

COVID-19 : DU PLAN DE RELANCE EUROPÉEN DE L'ÉCONOMIE À LA RELANCE DE L'UNION EUROPÉENNE

La brève histoire de la construction européenne est classiquement narrée comme une succession de crises et de relances. En effet, chaque épisode de blocage a débouché sur davantage de politiques publiques et de décisions mutualisées par les Européens : elles sont conçues et prises ensemble par les Etats membres assemblés au sein du conseil de l'UE, la Commission européenne et le parlement européen, puis déclinées dans chaque pays par les autorités nationales. L'idée est que, paradoxalement, c'est par cette mutualisation que chaque société européenne préserve davantage d'autonomie et de marge de manœuvre dans l'espace mondial. Le terme « approfondissement » désigne cette dynamique.

La crise de l'échec de la CED (1954) a débouché sur la relance par le traité de Rome (1957) ; la crise de la chaise vide (1965) a été suivie par la relance du sommet de la Haye (1969) ; les Européens sont sortis de la crise du blocage thatchérien (1979) par la relance du sommet de Fontainebleau (1984) ; ils ont fait face au défi de la chute du mur de Berlin (1989) par le traité de Maastricht (1991). Toutefois, depuis 2005, plusieurs registres de crises se sont additionnés sans relance : rejet de la constitution européenne (2005) ; crise des dettes souveraines et de la zone euro (2010) ; défi géopolitique externe des puissances égoïstes (depuis 2014 : Russie, Turquie, Chine, Etats-Unis sous Trump) ; défi interne de l'illibéralisme incarné depuis 2010 par Victor Orban ; Brexit (2016). Aucune des réponses n'a fait l'effet d'une relance : traité de Lisbonne (2009) ; TSCG (traité sur la coordination et la gouvernance de la zone euro, 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).

Une crise de plus s'est ouverte au début de l'année 2020, aussi profonde que surprenante et inédite : la pandémie Covid-19 déclenchée par le virus Sars Cov 2. La réponse a pris la forme d'un plan de relance de l'économie européenne. Ce plan de relance de l'économie a cristallisé un dispositif colossal de réponses aux différents registres de la crise pandémique déployées tout au long de l'année 2020. De façon imprévue, celui-ci a tranché d'un coup bien des débats et des blocages

accumulés. Il approfondit la construction européenne. L'adoption du plan de relance de l'économie en juillet 2020 va probablement rester dans l'histoire comme une relance de la construction européenne.

L'Europe, particulièrement touchée par la pandémie de Covid-19, se confine

Ce nouveau coronavirus est apparu en Chine, dans la province du Wubei dans la ville de Wuhan fin 2019. Début avril 2020, le nombre de décès officiellement recensé en Chine était inférieur à 4 000. Au même moment il était en Europe compris entre 30 et 50 000. Au sein de l'ensemble des pays riches, industrialisés et démocratiques les pays de l'UE font clairement partie de ceux qui sont le plus touchés. Le nombre des contaminations comme des décès est nettement moins élevé, voire bas, en Nouvelle-Zélande, en Australie, au Japon, à Taïwan, en Corée du Sud, à Singapour, en Israël, en Norvège et en Islande. Les Européens dans leur ensemble, et dans chaque pays, ont tardé à prendre la mesure de la pandémie ; ils ont été incrédules ; puis ils ont été indéterminés quant aux décisions à prendre ; puis ils ont réalisé qu'ils avaient été imprévoyants et qu'ils étaient démunis de certaines capacités. Le recours au port du masque illustra de façon archétypale ces errements. Après avoir tardé à comprendre que le port du masque était un instrument indispensable, à la fois le plus simple et le moins coûteux, pour lutter contre la pandémie, toute l'Europe fut en butte à une pénurie de masques.

* Professeur agrégé à Sciences Po (département d'histoire), chercheur au Centre d'histoire de Sciences Po et chercheur associé à l'UMR Géographie-cités.

