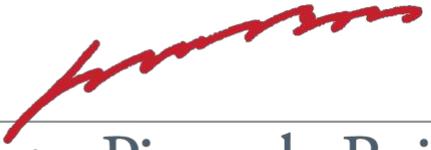




Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°6 | May 2020

La crise du coronavirus et la construction européenne


Fondation Pierre du Bois
pour l'histoire du temps présent

Gilles Grin *

Le présent essai a pour objectif de faire le point sur les conséquences de la crise du coronavirus sur la construction européenne et la place de l'Europe dans le monde. Il est rédigé après environ deux mois de crise aigüe, durant laquelle beaucoup d'Européens (ainsi que de non-Européens) ont été confinés. Les conséquences sont lourdes et multidimensionnelles : sanitaires, économiques, sociales, politiques, environnementales, technologiques, sécuritaires, géopolitiques... Cet essai tente d'offrir une image instantanée de quelques thèmes clés. Beaucoup d'incertitudes demeurent et les évolutions sont rapides. Malgré cela, il est intéressant de penser à l'Europe d'après.

Enjeux sanitaires et économiques

Au début de la crise du coronavirus, beaucoup d'États du monde, en ordre dispersé certes, ont fait primer les considérations sanitaires dans leur réaction. Il convient de ne jamais oublier le fait que ce sont les épidémies, et non les réponses sanitaires qui leur sont associées dans la mesure où elles sont proportionnées, qui ont des effets négatifs sur le fonctionnement de l'économie. Toutefois, la tension avec les impératifs économiques est forte et va s'exacerber plus la crise durera. La situation actuelle est sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. On le sait clairement : les conséquences économiques de la pandémie seront considérables. L'Union européenne (UE) et le monde entreront en récession. On évoque des chutes de produit intérieur brut (PIB) respectives de 7.5% et de 3% en 2020. Certains secteurs économiques comme le tourisme, les transports, la restauration ou les spectacles seront touchés plus durablement. On ignore la profondeur et la durée de cette récession. On souhaiterait un scénario en « V » avec un redressement rapide, on craint par-dessus tout un scénario en « L » de stagnation prolongée et on anticipe plutôt un scénario en « W » caractérisé par des répliques. À côté des mesures de protection de la population et du système sanitaire, les autorités publiques ont fait tout leur possible pour maintenir l'appareil productif en état de marche pour le moment où l'activité reprendra. Un enjeu additionnel majeur sera de soutenir la transition vers une économie plus verte et durable. L'ardoise budgétaire sera très lourde et risque de donner lieu à d'âpres luttes pour savoir comment elle sera répartie. Sans taux d'intérêt réels négatifs, la résorption des dettes ne sera pas automatique. La façon dont le déconfinement sera organisé, ainsi que la bonne application par les populations des gestes barrières jusqu'à la découverte d'un traitement ou d'un vaccin auront naturellement des conséquences sur la facture économique et budgétaire.

Pour les Européens, la situation actuelle a en commun avec la Grande Dépression de 1929 et la crise financière de 2008 le fait que la crise n'est pas d'origine endogène. L'Europe n'est pas seule au monde et elle ne peut pas s'isoler des grands chocs globaux. Vouloir le croire serait faire preuve de naïveté ou serait porteur d'arrière-pensées idéologiques et politiques. Au moment de la Grande Dépression dominait encore largement le dogme du libéralisme économique ancien où l'État ne devait pas assumer de fonction macroéconomique stabilisatrice. Les leçons économiques de cet ancien mode de pensée et d'action encore appliqué au début des années 1930 ont été tirées plus ou moins rapidement par les États au cours de la décennie (Royaume-Uni dès 1931, États-Unis et Allemagne dès 1933, France dès 1936). Dans la gestion de la crise de 2008 comme dans celle du Covid-19, il est assumé que la réaction publique doit être forte. Ceci est positif en terme de stabilisation économique, mais au prix d'un gonflement des dettes publiques. Malgré cela, nombre d'États européens, après être venus au secours de leur système bancaire et financier et avoir connu une crise des dettes souveraines, ont dû appliquer une politique d'austérité qui a laissé des traces durables durant la dernière



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°6 | May 2020

décennie. Le problème est que plusieurs États européens sont entrés dans la crise actuelle avec des finances publiques en mauvais état et des marges de manœuvre amoindries.

