



UNION EUROPEENNE ET CORONAVIRUS

Sans surprise, la pandémie de coronavirus met en évidence les faiblesses de l'Union européenne. Dans cette note nous présentons dans un premier temps les mesures adoptées (I) avant d'aborder l'évaluation de leur impact (II).

1. MESURES D'URGENCE : PRÉSENTATION DES AXES PRINCIPAUX

Le 10 mars 2020, les Chefs d'État et de gouvernement européens ont identifié quatre priorités dans la lutte européenne contre le coronavirus :

- limiter la propagation du virus ;
- assurer la fourniture de matériel médical ;
- promouvoir la recherche ;
- s'attaquer aux conséquences socio-économiques.

La Commission européenne a présenté un paquet de mesures d'urgence le 13 mars 2020.

Pour entrer en vigueur, il doit encore être examiné par les ministres des Finances et de l'Économie des États membres de la Zone euro (Eurogroupe – 16 mars) et de l'ensemble de l'Union (Ecofin – 17 mars). Le Parlement européen se prononcera le 25 mars.

Le Conseil européen, réunissant les chefs d'État et de gouvernement, des 26 et 27 mars, sera en partie consacré à la lutte contre le coronavirus.

Le paquet de mesures proposé par la Commission porte sur les axes politiques suivants¹ :

- **flexibilisation du cadre en matière d'aides d'État**, de façon à permettre aux États membres de prendre des mesures pour aider les citoyens et les entreprises (en particulier les PME) qui sont confrontés à des difficultés économiques en raison de l'épidémie de COVID-19. Selon la Commission, les États membres peuvent concevoir de larges mesures de soutien conformes aux règles en vigueur en matière d'aides d'État :
 - ils peuvent décider de prendre des mesures telles que des subventions salariales, la suspension des paiements de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée ou des cotisations sociales,
 - ils peuvent accorder un soutien financier direct aux consommateurs, par exemple en cas d'annulation de services ou de billets non remboursés par les opérateurs concernés,
 - les règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État permettent aux États membres d'aider les entreprises qui font face à des pénuries de liquidités et ont besoin d'une aide urgente pour leur sauvetage,
 - les États membres peuvent indemniser les entreprises pour les dommages directement causés par des événements extraordinaires (article 107, paragraphe 2, point b du traité sur le fonctionne-

1. Nous reprenons et synthétisons les informations fournies par le site de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_459

ment de l'Union européenne), y compris des mesures dans des secteurs tels que l'aviation et le tourisme. La situation en Italie permet d'activer cette disposition du traité. Pour les autres pays, approche au cas par cas ;

- **flexibilité du cadre budgétaire européen**

: la Commission considère que la pandémie de Covid-19 peut être considérée comme une « *circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné* ». Cela permet de couvrir des dépenses exceptionnelles pour contenir l'épidémie, telles que des dépenses de soins de santé et des mesures de soutien ciblé aux entreprises et aux travailleurs. « *La Commission recommandera d'adapter les efforts budgétaires requis des États membres en cas de croissance négative ou de baisse importante de l'activité* » (sic). Elle se déclare prête à proposer au Conseil de l'Union d'activer la clause dérogatoire générale pour permettre une politique de soutien budgétaire plus générale, laquelle permettrait de suspendre les mécanismes d'austérité budgétaire actionnés par le niveau européen, en cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union ;

- **garantir la solidarité dans le marché unique**

: il s'agit là de garantir la production, le stockage, la disponibilité et l'utilisation rationnelle des équipements de protection médicale et des médicaments dans l'Union européenne, de manière ouverte et transparente, plutôt que de prendre des mesures nationales unilatérales. En conséquence, la Commission :

- fournit aux États membres des orientations sur la manière de mettre en place des mécanismes de contrôle adéquats pour garantir la sécurité de l'approvisionnement,
- met en place une procédure conjointe accélérée de passation de marché pour les équipements de protection médicale et les médicaments ;

- **transports** : pour éviter le scandale « des avions qui volent à vide », exempter temporairement les compagnies aériennes de la règle du « créneau utilisé ou perdu », selon laquelle les transporteurs aériens doivent utiliser au moins 80 % de leurs créneaux aéroportuaires dans une période donnée afin de les conserver pendant la période correspondante de l'année suivante ;

- **recherche** : la Commission européenne annonce avoir mobilisé jusqu'à 140 millions d'euros de fonds publics et privés pour financer des travaux de recherche urgents. Le 16 mars, elle a proposé d'apporter un soutien financier d'un montant pouvant atteindre 80 millions d'euros à CureVac, une société établie à Tübingen (en Allemagne) qui met au point des vaccins très innovants, afin d'intensifier le développement et la production de vaccins contre le coronavirus en Europe² ;

- **mobilisation du budget de l'Union** : il interviendra en complément des initiatives nationales, afin d'apporter aux entreprises un soutien en liquidités :

- un milliard d'euros, provenant du budget de l'UE, sera réaffecté en garantie au Fonds européen d'investissement, « *pour encourager les banques à octroyer des liquidités aux PME et aux petites entreprises de taille intermédiaire* »,
- 8 milliards d'euros « *pour venir en aide à au moins 100 000 PME et petites entreprises de taille intermédiaire européennes.* » ;

- **atténuer l'impact sur l'emploi** :