L'Italie fut la plus précocement et la plus tragiquement frappée. A Bergame, les hôpitaux ne pouvaient plus faire face à l'affluence de malades contaminés par ce corona virus. Les couloirs débordaient de patients allongés sur des brancards ou à même le sol ; les patients âgés, surreprésentés, estimés trop fragiles pour les unités de réanimation, ne pouvaient bénéficier de soins palliatifs ; tous les autres diagnostics, soins et opérations qui n'étaient pas en lien avec le Covid-19 étaient de plus en plus reportés ; l'armée fut chargée d'emporter les morts ; un grand nombre d'enterrements durent se dérouler de nuit à la chaîne hors des cimetières ; en raison de la contagiosité du virus, convier la famille et les proches aux obsèques devenait proscrit. La tragédie de Bergame stupéfia l'Europe toute entière. Elle figurait le lieu le plus touché d'une région elle-même très touchée : la Lombardie. Cette région, avec Milan pour capitale, est la plus prospère et la plus développée d'Italie et l'une des plus riches d'Europe et du monde. En mars 2020, la pandémie y semblait hors de contrôle. L'un des systèmes hospitaliers les plus sophistiqués d'Europe et du monde ne pouvait faire face. La communauté scientifique des épidémiologistes et des médecins expliquait que ce qui arrivait en Lombardie préfigurait ce qu'allait connaître toute l'Europe, cette société politique fondée sur la circulation, la mobilité, l'ouverture, l'interdépendance, l'échange, le débat, la vie urbaine, le café et la place publique.

C'est en effet ce qui advint. L'Italie fut le premier pays à imposer des mesures de confinement début mars. Dans les semaines qui suivirent, tous les pays européens, sauf la Suède, y eurent recours, à des degrés et selon des modalités divers (le Danemark et la Finlande mirent en place des formes de confinement allégés). Il s'agissait de casser les chaînes de contamination, de faire baisser le taux d'incidence, de diminuer le nombre de décès et de protéger les capacités des systèmes hospitaliers au bord de l'implosion. En conséquence, entre début mars et début juin 2020, l'activité sociale et l'activité économique se figèrent. La vie de tous les Européens s'est réorganisée sur internet « en distanciel ». Le logement devint l'espace unique de toutes les vies de chacun.

Des dizaines de millions d'Européens furent mis au chômage technique en même temps. Non en raison d'une crise financière ou d'une crise du système de production, mais par décision des autorités pour des raisons sanitaires. Plusieurs premiers ministres se révélèrent et devinrent particulièrement populaires – souvent

des femmes : Sophie Wilmès en Belgique, Mette Frederiksen au Danemark, Sanna Marin en Finlande, Angela Merkel en Allemagne et aussi Erna Solberg en Norvège et Katrín Jakobsdóttir en Islande. Ce fut également le cas de Giuseppe Conte en Italie. Certains pays ont semblé souffrir moins que d'autres que ce soit en nombre de personnes contaminées, hospitalisées ou décédées¹. Mais la répartition des pays entre ces deux catégories ne recouvrait pas les classes d'Etats-membres habituellement constatées. Dans les pays relativement moins touchés, on trouvait l'Allemagne et la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal, la Slovaquie et le Danemark, la Pologne et le Luxembourg. Dans les pays les plus touchés se côtoyaient le Royaume-Uni et l'Italie, la Belgique et la Suède, la France, l'Espagne et la Hongrie. Rapporté au nombre d'habitants, ces quatre premiers figuraient parmi les pays les plus touchés au monde, avec les Etats-Unis et le Brésil. Si, partout en Europe, les mesures de confinement une fois prises firent significativement reculer la maladie, on ne pouvait que constater que les pays déjà cités comparables aux Etats-membres de l'UE parvenaient à contrôler la pandémie sans confiner leur population.

Face à la tragédie, l'Europe rompt avec les critères de Maastricht

Il est vite apparu que les européens ont considérablement appris de la précédente crise des années 2010-2016, la crise des dettes souveraines et de la zone euro. Dans les domaines qui sont mutualisés au sein de l'UE, de nombreuses décisions déterminantes ont été prises très rapidement - en moins d'un mois (mars-avril 2020) par, selon les cas, la Commission européenne, le Conseil européen, le conseil de l'UE, le conseil de l'Eurogroupe ou la Banque centrale européenne qui, tout en prenant ses décisions en toute indépendance et hélas sans rendre de comptes, est en interaction permanente avec les quatre premiers. Les deux présidents de l'UE, Ursula von der Leyen et Charles Michel ne se déroberent pas : ils impulsèrent et coordonnèrent autant que possible des premiers ministres et des gouvernements fort consentants et motivés. Dans le brouillard et dans l'épreuve, une forme de collégialité inattendue prit forme au sommet de l'Europe. Les services des différentes institutions européennes étaient très mobilisés.

