

# CONFRONTATIONS

## LA REVUE EUROPE

### UE ET SANTÉ

Hervé Jouanjean, Philippe Luscan,  
Isabelle Moine-Dupuis

### UE-CHINE-USA

Erik Brattberg, François Godement

### AVENIR ZONE EURO

Stefan Seidendorf, Mario Telo, Shahin Vallée

### QUELLE RELANCE ?

Gabrielle Heyvaert, Jean-Charles Hourcade,  
Edouard Simon

LES EUROPÉENS  
Face au COVID-19  
TEST DE  
SOLIDARITÉ





CONFRONTER  
LES IDÉES,  
CONSTRUIRE  
L'EUROPE.



CLOTILDE WARIN

RÉDACTRICE EN CHEF DE LA REVUE



MARCEL GRIGNARD

PRÉSIDENT DE CONFRONTATIONS EUROPE

## L'OBLIGATION DE SE RÉINVENTER

L'épidémie du Covid-19 vient frapper de plein fouet l'Europe qui, à l'heure où nous bouclons la revue, reste de loin le continent le plus meurtri avec plus de 150 000 morts et près d'un million de cas déclarés. Elle débute son déconfinement. « Être enfermé n'était pas ce qui pouvait nous arriver de pire. C'était une autre façon d'être en vie » écrivait, dans un contexte bien différent<sup>1</sup>, l'écrivain chilien Luis Sepulveda, qui vient de mourir en Espagne du Covid-19.

Ce temps de confinement que nous n'avions ni prévu ni souhaité nous contraint à vivre et travailler autrement et réinterroge notre devenir, oblige à penser le jour d'après. A l'imaginer meilleur, porteur d'espoir et d'avenir pour toutes les générations et l'ensemble des citoyens. Il faut saisir l'urgence alors que, comme l'a rappelé le Président allemand l'épidémie du Covid-19 est pour tous « *un test d'humanité* ».

Comment l'Europe va-t-elle passer ce test de solidarité, bâtir avec les Européens des projets porteurs de perspectives dans cette actualité qui nous rappelle nos limites ? Comme souvent dans les moments de crise, le sauvetage des siens pousse aux discours de repli et l'Europe risque d'en faire les frais si elle ne met pas l'énergie nécessaire à réduire les fractures qui la traversent.

Quel sens l'Europe va-t-elle imprimer à la relance économique ? Comment assurer en son sein la place des biens com-

muns ? Nous consacrons cette revue à ces questions sans ignorer que les mois à venir seront difficiles et semés d'embûches.

De même que le virus ne connaît pas les frontières, de même le projet européen ne doit pas perdre de vue sa mission qui est de relier les Européens et se nourrir de leurs différences.

UNE REVUE  
[...]  
AU SERVICE  
D'UNE EUROPE  
QUI A AUTANT  
BESOIN DE SE  
RÉINVENTER  
QUE D'ÊTRE  
PLUS LISIBLE.

C'est à quoi se consacre depuis plus de 25 ans Confrontations Europe avec la volonté de dépasser les délimitations qui clivent nos sociétés et enferment dans les certitudes. En donnant la parole trop peu entendue (trop peu écoutée ?) à des acteurs de la société civile, chercheurs, élus... et en cherchant à être passerelle entre société et institutions, à travers une « *conflictualité ouverte, viable et construc-*

tive », pour reprendre une expression chère à ses fondateurs. Et avec la volonté d'être en prise avec la société, de ne pas hésiter à se mettre en cause.

La revue que vous avez en mains ou que vous lisez sur votre écran est dans cet esprit et nous avons mis à profit la période de confinement pour en redessiner la maquette. Le projet a eu pour nom de code « *Héritage* » comme pour rappeler qu'il s'inscrit avant tout dans une histoire, celle de Confrontations et que, loin de la renier, il entend la continuer et la faire perdurer. Nous avons voulu une revue plus pratique (un format A4), plus sobre, plus aérée aussi (par le choix des couleurs tout en conservant celles identifiées à l'Europe, par la mise en page avec, en amont de chaque dossier, une double page représentant le sommaire de la partie à venir), plus harmonieuse aussi (grâce au choix de photos en noir et blanc et d'illustrations qui reprennent les couleurs de la maquette).

Nous avons aimé travailler à cette nouvelle maquette, et espérons que vous l'apprécierez également. La richesse de cette revue tient aussi et surtout à ses nombreux auteurs venant d'horizons et de pays très divers, que nous tenons à remercier tout particulièrement. Une revue plus moderne, plus accessible au service d'une Europe qui a autant besoin de se réinventer que d'être plus lisible. ●

<sup>1</sup> L'écrivain évoquait sa détention sous Pinochet dans son roman *Le Neveu d'Amérique*, (Editions Métailié, 1996).

---

# 12

---

## UE & santé

---

**12** La politique européenne de la santé : baptême du feu, par **Jérôme Vignon**

**14** Médicaments : vers l'indépendance stratégique, par **Hervé Jouanjan**

**15** Le médicament, comme bien commun, par **Isabelle Moine-Dupuis**

**16** « La localisation de la production est un élément clef », interview de **Philippe Luscan**

---

---

# 08

---

## LIBRES PROPOS

---

**8** Planifier l'espérance, par **Philippe Herzog**

---

---

# 20

---

## CONTEXTE GÉOPOLITIQUE

---

**20** Les relations UE-Chine : solubles dans le Covid-19 ? par **François Godement**

**22** L'impact troublant du Covid-19 sur les relations transatlantiques, par **Erik Brattberg**

---

## 34

QUELLE  
RELANCE ?

**36** Pacte vert pour l'Europe et relance : l'impossible équation ? par **Gabrielle Heyvaert**

**38** Dans l'après Covid, comment financer une relance verte ? par **Jean-Charles Hourcade**

**40** Stratégie industrielle européenne : revenir aux fondamentaux, par **Edouard Simon**

**42** Le capitalisme européen à l'heure des biens communs, par **Marcel Grignard**

## 26

a v e n i r  
z o n e e u r o

**26** Quelle Banque Centrale européenne « pendant » et « après » le Covid-19 ? par **Jean-Paul Betbeze**

**28** L'UE doit accepter de mutualiser et monétiser une partie du coût de la crise, par **Shahin Vallée**

**30** Conseil européen : la revanche de Spinelli et Delors ? par **Mario Telò**

**31** Espagne, en faveur d'un plan Marshall pour l'Europe, par **William Chislett**

**32** L'Allemagne, à l'heure de la solidarité européenne ? par **Stefan Seidendorf**

## CONFRONTATIONS EUROPE - LA REVUE

**Fondateurs** : Philippe Herzog et Claude Fischer.  
 • **Directeur de la publication** : Marcel Grignard •  
**Rédactrice en chef** : Clotilde Warin • **Iconographie** : Enderby • **Comité de rédaction** : Marcel Grignard, Philippe Herzog, Hervé Jouanjean, Edouard-François de Lencquesaing, Edouard Simon, Patrick Starkman, Jérôme Vignon, Patrice Pélissier, Clotilde Warin •  
**Traduction** : Samir Senoussi • **Adresse** : 227, bd Saint-Germain, F-75007 Paris. • **Tél.** : + 33 (0) 1 43 17 32 83 •  
**Fax** : + 33 (0) 1 45 56 18 86 • **Courriel** : communication@confrontations.org • **Internet** : confrontations.org •  
**Commission paritaire** n° 0419 P 11 196 • **N° ISSN** : 1955-7337 • **Réalisation graphique** : Enderby • **Crédits photos** : Shutterstock, Unsplash • **Imprimeur** : R.A.S. (95)



---

# LIBRE PROPOS

---

8 Planifier l'espérance,  
par **Philippe Herzog**

---



PHILIPPE HERZOG

PRÉSIDENT-FONDATEUR DE CONFRONTATIONS EUROPE

## PLANIFIER L'ESPÉRANCE

Nous faisons face à une pandémie inédite qu'on ne peut comprendre qu'en la situant dans le cadre de la mondialisation. On parle d'incertitude radicale mais les avertissements n'avaient pas manqué, il s'agit donc surtout d'une impréparation radicale. Dès 2016, la Banque mondiale et de nombreux chercheurs alertaient sur les risques d'une pandémie dont le foyer initial serait en Chine. Aujourd'hui les réactions sont essentiellement nationales alors que le virus n'a pas de frontières. On parle de solidarités internationales, or celles-ci sont très insuffisantes bien qu'indispensables puisque nous vivons dans un monde interdépendant et profondément inégal. La pandémie a accéléré et fait exploser une crise qui couvait dans une économie globale extrêmement instable. Nous étions plusieurs qui, en septembre 2019, annonçaient une récession inéluctable. Nous y sommes, et il faut absolument empêcher que la dépression qui va suivre ne fasse des ravages irrémédiables. Il faut dès maintenant nous préparer à de grandes transformations pour ouvrir un horizon de sortie de crise porteur d'une espérance collective.

Dans l'immédiat nous faisons face à une contradiction redoutable entre confinement et activité, il faut impérativement la résoudre. Les mécanismes de soutien ne seront pas à la mesure des dégâts si cette tension devait se prolonger longtemps, ce qui est probable. Les risques de faillites, de pertes de valeur, de destruction de capital et de chômage massif sont évidents.

La nouvelle crise du capitalisme global est beaucoup plus grave que celle qui a éclaté en 2008. Peu après l'éclatement des bulles de surendettement, la Chine et les Etats-Unis avaient massivement relancé leur économie en investissant. Aujourd'hui

ces deux puissances ne serviront plus de locomotives pour tirer la demande de l'économie globale. Leur régime de croissance se grippe et surtout leur compétition s'est transformée en rivalité stratégique. D'autre part, l'Union européenne, qui n'avait pas relancé son économie mais seulement stabilisé son secteur bancaire, s'est divisée et affaiblie dans une décennie perdue au point qu'elle est menacée de désintégration.

Cette fois elle réagit tôt. Sous le choc sanitaire elle mobilise des masses

**IL CONVIENT DE  
MUTUALISER LA  
CHARGE DE LA  
DETTE ET SURTOUT  
METTRE EN PLACE  
UNE STRATÉGIE  
D'INVESTISSEMENT.**

d'argent afin de constituer un « bazooka financier » pour soutenir l'économie. Les Etats membres acceptent des déficits publics massifs et accumulent de nouvelles dettes. Au niveau de l'Union les soutiens consistent en crédits dont les garanties de remboursement reposent sur les budgets nationaux. Le programme SURE contribue à financer le chômage technique à l'initiative de la Commission. L'action de la Banque Centrale est la plus significative sous forme de liquidités immédiates et de reprise de dettes pesant sur les Etats. Ce « bazooka » reste conventionnel : on ajoute de la dette à la dette en espérant une re-

prise de croissance ultérieure. Or la coordination interétatique n'est pas encore une véritable coopération.

Les pays membres de l'UE sont foncièrement inégaux en termes de compétitivité et de fragilité. Les plus exposés ne sont guère séduits par le Mécanisme européen de solidarité (MES) et ce serait se leurrer que de sous-estimer le fardeau des dettes publiques. Il n'y a pas de miracle, elles ne seront pas effacées et les investisseurs financiers privés ne vont pas se presser à financer une reprise. D'ailleurs leurs fonds s'éloignent de l'Europe. Dans la dernière décennie, l'endettement des entreprises s'est considérablement accru et déjà de grandes entreprises demandent des soutiens. La masse des travailleurs des petites et moyennes entreprises risquent d'être jetés au chômage. Des pays comme l'Italie voire l'Espagne n'accepteront pas d'être traités comme l'a été la Grèce. Il faut lever plusieurs tabous.

La création monétaire de la BCE ne devra pas seulement racheter des dettes mais offrir du cash (sans remboursement). Aux Etats-Unis la FED va offrir un chèque à chaque individu, c'est l'« Helicopter money ». En Europe mieux vaudrait que la BCE crée de la monnaie pour offrir des quasi-fonds propres aux PME en grand besoin de trésorerie, et contribue à financer la restructuration du système productif européen.

D'autre part la mutualisation de la dette entre les pays membres doit prendre une dimension communautaire. L'idée de créer des eurobonds est judicieuse mais il faut prêter plus d'attention à clarifier le sens des solidarités. Les Scandinaves et les Allemands ont une qualité de cohésion sociale enviée mais aussi leurs propres diffi-



cultés politiques ; quant aux Etats du Sud et la France, ils n'ont pas de leçons à donner en matière de solidarité. A mon avis, une dette commune ne doit pas simplement soulager les Etats mais surtout financer des projets d'intérêt européen qui tisseront des solidarités entre les populations sur tous les territoires de l'Union. Je rappelle que Jean Monnet a mutualisé des politiques industrielles, pas des dettes d'Etats (et ceux-ci ont bénéficié du plan Marshall américain).

Il est urgent de bâtir un véritable budget européen (par transformation de l'actuel). Sa fonction serait de créer des biens publics communs en finançant des projets humains et productifs mutualisés. A cet effet il alimenterait la création d'un grand Fonds d'investissement, avec à ses côtés la BCE, la BEI, les banques publiques nationales et les assureurs... Ce Fonds prendrait des participations dans des fonds décentralisés. Le budget européen devra disposer de ressources propres : un impôt européen sur les profits des grandes sociétés multinationales et une taxe carbone incluant les produits importés.

Ces propositions visent à aller à l'essentiel : le bon usage des fonds. Il faut en désigner l'objectif sociétal : un meilleur et un plein emploi avec un nouveau mode de développement impliquant une stratégie européenne industrielle européenne de repositionnement dans les chaînes de création de la valeur. Des secteurs essentiels comme la santé et la formation, l'alimentation et le transport, le traitement des données, doivent être considérés comme des biens communs. Une nouvelle cohésion entre les Européens doit reposer sur une sorte de division du travail ; à cet effet un Pacte européen de solidarités humaines et productives est nécessaire. Les Etats de-

ront l'accompagner et non pas conduire la manœuvre. Il faut mobiliser les entreprises et les collectivités publiques territoriales, établir leurs responsabilités communes par des partenariats dans les secteurs essentiels, et bâtir des plateformes de projets transfrontières. Ceci implique qu'un réseau paneuropéen de prospective et de planification s'organise aux côtés de la Commission. Pour le moment le « *Green Deal* » n'est pas adossé à une stratégie de réhabilitation durable des systèmes productifs et des habitats.

## UN PACTE EUROPÉEN DE SOLIDARITÉS HUMAINES ET PRODUCTIVES EST NÉCESSAIRE.

Les rivalités de puissances qui vont s'aggraver sont un énorme souci. Les Etats-Unis tournent le dos à la coopération internationale. La Chine dispose de capacités de production sous utilisées qui pourront nous couler quand nous voudrions répondre nous-mêmes à la demande dans la sortie de crise. La notion de « *souveraineté européenne* » est donc ambiguë : s'agit-il de protéger nos « *champions* » en rompant avec le dogme de la concurrence qui règne dans l'Union ou de consolider nos territoires de production en commun ? Et avec quelle politique commerciale ? Une protection légitime ne vaut que si l'Europe est capable de mettre en place des coopérations d'intérêt mutuel avec les autres régions du monde, dont la Chine bien

entendu (lui faire porter toute la responsabilité du virus n'augure rien de bon). Le monde émergent est déjà touché, les plus fragiles connaîtront des situations gravissimes. Le premier ministre éthiopien Abiy Ahmed a alerté les Européens : « *Faites attention à ce que vos manquements ne vous reviennent en boomerang !* ». L'Afrique se mobilise mais la famine menace et le financement externe se réduit. Il ne s'agit pas simplement d'accorder un moratoire sur le service des dettes (un bien faible effort pour les pays riches!), il faut que le FMI offre d'abondantes liquidités en émettant des Droits de Tirage Spéciaux. Et l'Europe doit s'engager massivement aux côtés des Africains en participant à leurs projets de développement industriel et en abaissant le coût du capital par un partage des risques. Sachant les immenses potentiels de développement de ce continent, c'est d'intérêt vital pour notre propre avenir.

