

# La crise sanitaire en Europe : face au lourd bilan, la relance de la construction européenne

The health crisis in Europe: confronted with the heavy toll, the relaunch of European construction

Sylvain Kahn est docteur en géographie et agrégé d'histoire. Il est professeur agrégé à Sciences Po

Le “plan de relance pour faire face aux conséquences économiques de la crise du Covid-19” décidé en 2020 par l’Union européenne est le dispositif emblématique de toute une panoplie de politiques publiques déployée en réponse à la crise sanitaire, économique et sociale du Covid-19. De façon inattendue, en faisant face à la crise sanitaire, les Européens ont relancé en profondeur une construction européenne questionnée par la crise de la zone euro et le Brexit.

## Le lourd bilan d’une crise sanitaire européenne

La crise sanitaire a un caractère d’événement exceptionnel. Elle a bouleversé la vie de tous les Européens en même temps. Près d’un an et demi après le début de la pandémie, en juillet 2021, le nombre de décès sur le continent européen approchait 1 300 000. L’UE et ses 27 pays ont été bien plus touchés que d’autres pays comparables de l’OCDE et on comptait 750 000 décès dans l’UE. Le nombre de décès était de 130 000 au Royaume-Uni, dont le départ de l’UE a coïncidé avec la crise sanitaire<sup>1</sup>.

Durant la vague initiale (février - mai 2020), certains pays ont toutefois semblé souffrir moins que d’autres que ce soit en nombre de personnes contaminées, hospitalisées ou décédées<sup>2</sup>. Mais la répartition des pays entre ces deux catégories ne recoupait pas les classes d’Etats-membres habituellement utilisées. 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.

Alors que les mutations du virus ont relancé à plusieurs reprises la courbe des contaminations, celle des décès et celle des hospitalisations semblent durablement aplaties par la campagne de vaccination massive au moment de la nouvelle vague de l’été 2021 provoquée par le variant delta. Au fur et à mesure de ces mutations et de ces vagues, la

---

<sup>1</sup> Johns Hopkins Coronavirus Resource Center (CRC) <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality> et ECDC European center for diseases prevention and control <https://covid19-vaccine-report.ecdc.europa.eu/>

<sup>2</sup> 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 3500 décès et 128 000 personnes contaminées.

différenciation des bilans entre les pays au sein de l'UE s'est elle aussi aplatie. Plusieurs des pays qui avaient été relativement moins touchés lors de la vague initiale du printemps 2020, la plus violente, ont pu être relativement plus touchés à l'automne et à l'hiver qui ont suivi, à l'instar de la Slovaquie, du Portugal et de l'Allemagne. En juillet 2021, près de 18 mois après le surgissement de la pandémie, seul un tout petit nombre de pays membres de l'UE est parvenu sur toute la durée (février 2020 - juillet 2021, séquence en cours) à limiter le nombre d'hospitalisation en service de réanimation et le nombre de décès, à l'instar du Danemark, de la Finlande et, dans une moindre mesure, de l'Estonie et de la Grèce<sup>3</sup>. Le décompte de la mortalité en date du mois de juillet 2021 indiqué supra conserve la trace des différenciations de la vague initiale ; mais l'Europe apparaît désormais davantage comme un ensemble aux caractéristiques singulières que comme un espace hétérogène. Ceci doit beaucoup au fait que l'appréhension de la crise comme l'ensemble de politiques publiques déployé pour y faire face est au sein de l'Union européenne convergent et partagé. Elle témoigne autant qu'elle cristallise l'existence d'une société européenne.

## La construction européenne se développe dans la crise

La dureté de la pandémie et de ses conséquences sont une expérience partagée par les Européens. L'impression prévaut qu'à la différence de la crise des dettes souveraines (2010-2016), la tragédie ne peut être imputée à des comportements économiques ou à des différences de politiques publiques au sein de l'UE. Dans tous les pays, les chefs d'Etat ou de gouvernement firent des allocutions d'une solennité et d'une gravité inhabituelles. 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. Les dirigeants européens étaient d'accord entre eux pour mobiliser des ressources ensemble et les répartir à proportion des dommages causés par cette épreuve commune.

## Un plan de relance historique

Il y a eu débat sur le financement de ces ressources et sur les modalités de leur mise à disposition. Comme durant la crise des dettes souveraines quelques années plus tôt, les pays les moins endettés et aux budgets les moins déficitaires affichèrent leur préférence pour un fonds de type MES (mécanisme européen de solidarité fondé en 2012) garantissant aux Etats en difficulté sur les marchés financiers des prêts à taux bas. Cinq pays en particulier ont défendu cette ligne : les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark, la Suède, la Finlande. Ils se présentent comme les « pays frugaux ».

---

<sup>3</sup> Reuters Covid-19 tracker <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/fr/countries-and-territories/greece/>

Leurs opposants les dénomment « le groupe des radins ». Car cette fois, 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. Et pas seulement la France et l'Italie, avocats des « eurobonds » depuis plus de dix ans<sup>4</sup>. Significativement, début avril, 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 ». Le soutien de l'Allemagne à cette démarche a été notable. Le 18 mai 2020, Angela Merkel et Emmanuel Macron rendent public leur proposition pour le plan de relance européen. Cette proposition comprend un fonds de 500 milliards d'euros qui, venant en sus des financements déjà décidés en mars-avril, seraient versés aux pays les plus meurtris par la pandémie. Dix jours plus tard, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen présente le projet détaillé de plan de relance dont le Conseil européen lui a passé commande en avril [Creel et Saraceno, 2020]. Ce projet enfonce le clou du don massif de 500 milliards d'euros. 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. Rupture majeure : ces 750 milliards d'euros seraient financés par un emprunt européen. On s'endetterait tous en commun au bénéfice de certains. La Commission prévoit de rembourser cet emprunt d'ici à 2058 par des ressources propres nouvelles.