Les Européens ont ainsi enclenché l'ensemble des politiques et des instruments de soutien à la dépense publique élaborés et adoptés dans la douleur et la dispute entre 2010 et 2014 dans la tourmente de la crise financière : rachats sur le marché secondaire des bons du trésor émis par les pays européens, traité sur la stabilité, la coordination et la

¹ Mi-avril 2020, le bilan de la pandémie était en Allemagne sept fois plus bas qu'en France et douze fois plus bas qu'en Italie - moins de 3 500 décès et 128 000 personnes contaminées.

gouvernance de la zone euro (TSCG), mécanisme européen de stabilité (MES), union bancaire. Ils ont de plus suspendu à l'unanimité les critères de Maastricht (qui font converger les budgets des Etats qui ont fait le choix de la monnaie européenne), et assoupli la législation sur les aides d'Etat (créée pour casser les monopoles et les rentes). La Banque européenne d'investissement (BEI) s'est mobilisée massivement pour soutenir les banques qui soutiennent les PME. En un mot, l'UE, avec l'euro qui est la deuxième devise mondiale, garantit un montant d'endettement public sans précédent, colossal, et à hauteur du sinistre économique et social. L'Etat-providence est devenue une réalité mutualisée par les Européens dans le cadre de l'UE.

Alors que la santé publique n'est pas une politique mutualisée au sein de l'UE, la Commission et les Etats ont décidé de créer une réserve stratégique de matériel médical ; la pénurie de masques et de respirateurs constatée dans plusieurs pays européens ne se produira pas une seconde fois. Quant à la fabrication des tests de dépistage et à la recherche sur le vaccin, il fut décidé que l'UE y contribuerait avec le budget européen.

Les politiques de santé publique n'étant pas mutualisées mais du ressort exclusif des Etats-membres, neuf d'entre eux, dans le cadre juridique prévu par les traités européens, ont fermé leurs frontières à la libre-circulation intra européenne des personnes. Rien ne prouvait que l'Etat-nation fut l'échelle pertinente de fermeture d'un territoire dans le cadre d'une crise sanitaire dont on voyait bien qu'elle touchait de façon différenciée des villes et des régions au sein d'un même pays. Mais élus démocratiquement dans le cadre de la nation, c'est en conditionnant l'entrée sur le territoire national que les gouvernements pouvaient donner le sentiment qu'ils avaient prise sur la situation.

Fin février et début mars 2020, le débat public s'est ému des manifestations de chacun pour soi et d'égoïsme, de type réquisition de cargaisons de masques en voie d'acheminement ou en transit, par certaines autorités nationales. Bien que peu nombreuses, elles ont légitimement choqué les opinions publiques : elles ont pour cette raison été bien plus brèves que les actions de solidarité bilatérales (envoi de masques, accueil transfrontaliers de patients dans les hôpitaux).

Tout en prenant très vite leurs décisions stratégiques de soutien en commun, les Européens ont commencé de débattre de l'émission de bons du trésor européens pour s'endetter ensemble au nom de l'UE pour consolider celles-ci.

A la fin du mois d'avril 2020, trois mois après le premier mort causé imputé au Sars-Cov2, l'UE déplorait plus de 110 000 décès du Covid-19. Le commissaire au marché

intérieur Thierry Breton estime alors que les mesures de confinement qui ont été mises en place à partir du début de mois mars vont provoquer une forte récession (un recul du PIB de l'UE de 7 à 8% par rapport à 2019) et une augmentation sensible du chômage (jusqu'à 11% de la population active ?). Les critères de Maastricht ayant été suspendu pour permettre aux Etats de soutenir les économies et les sociétés de leurs pays, on s'attend à un emballement des endettements publics (plus de 100% du PIB en moyenne) et des déficits budgétaires. La mobilisation des différentes institutions de l'UE représente 540 milliards d'euros de dépenses extraordinaires pour soutenir ou garantir ces efforts des autorités nationales. C'est sans précédent. Le plus inédit reste pourtant à venir : le 23 avril, le Conseil européen a chargé la commission européenne de dessiner un plan de relance européen de l'économie. A la fin de ce sommet, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen appelait les Etats-membres à accepter que le budget de l'UE monte à 2% du PIB européen au lieu du 1,02% habituel. Début avril, elle avait publié dans le grand quotidien *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 ».

Un plan de relance historique

La dureté de la pandémie et de ses conséquences sont une expérience partagée par les Européens. L'impression prévaut qu'elle frappe au hasard et à l'aveugle. Si tous les dirigeants sont d'accord entre eux pour mobiliser des ressources ensemble et les répartir à proportion des dommages causés par cette épreuve commune, il y a encore ce débat sur le financement de ces ressources et sur les modalités de sa mise à disposition. Comme durant la crise des dettes souveraines quelques années plus tôt, les pays les moins endettés et les moins dépensiers affichent leur préférence pour un fonds de type MES garantissant aux Etats dans le besoin des prêts à taux très bas. Cinq pays en particulier tiennent cette ligne : les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark, la Suède, la Finlande. Ils se présentent comme les « pays frugaux ». Mais cette fois, au nom de la solidarité et de la tragédie aveugle, un nombre significatif de pays sont partants pour envisager un emprunt collectif, européen, sur les marchés pour financer non pas des prêts mais des dons. Le soutien de l'Allemagne à cette démarche fait tout basculer. Le 18 mai 2020, Angela Merkel et Emmanuel Macron rendent public leur proposition pour le plan de relance européen de l'économie. Cette proposition comprend un fonds de 500 milliards d'euros qui, venant en sus des financements déjà adoptés en mars-avril, seraient versés sous forme de dons aux pays les plus meurtris par la pandémie. Dix jours plus

