

Mardi 5 Mai 2020

Covid-19 : L'Europe et l'après-crise économique déclenchée par la pandémie

Par Henry Marty-Gauquié, membre du Conseil scientifique d'Euromed-IHEDN

Le 21 avril 2020 paraissait un sondage selon lequel 71% des Italiens estimaient que l'Union européenne « avait mal réagi » à la crise sanitaire et qu'ils ne « voyaient plus d'intérêt à en faire partie », tandis que 58% des mêmes Italiens considéraient que sortir de la zone euro pourrait être « une bonne chose ». Certes, ces lamentables résultats sont le reflet de la désastreuse gestion de la crise migratoire des années 2015-18, mais ils traduisent aussi l'effondrement politique de la Démocratie Chrétienne et de son idéologie pro-européenne face aux populismes. Cependant, comme disait Lénine : « quand le peuple s'empare d'une idée elle devient légitime » ; il convient donc d'entendre et d'expliquer.

Il faut d'abord noter que l'Europe n'a pas de compétences dans le domaine de la santé : elle ne pouvait donc agir sans l'accord de ses Etats-membres. En effet, si la construction européenne est beaucoup plus évoluée que le simple multilatéralisme (l'UE a ses propres institutions, la Commission est une sorte de gouvernement et le Parlement exerce le pouvoir législatif), l'Europe reste dominée par les Etats membres : ce sont eux qui décident, sur proposition de la Commission.

Une réaction d'abord nationale, sur la base du « chacun pour soi »

Dans cette crise, comme dans celle de 2008, les États n'ont donc, dans un premier temps, pas voulu d'Europe : chacun a cru qu'il pouvait s'en tirer tout seul avec des moyens et des réflexes nationaux (fermeture des frontières, refus de se prêter des stocks de produits ou d'appareils, etc.). Il faut voir dans cette attitude un effet des mouvements populistes qui ont beaucoup cru dans les trois pays les plus touchés : Italie, Espagne, France ainsi qu'en Allemagne où la majorité de gouvernement est en situation de faiblesse, prise en sandwich entre l'extrême droite (AFD) et la droite de son propre parti: la CSU bavaroise.

Ces réactions nationales à la crise ont amené les États à prendre une mesure inédite (le confinement et l'arrêt brutal de l'économie, décision politique dont la justification sanitaire était limitée) et à décider des dépenses budgétaires d'une ampleur encore jamais atteinte : i) le report d'impôts sur les sociétés et de charges sociales ; ii) la prise en charge quasi-totale par les États du chômage partiel ; iii) la garantie par les États ou leurs bras financiers de prêts bancaires aux entreprises. En France, ces mesures se montent à 110 milliards €, chiffre susceptible d'évoluer à la hausse ...

Ces mesures nationales d'urgence ont entraîné des coûts et dégâts économiques considérables. Mi-avril le FMI estimait à -3% la récession mondiale en 2020, celle des Etats-Unis à -6%, de l'UE à -7,5% (la France à -8%, au moins) ; seule la Chine aurait une croissance de +1% (mais il lui faut au moins +6% pour assurer la stabilité de l'emploi d'une population de 1,3 milliard d'habitants). La Commission européenne estime que les pays développés auront ainsi à émettre une dette additionnelle de 2 650 milliards pour l'UE et de 4 000 milliards (au moins) pour les États-Unis ! A ces coûts économiques, s'ajoutent les coûts sociaux : violences sociales et désarroi des personnes isolées, crise agricole, chômage potentiel de plusieurs millions de travailleurs si la récession persiste et préparation de crises sanitaires dans les domaines de l'oncologie et de la pédiatrie à cause des retards de dépistages et de soins dus à la priorité donnée à la lutte contre la pandémie.

Cette politique des États apparaît donc très coûteuse et très risquée puisqu'on ne sait pas s'il y aura une seconde vague infectieuse, ni comment la reprise aura lieu : celle-ci dépendra de la façon dont

les gens vont réagir au déconfinement d'un point de vue économique et social. C'est un pari politique qui n'est tenable que sur une courte durée.