Le plan de relance a été adopté par le Conseil européen le 21 juillet 2020. Pour faire accepter aux pays frugaux cette enveloppe de 750 milliards d'euros, 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*. Ce dispositif adopté par les 27 acte une évolution de la nature de l'UE.

### L'avènement d'une étaticité européenne

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 et d'une souveraineté européennes. Avènement et non pas surgissement tant la Banque centrale européenne (BCE) invente depuis 2012 une souveraineté monétaire européenne qui permet à tous les Etats-membres de la zone euro de se

---

<sup>4</sup> Neuf chefs d'Etat et de gouvernement écrivent en ce sens au président du Conseil européen Charles Michel le 25 mars 2020 : ceux de Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal et Slovaquie.

financer sur les marchés et à tous les Etats membres de l'UE de bénéficier de la stabilité apportée par l'Union économique et monétaire. Dans la crise sanitaire, ce rôle est à nouveau essentiel. Après quelques jours de flottement, Christine Lagarde, sa présidente, a engagé mi mars 2020 la BCE dans un nouveau programme massif de rachat des dettes souveraines sur le marché secondaire. Elle reprend à son compte la politique de son prédécesseur Mario Draghi. De fait, les plans de relance nationaux adoptés face au Covid-19 et dont la somme colossale égale 2 300 milliards ne sont possibles (soutenables) qu'en raison de la garantie de la BCE et de sa crédibilité mondiale.

Avec le plan de relance, cette souveraineté monétaire européenne est endossée politiquement. La massivité de la crise sanitaire a relativisé un peu plus l'efficacité de l'échelle unique de l'Etat national au profit des capacités d'action de l'échelon européen. Depuis près de 70 ans, les Européens ont sous la main une sorte d'appareil d'Etat fédéral, assez baroque dans sa construction. Durant la crise des dettes souveraines de la zone euro (2010 - 2015), une majorité d'Etats membres ne voyaient pas l'intérêt de bons du trésor européens ; ni leur utilité. Ils s'en méfiaient.

La pandémie du Sars-Cov 2 ébranle en profondeur ce type de corporatisme : partout en Europe les citoyens ont constaté les défaillances ou les faiblesses relatives des appareils d'Etat. Dans cette situation, il est apparu que là où elle avait des compétences, l'UE en tant que telle jouait un rôle protecteur et proactif déterminant : les financements publics. Les Européens ont bénéficié de l'agilité insoupçonnée de la BCE, du MES, de la BEI, et même du budget géré par la Commission - tout cela avec la volonté ou l'accord des dirigeants nationaux. Cet attelage a mobilisé des sommes colossales pour protéger les sociétés et les économies européennes. L'émission d'une dette publique européenne s'impose donc dorénavant d'elle-même. Au point où en est, il n'y a plus de blocage idéologique. C'est pourquoi le plan de relance est un jalon déterminant dans la construction de l'Europe.

Cette observation s'inscrit dans l'histoire longue de l'Etat en Europe. Cette histoire est souvent réduite à celle des Etats-nations européens depuis la Révolution française. Or, l'histoire de l'Etat en Europe s'étend sur plus de dix siècles. Elle inclut de nombreuses formes prises par l'Etat ainsi qu'une pluralité d'Etats dont chacun possède sa propre singularité, aussi spécifiques et différents que, par exemple, le Saint-Empire romain germanique, la République de Venise, le Royaume polono-lituanien, le Portugal ou les Provinces-Unies [Kahn, 2014].

L'UE, qui échappe à la classification traditionnelle des systèmes politiques comme des entités territoriales étatiques, se distingue par sa singularité. A partir de cultures étatiques héritées d'une histoire longue et d'une géographie politique morcelée, les Européens contemporains inventent la mutualisation de la souveraineté. Ils vont jusqu'à faire tenir ensemble différentes échelles de souveraineté à partir de traditions très différentes [Marti, 2015 ; Kahn et Richard, 2020].

D'ailleurs, les débats qui se tiennent sur ce plan lors des ratifications parlementaires ne sont ainsi pas limités aux discussions entre chefs de gouvernements au Conseil européen. Les 27 Parlements nationaux sont eux-mêmes en réseau avec le Parlement européen et les parlements d'Etats locaux à l'image des communautés belges ou espagnoles et des länder allemands. Cette mutualisation des capacités et des souverainetés budgétaires au sein d'une entité européenne est donc démocratique : à rebours des empires et des conquêtes royales puis nationales des siècles précédents, elle est délibérée, volontaire et négociée. Les Européens ne forment pas une nation mais une société. Ils construisent depuis quelques décennies à peine un Etat inédit - du moins une étaticité - qui correspond à leur société pluraliste.

A cette aune, les débats de quatre jours et quatre nuits du Conseil européen de juillet 2020 qui ont débouché sur l'adoption du plan de relance sont la manifestation que les gouvernements nationaux sont devenus, avec le Parlement européen qui représente la société européenne, des acteurs d'une démocratie délibérative avec sa majorité, son opposition (les pays dits frugaux) et ses compromis. L'adoption de ce plan de relance autorise les Européens à sortir du débat idéologique hors-sol consistant à savoir si l'existence de l'UE est pertinente ou non ; elle invite à entrer dans le débat citoyen qui se confronte au réel sur la question : sommes-nous satisfaits des choix politiques et des politiques publiques effectués par le "gouvernement" européen ? Ce "gouvernement" est composé du Parlement élu au suffrage universel direct ; de la chambre des Etats nationaux, le "Conseil" - Conseil européen (des chefs d'Etats et de gouvernements) et Conseil (des ministres) de l'Union européenne ; de la Commission européenne ; de la Banque centrale européenne. Il décide du montant de dette à émettre, pour financer quel budget commun et quelles politiques partagées, et des modalités de son remboursement mutualisé.