tard, Ursula von der Leyen présente le projet détaillé de plan de relance de l'économie dont le Conseil européen lui a passé commande en avril. Celui-ci, fort du soutien du couple franco-allemand sorti d'un long sommeil, enfonce le clou du don massif de 500 milliards d'euro ; ce dispositif, s'il était adopté par les 27, serait révolutionnaire. La Commission y ajoute un instrument de 250 milliards de prêts à disposition. Ce budget extraordinaire de 750 milliards s'ajoutant au budget pluriannuel ordinaire de l'UE, la Commission demande donc aux Etats-membres de relever (temporairement ?) à 2% du PNB européen le plafond légal qui encadre le budget européen. Autre rupture majeure : ces 750 milliards d'euros seraient financés par un emprunt européen. On s'endette tous en commun au bénéfice de certains. La Commission prévoit de rembourser cet emprunt d'ici à 2058 par des ressources propres nouvelles qui ne pèsent pas sur les Etats-membres et leurs habitants.

Le plan de relance a été adopté par le Conseil européen le 21 juillet 2020. Charles Michel, président du Conseil depuis 2019, ancien premier ministre belge, a joué avec efficacité son rôle de facilitateur. La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a maintenu le cap de l'esprit du plan de relance. Le dosage de ce dernier a été modifié, mais son esprit n'a été ni dénaturé ni dilué. La négociation fut ardue : le Conseil dura quatre jours et quatre nuits. C'est le plus long de l'histoire de la construction européenne, à égalité avec celui de Nice de décembre 2000. Pour faire avaler aux pays frugaux cette enveloppe de 750 milliards d'euro, ce plafond des 2%, le recours à l'emprunt et le don de subventions, il a fallu leur faire une concession : faire bouger, au sein de cette somme, la répartition entre dons et prêts. Le plan adopté prévoit que, au sein de cette somme de 750 milliards empruntés, décaissés et remboursés à long terme par l'UE, 390 milliards seront répartis sous forme de prêts (remboursés par chaque Etat) et que 360 milliards le seront sous forme de dons (remboursés solidairement en commun grâce aux ressources propres). Un nom est donné à ce plan par la Commission : *Next generation EU*.

Cette révolution historique qu'est l'émission d'une dette européenne correspond 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 Eurobaromètres 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, l'euro 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 face au Covid-19 et dont la somme colossale égale 2 300 milliards ne sont possible qu'en raison de la garantie de la Banque centrale européenne et de sa crédibilité mondiale.

L'émission de bons du trésor européen pour financer *Next generation EU* introduit une différence de nature et non pas de degré au sein de l'histoire de la construction européenne. L'idée d'une dette publique européenne était en débat depuis le début de la crise économique de 2008, mais c'est maintenant qu'elle s'impose comme une préférence collective. Dans cette fédération d'Etats-nations qu'est l'UE, une majorité d'Etats, souverains quoique fédérés, ne voyaient pas l'intérêt de bons du trésor européens, ni leur utilité. Ils s'en méfiaient. Mais la massivité de la crise sanitaire a relativisé un peu plus encore l'efficacité de l'échelle unique de l'Etat national. Cela a poussé les sociétés européennes et les dirigeants dont ils sont les émanations, à se saisir des capacités de cette sorte d'Etat fédéral, assez baroque dans sa construction, qu'elles ont sous la main depuis 70 ans. 750 milliards d'euros sont certes une somme "modeste" comparés aux sommes engagées par les Etats membres, au rachat des dettes de ces mêmes Etats sur le marché secondaire par la BCE, ou, par exemple, au montant dégagé par le budget fédéral aux Etats-Unis. Mais le signal et l'effet de levier sont considérables. L'UE est un "Etat" vierge de toute dette publique ; il émet une monnaie, l'euro, qui est devenu la deuxième réserve de change internationale dans le monde ; des bons du trésor européen sont donc considérés par les investisseurs et les créanciers de tous types comme d'une fiabilité maximale.