Droits et libertés

Cette crise sanitaire globale, sans précédent depuis un siècle, pose la question de l'articulation entre les droits des individus et la protection du groupe humain. On peut douter du fait qu'il existe une façon universelle de trancher cette question. Il apparaît que les Européens (et encore plus les Américains) mettent en temps normal un poids particulier sur l'individu et que la crise du Covid-19 a fait évoluer cette pondération. La grande question sera de savoir si, une fois la crise passée, on en reviendra à la situation d'avant. Les leçons tirées de la lutte contre le terrorisme depuis environ deux décennies combinées aux potentialités qu'offrent les nouvelles technologies tendraient à montrer que cela pourrait ne pas être le cas. Certaines libertés individuelles seront remises en question. Les grandes crises globales semblent réaffirmer le pouvoir régalien des États. Ces crises étant globales, la coopération internationale est plus nécessaire que jamais.

Faire un mauvais procès à la démocratie serait infondé. La capacité à décider des meilleures mesures sanitaires et à les faire accepter par les populations n'est pas liée au système politique. C'est l'esprit civique des citoyens et la capacité des autorités à faire respecter leurs décisions qui comptent le plus. On peut noter que, durant la gestion d'une crise sanitaire de grande ampleur, les systèmes démocratiques peuvent aussi faire preuve de la souplesse nécessaire dans le sens où les autorités exécutives prennent la préséance sur les parlements. Cela est compréhensible à court terme, mais il est important que les parlements reprennent leur place dès que possible. Il n'est pas non plus acceptable que des dirigeants en Europe utilisent la crise sanitaire comme prétexte à un agenda politique autoritaire et s'octroient des pouvoirs qui ne soient pas strictement limités dans le temps (voir le cas de la Hongrie).

L'Union européenne à l'épreuve de la crise

Les États européens, agissant en ordre dispersé, se sont affirmés dans la gestion initiale de la pandémie. La politique sanitaire est en effet très largement de leur ressort. Au niveau européen, elle n'est qu'une compétence d'appui, autrement dit une compétence du « troisième cercle », ni exclusive (premier cercle), ni même partagée (deuxième cercle). Les institutions communes de l'Union européenne ne possèdent pas le pouvoir de se saisir de nouvelles compétences dans une situation d'urgence. La mise entre parenthèses de la liberté pour les personnes de circuler au sein de l'espace Schengen, ou celle des règles budgétaires et des règles encadrant les aides d'État s'appliquant aux États membres s'est faite d'une façon légale. La fiction juridique est demeurée sauve. Mais le marché intérieur a été « abîmé » par la crise, pour reprendre l'expression du président du Conseil européen Charles Michel, et le prix politique pour l'UE d'actions unilatérales et désordonnées, voire égoïstes, de la part de ses membres est toujours élevé. La réaction de la Banque centrale européenne face à la crise, caractérisée par un assouplissement de la politique monétaire de la zone euro, montre la force que peut exercer une institution dotée de pouvoirs véritablement supranationaux.