L'Europe réagit de manière anticipée, sans attendre l'aval des Etats

Fort heureusement, les institutions de l'UE avaient dès avant le confinement préparé des propositions destinées à fournir des marges de manœuvre financières aux États :

- la Commission avait proposé d'abonder le mécanisme d'indemnisation du chômage partiel par les États (mécanisme SURE à hauteur de 100 milliards €), avancé un projet de budget rectificatif pour l'année en cours et prévenu qu'il faudrait revoir le cadre budgétaire pluriannuel 2021-2027 ; elle avait aussi décidé un assouplissement des règles du « Pacte de stabilité budgétaire » (plafonds de déficit et endettement) ainsi qu'une libéralisation du régime des aides d'État aux entreprises. Enfin, la Commission proposait des mesures d'aide aux pays les plus pauvres (Afrique essentiellement) : soutien sanitaire, aide financière aux entreprises locales et aide macro-financière de 3 milliards € aux pays d'Afrique du Nord et de l'Est méditerranéen ;
- la Banque Centrale Européenne (BCE) avait annoncé, le 10 mars, le renforcement de son programme de « QE [1](#) » afin de refinancer les dettes publiques et privées qui allaient être créées à hauteur de 1 100 milliards€ et pris plusieurs mesures techniques relatives au financement et au cadre de prudence bancaire. C'est de la création monétaire pure qui, logiquement, devrait se transformer en inflation. Mais c'est loin d'être certain : la zone euro vit sous perfusion de la BCE depuis la précédente crise et connaît une inflation très faible (environ < 1% par an) parce que de puissants facteurs déflationnistes sont toujours à l'œuvre au plan mondial : production massive des pays à bas salaires, faiblesse des gains de productivité, chômage toujours important dans les pays de l'OCDE, vieillissement démographique, etc.
- la Banque européenne d'investissement ([BEI](#)), pour sa part, proposait de financer ou garantir les PME/TPE à hauteur de 240 milliards €, la mise en place d'un Fonds de garantie pan-européen doté de 25 milliards d'€ et une enveloppe de prêts d'urgence au secteur de la santé d'une valeur de 5 milliards € ;
- le Mécanisme européen de stabilité ([MES 2](#)), de son côté, a d'emblée attiré l'attention sur la question de la dette des pays déjà surendettés (Italie en premier lieu) ; il ne fallait pas recommencer comme en 2008 et attendre qu'un pays (la Grèce) soit en cessation de paiement pour agir. Aussi était-il proposé que le MES voit ses conditions d'intervention assouplies et sa capacité de prêt portée à 2% du PIB de la zone euro, soit 240 milliards €.

Parallèlement, la Commission mettait en place des mesures de coopération entre pays qu'elle pouvait décider sans attendre l'accord des États : envois de médecins en Italie puis Espagne (il y a même eu des médecins norvégiens en Italie!), achats de masques, blouses et respirateurs en Chine pour l'Italie, organisations de vols pour rapatrier les nationaux européens habitant à l'étranger (la Chine en premier lieu), intervention auprès de l'Allemagne pour ne pas fermer de façon étanche ses frontières ce qui aurait asphyxié le Luxembourg et l'Alsace, etc.

Les Etats mobilisent l'Union européenne

Ce n'est qu'une fois la crise déclarée et les mesures nationales prises, que les Etats se sont tournés vers l'Europe. En un mois (17 mars-9 avril), les ministres des Finances de l'Eurogroupe ont mobilisé un paquet européen de 580 milliards € en complément de l'action déjà décidée par la BCE (1 100 milliards €). Ce paquet, composé des propositions des institutions, a été ratifié par les Chefs d'Etats et de Gouvernements le 23 avril. Il a trois composantes : la BEI, le mécanisme SURE et l'élargissement du MES.

La décision à dix-huit n'était pas facile sur la prise en charge de la dette italienne par le MES: l'Allemagne, les Pays-Bas et la Finlande y étaient fermement opposés ("pourquoi devons-nous prendre en charge les dettes d'un pays mal géré et surendetté ?"); c'est pourquoi les ministres des Finances ne sont pas parvenus à décider tout seuls (le 9 avril) et qu'il a fallu attendre les Chefs d'États le 23 pour "emporter le morceau". En pratique, il s'agit de dettes mutualisées (l'Europe emprunte pour reprêter aux États à taux bas), un mur qui paraissait infranchissable en 2009 lors de la crise de la dette grecque et qui a encore fait l'objet d'âpres négociations en 2020.

Par rapport à 2008 les leçons ont été entendues : pas de « mesures d'austérité », mais le réflexe est encore une fois tristement national ; cependant, le recours à l'Europe est autrement rapide : un mois au lieu de deux ans ! Il y a donc un progrès considérable, mais combien de crises faudra-t-il pour que les États aient le réflexe européen au lieu de faire d'abord de la politique intérieure, coûteuse et retardatrice ?