750 milliards d'euros peuvent paraître une somme "modeste" comparés aux sommes engagées par les Etats membres, aux rachats 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 forte, l'euro, qui est devenue la deuxième réserve de change internationale dans le monde. Des bons du trésor européens sont donc considérés par les investisseurs et les créanciers de tous types comme d'une fiabilité maximale. De fait, le 15 juin 2021, lors de l'émission de la première tranche de l'emprunt du plan de relance par la Commission européenne, l'UE s'est endettée à un taux de 0,086% ! Ursula von der Leyen a qualifié ce jour de "véritablement historique". C'est le cas.

Ce qualificatif est d'autant plus acceptable que ce plan de relance pour l'Europe<sup>5</sup> a été précédé, dès le mois de mars 2020, par la mobilisation, non seulement de la BCE, mais aussi

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_fr](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fr) (*recovery plan* en anglais)

du MES et de la BEI (banque européenne d'investissement), ainsi que de différents instruments communautaires financés par le budget ordinaire de l'UE, comme RescUE (catastrophes naturelles) et Sure (chômage partiel) notamment. 550 milliards ont ainsi été mobilisés sur tout le territoire de l'UE pour lutter contre les conséquences de la crise sanitaire.

Une autre décision de rupture participe de l'édification de cette souveraineté monétaire européenne. En avril 2020, les Etats membres ont été encouragés par la Commission européenne à suspendre les critères de Maastricht. Ceci fut décidé à l'unanimité des Vingt-Sept. La controverse qui opposait les Européens entre eux depuis trente ans a été tranchée en trois mois au printemps 2020. Soit au niveau des Etats, soit au niveau des familles politiques, on se disputait sur le fait de se débarrasser ou de consolider les critères de Maastricht, sur le fait de savoir ou non s'il fallait un budget fédéral commun et sur le fait de financer ou non un tel budget par l'émission d'une dette commune. Au-delà du plan de relance, il est probable qu'on ne reviendra pas au statu quo ante. L'époque, les raisons, les motifs pour lesquels les critères de Maastricht de l'euro et de l'union économique et monétaire ont été établis, dans les années 88-92, ont tellement changé qu'on devrait partir sur d'autres bases que celles de l'ordolibéralisme qui prévalaient depuis le traité de 1991.

## La vaccination devient une affaire européenne

Le changement était dans l'air du temps. Les orientations du programme d'investissement de la nouvelle Commission évoquaient déjà une révision des critères de Maastricht, l'idée d'une politique industrielle européenne, un programme de politique économique et de développement territorial favorisant la lutte contre le changement climatique et les pollutions, l'idée, enfin, d'une politique mondiale de l'UE fondée sur la définition d'un intérêt européen souverain d'une part et du concours à des intérêts communs à l'humanité d'autre part (signalée par la formule "commission géopolitique"). La lutte contre la pandémie de Covid-19 s'articule donc avec le programme proposé en 2019 par Ursula von der Leyen tout en créant de nouvelles priorités politiques.

La pénurie de masques et de matériel médical (comme les respirateurs) ont accentué les contours de la stratégie géopolitique : aux instrument des politiques de concurrence, commerciale, diplomatique, et des industries du spatial et de la défense, la Commission propose d'adjoindre ceux de la politique industrielle en général et de la recherche-développement. Notamment soutenue par la France et l'Allemagne, cette extension de la stratégie géopolitique mobilise plus particulièrement le commissaire au marché intérieur Thierry Breton. Ce dernier a été chargé par Ursula von der Leyen de prendre en main une politique vaccinale anti covid-19 européenne fondée sur la production massive de vaccins sur le territoire de l'UE. Après l'échec des laboratoires pharmaceutiques basés dans l'UE à

trouver un vaccin contre le Covid-19, ce fut en soi une innovation politique pour faire face au défi de la pandémie.

Au total, en même temps qu'ils ne parvenaient pas à endiguer la pandémie, les Européens ont fait preuve printemps 2020 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. A l'automne 2020 et durant l'hiver 2020-21, l'Europe a continué d'inventer des solutions mutualisées dans la crise. Les Etats-membres avaient toujours tenu à ne pas européeniser leurs politiques de santé publique. Cette fois, dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2020, la présidente de la commission a pu proposer aux Etats-membres de bâtir une « Union européenne de la santé ». Tout au long des mois qui ont suivi, la Commission a mis en place une politique publique commune d'accès de tous les pays de l'UE aux vaccins anti-Covid-19 [Bücher et Colasanti, 2021].

Déjà en mars 2020 le dispositif de réponse aux catastrophes naturelles RescUE était utilisé face aux conséquences sanitaires de la pandémie ; la plupart des Etats-membres acceptaient que la Commission organise des achats groupés de matériel médical ; et certains des financements du printemps se portaient vers le soutien à la recherche sur les vaccins [Blanc, 2020]. C'est en 2016 que l'UE s'est accordée sur la possibilité de faire acheter de façon groupée des vaccins par la Commission. En 2020, la Commission a donc pré-acheté des vaccins à venir en nombre gigantesque à six laboratoires pharmaceutiques dont les recherches pas encore abouties étaient prometteuses. Ainsi l'UE a-t-elle très significativement financé ces recherches tout en escomptant en bénéficier au plus vite pour vacciner sa population durement éprouvée.

