

L'Union européenne dans la crise du coronavirus



Entre impuissance et nécessité

Prise au dépourvu, comme ses États membres, par l'ampleur de la crise, l'Union européenne (UE) a d'abord montré ses divisions. Elle a, dans un deuxième temps, ébauché des réponses collectives, en particulier au niveau économique. Il reste que la crise confronte l'UE à son destin : pourra-t-elle restaurer la confiance des peuples qui lui demandent d'assurer, avec les États, leur protection ? Et les États accepteront-ils un nouveau partage des responsabilités ? L'avenir du projet européen est en cause.

Avec la crise du coronavirus qui frappe l'Europe depuis les premières semaines de 2020, le débat sur l'avenir de l'Union européenne change de perspective. La question touche désormais à la raison d'être de l'UE elle-même : à quoi sert une Union qui serait incapable de venir à l'aide de ses citoyens quand ceux-ci sont en difficulté ?

À cette question centrale s'en ajoute une autre : l'UE, dans son organisation et son mode de fonctionnement, est-elle apte à répondre aux défis du monde actuel ? Car cette crise, même si elle est d'abord sanitaire, est aussi la crise d'une globalisation sans contrôle, ce qu'a mis en évidence la forte dépendance européenne à l'égard de producteurs étrangers. Le monde qu'éclaire cette crise est marqué par une âpre concurrence entre la Chine et les États-Unis, ainsi que par la solitude stratégique européenne. Pour s'affirmer dans la nouvelle compétition de puissance, les Européens vont devoir non seulement surmonter des divisions internes que les mois de crise ont mises en évidence, mais encore réviser certains aspects de l'approche néolibérale mise en œuvre par la Commission.

Une nouvelle crise pour l'Europe

Tout comme les États-Unis, le Vieux Continent a largement sous-estimé l'ampleur de l'épidémie et tardé à prendre des mesures appropriées, au point que la situation sanitaire s'est très rapidement dégradée, particulièrement en Italie, en Espagne et en France. Le 18 mars 2020, l'UE est devenue l'épicentre de l'épidémie, au moment même où la Chine annonçait l'absence de nouveau cas déclaré sur

son territoire. Le 8 avril, on comptabilisait plus de 60 000 morts en Europe, soit plus de 70 % des décès dus au coronavirus dans le monde. Dans un tel contexte, les populations les plus touchées attendaient de l'UE une réponse rapide, forte et coordonnée.

Or la première phase de la réaction européenne fut marquée par la lenteur, la division et la disparité des mesures adoptées. Compte tenu de l'absence de compétence de l'UE en matière de santé, les gouvernements des États membres étaient en première ligne. Leur réaction étant marquée par l'absence d'anticipation pour l'évaluation de la rapidité de propagation de l'épidémie et de son ampleur. Les États membres n'ont ainsi pas coordonné leurs mesures de protection, optant même pour des réponses très hétérogènes : choix du confinement total de la population en Italie, en Espagne ou en France ; mesures de restrictions plus limitées en Allemagne ; quand la Suède privilégiait « l'immunité de groupe » et le sens de la responsabilité individuelle.

Lenteur et division

En dépit des efforts de la Commission pour mettre en place une démarche coordonnée et progressive de sortie du confinement, les États membres décidaient, à partir de mi-avril, d'alléger de manière séparée les mesures restrictives imposées à leur population. S'agissant de la fourniture d'équipements de protection, et faute d'avoir constitué des stocks en amont, les États membres campaient sur une attitude de repli national. Repli clairement manifesté avec l'absence de réponse à la demande du 28 février de l'Italie, d'activer le Mécanisme européen de protection civile, afin de se procurer les équipements de protection individuels dont ses hôpitaux, débordés, commençaient à manquer. Par la suite, de telles demandes se sont heurtées à de multiples obstacles, telles les réquisitions opérées par le gouvernement français sur les stocks de masques, les restrictions d'exportation de l'Allemagne pour les masques et les tenues de protection, ou encore les différentes mesures de contrôle instaurées aux frontières intérieures de l'UE, avec pour effet de ralentir la fourniture d'équipements essentiels.