Les risques de crise sociale et politique vont s'accroître et je comprends l'appel à l'unité nationale. Mais je ne crois pas au « *retour de l'Etat* ». Certes il est une solution face à la crise mais tout autant un problème ! C'est la mobilisation d'une société civile responsable et solidaire qui sera déterminante. D'autre part l'unité des Européens n'est nullement acquise, d'ailleurs les inégalités vont s'accroître ; la France elle-même est fragilisée. Le vivier du potentiel humain est immense en Europe mais il est en friches. Repenser le projet européen est nécessaire pour réduire l'incertitude radicale et planifier l'espérance<sup>2</sup>. ●

25 avril 2020

<sup>1</sup> Que doit faire l'Europe face à la nouvelle crise du système capitaliste globalisé ? - [www.entretiens-europeens.org](http://www.entretiens-europeens.org)

<sup>2</sup> J'emprunte le titre de cet article au très beau livre du regretté Claude Gruson qui fut mon mentor à la Prévision dans les années 1960.



---

# UE & Santé

---

- 8 La politique européenne de la santé : baptême du feu  
par **Jérôme Vignon**
  
  - 10 Médicaments : vers l'indépendance stratégique  
par **Hervé Jouanjean**
  
  - 11 Le médicament, comme bien commun  
par **Isabelle Moine-Dupuis**
  
  - 12 « La localisation de la production est un élément clef »  
interview de **Philippe Luscan**
-



JÉRÔME VIGNON

CONSEILLER À L'INSTITUT JACQUES DELORS

## La POLITIQUE européenne DE La SANTÉ : BAPTÊME DU FEU<sup>1</sup>

**Totalement inconnue du grand public, défailante à prévenir de la pandémie et à réagir dans la toute première urgence, la politique européenne de la santé pourrait néanmoins s'avérer l'une des révélations de la crise du Covid-19 alors que l'Europe est de loin le continent qui comptabilise le plus grand nombre de morts. Par son aptitude à coordonner les acteurs en jouant de tous les leviers de la recherche, de la normalisation sanitaire et du marché intérieur.**

Qui se souvient de cette autre crise sanitaire, la crise de la « vache folle » qui avait été l'une des causes de la démission de la Commission présidée par Jacques Santer en 1999 ? A partir de ce moment de nouvelles pratiques furent instaurées conduisant à la création au sein de la Commission européenne d'une Direction générale reliant protection des consommateurs et santé publique. La santé fit ensuite partie des quelques domaines auxquels la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing élargit la sphère des compétences de l'Union européenne.

Désormais l'article 156 TFUE reconnaît à l'UE une compétence « d'appui » aux politiques nationales en matière de santé : en aucun cas elle ne peut se substituer aux responsabilités nationales de santé publique. Elle peut en revanche contribuer à l'efficacité de ces politiques en trois domaines : l'action d'urgence en cas de crise transfrontalière ; la coordination et la coopération entre les systèmes nationaux incluant la recherche ; la prévention, celle-ci recouvrant un champ très vaste de l'alimentation à l'encadrement des normes industrielles. Les moyens mis en œuvre sont pilotés par une Agence exécutive basée au Luxembourg<sup>2</sup>

dont l'action est complétée par l'Agence européenne du médicament et par le Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies infectieuses (CEPCM) basée à Stockholm.

### POUR LE MEILLEUR ET POUR LE PIRE

Ce dispositif va subir avec les premières manifestations de la pandémie en Chine son baptême du feu, pour le meilleur et pour le pire.

### UNE FOIS LA PHASE LA PLUS CRITIQUE DE LA CRISE DÉPASSÉE, IL SERA TEMPS D'ÉVALUER LES CAUSES PROFONDES DE CETTE DÉFAILLANCE

On commence par le pire, manifesté par deux bévues déplorables des dispositifs d'alerte et d'aide sanitaire d'urgence. L'agence de Stockholm se rendit coupable d'un couac magistral en annonçant jusqu'en fin février 2020 que les systèmes sanitaires dans les 28 Etats (UE + UK) disposaient de toutes les capacités suffisantes pour maîtriser la propagation du virus<sup>3</sup>. Plus grave par ses conséquences pour la solidarité européenne fut la défaillance propre aux services de la Commission qui eurent besoin de 4 semaines pour mettre en œuvre le dispositif d'aide d'urgence instauré par un règlement de 2016<sup>4</sup>. Aussi 5 semaines se sont-elles écoulées entre l'appel lancé fin février par l'Italie<sup>5</sup> prise à la gorge et l'arrivée

début avril de deux équipes médicales venues respectivement de Suède et de Roumanie. On vit alors la Présidente de la Commission présenter, non sans noblesse, des excuses publiques à l'Italie. Une fois la phase la plus critique de la crise dépassée, il sera temps d'évaluer les causes profondes de cette défaillance et plus généralement le caractère peu opérationnel de l'écheveau complexe des mécanismes de solidarité et d'urgence introduits dans le TFUE et qui semblent paradoxalement être plus difficile à manier au sein de l'UE que vis-à-vis des pays tiers.

En revanche il faut saluer la rapidité et la pertinence des décisions prises par la Commission, en coopération le cas échéant avec le Conseil et le Parlement, au titre de la coordination entre les acteurs nationaux publics, mais aussi privés : entreprises, laboratoires et centres de recherche. Sous réserve de leur efficacité que l'on ne pourra évaluer que plus tard, deux sortes d'initiatives illustrent a priori une valeur ajoutée européenne.

Les premières mettent en jeu la fonction régulatrice de la Commission en tant que gardienne du bon fonctionnement du Marché intérieur<sup>6</sup>. Alors que les réflexes de protection des espaces nationaux ont conduit au rétablissement de contrôles aux frontières intérieures de l'UE, un règlement communautaire a permis d'établir des « couloirs verts » permettant la circulation des personnes et des marchandises nécessaires pour l'approvisionnement des centres de production du matériel et des équipements médicaux nécessaires face à la crise, « aucun Etat membre n'étant aujourd'hui en situation de pouvoir seul à la production des biens essentiels qui lui sont nécessaires »<sup>7</sup>. Alertée par les producteurs eux-mêmes, la DG Marché intérieur de Thierry Breton a mis en place un dispositif de « clearing » auquel sont associés les Etats membres, qui met en communication les entre-

prises qui éprouvent des contraintes d'approvisionnement et celles qui disposent de surplus afin de prévenir autant que possible la rupture des chaînes. Fait incroyable pour une institution que l'on veut croire asservie au dogme du libre-échange, la Commission a fait adopter par le Conseil un règlement qui permet aux Etats membres de soumettre les exportations vers les pays tiers à des autorisations lorsque sont en jeu des risques pour l'autonomie d'approvisionnement de l'UE pour des biens sanitaires « stratégiques ». Enfin, sachant que de nombreuses entreprises dans l'ensemble de l'UE se sont engagées dans la production de biens et de matériels sanitaires, depuis les protections corporelles jusqu'aux respirateurs, alors que ce n'était pas leur métier, la DG GROW en coopération avec l'Agence européenne de normalisation, met gratuitement à disposition de ces producteurs les manuels descriptifs des normes en vigueur dans l'UE ainsi que des tutoriels pour les mettre en œuvre. Car à quoi bon fabriquer masques, respirateurs et tests s'ils n'obéissent pas à des conditions minimales de protection de la santé ?

### FACILITER LA CONFIANCE MUTUELLE

C'est sans doute l'existence d'une communauté européenne d'acteurs autour de la santé, permise par l'article 156, qui aura rendu possible une seconde famille d'initiatives touchant directement à l'efficacité des systèmes de santé. Dès le 6 mars, la Commission sélectionnait 18 projets de recherche sur la mise au point de vaccins menés par des équipes transeuropéennes<sup>8</sup>. Elle offrait ultérieurement, toujours à partir du budget recherche une plateforme en « open source » où toutes les informations recueillies par les chercheurs relatives au Covid 19 peuvent être accessibles<sup>9</sup>. Dans le courant du mois de mars, trois appels d'offres conjoints,

associant 25 Etats membres volontaires, étaient lancés par la Commission, pour optimiser les demandes relatives aux matériels de protection, aux aérateurs et aux tests. La Commission elle-même se portait acquéreur pour la réserve « ResCUE »<sup>10</sup> de matériel médical immédiatement disponible pour les Etats membres souffrant des pénuries les plus importantes au titre du plan d'aide d'urgence approuvé par le Conseil européen le 23 mars. L'Agence européenne du médicament publiait le 26 mars une recommandation sur la mise en œuvre optimale de tests cliniques, tests dont les résultats peuvent

## LE MARCHÉ INTÉRIEUR EUROPÉEN JOUE LE RÔLE [...] DE RAPPEL INVISIBLE MAIS EFFECTIF À LA « SOLIDARITÉ DE FAIT »

désormais être mis en commun entre tous les Etats qui suivent cette recommandation. Le 1er avril, le Centre Européen de recherche conjointe (JRC) des tests diffusait les résultats d'une étude comparative systématique sur l'efficacité des tests épidémiologiques donnant lieu le 15 avril à une Recommandation de la Commission sur les protocoles de conduite de ces tests. Forte des informations échangées dans ces divers organismes et appuyées sur un conseil médical composé de représentants des principaux instituts épidémiologiques nationaux, la Commission publiait le 16 avril une feuille de route pour la conduite des opérations de sortie du confinement, en forme de Recommandation, destinée à faciliter la confiance mutuelle entre les différentes démarches nationales.

Il est trop tôt pour mesurer l'impact effectif de cette valeur ajoutée européenne à laquelle la crise sanitaire mondiale a donné l'occasion de se déployer. En contrepoint des forces centrifuges activées par le recours prioritaire aux nations garantes de la santé publique, le marché intérieur européen joue le rôle d'une sorte de filet de sécurité, de rappel invisible mais effectif à la « solidarité de fait », riche de ses normes communes et des réseaux de coopération qui se sont constitués au fil du temps. Il est frappant de constater combien non seulement le Royaume-Uni, mais aussi l'Agence européenne pour l'Environnement (AEE) et d'autres pays associés dans la mouvance de l'UE se sont agrégés à ses initiatives. Max Weber pensait que la durabilité d'une communauté humaine ne pouvait tenir seulement à ses valeurs. Elle devait aussi pouvoir s'appuyer sur des institutions qui leur donnent vie en gardant mémoire des promesses initiales. Le Marché intérieur est en ce sens une institution pour l'UE et la société encore à construire qui l'habite. ●

<sup>1</sup> Rédaction achevée le 23 avril 2020.

<sup>2</sup> CHAFAEA, agence exécutive pour les consommateurs, la santé et la sécurité alimentaire.

<sup>3</sup> euobserver.com/coronavirus/148039?utm\_source=euobs&utm\_medium=email

<sup>4</sup> Article 122 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

<sup>5</sup> <https://www.lesoir.be/294927/article/2020-04-16/ursula-von-der-leyen-presente-les-excuses-de-leurope-litalie>

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/timeline-eu-action_en)

<sup>7</sup> Discours d'Ursula von der Leyen devant le Parlement européen le 15 avril.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/info/news/emergency-coronavirus-research-commission-selects-18th-project-develop-rapid-diagnostics-2020-mar-31\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/emergency-coronavirus-research-commission-selects-18th-project-develop-rapid-diagnostics-2020-mar-31_en)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_680](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_680)

<sup>10</sup> <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/rescue-materielmedicalcovid19@e200319i.pdf>

<sup>11</sup> <https://www.ema.europa.eu/en/implications-coronavirus-disease-covid-19-methodological-aspects-ongoing-clinical-trials>



HERVÉ JOUANNEAU

VICE-PRÉSIDENT DE CONFRONTATIONS EUROPE  
ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL À LA COMMISSION EUROPÉENNE

## MÉDICAMENTS : VERS L'INDÉPENDANCE STRATÉGIQUE

**La dépendance de l'Europe aux importations de médicaments et de matériel médical a agi, dès le début de la crise du Covid-19, comme un révélateur de ses fragilités auprès des opinions publiques qui ont découvert que l'essentiel des ingrédients pharmaceutiques actifs (IPA) à la base des médicaments n'étaient plus produits sur son territoire mais provenaient essentiellement de Chine. Comment y remédier ?**

L'état des lieux est bien connu des autorités publiques : 871 médicaments d'intérêt thérapeutique majeur ont été victimes de pénurie en 2018 en France, une augmentation de 62% sur un an, situation partagée avec d'autres Etats membres, parfois dans des proportions encore plus importantes.

Très récemment, l'Académie nationale de Pharmacie soulignait l'urgence « d'une relocalisation en Europe de la synthèse des substances actives, pour atteindre par paliers, une indépendance au niveau européen, en particulier pour les médicaments indispensables tels que les antibiotiques, les anticancéreux... ». D'ores et déjà, des productions d'IPA ont été rapatriés mais il s'agit uniquement de productions à haute valeur ajoutée.

Les causes de cette situation sont complexes et sont le fait à la fois de l'industrie pharmaceutique, des autorités publiques en charge de la santé et de nombreux autres facteurs industriels, environnementaux ou réglementaires. Pour de nombreux médicaments, les prix n'ont pas été actualisés et leur rentabilité est donc faible, incitant les producteurs à rechercher les coûts de production les plus bas et les volumes de production par site les plus importants.

Comment faire face à une telle situation ? L'action à mener concerne prioritaire-

ment les acteurs au niveau national. Mais on ne saurait ignorer le niveau européen qui aura un rôle majeur à jouer parce qu'une condition économique de réussite de la relocalisation passe par des investissements sur des sites susceptibles d'approvisionner l'ensemble du marché européen ainsi que par des mesures de gouvernance et d'harmonisation conçues au niveau européen impliquant la Commission européenne et l'Agence européenne du Médicament de façon notamment à assurer, en toutes circonstances, la libre circulation des médicaments au sein de l'Union européenne.

### RELOCALISER MÊME LES MÉDICAMENTS À FAIBLE RENTABILITÉ

Compte tenu de l'enjeu stratégique que représente la maîtrise des IPA, des voix réclament la mise en place de mesures aux frontières de façon à inciter les opérateurs à relocaliser la production de l'ensemble des IPA dans l'Union européenne y compris les produits à haut volume mais faible rentabilité. S'agissant de la politique commerciale, c'est à l'Union européenne qu'il reviendrait d'agir puisque ce domaine est une de ses compétences exclusives qui va de pair avec le marché intérieur.

En pratique, il faut garder à l'esprit que l'Union européenne est tenue par des obligations (non-discrimination et traitement national) et des engagements (notamment tarifaires) souscrits au sein de l'OMC. Toute modification unilatérale des obligations souscrites ou des engagements pris peut faire l'objet de mesures de compensation de la part des partenaires affectés.

Par ailleurs, les instruments disponibles même au prix de compensations coûteuses au profit des partenaires ne sont pas

légion. Toutefois, l'article XX du GATT relatif aux exceptions générales dispose que « rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures... nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes... ». Théoriquement cette disposition permet d'introduire au niveau européen des dispositions en vue d'encourager la production de ces IPA sur le territoire de l'UE. Cette approche, unilatérale, pourrait susciter une levée de boucliers parmi les pays membres de l'OMC y voyant une atteinte majeure au principe du traitement national et un risque accru de protectionnisme.

La nature stratégique de ces produits fait pourtant l'objet d'un large consensus. Il pourrait donc être envisagé de mettre en place un accord multilatéral sur les IPA selon lequel les membres de l'OMC qui le souhaiteraient pourraient adopter des dispositions spécifiques destinées à s'assurer que les IPA, considérés comme stratégiques en matière de protection de la santé, soient effectivement produits en tout ou partie sur leur territoire de façon à assurer leur autonomie stratégique. Une surveillance multilatérale serait instaurée. Cet accord pourrait être complété par des dispositions d'assistance mutuelle en cas de crise sanitaire de façon à garantir un accès optimum aux médicaments. Dans d'autres domaines tels que celui de la protection de la couche d'ozone, des espèces en danger ou des précurseurs de drogues, la communauté internationale est parvenue à établir des listes de produits. Pourquoi en serait-il différemment quand il s'agit de la protection de la santé de l'espèce humaine ? ●

<sup>1</sup> Voir notamment article III.4 du Gatt et l'accord sur les mesures concernant investissements et liées au commerce.



ISABELLE MOINE-DUPUIS

MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE,  
CENTRE DE RECHERCHE SUR LE DROIT DES MARCHÉS ET  
DES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (CREDIMI)

## Le médicament, comme bien commun

**L'épidémie du Covid-19 nous a violemment rappelé le statut particulier de la santé et par là même du médicament qui ne saurait être considéré comme un produit industriel comme un autre, car son « consommateur » est d'abord un patient. Isabelle Moine-Dupuis introduit la notion de « bien commun ».**

C'est prouvé, ou plutôt éprouvé. Une seule pathologie peut plonger la société internationale dans une désorganisation et un désarroi que nul n'imaginait quelques mois auparavant. Elle révèle que la santé n'est pas un à-côté de l'économie et de la vie sociale, mais un pilier essentiel. La pandémie du Covid-19 met aussi à nu les fragilités de nos systèmes de santé. Les pénuries en médicaments et les difficultés de l'ensemble des populations d'accéder à des traitements, anciens ou innovants, risquent d'être encore exacerbées.