Tandis que les mesures colossales de soutien à l'économie, aux entreprises et aux salariés étaient maintenues, tandis que l'adoption définitive et dans le détail du plan de relance était en cours, quatre des six laboratoires pharmaceutiques annonçaient avoir mis au point un vaccin : deux, AstraZeneca et Janssen, selon la méthode scientifique classique et éprouvée depuis des décennies ; et deux, Pfizer/BioNTech et Moderna, qui utilisaient la découverte scientifique majeure et récente de l'ARN messenger. Ils furent soumis aux autorisations de l'agence européenne du médicament (EMA) et des agences nationales du médicament.

C'est fin décembre 2020 et en janvier 2021 que l'EMA a donné ses autorisations de mise sur le marché et d'utilisation pour les vaccins Pfizer/BioNTech, Moderna et AstraZeneca que ses homologues britannique, américaine et israélienne avaient autorisés plusieurs semaines avant. Puis, durant une bonne douzaine de semaines, les livraisons des vaccins se firent selon un rythme bien plus lent et des quantités bien moins élevées que prévu lors des pré-commandes de l'été 2020. Le Royaume-Uni, les Etats-Unis et Israël ne furent pas confrontés à ces retards et à ces problèmes de logistique et d'acheminement. Au début du mois de juillet 2021, ces difficultés initiales avaient été dépassées : 53,6 % des habitants de l'UE et 67,6 %

des plus de dix-huit ans avaient reçu au moins une première dose de vaccin<sup>6</sup>. Cette montée de la vaccination, couplée aux mesures de restrictions sanitaires et de confinements modulés ayant fait chuter nettement la courbe des contaminations, des hospitalisations et des décès, tous les pays de l'UE se sont progressivement déconfinés et rouverts au tourisme. Toutefois, la proportion d'habitants entièrement vaccinée (il faut deux doses) est encore loin du pourcentage permettant d'assurer l'immunité collective d'autant que la pandémie, relancée par la circulation du variant delta, n'était pas éteinte à l'été 2021. D'autre part, il y a d'importantes disparités territoriales. En Belgique, en Irlande, en Hollande, en Suède, le pourcentage d'habitants ayant reçu au moins une dose est très supérieur (plus de 80%) à ce qu'il était en juillet 2021 en Bulgarie, en Croatie, en Lettonie, Roumanie, en Slovaquie ou en Roumanie (moins de 50%). Les campagnes de vaccination nationales étaient toujours en cours au cours l'été, adossées à la montée en charge des capacités de production de vaccins en Europe et sur le stock considérable constitué par la Commission pour l'UE dans lequel piochent la plupart des Vingt-Sept Etats-membres selon une clé de répartition décidée en commun.

## La cristallisation d'un espace politique européen

Ce faisant, il y a la cristallisation d'un débat européen avec plusieurs plans de frottement ; certains sont internationaux (entre Etats membres), mais beaucoup sont transnationaux (entre groupes sociaux à l'échelle du territoire de l'UE), tandis que se dessine une demande d'Europe.

### La position de l'Allemagne témoigne d'une Europe consciente d'elle-même

Dans cette dynamique, Angela Merkel et la société allemande jouent un rôle notable et inattendu. Au sein du débat public européen, leur changement de côté est à la fois significatif et moteur. Au milieu du mois d'avril 2020, l'Allemagne a en effet quitté la coalition des frugaux dont elle était, sinon le chef de file, en tous cas le porte étendard depuis la naissance de l'euro. Comme beaucoup en Europe, de larges secteurs de l'opinion publique allemande ont été très choqués par la tragédie macabre qui a frappé Bergame, Milan et la Lombardie de février à mai 2020. Les propos du premier ministre italien Giuseppe Conte fin mars dans *Die Zeit* étaient en phase avec le ressenti ambiant : « Si nous sommes une Union, le temps est venu de le prouver ». Durant cette première vague de la pandémie en Europe, l'Allemagne souffre également mais le bilan du Covid-19 y est moins lourd que celui de l'Italie. Ce différentiel ne peut s'expliquer par des politiques économiques et budgétaires qui seraient plus rigoureuses dans un cas, et moins dans l'autre ; ni par un système productif plus ou moins compétitif - la Lombardie est tout autant que la Rhénanie le poumon industriel de l'Europe. Par ailleurs, les années de bras de fer entre tous les frugaux d'Europe alors majoritaires et les pays très endettés à la signature affaiblie durant la crise des dettes

---

<sup>6</sup> Toute l'Europe.fr <https://www.touteleurope.eu/societe/vaccination-contre-le-covid-19-en-europe-ou-en-est-on/>



souveraines (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne, Italie) a laissé des traces. Bien qu'ayant infléchi la ligne de son propre ministre des finances Wolfgang Schäuble et de ses homologues des pays frugaux – en 2015, la Finlande et la Hollande ne faisaient pas mystère de leur souhait d'expulser la Grèce la zone euro -, Angela Merkel aura personnifié durant ses seize années à la chancellerie fédérale (2005-2021) l'ordolibéralisme de type européen mis en place par le traité de Maastricht.