Confrontée à ces choix divergents, la Commission n'a pu coordonner la réponse, ni définir des standards communs. Ce qui s'est manifesté par l'absence de données chiffrées au niveau du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), pourtant créé en 2003 au titre des leçons tirées de l'épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), puis du constat que ni les États membres ni l'UE ne disposaient des stocks nécessaires de certains équipements devenus critiques. L'UE a, enfin, pris conscience de sa dépendance des marchés extérieurs pour ses approvisionnements : une contrainte capitale, puisqu'en temps de pandémie, les marchés ne peuvent répondre à une explosion de la demande, surtout quand le principal pays producteur, la Chine, est lui-même le foyer de cette pandémie.

L'approvisionnement en équipements de protection individuels ainsi qu'en équipements médicaux, a donc fait l'objet d'une ruée générale, avec les caractéristiques d'une situation de pénurie sur les marchés : augmentation considérable des prix, pratiques prédatrices de surenchère, voire détournement des cargaisons... Enfin, des pays tiers, en premier lieu la Chine mais aussi la Russie ou Cuba, ont

répondu aux appels des gouvernements italien et espagnol en fournissant une aide sous la forme de matériel médical et de personnels soignants. La manière dont cette aide a été mise en scène par la Chine, ainsi que les campagnes de désinformation conduites ou relayées par plusieurs ambassades chinoises, ont suscité de vives réactions de la part des responsables européens, qui ont dénoncé la lutte d'influence engagée par Pékin sous couvert d'une politique généreuse¹.

Construire une réponse collective

Dans un second temps, les autorités européennes se sont pourtant efforcées de gommer l'impression désastreuse créée par la gestion de la première phase de la crise, en mettant l'accent sur l'impératif d'unité et de solidarité européennes. Il apparaît pourtant clairement que les ratés de la réponse européenne initiale ont eu un impact sur l'opinion publique, comme en témoignent les sondages réalisés en Italie : 88 % des Italiens interrogés considérant que l'UE ne les soutient pas dans la crise et 67 % en venant à considérer leur appartenance à l'UE comme un désavantage². C'est ainsi que le président du Parlement européen, David Sassoli, a dû rappeler que « la solidarité, la confiance mutuelle et une coopération sincère doivent guider nos actions dans la lutte contre la pandémie »...

Dans le même temps, la Commission publiait un document destiné à illustrer les manifestations concrètes de solidarité européenne : admissions transfrontalières de patients, livraisons de matériel médical et rapatriement de ressortissants européens depuis l'étranger. Lors du Conseil européen du 26 mars, cinq axes d'intervention sont agréés : limitation de la propagation du virus, notamment à travers la coordination des mesures et un meilleur contrôle aux frontières extérieures de l'Union ; mise à disposition des matériels médicaux, avec la levée de toutes les restrictions internes à leur exportation ; promotion de la recherche, avec la mobilisation des potentiels européens pour la fabrication d'un vaccin ; renforcement de l'assistance consulaire, pour rapatrier tous les ressortissants européens souhaitant regagner l'Europe ; traitement des conséquences socio-économiques de la crise.

La contraction de l'activité économique consécutive aux mesures de confinement sera de toute évidence importante. Selon le Fonds monétaire international, l'économie de la zone euro devrait se contracter de 7,5 % en 2020. La coordination de la réponse économique et financière européenne a heureusement été plus efficace que la gestion sanitaire. Les premières mesures ont été orientées vers deux priorités : éviter une crise de liquidités et prévenir une crise des dettes souveraines. L'intervention de la Banque centrale européenne, avec le rachat massif de titres, a été sur ce dernier point déterminante. Le débat le plus rude a porté sur le mécanisme de financement à mettre en place pour le soutien aux économies et les conditions qui lui seraient rattachées. Durement frappées, l'Italie et l'Espagne, soutenues par la France, appelaient une solution traduisant concrètement la solidarité européenne, qui doterait l'UE d'un moyen de financement commun

1. J. Borrell, « The Coronavirus Pandemic and the New World It Is Creating », European Union External Action, 23 mars 2020.

2. A. Botin, « The EU's Shared Purpose Requires Shared Financing », *Financial Times*, 7 avril 2020.

ne reproduisant pas les conditions humiliantes imposées, en matière d'ajustement économique, lors de la crise de la zone euro.