- promotion des régimes de chômage partiel, des programmes de mise à niveau des compétences et de reconversion professionnelle qui se sont avérés efficaces par le passé,
- accélération de la proposition législative relative à un régime européen de réassu-

2 Pour le détail des financements en direction de la recherche, voir : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_474
[presscorner/detail/fr/ip_20_459](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_459)

rance chômage visant à soutenir les politiques des États membres qui préservent l'emploi et les compétences,

- faciliter le déploiement du Fonds social européen, un fonds destiné à soutenir les travailleurs et les soins de santé.
- mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour soutenir les travailleurs licenciés et les travailleurs indépendants. La Commission précise qu'un montant maximal de 179 millions d'euros est disponible pour 2020 ;
- création d'une « initiative d'investissement en réaction au coronavirus », en utilisant les Fonds structurels non consommés, pour un montant total de financement de 37 milliards d'euros, pour soutenir les systèmes de santé.

La fermeture des frontières à l'entrée de l'Union européenne et de l'espace Schengen ne fait pas partie du paquet de mesures proposées par la Commission européenne. Elle est le fruit d'une décision laborieuse des Chefs d'État et de gouvernement, pour donner une unité de façade alors que de nombreux pays européens avaient déjà individuellement fermé leurs frontières avec leurs voisins européens.

2. DES MESURES D'URGENCE QUI CONFIRMENT LES CARENCES DE L'UNION EUROPÉENNE

Beaucoup d'observateurs ont notés, à juste titre, que l'essentiel des mesures adoptées par l'Union européenne dans sa lutte contre le coronavirus se concentre sur le domaine économique.

Cela s'explique bien entendu par le tropisme économique propre à la construction européenne, bien connu de tous. Mais cela s'explique aussi par la répartition des compétences, notamment en matière de santé comme nous le verrons ci-dessous.

Le primat de l'économique

La Commission entend faire preuve de flexibilité dans le domaine des aides d'État et en

matière budgétaire. Il convient de noter ce registre de l'assouplissement qui indique que l'étau est momentanément desserré le temps que la crise se résolve.

Alors que ce sont ces mêmes mécanismes et leur mise en œuvre aveugle par des politiques d'austérité structurelles qui explique en bonne partie les difficultés à faire face aux urgences sanitaires d'aujourd'hui : les infrastructures de santé ont été affaiblies, voire saccagées pour les pays qui ont été forcés d'appliquer les programmes d'ajustement structurel de la troïka (Grèce, Espagne, Portugal notamment).

En réalité, il faudrait changer le logiciel d'une construction européenne pilotée par la concurrence et le primat de l'économique sur le social, se doter de nouvelles règles et se débarrasser des règles stupides du pacte de stabilité et de croissance.

Les mesures économiques sont essentiellement tournées vers les entreprises et la Commission semble avant tout préoccupée d'éviter une récession économique.

Les mesures en direction des travailleurs sont réduites à la portion congrue : il est ainsi prévu d'atténuer l'impact sur l'emploi et de faire par exemple la promotion des régimes de chômage partiel, des programmes de mise à niveau des compétences et de reconversion professionnelle. Est-ce suffisant ? On pourrait par exemple viser à une harmonisation européenne vers le haut des conditions d'indemnisation des pertes de salaires occasionnées par cette crise. Mais il est vrai que les questions sociales en général et les systèmes de sécurité sociale en particulier relèvent de la compétence nationale et pas de la compétence européenne.

Quelle répartition des compétences ?

L'Union européenne ne dispose que d'une compétence d'appui en matière de santé, laquelle reste avant tout une compétence nationale. L'Union ne peut agir si elle ne dispose pas des compétences pour le faire. Ainsi, en matière de crise sanitaire de type

pandémie, nous sommes face à un double paradoxe : l'essentiel de la réponse se fait au niveau national alors que nous affrontons un virus qui, lui, ne connaît pas de frontières... Mais cette compétence nationale peut aussi être un outil de défense lorsqu'il s'agit par exemple de repousser des mesures de libéralisation intrusive préconisées par le niveau européen.

Il y a là matière à clarification, ce qui renvoie au type de construction européenne souhaitée par les citoyens européens : faut-il une Europe plus intégrée, dotée de compétences renforcées permettant d'intervenir sur des aspects essentiels communs à tous qui nécessitent d'emblée une réponse européenne, ou faut-il continuer de laisser des domaines essentiels dans le giron national et en appeler à la coopération intergouvernementale, quitte à être dépendant des égoïsmes nationaux par la suite?

La faiblesse politique de l'Union européenne

La Commission européenne pourrait compenser l'absence de compétence propre en matière de santé par un *leadership* politique. Mais force est de constater que les États membres sont parvenus à affaiblir la Commission européenne, la transformant presque en simple secrétariat du Conseil de l'Union, notamment depuis la période Barroso. Cela ne fait que compliquer l'exercice de sa compétence d'appui, notamment en termes de coordination des politiques nationales. Ainsi, les débuts de la lutte contre le coronavirus se sont-ils caractérisés par une véritable cacophonie (fermeture des frontières, volonté de conserver le matériel médical pour son propre pays), fruit des égoïsmes nationaux et de la multiplication des décisions unilatérales et contradictoires qui mettent à mal une solidarité européenne plus que nécessaire en période de crise.