Sollicité par tous, le médicament ne pourrait-il être qualifié de bien commun, statut justifié par notre vulnérabilité et notre interdépendance face à la maladie ? Or la réalité est toute autre : il demeure un bien marchand. Produit d'entreprise familiale, devenu industriel et mondialisé, il requiert l'amortissement des énormes coûts en R&D que suppose l'innovation : cet objectif de marché non seulement n'en garantit pas l'accès à tous, mais en outre, ne permet pas d'anticiper les besoins ni de gérer l'imprévisible. Sans débouchés sûrs, l'industriel, qui est dans une démarche de rentabilité, n'investit pas sur une molécule dont il n'est même pas certain qu'elle aboutira, une dizaine d'années plus tard, à un médicament commercialisable.

Comment imaginer alors qu'une fois la tempête passée, le calme retrou-

vé ne nous laisse pas à nouveau démunis, jusqu'au prochain grain ? Il n'est guère envisageable de transformer les laboratoires pharmaceutiques en organisations non lucratives : si même la chose était possible, elle ne les rendrait pas à même de mieux jouer leur rôle, qui est d'inventer des médicaments et, pour cela, de prendre des risques.

Le statut de bien commun repose, selon l'économiste Elinor Ostrom<sup>1</sup>, sur l'idée d'une pluralité de prérogatives sur un même bien, notamment des droits collectifs<sup>2</sup>. Mais qui détiendrait ces derniers ? Les Etats ? Les ONG ? Des instances, collaborant avec des associations de patients (par exemple, l'« établissement pharmaceutique à but non lucratif, si possible européen », souhaité par Jean-Paul Vernant<sup>3</sup> ?) Organiser les initiatives ne permettrait-il pas d'écartier les tentations des Etats de négocier de manière isolée ou de faire jouer à leur profit la concurrence ? Un traité international – ou déjà un instrument européen – pourrait reconnaître ce statut au médicament, en définissant les obligations réciproques des différents acteurs au regard de ce produit essentiel. Et pour que cela ne reste pas de la *soft law*, une instance internationale devrait en appliquer les règles, définir les politiques d'achats, de réserves et d'accès.

### LOGIQUE SOLIDAIRE

Une piste complémentaire consisterait à traiter pleinement la santé comme un investissement économique et sociétal, non plus parallèlement mais concomitamment avec l'investissement entrepreneurial : en influant sur les stratégies des industriels, en garantissant des débouchés à la ma-

nière des assurances maladies publiques. Le bien serait alors commun avant même d'exister, préacheté dans une logique solidaire, et l'on parierait ainsi sur le bénéfice économique tiré de l'amélioration sanitaire des pays fragiles : le dispositif devant jouer au moment-clé où les entreprises décident de leurs innovations, et s'appuyer sur la recherche fondamentale, qui travaille sur le long terme.

L'Union européenne pourrait et devrait jouer un rôle pilote (sans oublier le Conseil de l'Europe, qui a adopté la Convention sur la contrefaçon des produits médicaux, dite Médicrime). Jusqu'ici orientée vers l'harmonisation de la sécurité, et sur le financement de la recherche publique, elle doit aller plus loin. Se contenter de garantir la libre circulation, d'assurer l'harmonisation des procédures voire de se pencher sur la question des procédures de « calcul » des remboursements, est notoirement insuffisant. L'Agence européenne, qui agit désormais pour les médicaments orphelins, pourrait-elle voir ses compétences élargies en ce sens ?

Espérons que la crise actuelle conduira les nombreux acteurs du domaine, grâce aux impulsions conjuguées, et sous l'égide de l'Organisation Mondiale de la Santé, à s'organiser en un tel sens. ●

L'auteur tient à remercier son collègue Mathieu Guerriaud maître de conférences en sciences de santé (droit et économie pharmaceutique), pour ses conseils précieux.

<sup>1</sup> Cf son ouvrage : *Governing the commons, The evolution of institutions for collective actions*, Cambridge University Press, 1990.

<sup>2</sup> Cf Marie Cornu, Fabienne Orsi et Judith Rochfeld, *Dictionnaire des biens communs*, PUF, 2017.

<sup>3</sup> Cf Tribune dans le JDD du 17 août 2019 : <https://www.lejdd.fr/Societe/tribune-penurie-de-medicaments-il-faut-relocaliser-la-production-en-europe-3914648>



INTERVIEW DE  
 PHILIPPE LUSCAN  
 VICE-PRÉSIDENT DES AFFAIRES INDUSTRIELLES DE SANOFI

## « LA LOCALISATION DE LA PRODUCTION EST UN ÉLÉMENT CLÉF »

**La crise du Covid-19 a révélé les failles de notre système de santé et fait resurgir l'urgence de l'enjeu de santé. La France, mais aussi plusieurs Etats membres de l'Union européenne, se sont retrouvés démunis face à la pandémie non anticipée et le grand public a découvert la réalité de la chaîne de production des médicaments, aujourd'hui majoritairement fabriqués à l'étranger. Philippe Luscan, vice-Président des Affaires industrielles de Sanofi a accepté de répondre aux questions de Confrontations Europe, en revenant notamment sur l'enjeu de relocalisation de la production des médicaments.**

**Entre 60 et 80% des principes actifs des médicaments sont produits en Chine ou en Inde. A quelle logique répond cette délocalisation de la production de principes actifs en Chine et en Inde ? Ce choix répond-il à la seule logique de coût ?**

*La localisation massive de production des principes actifs en Chine et en Inde s'est opérée dans les 30 dernières années, notamment afin d'améliorer le prix de revient des produits pour s'adapter aux mécanismes de baisses de prix et à la concurrence des génériques, qui sont décidées par de nombreux Etats pour diminuer les dépenses de santé. Pendant cette même période, de nombreux acteurs européens se sont désengagés de cette production ne pouvant concurrencer l'Inde ou la Chine.*

*Sanofi, en gardant 11 sites de production de principes actifs en Europe durant cette même période, est une exception à ce phénomène et moins de 10% de nos principes actifs proviennent d'Asie. Notre savoir-faire et expertise en procédés chimiques nous permet d'améliorer signifi-*

*cativement les coûts de nos principes actifs (nouvelles voies de synthèse, rendements) tout en restant en France et en Europe.*

*Au total, en comptant toutes les activités industrielles – c'est-à-dire les principes actifs mais aussi toute la fabrication et la mise sous forme pharmaceutiques - nous avons 40 usines de production en Europe, ce qui est considérable et tout à fait unique, si on compare avec les modèles du Top 10 mondial pharmaceutique.*

**Dans ce contexte qui a révélé notre vulnérabilité, l'enjeu de relocalisation de la production est désormais revenu sur toutes les lèvres, et au sein de bien des familles politiques. Sanofi affirme être déjà dans une démarche de relocalisation de sa production. L'idée est-elle de se concentrer sur le territoire français ou de relocaliser la production dans d'autres pays européens ou de l'Union européenne ?**

*Sanofi produit 80% de ses médicaments en interne, dans un réseau de 70 sites qui, sur les 5 continents, assurent la production pour les marchés locaux ou régionaux. Ceci est le fruit d'une politique industrielle réfléchie et assumée, menée depuis plusieurs dizaines d'années.*

*Nous pensons que chaque région du monde doit avoir l'ambition d'être souveraine d'un point de vue sanitaire, et ne surtout pas dépendre d'une seule région voire un même pays. La localisation de la production est donc un élément clé. C'est grâce à cela que Sanofi a réussi à maintenir la disponibilité de ses médicaments depuis le début de la crise Covid-19 et notamment quand elle a touché les industriels en Asie.*

*De fait, nous travaillons depuis plusieurs mois - bien avant la crise actuelle - sur*

*la création d'un leader européen des principes actifs, qui rassemblerait nos activités commerciales et de développement de principes actifs, ainsi que 6 usines européennes de production. En devenant indépendant, cet acteur serait en mesure de développer des partenariats avec d'autres entreprises du secteur pharmaceutique et proposer une alternative européenne solide face à la domination actuelle de l'Asie.*

**Comment choisir les médicaments qui devraient être relocalisés ? Je prends l'exemple du Doliprane, un médicament que vous produisez en grande quantité. Pour le moment, son principe actif est fabriqué à l'étranger, seule la dernière étape est menée dans les usines en France. A l'avenir, est ce que ce sera toujours le cas ?**

*Le Doliprane est aujourd'hui fabriqué très majoritairement en France, à partir de principe actif provenant de divers pays (Etats-Unis, Inde, Chine...) ce qui permet de sécuriser l'approvisionnement pour les patients. Cette diversité de pays de provenance de différents continents est une garantie pour nous, en cas de fermetures de certaines frontières, de la continuité de l'approvisionnement.*

*Même avec la forte augmentation liée aux besoins pour les malades Covid-19, qui a nécessité qu'on augmente nos capacités, nous sommes donc en situation de sécuriser l'approvisionnement pour les patients.*

*Pour les médicaments, dont le principe actif serait importé d'un seul continent, la relocalisation en Europe peut en effet apporter une sécurisation car diversifie les sources.*



**Plus globalement, comment déterminer la liste des médicaments stratégiques qui devront être produits en France ou en Europe ? Cette liste pourrait-elle être établie en collaboration avec les pouvoirs publics, et aussi avec les associations de soignants et de patients ?**

*Les pouvoirs publics ont effectivement un rôle majeur à jouer, et aujourd'hui les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) font l'objet d'une surveillance spécifique. Ce sont les médicaments «essentiels» ne disposant pas d'alternatives thérapeutiques ou dont l'indisponibilité peut entraîner un risque de santé publique. Les laboratoires pharmaceutiques coopèrent avec l'ANSM<sup>1</sup> pour sécuriser l'accès à ces médicaments pour les patients.*

*Les MITM ont été définis dans la loi de santé 2016<sup>2</sup> comme « les médicaments dont l'indisponibilité transitoire, totale ou partielle est susceptible de mettre en jeu le pronostic vital des patients à court ou moyen terme, ou représente une perte de chance importante pour les patients ». Cette définition très large a pour effet d'englober jusqu'à la moitié des médicaments commercialisés.*

**Un autre problème a été souvent dénoncé, celui de la pénurie des médicaments. Quelques chiffres : en France, en 2008, on a déploré 44 cas ruptures d'approvisionnement ; il y en a eu 538 en 2017 et 800 références ont été portées manquantes en 2019. Comment expliquer le fait que de plus en plus de médicaments fassent défaut ?**

*La délocalisation de la production de principes actifs est une des raisons : la dépendance envers certains fournisseurs monopolistiques en Inde ou en Chine a été*

*à l'origine de tensions d'approvisionnement mondiales, lorsque ceux-ci ne parviennent pas, par exemple, à se mettre en conformité avec les nouvelles règles de qualité et d'hygiène en vigueur dans ces pays.*

*Par ailleurs, la chaîne logistique s'est très largement complexifiée avec l'arrivée de plusieurs acteurs génériques, créant une forte instabilité dans la demande même pour des produits dits matures. Lorsque certains d'entre eux ayant une part de marché significative s'arrêtent de fournir, cela crée une tension sur l'ensemble du marché. Enfin, le renforcement permanent des normes de production rend plus fréquents les interruptions de production car complexifie le processus de production et contrôles associés.*

**Quel sera l'impact d'une telle relocalisation notamment sur le prix du médicament ? Et qui va en supporter le prix ?**

*L'impact est très dépendant selon le produit. Par exemple, pour des principes actifs que nous fabriquons en grande quantité sur un outil industriel de pointe, nous sommes capables d'être plus performant que la concurrence asiatique. Cela est plus difficile lorsque les volumes sont plus faibles. L'enjeu d'indépendance sanitaire sous-jacent doit être sérieusement pris en compte par l'ensemble des acteurs économiques et politiques, par exemple en valorisant la localisation de la production du médicament dans les mécanismes de fixation des prix.*

**Peut-on imaginer que des médicaments considérés comme stratégiques mais qui ne sont pas très rentables – je prends l'exemple une nouvelle fois du Doliprane, un médicament connu de tous – puissent être « nationalisés » c'est-à-dire fabriqués**

**dans des usines d'Etat ? Serait-ce là la garantie d'une baisse du prix pour le patient et d'un approvisionnement certain ?**

*Si l'on prend l'exemple du Doliprane, nous sommes parvenus à augmenter notre production de 50% pour répondre à la demande pendant la crise actuelle et il n'y a pas eu de rupture d'approvisionnement. Il est aujourd'hui produit majoritairement en France sur des sites Sanofi démontrant un niveau de performance exceptionnelle en comparaison à toute l'industrie pharmaceutique, et son prix de vente baisse chaque année.*

**Quelles leçons Sanofi tire-t-il de cette crise sanitaire ? Cette crise peut-elle marquer l'avènement d'un nouveau mode de relation entre laboratoires, pouvoirs publics, patients et soignants ?**

*Cette crise nous a permis de démontrer l'importance d'avoir un réseau de production et de distribution international et diversifié. Dans le contexte de crise, nous avons pu raccourcir certains délais réglementaires de manière disruptive en collaborant avec les autorités de santé, ou encore mettre à disposition des patients certains traitements en un temps record. Nous devons construire l'après-crise sur ces exemples. Nous avons aussi constaté l'importance du digital, que ce soit pour la gestion de la supply chain ou encore le travail à distance qui nous a notamment permis de faire fonctionner l'ensemble de nos sites industriels mais avec une présence physique réduite. ●*

Questions de Clotilde Warin, rédactrice en chef de la revue, Confrontations Europe

<sup>1</sup> Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

<sup>2</sup> Cf article L. 5121-31 du code de la santé publique



---

# CONTEXTE GÉO- POLITIQUE

---

**20** Les relations UE-Chine : solubles dans le Covid-19 ?  
par **François Godement**

**22** L'impact troublant du Covid-19 sur les relations transatlantiques,  
par **Erik Brattberg**

---

FRANÇOIS GODEMENT

CONSEILLER POUR L'ASIE À L'INSTITUT MONTAIGNE

## LES RELATIONS UE-CHINE : SOLUBLES DANS LE COVID-19 ?

**Rival systémique ou partenaire de coopération ? La Chine apparaît de plus en plus comme un concurrent de l'Union européenne sur tous les fronts, économiquement mais aussi politiquement en dénigrant systématiquement les démocraties. L'arrivée du Covid-19 complique encore plus la donne. Explication de François Godement, historien, spécialiste de la Chine.**

Des relations UE-Chine, les esprits raisonnables ont souvent dit qu'elles n'étaient pas stratégiques au sens où l'entendent la plupart des officiels chinois : c'est-à-dire fondées sur un alignement de vues. Et pourtant, elles concernaient suffisamment d'intérêts ou de préoccupations communes pour ne pas devenir otages de divergences sur tel ou tel sujet.

Est-ce que ce sera une fois de plus le cas avec l'émergence du Covid-19, qui a déjà tué officiellement 24 fois plus d'Européens que de Chinois, et qui provoque le plus violent choc économique depuis la Seconde Guerre mondiale ? Un certain nombre d'éléments permettent d'en douter.

Tout d'abord ces relations sont arrivées en 2018-19 à une épreuve de vérité. Le sommet UE-Chine de 2018 avait vu les Européens sommer, avec des délais, la Chine de négocier en bonne foi et de conclure des accords auxquels elle se dérobaient depuis des années. La Communication stratégique de la Commission et du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE) au Conseil de mars 2019 signait un tournant réaliste, fondé sur la défense des intérêts européens, et reconnaissait sans détour que la Chine était un rival systémique et un concurrent stratégique, et non pas seulement un partenaire de coo-

pération. La Chine n'avait que très maigrement répondu aux attentes, signant deux accords techniques mais continuant à se dérober sur un accord d'investissement : sujet fondamental, car les Européens en attendent une réciprocité dans l'ouverture, en matière par exemple de marchés publics et de services. En pratique, tout au long de cette année 2019, les négociateurs chinois avaient consacré leur temps à chercher une solution au conflit commercial sino-américain. Alors que les ventes chinoises aux États-Unis baissaient en 2019, elles étaient en augmentation vers l'Europe – et le déficit commercial européen, qui baissait depuis 2015, remonte chaque année depuis 2017. La relance par la Chine, en décembre 2019, d'un traité de libre-échange apparaissait aux Européens comme une échappatoire commode, alors que ceux-ci demandaient la levée des obstacles à sens unique dans l'économie et la société chinoise. D'autres faits irritants s'aggravaient – au premier rang desquels la politique de répression menée au Xinjiang, avec des camps de rééducation pour une partie de la population et la systématisation de la surveillance digitale de la population.