Etre solidaire des Européens le plus durement frappés par la pandémie a toutefois paru à la chancelière tout aussi logique que d'avoir aidé avec rigueur et contrepartie ceux des Européens qui étaient le plus fragilisés par la crise des dettes souveraines en raison de leur laxisme budgétaire passé. Il n'a pas échappé à Angela Merkel que, dans le bref intervalle qui sépare les deux crises, la situation de l'UE, et donc de l'Allemagne, est devenue moins évidente : le Brexit est un rétrécissement ; sous le populaire Trump (2016-2020), les Etats-Unis n'étaient plus les alliés des Européens ; le patronat allemand a alerté son gouvernement sur une Chine devenue un rival sans vergogne plus qu'un partenaire économique interdépendant ; le tribunal fédéral allemand de Karlsruhe défiait la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la BCE en menaçant de déclarer inconstitutionnel le rachat des dettes souveraines sur le marché secondaire, essentiel à la lutte de tous les Etats membres y compris l'Allemagne contre la crise sanitaire.

Lors de la conférence de presse de « l'initiative franco-allemande pour une relance européenne face à la crise du coronavirus » du 18 mai 2020 la chancelière expliquait : « (Avec le président Macron) nous avons parlé aujourd'hui de la manière dont la France et l'Allemagne peuvent jouer un rôle pour surmonter la crise de la pandémie, qui, nous en sommes d'accord, est la crise la plus grave à laquelle l'Union européenne ait jamais été confrontée. Une crise de ce type exige les bonnes réponses. La coopération et l'amitié franco-allemande nous enjoignent d'envoyer ce message, en ayant conscience que nous sommes 27. Mais je suis convaincue que si l'Allemagne et la France prennent l'initiative, cela nous aidera à trouver un consensus en Europe et à soutenir le processus de recherche d'un consensus. Nous devons agir. Nous devons agir au niveau européen pour que nous sortions solides et plus forts de cette crise. »<sup>7</sup>

La force d'entraînement des Allemands et des Français est indéniable. Pour autant, même en cas d'accord parfait le couple (ou tandem) ne peut se transformer en directoire. L'esprit comme la lettre du système politique européen n'y invitent pas et ne le permettent pas. La rédaction dans le détail du plan de relance comme son adoption l'ont rappelé : l'accord des cinq frugaux rétifs est passé par des concessions à leur conception de la solidarité entre

---

<sup>7</sup> Le titre en français joue sur la polysémie du mot « relance ». En allemand et en anglais, seul le registre économique est mobilisé : *wirtschaftlichen Erholung Europas* et *economic recovery in Europe*. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus>

Européens. La répartition entre prêts et dons dans le plan de relance européen a été revue en augmentant la part des premiers.

## Relancer l'économie par la transition énergétique : un débat européen

Le cahier des charges de *Next generation EU* porte la marque de la Commission européenne désignée en 2019. En effet, pour bénéficier de ce plan, les Etats membres ont accepté de relancer leurs économies par des investissements dans la transition vers une économie décarbonée et dans l'économie numérique. Depuis le début de son mandat, cette Commission présidée par Ursula von der Leyen a mis le cap sur ce programme, dont la mise en œuvre, sous la houlette du vice-président Frans Timmermans, est en permanence négociée avec le Conseil de l'UE et le Conseil européen d'une part, et le Parlement d'autre part. Priorité est donnée à la lutte contre le changement climatique et à la transition énergétique. L'objectif est de rendre l'UE neutre en carbone d'ici à 2050. Pour y parvenir, l'UE se fixe pour objectif d'avoir diminué ses émissions de gaz à effet de serre de 55% en 2030 par rapport à 1990. Cette priorité est appelée « pacte vert » (ou « *green deal* »).

La rédaction puis l'adoption en décembre 2020 du budget ordinaire pluriannuel (CFP 2021-2027) déclinant cette priorité a mobilisé une part importante du travail de la Commission depuis 2019. En effet, des Etats qui consomment encore beaucoup de charbon dans leur mix énergétique, comme la Pologne ou comme l'Allemagne, souhaitent être accompagnés – voire dans le cas de la Pologne, bénéficier de dérogations.

Dans un second temps, la Commission européenne a proposé le 14 juillet 2021 un ambitieux programme de 12 mesures volontaristes pour décliner le pacte vert, dont une taxe carbone aux importations, l'extension du marché du carbone aux secteurs du transport et du chauffage et l'exclusion des moteurs thermiques du marché des véhicules routiers en 2035. Piloté par Ursula von der Leyen et Frans Timmermans, ce paquet législatif fait l'objet de débats vigoureux et de négociation politiques très serrées avec les familles politiques au sein du parlement et surtout avec les Etats membres qui, au sein du conseil de l'UE et du Conseil européen, relaient les inquiétudes et les intérêts particuliers de nombreux acteurs nationaux. Le temps d'aboutir à des compromis législatifs, ces mesures devraient entrer en vigueur au premier semestre 2023. Il ressort de cette situation que l'Europe est à la pointe du développement durable.

Réussir cette transition est également important pour la situation des Européens dans le monde. Depuis dix ans, l'UE est l'entité territoriale qui parvient le plus à réduire ses émissions de gaz à effets de serre par rapport au niveau de 1990. Les Européens avaient été les fers de lance de la lutte contre le réchauffement du climat en raison des activités humaines lorsqu'ils ont pris avec succès l'initiative du protocole de Kyoto en 1997. Depuis la conférence de Copenhague (2009), et en dépit des accords de Paris de la COP 21 (2015), cette dynamique a été contrariée, pour ne pas dire contrariée, par le souverainisme de la

Chine, des USA et du Brésil qui, acteurs majeurs des énergies fossiles comme de la déforestation, refusent de s'engager sur des objectifs contraignants de réduction de gaz à effet de serre et de lutte contre l'érosion de la biodiversité.