Le fonctionnement de l'UE, l'efficacité de son modèle

Le propre de toute épreuve est de tester la résilience d'un système. En l'espèce, la pandémie a mis à nu nombre de faiblesses et de déficits dont souffre l'Europe. Dès lors, celle-ci sort-elle de l'épreuve renforcée, confortée dans la justesse de ses choix, ou au contraire affaiblie et divisée ?

La crise a d'abord agi comme le catalyseur de vulnérabilités et de fractures anciennes. La division politique interne de l'Union est un obstacle majeur à l'expression de la solidarité européenne. Elle se traduit dans la ligne qui sépare les pays « rigoureux et gestionnaires », menés par les Pays-Bas, la Finlande et l'Autriche, des pays « dépensiers et négligents ». Elle se manifeste aussi dans la trajectoire autoritaire de la Hongrie et de la Pologne, renforcée sous couvert de réponses à la crise. En second lieu, l'absence de leadership européen, que symbolisent le repli de l'Allemagne sur ses besoins nationaux et la paralysie du couple franco-allemand, renforce ces dynamiques centrifuges. Le temps perdu ces deux dernières années sur nombre de sujets, notamment sur la création d'un budget de la zone euro, se paie aujourd'hui chèrement.

Enfin, la crise souligne l'érosion de l'attractivité du modèle européen, de plus en plus concurrencé par des modèles alternatifs. L'UE découvre qu'elle ne peut plus compter sur la seule séduction de son marché intérieur ou de sa puissance commerciale. L'influence se joue à travers la conquête des opinions publiques et dans la capacité à construire des narratifs convaincants par leur exemplarité, à l'extérieur de l'UE mais aussi en interne. Il est vain de parler d'« Europe des valeurs », ou même de solidarité européenne, alors que des citoyens européens meurent sans assistance d'autres États membres, cette dernière venant de pays tiers. L'UE a perdu le bénéfice de l'exemplarité.

Cette crise présente aussi des éléments spécifiques et inédits, et d'abord autour de la restauration du lien de confiance entre les citoyens des États membres et leurs gouvernants. Plus que jamais, les citoyens touchés dans leur chair et leur vie quotidienne, attendent de leurs dirigeants qu'ils assurent leur protection et que leur appartenance à l'UE agisse comme un démultiplicateur de forces. À travers le débat sur le financement de cette crise et de ses conséquences, c'est bien la question des responsabilités respectives des États qui est posée – question rendue pressante par le nombre de décès et les souffrances endurées dans cette période particulière. Ce que souligne Guy Verhofstadt : « Dans ce scénario, il n'y a pas de paresseux ni de travailleurs, il n'y a que des personnes malades³. »

La réponse à la crise, à ses conséquences, ne pouvait être gérée dans le cadre d'une approche purement financière et économique, reconduisant en quelque sorte les réponses développées lors de la crise de la zone euro. Deux éléments se superposaient, lui conférant une dimension inédite. Un aspect moral tout d'abord : l'UE pourrait-elle démontrer qu'elle était déterminée à venir en aide à ses citoyens

3. G. Verhofstadt, « Only EU Solidarity Can Avert Economic Disaster », *Politico*, 27 mars 2020.

en difficulté, et qu'elle avait les moyens de le faire? Un argument économique ensuite : tous les États membres n'ayant pas les mêmes capacités à soutenir un plan de relance national, il fallait éviter d'aggraver encore les divergences économiques entre eux au sortir de la crise. Par conséquent, le choix de réponses purement nationales aurait créé des fractures sans doute irréversibles entre États membres, alors qu'une forme de mutualisation des financements par le biais du budget européen permettait de corriger, au moins en partie, ces divergences.

La pérennité du modèle européen en question

Cette crise souligne l'urgence de débats trop longtemps différés : les réponses qui leur seront apportées vont au sens propre conditionner la pérennité du modèle européen.

Le premier débat doit porter sur la nécessité de trouver une meilleure articulation entre les compétences des États membres et celles de l'Union, comme viennent d'en témoigner les difficultés de la politique sanitaire. L'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que les politiques de santé, l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux, relèvent de la responsabilité des États. L'action de l'UE ne peut viser qu'à compléter les politiques nationales et à soutenir la coopération entre les États membres dans le domaine de la santé publique. Elle peut aussi contribuer à améliorer la santé publique, à prévenir les maladies et les dangers pour la santé, et à promouvoir la recherche.