### UN ESPOIR CLIMATIQUE

Au milieu de ce tableau apparaissait encore une lueur d'espoir. La Chine acceptait au sommet avec l'UE de 2019 de signer une déclaration climatique commune, réveillant l'espoir d'une convergence possible dans ce domaine où les États-Unis faisaient défaut. Du reste, souffletés par les menaces de conflit commercial de Donald Trump, gênés par son hostilité aux institutions multilatérales internationales

et par son soutien à peine voilé aux éléments politiques les plus hostiles à l'unité européenne – du Royaume-Uni à l'Italie ou à la Hongrie, les Européens se trouvaient souvent pris entre deux fronts politiques et diplomatiques. Cela n'empêchait pas que se mettent en place des instruments de défense économique surtout tournés contre l'expansion en Europe de la machine étatique chinoise – filtrage des investissements étrangers, nouveaux instruments de défense commerciale, et même résistance aux politiques d'influence chinoise. Sans jamais se départir du principe d'une coopération possible avec la Chine, l'Europe allumait des contre-feux.

Dans le même temps, la Chine ne s'embarassait souvent plus beaucoup de précautions verbales. De la façon la plus frappante, un certain nombre d'ambassadeurs chinois en Europe sont devenus les porte-paroles d'une diplomatie agressive et parfois menaçante. C'est le cas en Europe du Nord – où tous les pays ont eu maille à partir avec leur diplomate résidant chinois, la Suède convoquant celui-ci 40 fois. De façon plus concrète sans doute, les promesses chinoises faites à certains se sont avérées sans suite : en Europe centrale et orientale, les investissements chinois ont stagné. En Italie, premier pays du G7 à signer un mémorandum d'action sur les Routes de la Soie en 2018, ils ont reculé l'année suivante.

### VULNÉRABILITÉS DE L'EUROPE

L'arrivée du Covid-19 n'est donc pas un coup de tonnerre dans un ciel bleu, mais elle rend plus insaisissables encore les relations entre la Chine et l'Europe. Tout d'abord, la récession profonde des deux ensembles économiques, la rupture de chaînes logistiques et par exemple de la quasi-totalité du transport aérien et maritime suspend toute analyse de la relation économique. Les réunions prévues sont annulées – du sommet 17 + 1 à celui de l'UE avec la Chine, et des réunions annuelles du dialogue économique et sur les Droits de l'Homme. Les négociations sur un traité d'investissement reprennent à peine. Mais surtout l'environnement change. Compte tenu de l'effondrement de la consommation et des prix de l'énergie, comment persuader la Chine d'adopter des éléments du nouveau « Green Deal »

européen, si celui-ci est peut-être remis en question ? A cela s'ajoute un durcissement politique supplémentaire en Chine : expulsion des grands correspondants américains dont l'influence est mondiale, climat de xénophobie rendant difficile aux journalistes d'accomplir leur travail. Ce sont donc de nouveaux sujets de discordes qui apparaissent : au premier rang, les responsabilités chinoises sur l'origine et la propagation du virus. Diplomatiquement, l'Europe remet à plus tard la recherche de responsabilités. Mais politiquement et dans l'opinion publique, la cause est entendue. Les outrances des ambassadeurs chinois – à Paris, le site web de l'ambassade accuse les personnels soignants des EPHAD d'avoir laissé mourir de faim et sans soins les personnes âgées – tendent la situation. Le bilan officiel chinois – 3300 morts, un bilan réévalué ensuite en hausse (de 50 % exactement, à l'unité près !) pour la seule ville de Wuhan – n'est pas crédible en face des plus de 120 000 morts européens. Dans ce climat, le rôle de fournisseur d'équipements de protection que la Chine endosse à partir de la mi-mars, en Europe et ailleurs, nuance ce bilan : gouvernements et acheteurs privés se bousculent en Chine.

De ce même fait, des leçons nouvelles apparaissent : l'Europe est très dépendante de la Chine pour les matières premières des médicaments, et a littéralement renoncé à produire des équipements aussi simples que les masques en raison de la délocalisation de l'industrie textile (et souvent, pétrochimique pour les matériaux non-tissés...). Certaines de ces réactions sont exagérées, et on peut même parler d'un spasme anti-globalisation que suscite en partie la Chine. Mais les vulnérabilités de l'Europe apparaissent en pleine lumière.

Il est hors de doute que les dirigeants européens, comme ceux des Etats membres, préféreraient parvenir à une entente avec la Chine sur les sujets d'intérêt commun. Malgré les efforts de l'administration américaine, la diplomatie personnelle de Donald Trump est trop fantasque pour que quiconque puisse s'y fier : Européens comme Chinois font face à la plus grande incertitude sur l'avenir de la puissance en principe la plus influente au monde.

Et la ligne politique impulsée par Xi Jinping, et encore accentuée à la faveur de la crise du coronavirus, est plus inacceptable encore. Son principal négociateur économique, Liu He, promet certes de consacrer son énergie aux rapports avec l'Europe : jusqu'ici, tout a été tourné vers les États-Unis. Xi Jinping est un adepte du rapport de force, et ses professions de foi en faveur du multilatéralisme ne convainquent pas plus que sa promesse en 2015 de ne pas militariser la Mer de Chine du Sud. La ligne politique propagée par nombre de ses diplomates – agrémentée de menaces commerciales plus ou moins ouvertes suivant les pays – débouche sur une analyse nouvelle : la Chine est passée de l'autopromotion au dénigrement systématique des démocraties, rejoignant la Russie dans l'utilisation des media sociaux et de la cyberguerre.

Par coïncidence, Angela Merkel (l'Allemagne présidant le Conseil européen au second semestre 2020) s'était engagée au début de l'année à tenir un sommet supplémentaire avec la Chine en présence de tous les chefs d'État et de gouvernements européens. Désormais baptisée « Réunion des dirigeants » pour préserver la nature institutionnelle des sommets annuels réguliers, elle est un événement à haut risque qui se tiendra les 14 et 15 septembre à Leipzig. Les dirigeants chinois ont un certain attachement pour le marché unique, mais n'ont guère de compréhension pour le système d'institutions démocratiques qu'incarne l'Europe, et croient peu à son pouvoir réel hors de nos frontières. Il leur faudrait plus de clairvoyance pour faire des concessions à un ensemble qu'ils croient toujours fragile et susceptible d'être remis en cause par les peuples. ●



ERIK BRATTBERG

DIRECTEUR DU PROGRAMME EUROPE ET CHECHEUR AU CARNEGIE  
ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE DE WASHINGTON

## L'IMPACT TROUBLANT DU COVID-19 SUR LES RELATIONS TRANSATLANTIQUES

**L'épidémie du Covid-19 constitue un test à bien des égards, et les relations entre Etats n'y échappent pas. La décision prise par Donald Trump de fermer les frontières à tout voyageur venant d'Europe le 11 mars a envenimé les relations UE/États-Unis qui n'étaient déjà pas au beau fixe. La crise sanitaire risque-t-elle de porter un coup fatal à un lien déjà distendu en raison du rejet du multilatéralisme revendiqué par Trump ? Analyse d'Erik Brattberg, Directeur Europe au think tank Carnegie à Washington.**

La relation transatlantique, déjà passablement détériorée par l'arrivée au pouvoir du Président Trump en 2017, risque de sortir encore plus affaiblie de la crise du coronavirus. Loin de donner un nouvel élan aux relations dégradées entre Washington et les capitales européennes, la pandémie semble accélérer les tendances négatives préexistantes. Si Trump est réélu en novembre, il est fort probable qu'il fera à nouveau le choix en politique étrangère du « *America First* » avec pour maître mots : scepticisme vis-à-vis du multilatéralisme et protectionnisme commercial, aggravant ainsi le ressentiment des Européens.

À ce jour, la pandémie a été mal gérée au niveau transatlantique. Bien que de nombreux gouvernements européens se soient empressés de fermer leurs frontières dans le plus grand désordre durant la phase initiale de la contagion, c'est la décision du Président Trump d'interdire l'accès aux États-Unis aux voyageurs en provenance d'Europe le 11 mars qui a fait le plus de bruit. Sans revenir sur le ton peu diplomatique adopté par le Bureau ovale, ce choix s'est opéré sans qu'aient

été consultés les diplomates européens, entraînant dès le lendemain une volée de réponses acerbes de la part des dirigeants de l'UE. Par ailleurs, les incohérences entre le discours de la Maison Blanche et celui d'autres représentants de l'administration gouvernementale américaine - même si la coordination s'est légèrement améliorée depuis - représentent un vrai blocage.

Pour ne rien arranger, c'est le « *chacun pour soi* » qui semble prévaloir dans la lutte des alliés contre le virus. Ces dernières semaines, les histoires relatant de supposées tentatives américaines pour acquérir un fabricant allemand afin de s'assurer l'exclusivité des droits sur un vaccin contre le Covid-19, ou la saisie de cargaisons de matériel médical à destination de l'Allemagne et de la France ont beaucoup fait jaser. Même si tous les détails ne sont pas connus et bien que les responsables américains se soient empressés de contester ces allégations, ces incidents illustrent le délitement de la relation de confiance entre les partenaires transatlantiques.

### PEU D'INTÉRÊT POUR LES SOLUTIONS MULTILATÉRALES

Mises à part les questions d'étiquette diplomatique, l'aspect le plus troublant de la réponse de l'administration Trump au virus est son peu d'intérêt pour les solutions multilatérales. Bien qu'occupant le poste de directeur du G7 cette année, Trump n'a accepté qu'à contrecœur une rencontre le 16 mars, sur l'insistance pressante du président Emmanuel Macron. Lors d'un échange téléphonique distinct le 25 mars, les ministres des Affaires Étrangères du G7 n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une déclaration commune,

du fait de l'insistance du Secrétaire d'État Mike Pompeo d'inclure dans le communiqué le terme « *virus de Wuhan* »

La décision récente de Trump de suspendre le financement de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) tranche également terriblement avec l'approche européenne. Même si les critiques de Trump ne sont pas complètement sans fondement, les diplomates européens ont déploré sa décision. Joseph Borrell, le haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, l'a qualifiée de « *faible* » ; alors que, selon les mots, d'Heiko Maas, le Ministre des Affaires étrangères allemand, c'est comme si « *on avait éjecté le pilote de l'avion* ». Plusieurs pays Européens se sont déjà engagés à augmenter leur contribution à l'OMS, alors que le désengagement américain risque de renforcer la mainmise de la Chine sur l'organisme et de saboter son efficacité.

La pandémie oblige les décideurs des deux côtés de l'Atlantique à se concentrer sur les urgences domestiques, qu'il s'agisse des enjeux de santé publique ou des retombées socio-économiques. En conséquence de quoi, les relations entre l'Europe et les États-Unis risquent d'être marquées par un certain désintérêt réciproque les six prochains mois. Pire encore, il est probable que les questions de défense et de commerce soient les victimes collatérales de la crise.

La coopération sécuritaire transatlantique, par exemple, pourrait bien devenir le parent pauvre de budgets nationaux accaparés par les exigences de la reprise économique. Washington subira très certainement une pression grandissante pour revoir son propre budget de défense à la baisse, dans un contexte de croissance vertigineuse de la dette nationale et d'augmentation de dépenses de santé et de sécurité sociale. Entretemps, alors que le FMI table sur une chute de 7,5 % du PIB de la zone euro, un scénario similaire à celui de la crise de 2008 – après laquelle les dépenses européennes avaient chuté de 24 milliards de dollars les six années suivantes – est loin d'être inimaginable. Le cas échéant, les tensions transatlantiques sur le partage du fardeau de la défense commune ne feront que s'aggraver. D'autres enjeux moins pressants, tels que les menaces sécuritaires au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, risquent également d'en faire les frais.

### MENACES SUR LES LIENS COMMERCIAUX TRANSATLANTIQUES ?

De plus, alors que le développement de l'épidémie exacerbe la compétition entre Washington et Pékin, les faucons anti-Chinois de la Maison Blanche ont bien l'intention de saisir cette opportunité pour briser la dépendance vis-à-vis de Pékin et « rapatrier » l'industrie manufacturière aux Etats-Unis. L'UE étudie également les moyens de rompre sa dépendance avec la Chine sur un certain nombre de produits clé. Le Président Macron a par exemple appelé à davantage de « souveraineté » européenne sur le matériel et les équipements médicaux. L'approche communautaire diffère néanmoins de la stratégie du gouvernement Trump en cela qu'elle ne considère pas « l'autosuffisance » comme un objectif souhaitable. Les liens commerciaux transatlantiques pourraient donc être considérablement menacés par une poli-

tique du « avec nous ou contre nous » des autorités américaines.

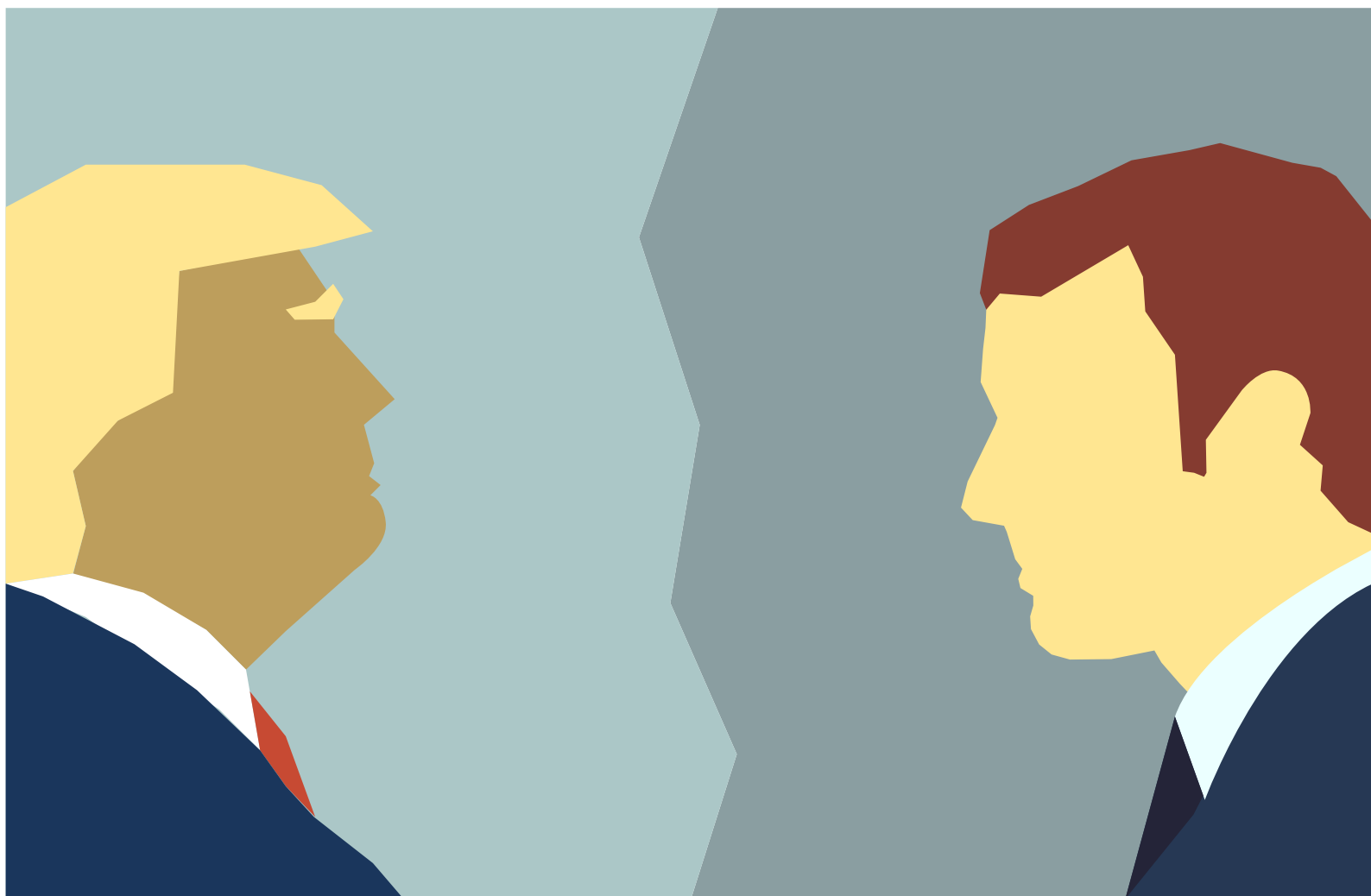
2021 pourrait-il marquer un nouveau départ pour la coopération transatlantique ? Même s'il est trop tôt pour évaluer l'impact de la pandémie sur la campagne présidentielle américaine, un second mandat de Donald Trump se traduirait sans doute par le maintien – voire l'aggravation – des tendances négatives pendant encore quatre ans. De plus en plus de dirigeants européens risquent alors de se dire que Washington n'est plus un partenaire fiable et que l'UE doit se positionner à équidistance de la Chine et des Etats-Unis au sein d'un nouvel ordre mondial multipolaire.