Conditionner l'accès au plan de relance au respect de l'Etat de droit : un débat européen

En adoptant le détail et le mécanisme de mise en oeuvre du plan de relance ainsi que la version définitive du budget pluriannuel 2021-2027, le Conseil européen du 11 décembre 2020 a conditionné l'attribution des fonds européens au respect de l'Etat de droit. Les cinq Etats frugaux ont été particulièrement en pointe sur cette exigence portée par une majorité au parlement européen. Les gouvernements hongrois et polonais ayant en mars 2021 demandé à la CJUE de se prononcer sur la légalité de ce mécanisme, son entrée en vigueur est suspendue au jugement de la Cour, attendu à l'automne 2022.

Sur ce registre l'euro de football de juin - juillet 2021 a révélé la cristallisation d'une société européenne et d'une arène politique à l'échelle de l'UE : l'UEFA (l'instance professionnelle organisatrice) a voulu interdire dans les stades du tournoi la contestation d'une nouvelle loi hongroise qui assimile la pédophilie à l'homosexualité et qui prétend cacher aux mineurs l'existence des orientations sexuelles LGBT au profit d'une norme unique. Cette interdiction a suscité dans toute l'Europe un tollé et un débat jusque et y compris au Conseil européen des chefs d'Etats et de gouvernement des Vingt-Sept fin juin 2021. Viktor Orban s'est fait copieusement admonesté par un grand nombre de ses homologues, prêt à se battre politiquement pour que l'UE soit une terre de libertés et de pluralisme pour tous les Européens sans exception. Ursula von der Leyen a qualifié cette loi de "honte". Une majorité de parlementaires européens et un nombre croissant de gouvernements nationaux ont demandé à la Commission de ne pas valider le plan de relance hongrois et donc de retarder, voire de suspendre, le versement de la quote part hongroise du plan de relance *Next generation EU* tant que le législateur n'annulerait pas cette loi. Le 15 juillet, la Commission a mis en demeure la Hongrie d'abroger cette loi, conditionnant à cette abrogation le versement des fonds prévus dans le plan de relance. Une démarche analogue est menée vis-à-vis du gouvernement polonais : le tribunal constitutionnel polonais réfute en effet un arrêt de la CJUE sur l'indépendance de la magistrature polonaise qui a été très affaiblie par le gouvernement polonais [Laithier, 2019] .

L'issue de ce bras de fer politique est incertaine. Pour l'instant le gouvernement hongrois sait pouvoir compter sur le soutien de neuf gouvernements dont celui de Pologne ; et, tant que la CJUE ne s'est pas prononcée sur la légalité de la conditionnalité, la mise en demeure peut ne pas être suivi d'effet puisque cette conditionnalité repose sur des bases juridiques incertaines qu'aucune jurisprudence ne fonde (encore). En revanche, si la Cour suprême polonaise persistait, avec le soutien du gouvernement, dans son refus de se conformer à l'arrêt de la

CJUE sur l'indépendance de la magistrature polonaise, la Pologne serait au regard du droit européen en rupture avec l'Etat de droit ainsi qu'avec les traités européens qu'elle s'est engagée à respecter en tant que membre de l'UE.

Cette confrontation révèle que l'Europe instituée<sup>8</sup> est une société pluraliste. Elle est tissée par des débats et des oppositions sur les préférences collectives, entre représentations, groupes et intérêts variés qui s'affrontent ou se confrontent sur la vision de l'intérêt général et des politiques publiques. Pour certains, les effets de ce nouveau mécanisme d'endettement européen sont trop modestes ; pour d'autres ils sont trop importants. Ces débats et ces controverses signalent que la bifurcation budgétaire et politique dont le plan de relance est la figure de proue a été agie dans un processus délibératif avec ses promoteurs, ses opposants, ses compromis, ses heureux et ses furieux - comme toute réforme importante dans tout pays démocratique.

## Relance de l'UE et aversion européenne pour le risque

En résumé, la panoplie de politiques publiques déployée en réponse à la crise sanitaire, économique et sociale du coronavirus est considérable : la BCE et des différentes institutions financières de l'UE (MES, BEI...) ont apporté dès le mois de mars 2020 un soutien colossal à la mobilisation des dépenses publiques des Etats-membres ; dans le même temps, le gouvernement européen a utilisé le budget ordinaire de l'UE pour financer les mesures de chômage partiel, de soutien aux Pme et aux territoires et de financement de la recherche biomédicale. 550 milliards d'euros ont ainsi été directement mobilisés par l'UE pour lutter contre les conséquences de la pandémie sur son territoire à partir du mois de mars 2020. Les critères de Maastricht ont été suspendus à l'unanimité au sein de l'Union économique et monétaire. Puis, à partir de fin avril, les différents acteurs politiques européens inventent collectivement un budget extraordinaire de 750 milliards d'euros abondé par des bons du trésor européens inédits pour financer sans conditions le relèvement des économies nationales : c'est le "plan de relance pour faire face aux conséquences économiques de la crise du Covid-19" dénommé *Next generation EU* ; ces financements sont fléchés vers certaines priorités de politique économique (transition énergétique, numérique) ; adopté en décembre 2020, il est ratifié par les parlements nationaux tout au long du premier semestre 2021 pour une mise en oeuvre à partir du mois d'août. Cette dynamique a fait aboutir le projet très débattu porté par une majorité de députés européens de conditionner les versements des financements européens au respect de l'Etat de droit par les gouvernements des Etats membres. Mi-juillet 2021, la Commission s'en est servie comme d'un levier pour proposer 12 mesures pour atteindre de façon très volontaire les objectifs du Pacte vert européen. Dans l'intervalle, les Européens ont mutualisé sinon leurs politiques de santé du moins leur politique vaccinale.