La difficile question de la relance d'une économie sciemment bloquée

La prochaine étape est celle des mesures de relance de l'économie après la fin de la pandémie. Il s'agit de mesures additionnelles à celles d'urgence pour réparer les dégâts laissés par la crise du Covid-19 et investir dans l'économie nouvelle.

Ici, les discussions du Conseil européen le 23 avril n'ont pas été conclusives ; il y a deux points positifs déjà acquis : un instrument européen est nécessaire et il doit être de grande ampleur (entre 1000 et 2000 milliards d'€). Mais le désaccord persiste entre les Chefs d'Etat sur la nature de l'instrument : s'il semble exclu de prévoir un accroissement très important du cadre budgétaire européen 2021-2027, celui-ci sera sans doute augmenté et mobilisé. Parallèlement, le Conseil envisage de créer un Fonds de relance qui pourra emprunter sur les marchés avec la garantie soit du budget européen, soit des Etats européens. Cependant, plusieurs interrogations subsistent quant aux paramètres d'action du Fonds : quel type de risque financier pourra-t-il prendre ? comportera-t-il un volet de dons pour aider les secteurs non-marchands incapables de porter une dette (aide sociale, certains secteurs de la santé, de l'éducation, de la modernisation administrative, etc.) ? quels seront les secteurs prioritaires et quelle prise en compte de l'enjeu climatique ?

De même, pour en revenir à la création monétaire de la BCE, l'enjeu est de savoir comment elle se répartira : combien sera consacré au rachat de la dette des Etats et combien en liquidités au secteur bancaire ? Et comment les banques traduiront ces liquidités en prêts aux entreprises, aux particuliers, à quels secteurs, etc. ?

Le Conseil européen a renvoyé ces questions à sa réunion de mai et demandé à la Commission de lui faire des propositions ; de même pour l'aide aux pays tiers, notamment du voisinage Sud et Est de l'UE pour lesquels la Commission annonce qu'elle est prête à délivrer une assistance macro-économique à dix pays méditerranéens à hauteur de 3 milliards d'€ ; mais il lui faut l'aval du Conseil. Cette question est à mon sens cruciale et sous-estimée. Jusqu'à présent les Etats membres et l'Europe ne se sont occupés que d'eux-mêmes et ont créé des dettes considérables en sachant qu'une part importante ne serait pas remboursée, mais diluée par l'action de la Banque Centrale et le crédit bancaire. Pour les pays en développement ou non protégés par un système de coopération économique et financière (comme la zone euro), la situation est toute autre. On se rappelle les conséquences de la crise de 2008 sur les pays arabes méditerranéens, ravagés par 4 guerres civiles. Cette fois encore, des signaux de forte fuite des capitaux [3](#), de chute du commerce extérieur et des services (comme le tourisme), ainsi que l'effondrement des ressources d'exportation (dont le pétrole) font présager de fortes récessions (-6 à -10%), donc des instabilités politiques, des violences sociales et des migrations.

Et après : quel sera « le monde de demain » ?

Après un tel traumatisme et tant de mobilisation, il paraît difficile de penser que le monde repartira « comme avant ». La question primordiale est, bien sûr, le rétablissement de la confiance de l'opinion, sans laquelle il n'y aura pas de reprise économique. Cette confiance doit être restaurée sur trois niveaux : au plan sanitaire d'abord (d'où l'importance de directives claires, de tests, masques et traitements), mais aussi d'un point de vue économique (quels moyens pour quel plan de relance ?) et politique : restaurer la crédibilité de la parole publique [4](#) et esquisser la vision du « monde nouveau » ?

Celle-ci sortira des réponses données à trois mots-clés :