À l'inverse, l'accession du candidat démocrate Joe Biden à la magistrature suprême offrirait une opportunité de réparer la relation transatlantique – même si la tâche sera loin d'être aisée. Une administration démocrate serait davantage susceptible de renouer avec le soutien

traditionnel qu'ont apporté les Etats-Unis à la construction européenne, de travailler avec les Européens pour résoudre des défis planétaires tel que le réchauffement climatique, et de favoriser des solutions multilatérales, en désamorçant les tensions commerciales transatlantiques. La concurrence avec la Chine resterait néanmoins vivace, et un retour pur et simple au multilatéralisme semble peu probable en l'absence de réformes profondes d'institutions comme l'ONU et l'OMS.

Une chose est sûre : même si un retour à la normale dans la relation transatlantique est impossible, la pandémie illustre la nécessité pour des sociétés démocratiques, partageant les mêmes valeurs, de travailler main dans la main à la sauvegarde du système multilatéral. ●

La version originale de l'article, rédigé en anglais, est disponible sur le site de Confrontations et contient des liens hypertextes.







---

# Avenir zone euro

---

- 26 Quelle Banque Centrale européenne  
« pendant » et « après » le Covid-19 ?  
par **Jean-Paul Betbeze**
- 28 L'UE doit accepter de mutualiser  
et monétiser une partie du coût de la crise  
par **Shahin Vallée**
- 30 Conseil européen :  
la revanche de Spinelli et Delors ?  
par **Mario Telò**
- 31 Espagne, en faveur d'un plan  
Marshall pour l'Europe,  
par **William Chislett**
- 32 L'Allemagne, à l'heure  
de la solidarité européenne ?  
par **Stefan Seidendorf**
-

Jean-Paul BETBEZE

PROFESSEUR ÉMÉRITE À L'UNIVERSITÉ DE PARIS  
PANTHÉON-ASSAS

## QUELLE BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE « PENDANT » ET « APRÈS » LE COVID-19 ?

**L'épidémie du Covid-19 fait peser des risques graves sur la zone euro et conduit la Banque centrale européenne à jouer un rôle fort et moteur afin d'éviter des crises de la dette dans des États déjà faibles, et le risque de déflation. Comment répondre à cette crise sans précédent ? Réponses de l'économiste, Jean-Paul Betbeze.**

« Pendant » et « après » le Covid-19, la Banque Centrale européenne sera plus puissante, dans une zone euro qui aura fait un grand pas de solidarité, autrement dit de coresponsabilité. Elle continuera d'agir selon la même logique : rachats de bons du trésor des membres de la zone, soutiens aux banques, mais avec beaucoup plus de moyens et en s'affranchissant des limites antérieures. Autrement dit : elle prendra plus de risques.

La situation née de la venue de la pandémie en zone euro force la BCE à agir. Il ne s'agit plus « seulement » de soutenir l'activité pour atteindre 2% d'inflation à moyen terme – mais d'éviter la déflation, plus « seulement » d'acheter des bons du trésor pour aider en fait les pays les plus endettés – mais d'éviter une crise de la dette publique italienne, plus « seulement » de soutenir les banques pour qu'elles alimentent en crédits les entreprises – mais d'éviter des runs et des faillites bancaires. Le Covid-19 crée une situation qualitative-ment différente. C'est une rupture du cycle économique mondial, avec une baisse de 3% du PIB mondial en 2020 selon les derniers calculs du FMI. C'est un risque systémique à même de ruiner nombre de ménages, d'entreprises petites et grandes, de compagnies d'assurances, de banques et d'États. C'est un risque symétrique,

puisqu'il frappe à toutes les portes, même s'il le fait de manière différenciée, ce qui est une source nouvelle de difficultés dont nous nous serions bien passés.

Crise systémique différenciée : si le FMI parie sur une reprise en V (+2,9% de croissance en 2019, -3% en 2020, +5,8% en 2021), les chiffres diffèrent selon les pays. Venu de Chine, le virus y affecte directement la croissance qui passe de 6,1% en 2019 à 1,2% en 2020, mais rebondit à +9,2% en 2021. Le plus étonnant est la violence des chutes de PIB des grandes économies industrialisées : -6% pour les États-Unis, -7% pour la France et l'Allemagne, -9% pour l'Italie. Pire, les rebonds prévus seront plus faibles que les baisses. Ils seront de 4,7% (États-Unis), 4,5% (France), 5,2% (Allemagne) et 4,8% (Italie). On peut donc penser à une encoche durable sur la croissance en zone euro : -7,5% en 2020, +4,7% en 2021. En effet, toujours selon ces prévisions, la Chine « effacerait » vite la pandémie, son PIB 2021 dépassant de 10,5% celui de 2019, mais les États-Unis perdraient 1,5% et la zone euro 3,2% ! Autre facteur aggravant, tout se passe comme si l'inflation devrait baisser plus encore.

### « L'INQUIÉTUDE VA PARTOUT PESER SUR LES DÉPENSES »

La situation est plus critique et force à agir. Pour cela, la BCE doit analyser cette brutale détérioration pour décider de ce qu'elle pourrait faire. Pour elle, c'est un choc d'offre et de demande. L'épidémie affecte l'offre, du fait du confinement et la demande, du fait des baisses de revenus des salariés (chômage partiel) et pire encore pour les indépendants et patrons

de PME et TPE, sans oublier l'inquiétude qui va partout peser sur tous les projets de dépenses, poussant à une montée de l'épargne. Ce choc affecte tous les pays. Ainsi chaque État intervient pour éviter le pire : une chute sans fin entre contractions de l'offre et de la demande, l'une entraînant l'autre. Pour chaque État, le déficit budgétaire se creuse automatiquement par la baisse de ses rentrées fiscales (TVA, impôts, exonérations de charges) et les montées de ses dépenses de santé notamment (masques, appareils respiratoires...). Ceci avant les dépenses qu'il décide : indemnisation du chômage partiel, garanties d'emprunts, primes spéciales à certains salariés... pour freiner la chute. En même temps, dans chaque entreprise, les trésoreries se tendent. Chacune fait face à l'incertitude pesant sur son chiffre d'affaires et surtout, à plus court terme, sur le paiement de ses clients, tandis qu'elle doit payer ses frais de structures et ses salaires, déduction faite de la part du chômage partiel prise en charge par la puissance publique. Donc, elle payera plus tard tout ce qu'elle peut ! La crise de trésorerie et le signe monétaire coïncident de la pandémie, contrepartie d'excès d'épargne qui se dessinent ici ou là. La vitesse de circulation de la monnaie baisse.

### LA BCE N'A PAS D'AUTRE CHOIX QUE DE SOUTENIR LES ÉTATS

La BCE n'a pas le choix, si elle veut remplir son mandat et permettre la relance. Il lui faut d'abord soutenir les actions des États face aux creusements de tous les déficits : c'est la dominance fiscale. Il lui faut soutenir aussi les trésoreries des entreprises, des ménages et des banques pour éviter les cascades de faillites, puis financer, là aussi, la relance. Pas de surprise si, dans ce contexte, les soutiens doivent être adaptés à la violence et à la nature du choc.

A sa violence d'abord : ce qui implique de mettre en place au niveau de la zone, en sus des programmes nationaux, des plans très conséquents pour freiner et repartir. Pourtant, même avec des aides importantes, la zone euro pourrait perdre 0,5% de croissance potentielle. A la nature du choc ensuite : la crise fait monter partout les risques, mais jamais de manière similaire. Au niveau macroéconomique, il y a

risque de divergences accrues entre pays, notamment entre Allemagne et Italie, au niveau microéconomique entre ménages et entreprises, selon leurs capacités de résistance, comme entre les secteurs, les régions et les villes.

Le trillion d'euros est l'unité de mesure. Déjà, au niveau de l'Union, 100 milliards ont été acceptés pour financer le chômage à temps partiel : ce seront des prêts aux Etats membres. Viennent ensuite 200 milliards de soutien aux PME. La Banque européenne d'investissement (BEI) va créer un fonds de garantie paneuropéen proposant des prêts aux petites et moyennes entreprises. Ce montant s'ajoute aux 40 milliards d'euros déjà mobilisés pour répondre à leurs besoins de financement à court terme. Viennent alors 240 milliards issus du Mécanisme européen de Stabilité. Et ce n'est pas fini : il faut s'attendre à des emprunts de l'ordre de 1 000 milliards au nom de l'Union pour la relance. Une première, qui manifeste plus nettement encore la mutualisation des situations (des déficits) qui se met en place. Or elle était refusée jusque là par l'Allemagne et les Pays-Bas, sauf que ce n'est plus possible.

La Banque centrale européenne sera l'acheteur en dernier ressort car, face aux Etats, elle n'a pas le choix : elle devra les refinancer plus largement, notamment au-delà de sa règle de capital et de qualité. « Règle de capital » : elle acceptera dans son portefeuille d'obligations publiques bien plus que la part d'un pays dans son capital (on aura reconnu l'Italie, qui est pour 8% au capital de la BCE). « Règle de qualité » : le bon du trésor grec sera accepté (noté BB, alors qu'aucun bon inférieur à BBB- ne pouvait l'être). La BCE va donc prendre dans son bilan beaucoup plus de risques publics, ayant par ailleurs annoncé qu'elle s'émanciperait des notations des agences, jugées procycliques.

Surtout, la BCE va soutenir les banques pour qu'elles offrent plus de crédits aux ménages et aux entreprises. Dans une série de mesures, on note qu'elle va accepter de refinancer des créances sans seuil minimum (contre 25 000 euros auparavant) ce qui est favorable aux ménages et aux PME, qu'elle va augmenter la part de titres non garantis dans ses collatéraux (de 2,5 à 10%) et réduire de 20% les abattements sur les collatéraux qu'elle prenait,

pour les refinancer. En même temps, les règles prudentielles de solvabilité et de liquidité sont relâchées, les stress tests repoussés.

La BCE va-t-elle revoir sa stratégie secrète de marchandisation du financement de la zone euro ? Sans doute. Ce qui se passe conduit à une situation où la part des banques dans le financement de la zone euro va augmenter, les marchés obligataires étant réservés aux meilleures signatures... qui en profitent. Les banques prennent plus de risques, avec la contre-garantie des budgets nationaux puis européens et de la BCE. Ceci va peut-être faire réfléchir la BCE, qui se plaignait du manque de réactivité du canal du crédit bancaire quand elle baissait

ses taux, à la différence des États-Unis : 2/3 de financement bancaire, 1/3 de financement par marché ici, l'inverse là-bas. Mais aujourd'hui, avec les marchés qui se ferment aux moins bonnes signatures et la résilience des financements bancaires, il y a de quoi réfléchir et réapprecier le rôle des banques. Implicitement, faute de transferts acceptés entre pays (de l'Allemagne vers l'Italie pour faire court), c'est sans doute ce que fait la zone euro où, de visioconférence en visioconférence, elle fait peser de plus en plus de financement sur la BCE. Des banques plus solides et plus rentables, avec le soutien de la BCE, c'était nécessaire avant le Covid-19, c'est devenu indispensable. ●



SHAHIN VALLÉE

CHERCHEUR AU DGAP

(GERMAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS)

## L'UE DOIT ACCEPTER DE MUTUALISER ET MONÉTISER UNE PARTIE DU COÛT DE LA CRISE

**La crise du Covid-19 aggrave les divergences entre économies européennes et menace l'intégrité et la solidité de la monnaie unique dans la zone euro. L'économiste Shahin Vallée analyse les choix qui ont été faits mais réaffirme que, sans mandat politique pour une mutualisation et monétisation du coût de la crise, la soutenabilité de la zone euro est en jeu.**

La crise actuelle va coûter très cher, si cher qu'elle pourrait bien provoquer le pire choc économique depuis un siècle. Compte tenu de nos niveaux de dette, ce sera le moment de vérité pour l'Europe aussi bien sur le plan économique que politique. Alors que tous les pays européens sont frappés de manière relativement symétrique par une catastrophe qui n'a fait qu'illustrer leur interdépendance, les réponses s'avèrent très disparates et majoritairement domestiques, au risque de rendre la crise asymétrique. À l'heure actuelle, le coup de pouce fiscal de l'Allemagne à son économie est bien plus vigoureux qu'en Italie ou en Espagne. Et la situation sanitaire sous contrôle devrait permettre de relancer la machine plus tôt. Résultat : la crise risque d'accroître les divergences entre les économies européennes, ce qui, dans la zone euro, menacerait l'intégrité et la solidité de la monnaie unique.

Pour l'instant, c'est la Banque Centrale européenne qui s'est chargée d'acheter des stocks importants de dettes gouvernementales des Etats membres, apportant de facto la réponse fiscale commune que les gouvernements européens ont négligée. Mais une telle stratégie n'est pas tenable à long terme. La Banque centrale européenne ne pourra efficacement mutualiser et monétiser le coût de la crise sur le long terme sans véritable mandat politique. Les gouverne-

ments doivent autoriser un certain niveau de mutualisation fiscale, qui permettra à la BCE d'assumer une partie du coût de la crise. De notre capacité collective à rendre cette mutualisation possible dans les prochains mois dépendra dans une large mesure la forme que prendront l'économie et la politique européenne pour une génération. Sans mutualisation et monétisation, les Européens oscilleront entre le Charybde de l'austérité et de la consolidation et la Scylla de la restructuration de la dette, deux écueils qui pourraient détruire la monnaie unique et la construction communautaire toute entière.

**« LA FRANCE EST DÉSENCANTÉE.  
L'ITALIE AFFAIBLIE ET DIVISÉE »**

Ces débats rappellent les tensions nées de la crise de la dette dans la zone euro et soulèvent les mêmes inquiétudes, sur fond de changements majeurs dans les opinions publiques. En Allemagne, une large coalition d'économistes appelle de ses vœux une réponse fiscale commune, avec le soutien d'une grande partie de la presse et, visiblement, des sondages d'opinion. À la différence de ce qui s'est passé lors de la crise grecque, les Allemands semblent comprendre le besoin de solidarité, y compris à la lumière de leur intérêt bien compris. En Italie, après une décennie de défis fiscaux, de crise migratoire et de soubresauts politiques, l'opinion est si épuisée que la pandémie mine l'adhésion à l'Union Européenne et à la monnaie unique. À la différence des Grecs en 2015, une majorité d'Italiens pensent désormais que leur pays aurait intérêt à abandonner l'euro. En France, au terme de trois ans d'initiatives franco-allemandes aussi nombreuses qu'infructueuses, une certaine lassitude se fait jour. Que ce soit sur le front mili-

taire, où l'Allemagne vient d'annoncer l'achat d'une nouvelle flotte d'avions de chasse F18 américains, ou sur le front de l'union monétaire, les progrès semblent très modestes, et l'influence française très limitée. En Espagne, pays que le traumatisme de la crise de l'euro et les affrontements politiques ont laissé divisé et sans perspective de consensus, l'envie d'une grande avancée européenne est bien réelle. Mais avec quel allié ? La France est désenchantée, l'Italie affaiblie et divisée. Dans le même temps, les pays nordiques ont augmenté une coopération qu'ils considèrent comme indispensable après la défection du Royaume-Uni - qu'il s'agisse de la nouvelle Ligue hanséatique<sup>1</sup>, ou de l'alliance des « *Frugal Four* »<sup>2</sup> dans les négociations sur le budget. La réalité est que l'UE est de plus en plus divisée et sans véritable leader, ce qui représente un défi fondamental pour la zone euro à moyen terme.