L'élément le plus emblématique d'un certain retour de l'Europe sur la scène au mois d'avril est l'accord de l'Eurogroupe obtenu dans la douleur, confirmé par le Conseil européen, sur un paquet d'aides de 540 milliards d'euros venant s'ajouter de façon subsidiaire aux différentes mesures nationales. Ce paquet est constitué de trois volets : des prêts aux États, jusqu'à concurrence de 2% de leur produit intérieur brut, par l'intermédiaire du Mécanisme européen de stabilité, sans conditionnalité politique ; un fonds de garantie en faveur des entreprises géré par la Banque européenne d'investissement ; un programme de la Commission européenne pour soutenir les plans nationaux de chômage temporaire. Le principe d'un fonds de relance, une fois passée l'urgence de la crise sanitaire, a aussi été prévu, mais son financement ainsi que ses aspects juridiques et pratiques doivent encore être négociés. La mutualisation d'une partie de la dette future pour soutenir la relance, autrement dit la question de la création ou non des « corona bonds », est d'une immense sensibilité politique pour certains États membres. Entre la volonté de soutenir la responsabilité individuelle des États et celle de développer plus de solidarités entre eux, deux visions politiques s'affrontent, parfois très durement, et marquent les opinions publiques.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°6 | May 2020

Il faut se rappeler que l'Union européenne vit dans une situation de crise quasi-permanente depuis 15 ans, lorsque les citoyens français et néerlandais avaient tiré un trait de plume sur le projet de traité constitutionnel. Depuis lors, une crise aux multiples facettes s'est déployée : crise financière, économique, sociale, budgétaire et de confiance envers la pérennité de l'euro ; crise de légitimité politique dans de nombreux États membres, avec des effets induits sur les institutions de l'Union ; crise migratoire ; crise du Brexit ; crise du multilatéralisme ; crise du régionalisme ; et maintenant crise sanitaire avant une prochaine nouvelle crise économique, sociale et budgétaire. Cela fait plusieurs années que l'on entend que toute nouvelle crise européenne serait celle de trop. Les tensions qui se sont esquissées au début de la pandémie risquent de renforcer encore, comme en 2010-2015, le fossé « Nord-Sud » au sein de l'UE. L'Italie, grand pays fondateur des Communautés européennes dans les années 1950 et pays historiquement très europhile, est à la confluence de ces crises récentes. Il est très légitime de craindre la « crise de trop » pour la Botte.

Si des fermetures de frontières intra-européennes peuvent se comprendre au vu de l'urgence de la situation sanitaire et de la nécessité de créer de la distance sociale, et si la nouvelle politique d'information plus volontariste de la Commission européenne a été la bienvenue, on peut estimer que le risque pour l'UE de ne pas déployer des mesures de solidarité intra-européenne à la hauteur des enjeux, et qui soient bien perçues comme telles par les peuples, ne devrait jamais être pris à la légère par les dirigeants exécutifs nationaux rassemblés au sein du Conseil européen. C'est un devoir d'humanité pour les pays du Nord de ne pas laisser tomber leurs voisins du Sud. C'est aussi leur intérêt bien pensé de le faire car ils bénéficient énormément des retombées économiques du marché intérieur et de l'union monétaire – sans doute les deux plus grands acquis du processus historique initié en 1950 par la Déclaration Schuman conçue par Jean Monnet. Dans les faits, dans un monde chahuté, les pays de l'Union forment une communauté de destin. Mais la conscience de cette réalité n'est pas suffisamment établie chez les peuples et les dirigeants nationaux. À l'heure actuelle où les pays européens se sont divisés au début de la crise, ont agi sans coordination suffisante et ont semblé manquer de solidarité, à l'heure où il n'existe pas encore une vraie communauté de destin dans l'esprit et le cœur de beaucoup, c'est l'avenir du projet européen qui se trouve placé dans la balance. Malgré les mesures positives prises au mois d'avril 2020 et une conscience plus précoce des enjeux que lors de la crise de 2008, la bataille des cœurs n'est pas encore gagnée pour l'UE.