- « démondialisation » : invite à revoir progressivement l'organisation de certains de nos systèmes de production (les « chaînes de valeur ») et à ce que l'UE se réindustrialise afin de restaurer son indépendance de production dans les secteurs stratégiques. La très libérale Commissaire à la concurrence, Marghrete Vestager, n'a-t-elle pas invité les États membres à reprendre des participations dans les entreprises stratégiques en difficulté (comme vient de faire l'Italie avec Alitalia) ? Cette réorganisation de nos propres capacités productives sera d'autant plus difficile à faire que la gouvernance mondiale est faible, les intérêts nationaux sont divergents, les acteurs sont multiples (États, organisations internationales, entreprises multinationales, sociétés civiles) et que les conséquences sont de long terme. En outre, retirer certains pans d'activité à la Chine peut nous rendre indépendant, mais aussi affaiblir certains fleurons de notre industrie (automobile, électronique, par ex.) et créer de la pauvreté massive dans certains pays d'Asie sous-traitants, ce qui engendrera des catastrophes sociales ou humaines, génératrices de tensions et de migrations [5](#).
- « régionalisation » : dans un monde qui restera « globalisé », seuls les grands espaces régionaux sont capables de fournir une alternative économique et politique à l'ouverture et au libéralisme sans bornes ; ainsi, la crise actuelle peut-elle être décisive pour l'avenir de l'Union européenne. Deux scénarios sont possibles : celui de la défiance et celui de la confiance.

Défiance : les négociations européennes échouent, les États et les opinions se replient derrière leurs frontières, plusieurs États sont en cessation de paiement et la zone euro éclate ; le protectionnisme se développe, les pays les plus faibles basculent vers la « démocratie » et deviennent dépendants des « pays forts », tels la Chine, la Russie, la Turquie. C'est un effondrement ; il doit servir de repoussoir pour forger une réponse plus ambitieuse !

Confiance : les négociations européennes réussissent à mettre en place une solidarité durable entre les pays membres, suffisamment perceptible aux opinions ; on redécouvre que la protection s'exerce aux frontières de l'Union et qu'une coordination véritable des politiques économiques permet de dégager les moyens d'une transformation environnementale et de la lutte contre la précarité au travail et sociale. L'UE devient un pôle de stabilité et de référence pour son voisinage. C'est une sortie par le haut.

- « reconstruction sociale » : nous vivons en Europe sur un contrat social datant de l'après-guerre (75 ans), qui a été modifié à plusieurs reprises sans débats publics et qui est financé par de la dette depuis 40 ans ; en outre, le contenu de ce contrat est inconnu des plus jeunes et n'a plus de puissance fédératrice. Il faut saisir cette opportunité de « remise à plat » pour retrouver de l'agilité décisionnelle (dans une société débarrassée de son « politiquement correct » et de ses procédures vétilleuses) et rebâtir un consensus collectif à un coût soutenable sur les priorités essentielles : sécurités humaines, sociales et alimentaires ; environnement durable ; indépendances environnementales, technologiques et commerciales. Dans cette optique, les aides publiques devront bien évidemment porter une conditionnalité liée à la réalisation de ces priorités essentielles ; mais cette conditionnalité doit être coordonnée au niveau européen pour éviter les distorsions de concurrence et les pertes d'efficacité.

Pour affronter les effets de la pandémie, nous devrions, contrairement à la Chine, nous doter de forces démocratiques nouvelles et surmonter nos peurs ; il s'agit de tirer bénéfice de la résilience de nos sociétés et du projet européen, plus fort que les populistes nous le font croire !

1 - « Quantitative Easing » : programme de rachat de dettes publique ou privée sur les marchés, mis en place de 2015 à 2018, puis réactivé temporairement en 2019.

2 - Lorsque la Grèce s'est déclarée en faillite (janvier 2009), les Etats membres se sont résolus à lui prêter de l'argent qu'elle ne pouvait plus emprunter sur les marchés financiers, d'abord directement puis à travers une mécanisme intergouvernemental permettant aux prêteurs de mutualiser les risques : le FESF et le MESF créés en mai 2010 ; devant l'ampleur de la crise, les États membres ont décidé de créer un mécanisme permanent, mais utilisable au coup par coup : le MES qui est entré en vigueur le 27.09.2012. 3 Les fuites de capitaux de 24 marchés des pays émergents méditerranéens s'élèvent à 80 milliards de US\$ rien qu'au mois de mars 2020, soit quatre fois plus que lors de la crise de 2008 (source COFACE).

4 Toutes les enquêtes d'opinion européennes montrent que la confiance dans la gestion de la crise est médiocre et que la parole publique n'est pas crédible, notamment en France (cf. Eurobaromètre du 20 avril 2020). Or sans crédibilité de la parole publique, il y a montée de la haine sociale qui engendre de la violence politique.

5 Depuis 20 ans, la mondialisation a sorti quelque 300 millions de personnes de la pauvreté, principalement en Asie.

Paru dans www.econostrum.info

le 6 mai 2020