**« IL EXISTE UNE ALTERNATIVE  
QUI NÉCESSITE UN BOND DANS  
L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE »**

Au final, cette crise, comme la précédente, soulève des questions profondes sur l'accord politique qui sous-tend le Traité de Maastricht. Après une décennie initiale de grande modération, ces dix dernières années ont révélé la vulnérabilité profonde de la monnaie unique. Réécrire le Traité pour permettre un véritable partage du risque fiscal serait cependant très risqué. Pour l'heure, l'Allemagne demande qu'une telle mutualisation soit garantie par un contrôle sur les politiques fiscales nationales. Un point de vue qui peut se comprendre, et qui est dans la droite ligne des principes sacrés du Mécanisme Européen de Stabilité (MES), mais qui serait fatal sur le plan politique. En Italie, le recours au MES provoquerait très certainement une crise politique, la chute du gouvernement et fracturerait encore davantage l'affectio societatis indispensable à la survie de l'UE. Il existe pourtant une alternative, à la fois plus efficace économiquement et plus acceptable politiquement, mais qui nécessite un bond dans l'intégration communautaire. Il s'agirait d'une forme de fédéralisme fiscal européen qui doterait l'UE d'un vrai pouvoir d'imposition, d'emprunt et de dépense sous le contrôle d'un fonctionnaire désigné démocratiquement par le Parlement Européen. Il est possible que l'urgence actuelle ouvre cette voie, mais

on ne pourra pas faire l'économie d'une profonde révision des traités. Pour preuve : la Cour constitutionnelle allemande (BVerfG)<sup>3</sup> répugne pour l'instant à transférer davantage de responsabilités fiscales et politiques à l'Union européenne car elle considère que le Traité de Lisbonne - et notamment le Parlement Européen - n'offre pas de garanties démocratiques suffisantes. Les Européens n'échapperont donc pas aux questions de démocratie et de transparence que pose l'Allemagne à raison. Avant d'en arriver là,

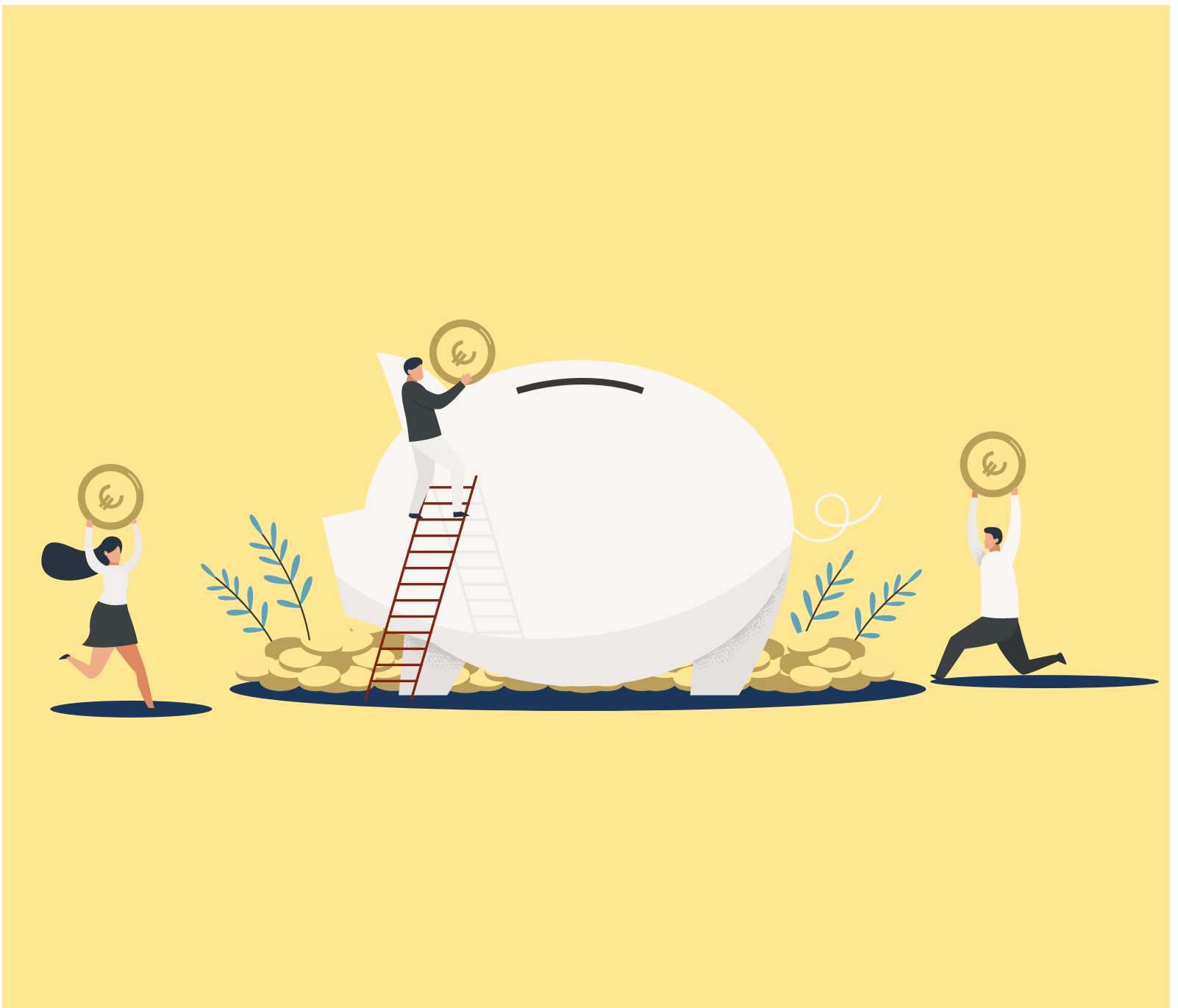
nous devons nous mettre d'accord sur une forme de mutualisation fiscale sans plus attendre. Mais les enjeux sont si énormes qu'il ne faut pas s'attendre à une réponse entièrement binaire. Le compromis laissera sans doute beaucoup de place à l'interprétation et aux chemins de traverse. Pourtant, en l'absence d'accord suffisamment ambigu pour être constructif, les marchés financiers considéreront que l'engagement des Européens en faveur d'une mutualisation est trop faible. Ce qui mettrait en péril la pérennité

de l'euro et de l'Union européenne toute entière. ●

<sup>1</sup> La nouvelle Ligue hanséatique, baptisée aussi « anti-club Med », créée en 2028 à l'initiative des Pays-Bas, est un club informel rassemblant le Danemark, la Suède et l'Autriche dans le premier cercle, ainsi que l'Irlande, la Finlande et les pays baltes et prône un strict respect des règles de la zone euro.

<sup>2</sup> En français, les « Frugal Four » (Autriche, Pays-Bas, Suède, Danemark) sont appelés les « quatre sobres » ou « austères » ou « radins ». Ces quatre pays sont les plus grands contributeurs nets par habitant au budget et défendent une enveloppe stable à 1% du Revenu national brut européen.

<sup>3</sup> Nom officiel : Tribunal constitutionnel fédéral



MARIO TELÒ

PROFESSEUR DE SCIENCES POLITIQUES À LA LUISS<sup>1</sup> ET L'ULB<sup>2</sup>

## CONSEIL EUROPÉEN : LA REVANCHE DE SPINELLI ET DELORS ?

**L'accord atteint par le Conseil européen du 23 avril est inespéré, notamment, grâce au nouveau Fonds pour la relance économique doté de 1000 à 1500 milliards d'euros. Mais, la crise du Covid-19 permettra-t-elle de réconcilier les Italiens avec l'Union européenne ?**

Malgré oscillations et hésitations, l'UE semble vouloir sortir de la pire crise depuis 1929 par deux décisions politiques radicalement innovatrices : en premier lieu, le « *keynésianisme européen* » prôné par Jacques Delors depuis sa rupture avec Jean-Pierre Chevènement en 1983 qui revient à la une ! Et en deuxième lieu, le choix d'un renforcement du budget européen communautaire, qui passera de 1 au 2% du PIB, toujours réclamé par Altiero Spinelli. Le degré d'innovation pourrait varier selon les moyens de financement, mais le terrain de la négociation est quand même déjà très avancé. Cette grave crise, au tragique bilan, pourrait ouvrir une nouvelle phase de l'intégration économique et politique européenne.

Pour les commentateurs italiens, mis à part Salvini et l'extrême droite de toute façon en pleine déconfiture, c'est la preuve que les excuses explicites de la Présidente de la Commission von der Leyen envers l'Italie, n'étaient pas que de mots mais l'antichambre de décisions concrètes. Cette fois, l'Europe est aux côtés de l'Italie et des pays en difficulté ! Ce qui n'était pas évident du tout, pour trois raisons qui demanderont beaucoup de travail pédagogique à toutes les forces politiques, sociales et intellectuelles (y compris le Pape) qui combattent la dérive populiste d'extrême droite en Italie.

Tout d'abord, la proposition des « *corona bonds* » avait été mal présentée par ses promoteurs, alors qu'il fallait depuis le début clarifier qu'ils ne portaient pas sur les dettes antérieures à la crise, pour ne pas offrir des arguments aux populistes d'extrême droite en Allemagne, aux Pays bas, en Finlande ou en Autriche. Cela n'avait pas été précisé et a contribué à la rupture du 25 mars. Autre explication, le Premier ministre italien Giuseppe Conte, porté au pouvoir en 2018 par le mouvement populiste « 5 Etoiles », avait un temps exagérément fustigé les erreurs commises par l'UE contre l'Italie et l'« *égoïsme allemand* », ce qui, encore récemment, le conduisait à refuser le Mécanisme européen de stabilité (MES), présenté comme un instrument obsolète et maléfique, visant à écraser l'autonomie de l'Italie et affamer les Italiens. Petit à petit, il a nuancé sa position et, après sa rupture avec Matteo Salvini et la formation, en juillet 2019, de son nouveau gouvernement, en coalition avec le Parti démocratique, ses qualités et convictions pro-UE ont émergé. Enfin, troisième raison, l'euro-scepticisme, qui s'est largement enraciné en Italie depuis quelques années en raison du sentiment d'abandon ressenti dans le pays lors de la crise des migrants. Les Italiens les plus euro-enthousiastes sont parfois devenus les plus euro-sceptiques. La rhétorique de Matteo Salvini accusant les « *pays riches du nord* » de profiter de leur pouvoir pour s'enrichir en attirant à eux seuls les capitaux internationaux au détriment des Italiens victimes du coronavirus a fait le reste.

Dans ce contexte difficile, à l'aube du Conseil européen du 23 avril, le mérite de la coalition au pouvoir en Italie a été

non seulement de tisser une alliance de fer avec Emmanuel Macron et Pedro Sanchez (et 5 autres pays), mais aussi de renouer le dialogue avec la coalition CDU-SPD de Berlin.

### RAPPROCHEMENT DES DEUX EUROPE

Enfin, si, en un mois, les positions des deux Europe se sont rapprochées, c'est grâce aux institutions supranationales et à l'action de Christine Lagarde à la tête de la Banque centrale européenne (BCE) et d'Ursula von der Leyen.

Tout est-il donc bien en ordre ? Pas du tout. La réussite de ce grand projet politique solidaire de reconstruction post-pandémie se jouera dans l'immédiat, sur la capacité de préciser le financement du programme et de bien structurer la phase de transition vers le nouveau budget de l'UE de 2021. Il faudra surtout assurer la coordination et l'affectation des dépenses de cette énorme quantité d'argent public, ce qui représente un défi pour l'Italie<sup>3</sup>. Sans omettre de lier la relance économique au grand dessein de 2019 du « *Green Deal* », et ainsi de relancer au niveau géopolitique le modèle du capitalisme européen, pilier d'une mondialisation règlementée par des institutions multilatérales renouvelées.

La question pour l'Europe est la suivante : est-ce qu'une récession de l'ordre de -10 ou -15% avec les risques de marginalisation internationale qu'elle entraîne, rendront les Européens conscients de la nécessaire solidarité interne et de leurs responsabilités mondiales ? Est-ce qu'un sentiment d'appartenance commune, un patriotisme européen nouveau, basé sur des solides intérêts communs, peut retrouver force et souveraineté, dans un monde instable, où ni les Etats-Unis, ni la Chine n'ont l'autorité politique et morale pour assumer à eux seuls le leadership ? ●

<sup>1</sup> LUISS (Libera Università Internazionale degli Studi Sociali) à Rome

<sup>2</sup> ULB (Université libre de Bruxelles)

<sup>3</sup> La Présidente de la Commission a publié une lettre dans le quotidien la Repubblica le 3 avril débutant par ces mots « *Je vous présente mes excuses, nous sommes avec vous* » : [https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/04/01/news/europa\\_ursula\\_von\\_der\\_leyen\\_bruxelles\\_scusateci\\_ora\\_la\\_ue\\_e\\_con\\_voi-252912437/?refresh\\_ce](https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/04/01/news/europa_ursula_von_der_leyen_bruxelles_scusateci_ora_la_ue_e_con_voi-252912437/?refresh_ce)

WILLIAM CHISLETT

CHERCHEUR ASSOCIÉ AU REAL INSTITUTO ELcano<sup>1</sup>

## ESPAGNE, en FAVEUR D'UN PLAN MARSHALL POUR L'EUROPE

**Avec plus de 270 000 Espagnols atteints du Covid-19, et plus de 27 000 décès, la crise liée au coronavirus a durement frappé l'Espagne. Son économie devrait être l'une des plus affectée de l'Union Européenne. En cause : sa structure et ses faiblesses, antérieures à la pandémie.**

La croissance espagnole était déjà en berne, avec un taux de chômage de 14% (le double de la moyenne européenne), un déficit public proche de 100 % du PIB et un déficit fiscal bloqué en 2019 à 2,6 % du PIB - le pays ayant mis une décennie à descendre en-dessous des 3%, le taux imposé par les règles du Pacte de Stabilité, actuellement suspendu.

Selon les prévisions du FMI, l'économie espagnole devrait se comprimer de 8% cette année – à moins qu'une seconde vague épidémique ne se déclenche avant l'été – et le chômage atteindre 21%. La dette du pays devrait dès lors s'élever à 113% du PIB (le pire chiffre depuis 1902, et 35,5% plus élevé que celui de 2007) et le déficit fiscal à 9,5%. La perte de revenus sera grosso modo la même que celle enregistrée entre 2009 et 2013, à l'époque de la « Grande Dépression » espagnole consécutive à la crise financière internationale et à l'éclatement de la bulle immobilière nationale. Près de 900 000 emplois ont disparu en Espagne, depuis l'entrée en vigueur du confinement, le 14 mars – soit à peu près autant qu'entre le 2 octobre 2008 et le 27 février 2009.

Ce qui rend l'économie espagnole si vulnérable, c'est notamment

l'importance de son secteur touristique qui représente 12% du PIB et 13% des emplois (beaucoup plus si l'on prend en compte les emplois indirects). Le pays reçoit 83,7 millions de touristes par an – ce qui le situe au deuxième rang mondial, derrière la France – dont 58,5 lors de la saison haute, entre mars et septembre. Les hôtels et restaurants

**LES CIRCONSTANCES  
SONT AUJOURD'HUI  
TRÈS DIFFÉRENTES,  
ET L'IDÉE DE  
CONSENSUS [...] A  
DISPARU D'UN PAYSAGE  
POLITIQUE OÙ SE  
DÉCHIRENT LES SEIZE  
PARTIS PRÉSENTS AU  
PARLEMENT.**

sont fermés depuis la mi-mars, et ne rouvriront certainement pas avant l'année prochaine. Sans compter les 41 millions de Français, Portugais et croisiéristes en escale passant chaque année une simple journée dans le pays.

Autre facteur de vulnérabilité : un quart des emplois espagnols sont temporaires – ce qui représente le plus haut niveau de l'UE. Et ces emplois sont en général les premiers supprimés. Les PME, qui représentent plus de 70% du marché du travail, n'ont guère les ressources et la solidité nécessaires pour

supporter une crise majeure.

Au 16 avril, le budget de crise prévu par la coalition minoritaire au pouvoir – une alliance entre les Socialistes et les radicaux de Unidos Podemos (le premier gouvernement de ce genre depuis les années 30) - s'élevait à 13,9 milliards d'euros, soit 1,1% du PIB de 2019, contre 6,9% pour l'Allemagne et 2,4% pour la France. En plus de 3,8 milliards de fournitures médicales, cette enveloppe servira à financer l'ERTE, un dispositif de chômage partiel permettant à l'Etat de payer temporairement les salariés des entreprises affectées par le virus. À cette date, quatre millions de travailleurs en bénéficient, soit 16% de la masse salariale totale.