La construction européenne est le projet de civilisation majeur par essence qui reste à ce continent chargé d'histoire et longtemps rongé par les divisions intestines et les guerres. Les coups de canif répétés contre la solidarité nécessaire entre États membres de l'Union ne sauraient être indéfiniment sans effet. Parfois, il se produit dans l'histoire des ruptures brutales et apparemment soudaines, mais dont les signes précurseurs étaient bel et bien présents pour qui voulait les voir. C'est dans ce sens que l'avertissement solennel lancé à fin mars par l'ancien président de la Commission européenne Jacques Delors devrait être pris très au sérieux. Il y a chez les trois Citoyens d'honneur de l'Europe que sont Jean Monnet, Helmut Kohl et Jacques Delors la double constante d'avoir voulu, à l'intérieur, développer un ordre juridique et institutionnel qui soutienne les valeurs du continent, rende impossible toute nouvelle guerre fratricide et promeuve le bien-être économique d'ensemble, et, à l'extérieur, d'avoir voulu construire une Europe ouverte au monde et qui contribue à le rendre meilleur. Pour l'UE, le succès a été au rendez-vous dès lors que les États membres ont décidé de régler les problèmes en favorisant leur intérêt commun. Cet intérêt commun ne peut pas surgir de nulle part : il faut des institutions légitimes et des règles politiques contraignantes. Cette « méthode communautaire » qui a fait le succès de la construction européenne ne pourrait pas survivre si une majorité d'États européens – ou certains États-clés – optait pour une doctrine nationaliste. Le patriotisme ou amour de la patrie, c'est-à-dire la défense des intérêts d'un peuple en recherchant des solutions globales d'intérêt mutuel, est légitime. La construction européenne ne s'est jamais faite contre ses États membres. Le nationalisme, qui exalte le sentiment national en voulant dégrader et rejeter les autres, est la pire solution une fois passés les effets de manche du court terme. Le nationalisme mine la confiance entre dirigeants et entre peuples, sème les graines de la discorde et programme les conflits du futur.

Enjeux géostratégiques pour l'Europe

On peut considérer que l'une des plus grandes difficultés en matière de conduite des politiques publiques est l'anticipation et la prise en compte du long terme. Le risque est souvent de penser et d'agir à trop court terme. Avec la crise du SRAS et celle de la grippe H1N1, on avait malheureusement des expériences bien réelles en matière de crises sanitaires. Certaines logiques de flux au détriment



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°6 | May 2020

du maintien de stocks stratégiques ont causé du tort. La crise actuelle a révélé aux Européens leurs vulnérabilités dans l'approvisionnement de certains équipements stratégiques, par exemple dans le domaine médical, et leur rappelle l'importance d'une forme d'autosuffisance alimentaire. Des réorganisations dans les chaînes de valeur seront ainsi probables. Il est aussi important pour les Européens de protéger leurs entreprises stratégiques en cette période de perte de valeur qui les expose à des rachats par des entités extérieures. En même temps, on peut penser qu'une crise sanitaire du type de celle que nous vivons ne va pas stopper pour autant le mouvement de globalisation inhérent aux sociétés humaines depuis des siècles. La division internationale du travail peut naturellement connaître des évolutions, mais elle ne devrait pas disparaître pour autant. Historiquement, les États-Unis ont succédé à l'Europe, puis les pays d'Asie ont eux-mêmes succédé aux États-Unis comme « usine du monde ». Les pays d'Asie devraient conserver leur statut global même si certains ajustements se produiront.

La fin de la guerre froide avait donné un temps aux États-Unis l'illusion de la toute-puissance. Tandis que les administrations de George H. W. Bush et de Bill Clinton avaient su raison garder, l'administration de George W. Bush était tombée dans le piège de croire pouvoir remodeler le Proche- et le Moyen-Orient. Les guerres d'Afghanistan et d'Irak ont durablement marqué la politique étrangère américaine – et créé des clivages sans précédent entre pays européens. Les administrations Obama et Trump en ont tiré la leçon dans le sens de vouloir limiter les engagements extérieurs américains, mais d'une façon complètement différente. Pour l'une, le multilatéralisme faisait partie de la solution ; pour l'autre, il est le mal à abattre. Avec l'émergence économique puis politique de nouveaux acteurs, le monde devient plus multipolaire au moment où le multilatéralisme est contesté. Une Europe plus forte serait non seulement une chance pour les Européens eux-mêmes, mais elle renforcerait au demeurant le système multilatéral global.