La crise a sans doute démontré, au moins en creux, à quel point une politique de santé publique européenne était importante. De nombreuses mesures devraient en effet être coordonnées sur la base d'une évaluation partagée de la situation. Il apparaît dès lors évident que le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies devrait voir ses moyens et compétences élargis, pour qu'il puisse tenir un rôle nettement plus marqué en matière de surveillance des épidémies, de prévention, d'analyse et de partage des informations. La réserve supplémentaire de ressources « rescUE », mise en place en mars 2019, peut aussi fournir des moyens de réponse aux urgences médicales, dans le cadre du Mécanisme européen de protection civile. Enfin, la taille du marché européen donne à l'UE un poids considérable, qui doit lui permettre de s'imposer dans les appels d'offres sur les marchés mondiaux portant sur la fourniture de matériel ou de médicaments, et de renforcer sa main face à ses concurrents étrangers.

Le processus de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, initialement conçu pour renforcer les liens entre l'Europe et ses citoyens, devrait offrir un espace d'échange permettant de tirer les leçons de la crise pour l'UE. À la faveur de cet exercice, l'Europe devrait notamment pouvoir renforcer sa souveraineté dans un certain nombre de secteurs stratégiques. Cela passe par une restructuration des chaînes de valeur, pour réduire la dépendance des pays européens vis-à-vis de fournisseurs uniques, et par un inventaire des secteurs stratégiques et des technologies de souveraineté. La démarche devrait concerner, à tout le moins, la fabrication des médicaments et des équipements sanitaires, mais aussi les technologies clés permettant à l'UE d'assurer sa transition énergétique et digitale. La question se posera pourtant rapidement de savoir jusqu'où les États membres sont prêts à

avancer dans cette direction, en acceptant des transferts de compétences au profit de l'UE, et en redéfinissant l'équilibre souhaitable entre interventionnisme des États et jeu du marché.

La crise du coronavirus constitue un double test pour l'UE. Elle met à l'épreuve la résilience de son système sanitaire et de son mode de gouvernance, mais aussi sa capacité à préserver sa cohésion, ainsi que les valeurs dont est porteur le projet européen. Luuk van Middelaar avait déjà, à l'occasion des crises précédentes (crise de la zone euro, crise en Ukraine, crise migratoire), souligné le nécessaire retour du politique dans la conduite des affaires européennes, par opposition à la traditionnelle démarche gestionnaire.

Deux leçons sont d'ores et déjà claires. L'appartenance à l'UE était hier considérée comme intangible, incontestable, pour conjurer le spectre du retour des guerres fratricides sur le Vieux Continent. Ce lien s'est effiloché avec le temps et les jeunes générations ne se sentent plus guère menacées par la perspective d'une guerre entre pays européens. En revanche, les crises de la décennie précédente, qui culminent aujourd'hui avec celle du COVID-19, amènent les citoyens à reconsidérer le bénéfice qu'ils retirent de leur appartenance à l'UE, à l'aune de sa capacité à répondre aux défis du monde d'aujourd'hui, à les protéger et à garantir leur prospérité.

Le projet européen est donc contraint de se réinventer, sous la dynamique d'une histoire qui reprend sa marche, et des attentes d'opinions qui ont besoin d'être convaincues. Il est aussi concurrencé par des modèles alternatifs, qui ne cachent pas leur mépris pour les régimes démocratiques et mettent en avant leur efficacité. L'UE pourra-t-elle se réinventer et incarner à nouveau aux yeux de ses citoyens un projet d'avenir partagé ?

E.-A. M.

Pour en savoir plus

- P. Artus, « La crise du coronavirus sonne-t-elle la fin du capitalisme néo-libéral ? », Natixis, Flash Économie, 30 mars 2020.
- J. Borrell, « COVID-19 : le monde d'après est déjà là... », *Politique étrangère*, vol. 85, n° 2, Ifri, 2020.
- D. M. Herszenhorn et S. Wheaton, « How Europe Failed the Coronavirus Test », *Politico*, 7 avril 2020.