A l'automne et à l'hiver 2020-21 une seconde vague de contaminations, d'hospitalisations et de décès frappait l'Europe. Les autorités publiques, tout en ne parvenant pas à l'éviter, y ont fait face avec plus de finesse et de doigté que lors de la première vague de février-mai 2020 : les personnes du grand âge furent davantage préservées ; les mesures de restriction des activités économiques et sociales comme les mesures de confinements furent plus différenciées. Cette fois, il y eut des écarts bien moins grands de mortalité rapportée au nombre d'habitants entre les pays de l'UE que durant la première vague. Le bilan d'ensemble reste très lourd : en juin 2021, à peine plus d'un an après le début de la pandémie en Europe, le SarsCov-2 avait tué plus de 740 000 habitants de l'UE et plus de 120 000 habitants au Royaume-Uni. Dans cette épreuve inédite, au printemps 2020, les Européens ont fait preuve d'une réactivité, d'une inventivité et d'une solidarité qu'ils n'avaient pas manifestées lors de la crise des dettes souveraines de la zone euro. Cette solidarité s'est prolongée dans

la politique vaccinale de l'hiver 2020-21. Au-delà des retards causés par une très grande prudence des autorités européennes et nationales, cette politique vaccinale est un succès sanitaire. La mutualisation des préachats a permis de financer la recherche et la découverte des vaccins et de garantir un égal accès de tous les Etats membres de l'UE à ceux-ci. Au début de l'été 2021, 49,37 % des habitants de l'UE avaient reçu au moins une première dose de vaccin.

Ce plan de relance européen signale l'avènement, sinon d'un Etat européen au sens classique du terme, à tout le moins d'une étaticité européenne. Cette relance signale l'insertion volontaire des Etats-nations européens dans une entité qui mutualise un nombre croissant de politiques publiques pour tous les habitants d'un territoire construit en commun.

Bibliographie

- [Gérer le Covid-19, un tour d'Europe](#), Fondation Robert Schuman, printemps 2020 [en ligne]
- « Les attentes des citoyens à l'égard de l'Union européenne », étude pour la commission des affaires européennes du Sénat, Fondation Robert Schuman, 22.5.2019 [en ligne]
- « Les Européens et le budget de l'UE », *Eurobaromètre standard 89*, Commission européenne, mars 2018 [en ligne]
- **Yves BERTONCINI**, [La solidarité européenne en temps de crise : un héritage à approfondir face au Covid-19](#), site de la Fondation Robert Schuman, 20 avril 2020 [en ligne]
- **Didier BLANC**, « L'Union européenne face au coronavirus : une réponse globale pour une crise sanitaire globale », *Revue des droits et libertés fondamentales*, 2020, n°17. » « [L'Union européenne face au coronavirus : une réponse globale pour une crise sanitaire globale](#) » [en ligne]
- **Benjamin BODSON**, « EU Institutions' Operational Resilience in the Time of COVID-19 », *L'Europe en Formation*, 2020/1 (n° 390), p. 53-73.
- **Emmanuelle BRIBOSIA, Louise FROMONT, Cécilia RIZCALLAH et Isabelle RORIVE**, « [Union européenne et Covid-19 : chronique d'une polycrise annoncée](#) », *The Conversation* (France), 2.6.2020 [en ligne]
- **Anne BÜCHER et Fabio COLASANTI**, « [L'Europe sortira-t-elle renforcée politiquement de la pandémie ? Un premier bilan de la stratégie de vaccination](#) », 3.6.2021, Terra Nova [en ligne]
- **Sylvain KAHN**, « Les crises dans l'histoire de la construction européenne : comparer pour comprendre », in Vincent BASSANI et Laurence BURGOGNE-LARSEN dir., *L'Europe à l'épreuve des crises*, Paris, Institut en droit international et européen de la Sorbonne, collection *Conférences de l'riedies*, n°1, 2019, p.7-18, [en ligne]
- **Luuk VAN MIDDELAAR**, *Quand l'Europe improvise, dix ans de crises politiques*, Paris, Gallimard, « Le Débat », 2018.
- Bases de données :
Site de l'ECDC, [European center for disease prevention and control](#)

Sylvain Kahn est docteur en géographie et agrégé d'histoire. Il est professeur agrégé à Sciences Po (département d'histoire), chercheur au Centre d'histoire de Sciences Po et chercheur associé à l'UMR Géographie-cités. Ses travaux portent sur l'Union européenne. Derniers ouvrages publiés : *Le pays des Européens*, Odile Jacob, 2019, avec Jacques Lévy ; *Histoire de la construction de l'Europe depuis 1945*, PUF, 2021.