On peut douter que les États-Unis veuillent s'isoler globalement du monde. Leur politique depuis environ une décennie, suite aux guerres d'Afghanistan et d'Irak et aux conséquences de la crise de 2008, est plutôt celle d'un désengagement sélectif. L'administration Trump a mis en avant une doctrine nationaliste et mercantiliste, d'où l'histoire et les valeurs semblent cruellement absentes. Or l'alliance sécuritaire entre l'Europe et les États-Unis repose historiquement sur des valeurs partagées, des interventions militaires américaines sur le Vieux Continent durant la première partie du XX^e siècle, l'expérience commune de la guerre froide et une institutionnalisation de la coopération par le biais de l'Alliance atlantique. Historiquement, la France a toujours promu une plus grande autonomisation de la défense de l'Europe. Ses partenaires européens n'ont pas suivi et semblent encore hésitants à le faire. Il est à craindre que les coûts programmés de la pandémie aux États-Unis risquent de rendre l'administration actuelle encore plus virulente dans sa volonté d'en faire payer les coûts aux autres, ainsi que de rechercher des boucs-émissaires. L'élection d'une administration démocrate en novembre 2020 ne réglerait pas tous les problèmes d'un coup de baguette magique, mais elle serait de nature à détendre les relations internationales.

On le sait, notre monde connaît un basculement de long terme vers l'Asie. Après l'ère de l'Atlantique vient celle du Pacifique. Les effets géopolitiques de la pandémie de Covid-19 vont-ils affaiblir globalement ce que l'on nomme « l'Occident » et renforcer les puissances d'Asie, dont la Chine au premier chef ? Les tendances d'avant la pandémie seraient ainsi renforcées. Il est tout à fait possible que la crise du coronavirus accélère le remplacement des États-Unis par la Chine comme première puissance économique mondiale. Du côté de l'Occident, les risques apparaissent beaucoup plus élevés pour l'Europe que pour les États-Unis, et pas seulement économiquement. Ces derniers possèdent un État fédéral, certes en évolution permanente, mais avec des institutions politiques abouties et le « test du feu » passé à l'épreuve de la guerre de Sécession au XIX^e siècle. Par exemple, lorsque l'État de Californie a fait faillite il y a plusieurs années, il ne serait venu à l'esprit de personne de proposer l'abandon du dollar. Tout comme il ne fait aucun doute que l'État fédéral empêcherait par tous les moyens une attaque armée contre l'un de ses États fédérés, fût-il le plus lointain. On n'en est pas là en Europe malgré les solidarités de fait nouées depuis sept décennies.

Entrée la première dans la crise sanitaire et pas mal critiquée depuis lors, la Chine devrait en sortir logiquement en premier. L'aide apportée à l'Europe par cette dernière a frappé les esprits au début de la crise. Si elle a pu agir comme aiguillon sur les dirigeants européens pour les pousser à mieux collaborer, cela serait positif. Avant cela, la Commission européenne avait décrit la relation Chine-UE comme un mélange de concurrence et de coopération dans un contexte de rivalité systémique. Au vu des grands enjeux globaux toujours plus pressants comme le climat, le maintien de la biodiversité, la lutte contre le surarmement, l'accès à l'eau et maintenant la santé globale, on voit qu'aucun État, fût-il très puissant, ne peut les gérer seul. À l'échelle européenne, Jean Monnet et les autres pères fondateurs de l'Europe unie avaient bien compris tous les risques inhérents au nationalisme et aux maux dérivés que



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°6 | May 2020

sont le protectionnisme, l'unilatéralisme et la course aux armements. Chacun avec ses valeurs, dans le respect des autres, devrait œuvrer au bien commun. Avant comme après la crise du coronavirus, l'essentiel n'a pas changé : le monde a besoin de plus de coopération et de solidarité bien comprise, ce qui devrait légitimement aussi influencer les relations entre les États-Unis, la Chine et l'UE.

Gilles Grin

* Directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et chargé de cours à l'Université de Lausanne.
Ses propos n'engagent pas ses institutions d'affiliation.