéralités accordées aux banques sur les exigences en fonds propres. Un ensemble évalué à 1050 milliards d'euros pour 2020.

En cela, le système bancaire européen bénéficie « d'effets d'apprentissage » liées aux crises financières précédentes, selon Yves Bertoncini. Christine Lagarde a ainsi rappelé qu'il « n'y avait pas de limites » à l'engagement de la BCE, rappelant le « whatever it takes » formulée par son prédécesseur Mario Draghi à l'occasion lors de la crise de la zone euro à l'été 2012.

La députée européenne Aurore Lalucq, également économiste, recommande d'imaginer « l'économie comme un corps fragilisé ». « Pour l'instant, nous avons besoin que le sang irrigue en priorité le cœur, le cerveau, que le système digestif fonctionne. Les muscles doivent être alimentés mais non sollicités. Et bien là, c'est la même chose pour l'économie : l'urgence consiste à assurer les soins, la production alimentaire, sa distribution, les fonctions de l'État, les services publics. Le reste de l'économie réelle doit être absolument maintenu à flot sans être utilisé. »

« Dans cette situation, une action très volontariste de la BCE est essentielle », estime

l'eurodéputée. « Car elle permet d'alimenter l'économie en liquidités et d'éviter la panique financière. »

Le programme de la banque européenne, bien qu'ambitieux sur le plan quantitatif, s'inscrit dans la continuité de son action depuis la crise financière de 2008 et la crise de l'euro en 2012. Il se tient toutefois éloigné de nouvelles approches. À l'image de la redistribution de liquidités à destination directe des contribuables, comme proposée par la Maison-Blanche aux États-Unis. « Les 750 milliards de la BCE ne vont pas aller dans votre poche. C'est un message envoyé aux entreprises et aux banques. Surtout à ces dernières, pour les inciter à soutenir l'économie réelle », analyse Hughes Beaudouin.

Aurore Lalucq appelle ainsi « à ajuster la cible » pour s'assurer que les fonds débloqués irriguent l'économie réelle et les priorités définies par les États. En ce sens, elle rappelle que la politique de « quantitative easing » – les programmes d'achat d'obligations – « n'a pas vraiment fait ses preuves » sur ce plan. Faisant le constat d'un risque que « le tuyau permettant de transmettre l'argent de la BCE aux banques, puis des banques aux entreprises et aux ménages, soit bouché », l'élue appelle à ouvrir le débat sur de possibles alternatives. « Ce peut être en alimentant directement les ménages et les entreprises pour un temps donné, le temps de la crise. »

En tout état de cause, ces mesures attestent de la puissance financière européenne face à une crise qui touche durement son économie. Une capacité d'intervention qui laisse envisager la possibilité de mobiliser massivement des fonds européens après la crise, au service de la prévention de nouvelles crises et notamment en faveur de la transition écologique.

Une espérance qui laisse dès aujourd'hui entrapercevoir les fractures européennes sur l'ambition écologique du continent. À l'ouest, en France par exemple, le président Emmanuel Macron a laissé présager que la période d'après-épidémie serait placée sous le signe d'une remise en cause de notre modèle de développement. À l'opposé, le Premier ministre tchèque Andrej Babis a appelé l'UE a « oublié le Green Deal » et à « se concentrer » sur le coronavirus. « Ce sont des discours que certains États d'Europe centrale et orientale ont toujours eu et qui deviennent plus audibles en période de crise », explique Anna Hubert, journaliste à Bruxelles pour Contexte, collaborant également avec *Ouest France*.

« On a une tendance globale, chez Boris Johnson ou Emmanuel Macron, à revaloriser l'importance des services publics et la possibilité d'un changement de modèle. On a quand même parlé en France de nationalisations ou d'interdire les licenciements. Au final, toutes les règles européennes vont être à revoir au regard de cette crise. C'est le moment d'initier des changements, sinon il n'y

aura plus de nouvelles chances », conclut Nora Hamadi.