Parmi les autres mesures prises : un moratoire sur le paiement des charges sociales, des emprunts sur les résidences principales et des loyers pour les personnes vulnérables ou menacées d'exclusion sociale ainsi que la suspension des expulsions pendant six mois.

Le gouvernement tente de faire passer un « Pacte de reconstruction nationale » sur le modèle idéalisé des Pactes de la Moncloa de 1977. Ces accords entre partis politiques, patronat et syndicats avaient permis, après la mort de Franco, de sauver la démocratie embryonnaire, menacée par de graves difficultés économiques. Mais les circonstances sont aujourd'hui très différentes, et l'idée de consensus – le maître-mot de l'époque – a disparu d'un paysage politique où se déchirent les seize partis présents au Parlement.

Sans surprise, compte tenu de l'ampleur sans précédent de cette crise, le Premier Ministre Pedro Sánchez a lancé l'idée d'un Plan Marshall pour l'Europe – en référence au plan américain de 1948 pour reconstruire le continent détruit par la guerre. Et l'Espagne est aux avant-postes pour réclamer une solidarité accrue des pays de l'Europe du Nord avec ceux du Sud. ●

<sup>1</sup> Ancien correspondant du Financial Times, William Chislett est aussi auteur de nombreux ouvrages notamment *Spain: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2013 (ouvrage qui paraîtra en espagnol à l'automne 2020 dans une version actualisée). L'auteur dispose aussi d'un site : [www.williamchislett.com](http://www.williamchislett.com)

STEFAN SEIDENDORF

DIRECTEUR ADJOINT DE L'INSTITUT FRANCO-ALLEMAND  
DE LUDWIGSBURG

## L'ALLEMAGNE, À L'HEURE DE LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE ?

**A la mi-mars, la prise de parole de la chancelière allemande, Angela Merkel, face à ses concitoyens a surpris et donné à penser que l'Allemagne allait jouer cavalier seul dans cette crise sanitaire. Au fil des rencontres, la France et l'Allemagne ont semblé se rapprocher. Une telle coopération survivra-t-elle au choc économique ?**

Le 18 mars 2020, quand Angela Merkel prend la parole aux Allemands, il s'agit d'une première. Hormis ses vœux pour la nouvelle année, la chancelière ne s'est jamais « adressée à la nation ». Dans son allocution de douze minutes, elle reste elle-même, mais les Allemands s'étonnent tout de même que Merkel n'évoque pas une seule fois l'Europe, alors que les nouvelles venant d'Italie et de France ne sont pas bonnes.

Changement de ton le 10 avril. Dans un tweet publié en cinq langues, la chancelière constate : « *L'accord des Ministres des finances de l'Eurogroupe constitue un élément important d'une riposte européenne commune et solidaire à la pandémie du Covid-19. [...] Nous ne pouvons surmonter cette crise qu'ensemble.* » Serait-ce la marque d'un revirement ?

Comme dans la plupart des pays, les réponses allemandes face au Covid-19 ont d'abord été nationales, sans coordination avec les partenaires européens. Et comme d'habitude, cela peut créer un effet domino. Ainsi, en réaction directe à la décision française du 4 mars de réquisitionner des masques de protection, l'Allemagne interdit les exportations de matériels médicaux, et les deux pays compliquent encore un peu plus la tâche des autorités italiennes (avant de leur venir en aide avec une livrai-







son franco-allemande de matériel plus tard). La décision allemande du 15 mars de réintroduire les contrôles à la frontière avec la France, le Luxembourg, la Suisse, l'Autriche et le Danemark, à l'encontre des fondamentaux de l'espace Schengen, a eu des conséquences directes et négatives pour des milliers de « *frontaliers* », ainsi que pour les commerces et les entreprises. Finalement, le rejet des « *corona bonds* », lors du sommet européen du 26 mars, a rappelé, à quelques nuances près, la figure de « *Madame Nein* » des années de la crise de l'Euro, tourné vers son seul intérêt électoral.

#### « UNE SOLIDARITÉ CONCRÈTE EST NÉE AU NIVEAU LOCAL ET RÉGIONAL »

Cependant, face au nombre grandissant de voix critiques, les positions évoluent. Dans un appel franco-allemand, le président de l'Assemblée nationale Richard Ferrand et de son homologue allemand Wolfgang Schäuble (CDU) ont précisé le 5 avril : « *les règles en matière d'endettement, tant nationales qu'européennes, sont également temporairement suspendues durant cette crise.* ». Les deux députés et vice-présidents de la nouvelle Assemblée parlementaire franco-allemande, l'Allemand Andreas Jung (CDU) et le Français Christophe Arend (LRM), ont quant à eux proposé des mesures tant au niveau européen que national, régional que transfrontalier. Et on notera que Schäuble et Jung sont tous deux des piliers de la majorité de la chancellerie au Bundestag...

A tout cela, il faut évidemment ajouter la solidarité « *concrète* », qui est née au niveau local et régional face au déluge qui s'est abattu en Italie et en France

surtout. Selon l'ancien directeur de l'ARS du Grand Est, Christophe Lannelongue (limogé le 8 avril), 150 patients ont été évacués vers l'Allemagne, plus que dans d'autres régions françaises<sup>1</sup>.

L'image qui se dessine est complexe, avec beaucoup de nuances de gris. Si on cherche à en décrypter le mécanisme, les conclusions de l'Eurogroupe du 9 avril sont édifiantes. En partant, comme souvent, de positions très divergentes, qui plaçaient l'Allemagne et la France dans des camps opposés, la coopération entre les deux ministres des finances Olaf Scholz et Bruno Le Maire a changé la donne. L'Allemagne a lâché les Pays-Bas pour se rapprocher de la position française. Et la France n'a pas fait preuve d'un soutien inconditionnel envers l'Italie, mais a préféré négocier avec l'Allemagne. Cela n'aurait pas été possible sans les instruments de coopération franco-allemande, le rapprochement entre les deux positions ayant été préparé en avance par les deux administrations. En tenant compte des priorités des autres Etats membres, un tel rapprochement peut en fin de compte aboutir au fameux « *compromis européen* ». Typiquement, le résultat permet d'avancer, sans vraiment donner une « *vision* » de long terme ou une solution complète. Pour cela, il faudrait que la Commission européenne et le Parlement européen se mettent au travail. Mais bien entendu, toute cette machine nécessite la volonté politique des acteurs et le soutien de ses composantes. Et aujourd'hui, nous ne savons pas encore vraiment si la pandémie va renforcer ce soutien ou si les forces qui travaillent au délitement de l'Europe l'emporteront. ●

<sup>1</sup> Près de 100 ont été évacués vers d'autres régions françaises, selon Libération du 9 avril 2020.



---

# QUELLE RELANCE ?

---

- 34 Pacte vert pour l'Europe et relance :  
l'impossible équation ?  
par **Gabrielle Heyvaert**
  
  - 36 Dans l'après Covid, comment  
financer une relance verte ?  
par **Jean-Charles Hourcade**
  
  - 38 Stratégie industrielle européenne :  
revenir aux fondamentaux  
par **Edouard Simon**
  
  - 40 Le capitalisme européen à l'heure  
des biens communs  
par **Marcel Grignard**
-

GABRIELLE HEYVAERT

CHARGÉE DE MISSION ÉNERGIE ET NUMÉRIQUE,  
CONFRONTATIONS EUROPE

## PACTE VERT POUR L'EUROPE ET RELANCE : L'IMPOSSIBLE ÉQUATION ?

**L'année 2020 devait être celle du tournant, du virage que l'Union européenne entendait prendre, au nom de la lutte contre le dérèglement climatique. Elle est devenue, en ces temps de pandémie, d'abord celle des reports. Le Pacte vert pour l'Europe n'échappe malheureusement pas à la règle.**

« Notre maison brûle, et nous regardons ailleurs », déclarait Jacques Chirac, alors Président de la République, à l'ouverture du quatrième Sommet de la Terre à Johannesburg en 2002. Dix-huit ans plus tard, notre maison brûle avec toujours plus d'intensité et nous sommes face à un nouvel incendie. L'immédiateté de son danger ne fait plus aucun doute : les Etats membres vont devoir faire face à une récession dont la gravité équivaldra à celle de l'après-guerre. Malheureuse coïncidence calendaire, l'année 2020 devait marquer un tournant pour l'Union européenne dans sa transition écologique et, plus spécifiquement, dans sa lutte contre le réchauffement climatique. La présentation du Pacte vert pour l'Europe (« *European Green Deal* ») paraît déjà lointaine : introduit aux eurodéputés en décembre 2019 par la Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, il devait - doit ! - mettre l'Europe sur la voie de la neutralité carbone en tant que « *nouvelle stratégie de croissance* ».

Or, et l'histoire récente l'a déjà montré, crise économique et crise climatique ne font pas bon ménage. Si la croissance économique telle qu'elle existe aujourd'hui est néfaste pour la planète, la récession l'est tout autant, voire plus. En effet, il a résulté de la crise de 2008 une inaction telle que l'ONU qualifie la période

2009-2019 de « *décennie perdue* »<sup>1</sup>, durant laquelle les Etats ont, pour reprendre ses termes, « *collectivement échoué* » à infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre (GES). De nombreuses voix se sont d'ores et déjà élevées en Europe, craignant de voir le scénario post-crise de 2008 se répéter : cette fois-ci, la relance doit être verte, et les investissements alignés sur les engagements climatiques. Le Pacte vert pourrait-il alors être le fer de lance de ce nouveau modèle de croissance, lui qui, pour reprendre les termes de la Présidente de la Commission européenne, permettra de « *réconcilier l'économie avec la planète* » ? Sans vouloir préjuger de l'action de la Commission en 2020, il est possible, à ce stade, d'examiner les principaux enjeux en matière de climat et de relance économique.

### UNE AMBITION CLIMATIQUE FRAGILISÉE

Le Pacte vert pour l'Europe, outre sa fonction de feuille de route stratégique, prévoit de rehausser l'ambition climatique européenne en fixant un nouvel objectif de réduction des émissions de GES à atteindre en 2030. Pour rappel, dans le cadre de l'Accord de Paris de 2015, en sa qualité de partie prenante, l'UE s'était engagée à réduire de 40 % ses émissions à l'échéance 2030 puis à revoir tous les cinq ans cet objectif à la hausse. Dans cette perspective, l'exécutif européen doit proposer, à la suite d'une étude d'impact, un nouvel objectif de réduction de 50 ou 55% d'émissions de GES d'ici à 2030, a priori au troisième trimestre 2020. L'enjeu est de parvenir à un accord des Vingt-Sept avant la prochaine Conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies sur

les changements climatiques (COP 26) qui a été reportée en 2021, pandémie oblige. Si la crise sanitaire a offert aux Vingt-Sept un délai supplémentaire avant la prochaine COP, parviendront-ils seulement à s'entendre ? Bien avant la crise sanitaire, plusieurs d'entre eux avaient fait part de leurs réticences quant à une révision de l'engagement climatique européen : les pays d'Europe de l'Est, mais aussi la Grèce, Chypre, Malte et l'Allemagne. Fin avril, cette dernière n'a toujours pas, à l'instar de l'Irlande, du Luxembourg et de la Roumanie, remis à la Commission son plan national énergie-climat - plan qui détaille la manière dont chaque Etat prévoit de baisser de 40 % ses émissions d'ici à 2030, alors que l'échéance était fixée à janvier 2020. Une autre question demeure aussi en suspens : si les Etats membres parviennent finalement à s'accorder avant la tenue de la COP 26, rien ne laisse à penser que les autres grandes puissances - Chine, Etats-Unis, Russie, Australie, Brésil...- seront enclines à revoir leurs engagements climatiques dans un contexte de récession mondiale.

### LE PACTE VERT POUR RELANCER LA CROISSANCE ?

Bien que la prochaine Conférence des Parties soit repoussée en 2021, « *le réchauffement climatique [lui], n'a pas disparu* » a alerté Ursula von der Leyen à la mi-avril, en soulignant le rôle clef que le Pacte vert pourrait jouer dans la relance, en dépit de plusieurs chantiers très probablement reportés. En parallèle, plusieurs Etats membres, à l'est comme à l'ouest de l'Europe, ont déjà exprimé ouvertement leur hostilité à la poursuite de la mise en œuvre du Pacte vert, soutenant qu'il leur fallait en priorité gérer la crise économique. Sera-t-il alors possible de conjuguer relance, reprise de la croissance et lutte contre le réchauffement climatique ? C'est du moins le postulat d'une tribune lancée à l'initiative de Pascal Canfin, Président de la commission de l'environnement du Parlement européen et cosignée par un vaste ensemble d'acteurs - ministres, députés européens, dirigeants de grandes entreprises, associations d'entreprises représentant une dizaine de secteurs, Confédération européenne des syndicats, ONG - : « *Au cours des dix dernières an-*

nées, de nouvelles technologies ont été développées et les chaînes de valeurs se sont transformées. Le coût de la transition s'est massivement réduit [...] en 2009, après la crise financière, nous n'avons pas encore fait la preuve de la rentabilité de la rénovation thermique des logements, les voitures sans émissions n'étaient que des prototypes, l'énergie éolienne coûtait trois fois plus cher qu'aujourd'hui, le solaire sept fois plus. »<sup>2</sup> La thèse défendue

ici n'est pas nouvelle : il s'agit du principe selon lequel les avancées technologiques dont nous disposons aujourd'hui, par rapport à 2008, rendraient possible une relance durable. Selon les signataires de la tribune, le Pacte vert devrait être, à juste titre, le fer de lance d'un nouveau modèle de prospérité, puisqu'il fait précisément le pari d'une croissance soutenable, découplée des énergies fossiles. La transformation des réseaux électriques

et des infrastructures de stockage afin de pallier l'intermittence des énergies renouvelables, ou bien la rénovation énergétique des bâtiments pour réduire la consommation d'énergie, nécessitent en effet des investissements massifs et pourraient bénéficier des plans d'investissements futurs. Mais dans ce contexte de grave récession, sera-t-il possible de changer radicalement de sources d'énergies et de mode de consommation pour relancer la croissance à tout prix, sachant qu'elle repose aujourd'hui sur des secteurs carbonés ? En outre, la faiblesse historique du prix du pétrole représente également un frein à ce changement de paradigme. Aussi la transition énergétique ne dépend-elle pas uniquement du progrès technique : elle doit être assortie d'une forte ambition politique de la part des Vingt-Sept. Or, l'impératif climatique ne semble actuellement pas s'articuler avec les plans de relance qui visent, avant tout, à sauver l'économie. Et pour cause : des dizaines de milliers d'emplois seront directement menacés dans l'industrie en l'absence de soutien public, avec pour conséquence une forte hausse de la précarité. Les mesures européennes qui découlent de l'accord de l'Eurogroupe du 9 avril 2020 ne font ainsi pas de distinction entre les entreprises dont l'empreinte carbone est élevée, et celles qui reposent sur des technologies propres. Les conséquences des plans d'investissements orientés vers infrastructures et secteurs carbonés seront pourtant dramatiques à long terme pour l'Europe, car ils l'enfermeront pour des décennies encore dans un modèle de croissance non soutenable.

Le programme de travail révisé de la Commission von der Leyen, qui devrait paraître à la fin du mois d'avril, sera révélateur du nouveau niveau d'ambition du Pacte vert pour l'Europe : permettra-t-il d'entreprendre la transition écologique et énergétique de l'Union européenne, ou nous conduira-t-il vers une surchauffe planétaire d'ici la fin du siècle ? ●

<sup>1</sup> A lire, le rapport du Programme des Nations Unies pour l'Environnement : « Lessons from a decade of emissions gap assessments », UNEP, Sept 2019, 18 p

<sup>2</sup> La tribune a été publiée simultanément le 14 avril 2020 dans Le Monde, La Libre Belgique, il Corriere della Sera (Italie), Público (Portugal), SEM (Slovaquie), Politico, El Diario (Espagne).