---

<sup>8</sup> selon l'expression de Michel Foucher

Le plan de relance et la lutte contre la pandémie marquent donc un approfondissement de l'intégration européenne et de la mutualisation des territoires nationaux et des politiques publiques. On peut estimer que c'est ou non une bonne stratégie, mais il est clair que c'est une avancée considérable de l'Europe comme construction politique intégrée.

Ce plan de relance de l'économie adopté en juillet 2021 est en fait la figure de proue d'une relance de la construction européenne<sup>9</sup>. Cette relance cristallise une étaticité européenne. Cette étaticité européenne est rendue possible par la formation d'une société européenne ; les débats politiques qui la constituent, sur les valeurs dont se réclamer ou sur les choix de politiques publiques à mettre en oeuvre, n'épousent pas les frontières des Etats-membres de l'UE et n'opposent pas des pays entre eux. Il y a ainsi une vie politique à l'échelle 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 [Fondation Robert Schuman, 2019. Eurobaromètre, 2018]. Au passage, cette séquence confirme que le Brexit, dont les modalités ont été réglées en 2020, est un cas particulier.

C'est peut-être une coïncidence, mais il n'est pas indifférent que cette relance survienne alors que les élections européennes de 2019, marquée par la poussée de la participation, des Verts et des libéraux de Renew Europe, l'un et l'autre très favorables à l'approfondissement de l'UE et désormais indispensables aux majorités lors des votes, ont rendu forts les signaux faibles sur la demande sociale d'Europe dans l'opinion publique. Le fait que, pour la première fois de l'histoire de la construction européenne, l'autorité qui l'incarne soit une femme présidente de la Commission tandis que la BCE est également présidée par une femme est un autre signal fort de cette modernité et de ce dynamisme européens retrouvés.

### La lutte anti Covid révèle l'aversion au risque des Européens

Dans le même temps, la politique vaccinale a été un révélateur des forces et des faiblesses de l'UE. Le fait de procéder à des achats groupés de vaccins a été une très bonne initiative. Elle a permis aux Européens d'avoir une taille critique comme client de grandes entreprises de taille mondiale. Avec les achats groupés de masques et de matériel qui avaient eu lieu en urgence à partir de mars 2020, ce fut une avancée significative dans les politiques publiques de santé.

S'il n'y avait pas eu cette stratégie d'achats groupés de vaccins, les Etats membres de l'Union européenne auraient passé leurs commandes en ordre dispersé et se seraient concurrencés

---

<sup>9</sup> à l'instar de celles de Messine (1955) et de Fontainebleau (1984). KAHN S., « Les crises dans l'histoire de la construction européenne : comparer pour comprendre », dans Bassani V. et Burgogne-Larsen L. *dir.*, *L'Europe à l'épreuve des crises*, Paris, Institut en droit international et européen de la Sorbonne, collection *Conférences de l'Iredies*, n°1, 2019, p.7-18, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02144573/document>

entre eux. Certains pays auraient acheté énormément, y compris avec des achats de précaution, tandis que d'autres se seraient trouvés démunis.

En revanche, la négociation avec les laboratoires pharmaceutiques a pris plus de temps que celle menée par trois gouvernements d'autres pays industrialisés, l'américain, le britannique et l'israélien, parce que la Commission européenne a cherché à obtenir les prix les plus bas possibles. Vu l'urgence sanitaire, ce ne fut sans doute pas pertinent.

Mais Bruxelles a voulu négocier les prix au plus juste parce qu'elle savait qu'une partie de l'opinion européenne se méfiait des bénéfices énormes que certaines entreprises pharmaceutiques allaient peut-être réaliser avec la vaccination contre l'épidémie.

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. Cette façon de procéder reflète la sensibilité particulière, plus élevée en Europe qu'ailleurs, à ce qu'on appelle le principe de précaution.

Sur ce point, on ne peut pas se contenter de pointer la Commission européenne (que ce soit le collège des Commissaires ou son administration). Cette décision prise par la Commission et les gouvernements européens tous ensemble reflète 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 ou aux Etats-Unis. Démographiquement vieillissante, l'Europe est devenue une société et une entité territoriale plus prudentes que d'autres. Cette prudence s'est aussi retrouvée dans le rythme de la vaccination initialement plus lent. Une fois réglés les problèmes de livraison des vaccins, de logistique d'acheminement et d'organisation de l'administration des doses, les Européens ont certes rattrapé le retard pris dans les campagnes vaccinales. Pour autant, à l'été 2021, les débats sur l'innocuité de cette vaccination comme sur les raisons de s'y soustraire au nom d'une certaine conception des libertés fondamentales continuent de ralentir relativement la politique publique de vaccination. L'atteinte de l'immunité collective en Europe butte sur de l'indifférence ou la réticence d'une minorité significative à se faire vacciner. Ce n'est pas le cas au Royaume-Uni.

Par ailleurs, on a 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 (industriels, secteur bancaire, autorités politiques, consommateurs) avaient obéré leur vision stratégique et prospective ces quinze dernières années [Jaravel et Méjean, 2021]. C'est ainsi qu'en quinze ans, les Européens se sont débarrassés de la production de certains produits de santé de base, comme les masques et le paracétamol. S'agissant de certains biens stratégiques, comme les microprocesseurs, les Européens n'ont également pas veillé, de façon tout à fait assumée, à garantir leur capacité à les produire ou à

en disposer en toutes circonstances. Cette vulnérabilité causée par la dépendance à un tout petit nombre de fournisseurs extérieurs à l'UE pour certains biens bien précis a été masquée par le caractère excédentaire de la balance commerciale dans certaines filières dont ces biens font partie, et par le fait que certaines entreprises européennes figurent parmi les plus importantes du monde dans ces secteurs. Ce schéma caractérise notamment le secteur de l'industrie pharmaceutique.

La crise sanitaire a ainsi 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 messager. En attendant l'arrivée possible de l'allemand Curevac, les deux vaccins à ARN messager autorisés en Europe sont américains (Moderna et Pfizer allié à l'allemand BioNtech).

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 : plus faible qu'au Japon et en Corée, plus faible qu'aux Etats-Unis. L'Union européenne n'est pourtant pas restée inerte face à ce sujet. Elle a créé un programme cadre pour la recherche et l'innovation qui mobilise chaque année 7% du budget de l'UE. Apparemment modestes, ces montants 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, à la main des Etats et des entreprises. Quand on regarde précisément, on se rend compte qu'en France et dans beaucoup de pays de l'UE, les entreprises du secteur privé sous-investissent dans la recherche-développement comparé aux autres pays de l'OCDE. Le cas Sanofi a sorti cette réalité de la pénombre. Quand on a analysé les raisons pour lesquelles l'entreprise pharmaceutique française s'est montrée incapable d'inventer un vaccin en dépit des espoirs et des précommandes, 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.

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. Mais elle révèle aussi que des particularismes qui caractérisent dorénavant les Européens comme société pourraient faire de l'Europe un acteur de moins en moins central et de moins en moins autonome dans le monde.

## Bibliographie

« Gérer le Covid-19, un tour d'Europe » (2020), Fondation Robert Schuman, [en ligne]

[https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/divers/Covid-19\\_Tour\\_Europe.pdf](https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/divers/Covid-19_Tour_Europe.pdf)

« 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 [en ligne]

<https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/actualites/Attentes-citoyens-envers-UE-etude.pdf>

« Les Européens et le budget de l'UE » (2018), Eurobaromètre standard 89, Commission européenne, mars [en ligne]

[http://publications.europa.eu/resource/ellar/9cacfd6b-9b7d-11e8-a408-01aa75ed71a1.0001.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/ellar/9cacfd6b-9b7d-11e8-a408-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1)

BLANC D. (2020), «L'Union européenne face au coronavirus : une réponse globale pour une crise sanitaire globale», *Revue des droits et libertés fondamentales*, n°17. [en ligne] [» L'Union européenne face au coronavirus : une réponse globale pour une crise sanitaire globale](#)

BÜCHER A. et COLASANTI F. (2021), « L'Europe sortira-t-elle renforcée politiquement de la pandémie ? Un premier bilan de la stratégie de vaccination », Terra Nova [en ligne]

<https://tnova.fr/notes/l-europe-sortira-t-elle-renforcee-politiquement-de-la-pandemie-un-premier-bilan-de-la-strategie-de-vaccination>

CREEL J. et SARACENO F. (2020), « Un renouveau du projet européen dans la crise de la Covid-19 ? », dans : Marc LAZAR M. dir., *Le monde d'aujourd'hui. Les sciences sociales au temps de la Covid*. Paris, Presses de Sciences Po, « Hors collection », p. 309-328.

JARAVEL X. et MEJEAN I. (2021), «Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation?», *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n°64 [en ligne]

<https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-note064.pdf>

KAHN S. (2014), « L'État-nation comme mythe territorial de la construction européenne », *L'espace géographique*, vol. 43, n°3, p.240-250



KAHN S. et RICHARD Y. (2020), "Unthought and unrepresentable ? the European territorial paradox", *European Journal of Geography*, vol.11 n°1, p.124-139 ("Impensé et irréprésentable ? Le paradoxe du territoire européen")

LAITHIER L. (2019), « L'Union européenne, une Union de droit ? Analyse de la portée du modèle de l'État de droit lors du récent épisode des réformes judiciaires polonaises », *RDLF*, n°42 [en ligne]

<http://www.revuedlf.com/droit-ue/lunion-europeenne-une-union-de-droit-analyse-de-la-portee-du-modele-de-letat-de-droit-lors-du-recent-episode-des-reformes-judiciaires-polonaises/>

MARTI, G. « Territoire(s) et Union européenne », *Civitas Europa*, vol. 35, no. 2, 2015, pp. 25-39.

MICHEL J.-D. (2020), *Covid : anatomie d'une crise sanitaire*, humenSciences, 2020

Résumé :

Le "plan de relance pour faire face aux conséquences économiques de la crise du Covid-19" décidé en 2020 par l'Union européenne est le dispositif emblématique de toute une panoplie de politiques publiques déployée en réponse à la crise sanitaire, économique et sociale du Covid-19. Il signale un approfondissement de l'intégration européenne et de la mutualisation des territoires nationaux et des politiques publiques. C'est une relance de la construction européenne. Pour autant, les modalités selon lesquelles les européens font face à cette crise au bilan très lourd révèlent que les européens se caractérisent également par une aversion au risque.

The "recovery plan to support the recovery in the aftermath of the Covid-19 crisis" decided by the European Union in 2020 is the emblematic instrument of a whole panoply of public policies deployed in response to the health, economic and social crisis of Covid-19. It indicates a deepening of European integration and the mutualisation of national territories and public policies. It is a relaunch of European construction. However, the ways in which Europeans are facing up to this crisis, which has taken a heavy toll, reveal that Europeans are also characterised by an aversion to risk.