Jean-Charles Hourcade<sup>1</sup>

CIREC (CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT). MEMBRE DU GIEC

## DANS L'APRÈS COVID, COMMENT FINANCER UNE RELANCE VERTE ?

**La crise du Covid-19, qui fait peser de lourdes menaces sur les économies européennes, a conduit la Banque centrale européenne à mener une opération de sauvetage rapide et nécessaire. Mais, comment assurer une véritable transition écologique dans un monde que la pandémie laisse exsangue et désorienté ? L'économiste Jean-Charles Hourcade nous propose des pistes concrètes de financement d'une relance verte.**

Naguère, l'enjeu du Green Deal européen était comment sortir du dilemme fin du monde/fin du mois, concilier Greta Thunberg et les « *gilets jaunes* » ? C'était l'heure des appels aux 'trillions' pour la transition écologique, à l'abandon de la règle des 3% de déficit de Maastricht. Aujourd'hui au moment où la Banque centrale européenne soutient des Etats qui s'endettent pour éviter les faillites d'entreprises l'enjeu devient : doit-on relancer la machine telle qu'elle est ou bien lui imposer des contraintes au nom de l'urgence climatique ? Mais cette urgence tiendra-t-elle face à un chômage qui explose, à des systèmes de santé à renforcer et aux exigences de sécurité intérieure et extérieure. Le véritable impératif est de changer de problématique pour ne pas perdre des batailles décisives pour l'Europe, sa démocratie et son unité.

Ces batailles ne seront pas gagnées en 'ordonnant' aux Banques centrales et à la BCE d'injecter les trillions qu'il faut, là où il faut, dans l'économie. Cette image d'une manne financière à distribuer fait l'impasse sur le fait que l'économie moderne est minée par un écart structurel entre une forte propension à épargner et

une réticence à l'investissement productif ; trop d'épargne se dirige vers l'immobilier et les produits spéculatifs. Après la crise des subprimes de 2007, l'injection de liquidités n'a pas réduit cet écart. Elle a encouragé l'empilement des dettes et la hausse de la valeur des actifs, lançant un cycle financier qui menaçait d'éclater en 2020.

Aujourd'hui pourtant, une injection inconditionnelle de liquidités est nécessaire. Il n'y aura pas de transition écologique dans un champ de ruines. C'est le temps du sauvetage, de la corde qu'on lance au bord d'un précipice. Puis vient le temps de la récupération des forces. Avant le Covid-19, la dette des entreprises non financières avait déjà doublé depuis 2008 et la poursuite de politiques d'austérité condamnerait des pans entiers du secteur productif. Nous n'avons plus le loisir d'une nouvelle querelle sur la socialisation des dettes entre 'fourmis' et 'cigales' et la BCE a pris la décision qu'il fallait. En se donnant la flexibilité de racheter les dettes publiques d'un pays au-delà des parts qu'il détient dans son capital, elle permet aux pays fragiles d'accéder désormais à des prêts à taux quasi nuls. C'est une socialisation de facto des dettes futures et il suffirait de transformer les dettes passées en dettes perpétuelles pour faire tomber des contraintes délétères.

Mais la BCE ne peut inciter des entreprises à prendre plus de risque sous l'œil de leurs actionnaires et les assurances et fonds de pension à les soutenir alors qu'ils cherchent surtout des placements sûrs. Elle ne peut pas non plus forcer les Européens à placer davantage leur épargne en Europe pour avoir comme le Japon une dette élevée mais qui ne pèse

pas sur ses comptes extérieurs. Le temps de la remise en marche est sous la responsabilité des Etats et de l'Union européenne. Eux seuls peuvent affranchir l'Europe de l'emprise de marchés financiers anomiques. Les politiques climatiques peuvent y aider en donnant une boussole aux acteurs économiques et des éléments de 'conditionnalité positive' au sein d'un contrat de confiance entre Etats, entreprises et mouvement social.

### TRANSITION BAS CARBONE ET RELANCE ÉCONOMIQUE

Ne nous trompons pas de défi : les dépenses d'investissements additionnelles requises par la transition écologique sont modérées (2% de l'épargne) parce que les surcoûts en capital des options bas carbone sont en partie compensés par une moindre demande de services énergétiques et de mobilité. Le vrai défi est celui du déficit global d'investissement. L'engagement des Etats à « *dérisquer* » les options bas-carbone et à y attirer l'épargne disponible apporterait alors une contribution à la stabilité macro-économique qui devait intéresser les décideurs publics les plus climato-agnostiques.

Etats et collectivités locales peuvent opérer pour ce faire via des subventions et des marchés publics. Mais, avec des budgets en baisse et des pressions pour prendre en charge des services 'non marchandisables', leur marge de manœuvre réside dans des systèmes de garanties qui n'entraînent des débours qu'en cas d'échec des projets et permettent de capitaliser les taxes levées sur l'activité induite. Pour éviter que le

EN  
SAVOIR  
PLUS

cercle de confiance à établir ne soit bloqué par des jeux de lobbying, il faut encadrer ces systèmes par des règles communes, adaptables par secteur et niveau territorial : expertises tierces pour évaluer les émissions évitées, application d'une même valeur par tonne pour calibrer les garanties<sup>2</sup> participation à un Fonds mutuel de Garanties bas Carbone auprès de la BCE. On pourrait ainsi :

- Résoudre le problème de 'tuyauterie' qui bloque l'offre de projets - Il existe un écart de un à vingt entre le potentiel des prêts éco-PTZ permettant de financer des travaux d'économie d'énergie dans son logement en France et la demande pour ces prêts - en faisant émerger des opérateurs prenant en charge les risques de leur montage et de leur mise en œuvre.

- Libérer des processus d'innovation différenciés selon des pays et territoires avec évaluation, capitalisation et transfert d'expériences malgré les controverses sur les performances de chaque option et sur leur qualité environnementale (nucléaire, captage et stockage du CO<sub>2</sub>, éoliennes).

- Participer à une reconstruction solidaire de l'UE en plaçant une partie des garanties des Etats comme tranche non soumise à plafonds dans le Fonds européen de stabilité financière (FESF). De facto on réorienterait l'épargne des 'riches' vers les endroits à fort déficit de financement.

- Faire émerger des actifs bas carbone offrant d'autres options de placement que l'immobilier aux ménages aisés et maintenant la solidité financière des fonds de pensions et des assurances. Les démarches de révélation du contenu

carbone des portefeuilles financiers (Task Force on Climate-related Financial Disclosure<sup>3</sup>) sont une réponse incertaine parce qu'on peut décarboner un portfolio sans investir dans les options bas carbone. Avec des dispositifs coordonnés de garanties publiques, on peut même envisager l'émission de certificats bas carbone acceptés par les banques centrales de la zone euro quand elles refinancent les banques ou acquièrent des obligations bas carbone.

GREEN DEAL,  
UE ET RESTE DU MONDE

L'Europe (11 % des émissions mondiales) ne résistera pas aux disciplines d'un « *Green Deal* » si les émissions s'envolent ailleurs. Mais il faut mettre fin à trente ans de malentendu avec les pays en développement sur le financement de la transition dans une crise du Covid-19 qui se traduit par un doublement de la population menacée de famine et des risques de déstabilisation d'Etats fragiles. C'est là leur urgence et c'est aussi la nôtre pour éviter les contre-coups de leur effondrement.

Un fonds multi-souverain de garanties publiques sous l'égide du Fonds vert pour le climat<sup>4</sup> permettrait de baisser les coefficients risque des investissements bas carbone dans ces pays grâce à des garanties AAA. Cela serait une contribution à la stabilité de l'économie mondiale et la formation d'une alliance à la fois pour le climat et pour desserrer le 'privilège exorbitant' du dollar. Les actifs bas carbone générés dans le cadre de ce fonds multi-souverain étant reconnus par les banques centrales des Etats membres,

- Lire : *Fiscalité carbone et finance climat* co-écrit par l'auteur avec Emmanuel Combet aux Editions Les Petits Matins, 2017.

- Utiliser l'outil interactif sur la taxe carbone mis en place par le CIRED : <https://dialogues-developpement-climat.fr/static/quesaco.html>

- Consulter le lien : [http://www2.centre-cired.fr/Publications/Notes-et-Arguments/article/Covid-19-Green-Deal-Confrontations?var\\_mode=preview](http://www2.centre-cired.fr/Publications/Notes-et-Arguments/article/Covid-19-Green-Deal-Confrontations?var_mode=preview)

on lancerait un processus de renforcement du rôle international de l'euro et d'émergence d'une monnaie internationale fondée sur le carbone.

AUTOUR DE POINTS AVEUGLES

La crise du Covid-19 nous force à sortir des lectures climato-centrées et euro-péo-centrées du Green Deal. Mais ce 'deal' a un point aveugle, celui des inégalités. On a vu comment mettre l'épargne des 'riches' au service des pays en décrochement. Mais, les coûts de l'énergie vont augmenter et cette augmentation se propagera dans l'appareil productif entraînant une hausse du 'prix du caddy' qui frappera surtout les revenus modestes. La seule issue est de bloquer cette propagation par une baisse des impôts de production permise par les produits d'une taxe carbone. Mais la présentation de cette taxe sur le mode de l'injonction indépendamment des mesures d'accompagnement qui la rendent possible a conduit à trente ans d'échecs et à une vraie omerta à l'échelle de l'Europe. Il faudra la lever, sinon le mouvement d'investissements verts sera une fois de plus bloqué par des citoyens se révoltant contre des hausses de prix, pas seulement de l'énergie, jugées peu supportables. Mais la levée de cette omerta sera pour plus tard, quand nous nous serons remis en marche après la crise du Covid-19. ●

<sup>1</sup> Jean-Charles Hourcade est aussi directeur de recherche émérite au CNRS et directeur d'études émérite à l'EHESS

<sup>2</sup> Article 108 de la Décision de Paris

<sup>3</sup> TFCD : groupe de travail mis en place à la COP21 par le Conseil de stabilité financière du G20

<sup>4</sup> Mécanisme financier de l'ONU en soutien des actions des pays en développement contre le réchauffement climatique.

EDOUARD SIMON

DIRECTEUR DE RECHERCHE À L'IRIS<sup>1</sup>

# STRATÉGIE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE : REVENIR AUX FONDAMENTAUX

**L'Union européenne a subi un choc d'autant plus frontal avec l'épidémie du Covid-19 qu'elle n'y était pas préparée et que la crise sanitaire a révélé des failles dans le tissu industriel de bien des Etats membres. Pour survivre à cette crise, l'Union européenne ne doit-elle pas faire preuve d'ambition et s'atteler à la mise en place d'une véritable stratégie industrielle européenne ?**

Alors que les Européens peinent encore à s'entendre sur l'ampleur et la forme que devra prendre la relance de l'économie européenne, il faut, ainsi que nous y invite Philippe Herzog, préparer celle-ci dès maintenant, notamment pour flécher les financements importants de cette relance là où ils sont vraiment nécessaires. Dans ce cadre, une véritable stratégie industrielle prenant de front les divergences structurelles au sein de l'UE et tirant parti du processus relatif de démondialisation apparaît plus que jamais nécessaire.

## RISQUE DE DÉSINTÉGRATION DU PROJET EUROPÉEN

Le débat très tendu qui s'est engagé depuis quelques semaines en Europe sur les moyens d'instaurer une solidarité entre Européens révèle des fractures très profondes et renvoie aux divergences de modèles de croissance et donc in fine à la polarisation des structures industrielles au sein de l'UE, en particulier de la zone euro. Les analyses se multiplient pour venir documenter les causes structurelles des déséquilibres macroéconomiques observés au sein de l'Union européenne<sup>2</sup>. L'introduction de l'euro s'est ainsi accom-

pagnée d'une polarisation des structures industrielles autour d'un cœur industriel très compétitif (autour de l'Allemagne) et au détriment d'une périphérie frappée par une forme sévère de désindustrialisation. De cette situation découlent les divergences de modèles de croissance – l'un alimenté et tiré par les exportations, l'autre par l'endettement – et, in fine, les déséquilibres de balances de paiement qui minent la zone. Les politiques menées à la suite de la crise de la zone euro n'ont pas permis (bien au contraire) de remédier à cette situation qui porte en elle les ferments d'une désintégration du projet européen.

Mais la crise du Covid-19 risque fort d'amplifier ces fractures pour au moins deux raisons. D'une part, les pays les plus touchés par la crise sanitaire et ses conséquences économiques sont également les plus fragiles. D'après les données du FMI<sup>3</sup>, si la zone euro devrait connaître une récession historique de 7.5%, celle-ci devrait être plus marquée encore en Espagne (-8%), en Italie (-9.5%) ou en Grèce (-10%) et leur potentiel de rebond l'année suivante moins important qu'ailleurs. Par ailleurs, la réponse à la crise que pourront concevoir ces Etats sera sans doute sous-dimensionnée par rapport à l'ampleur de la crise. De récentes recherches<sup>4</sup> suggèrent que les dirigeants d'Etats endettés ont naturellement tendance à limiter leur réponse à une crise, anticipant une réaction négative des marchés financiers. On observe aujourd'hui cette tendance en Europe où le plan de soutien allemand à l'économie est bien plus important que celui de l'Italie, par exemple.

Les risques d'une telle approche sont donc économiques (les divergences

structurelles menacent à terme la viabilité de la zone euro) mais elles sont également politiques et démocratiques tant ces différences de positions et d'intérêts se reflètent désormais de manière caricaturale dans le débat public. « Club Med » contre « radins », « frugaux » contre « amis de la cohésion », caricature contre caricature, haine contre haine. La situation est particulièrement inquiétante en Italie où l'Allemagne et la France sont désormais perçus comme des pays ennemis<sup>5</sup>. Pour sortir de cette mécanique infernale et auto-alimentée, il nous faut collectivement admettre la nature structurelle des déséquilibres qui minent la zone euro et l'Union et en faire la pédagogie. Il faut également mettre en œuvre des politiques volontaristes au niveau européen pour contrer cette mécanique de polarisation industrielle car celle-ci profite d'économies d'échelle et d'effets d'agglomération autoreforçants.

## LA DÉMONDIALISATION EST UNE OPPORTUNITÉ

Or, la crise du sanitaire offre également une opportunité historique de s'attaquer à ces divergences structurelles. Avant même d'éprouver de nouveau les liens qui unissent les Européens entre eux, la crise sanitaire – aidée en cela par l'impréparation générale de nos sociétés et de nos Etats – a accentué la prise de conscience de nos dépendances extra-européennes (vis-à-vis de la Chine, en particulier) dans le cadre d'une globalisation peu régulée. Ne feignons pas de découvrir aujourd'hui des délocalisations qui se sont opérées y compris dans des secteurs traditionnellement considérés comme « stratégiques ». Ce dont les sociétés européennes prennent conscience aujourd'hui – dans un contexte de pénurie mondiale de certains équipements médicaux et médicaments – c'est à quel point des pans entiers de leurs modes de vie (aujourd'hui leurs systèmes de santé) sont affectés par ces dépendances.

La relocalisation de ces activités de production critiques devient un sujet politique majeur pour « le monde d'après », qui fait consensus en France<sup>6</sup> et sans doute en Europe et ailleurs. Le Japon a déjà mis en place des incitations financières à destination des entreprises japonaises pour qu'elles rapatrient leurs



activités situées en Chine dans l'archipel. Cette question devient donc politiquement incontournable et aura des implications profondes. Elle ouvre également pour l'Europe une opportunité de s'attaquer aux divergences structurelles qui la minent. Le processus de relocalisation d'activités industrielles en Europe et la réorganisation des chaînes de valeur internationales qui était amorcée avant le début de la crise sanitaire pourraient, en effet, permettre de faciliter la formulation d'une réponse politique aux problèmes de polarisation industrielle et de divergence des modèles de croissance en Europe.

Mais cette voie est étroite car les prismes nationaux prévalent lorsqu'il s'agit de relocalisations. Si le Premier ministre portugais a évoqué la nécessité pour l'Europe de réinventer son système de production<sup>7</sup>, le Président français évoquait, dans son allocution télévisée du 13 avril dernier, la nécessité de « *rebâtir une indépendance agricole, sanitaire, industrielle et technologique française*<sup>8</sup> ». Or, une telle approche multipliée par 27 est la garantie d'un échec industriel collectif en Europe, l'assurance de créations de nouvelles dépendances vis-à-vis d'Etats tiers et le risque réel d'une fracturation du marché intérieur.

### SORTIR DE L'APPROCHE CLASSIQUE

S'il devient urgent que l'Europe se saisisse des problématiques de production et définisse puis mette en œuvre une véritable stratégie industrielle, il est essentiel d'en repenser le cadre de gouvernance et de développer une culture industrielle au niveau européen.

Jusqu'à présent, les questions d'industrie ont toujours été prises au niveau européen à travers le prisme étroit de la base juridique de l'UE dans cette matière. N'étant qu'une compétence d'appui, la politique industrielle de l'UE reste anecdotique et sans force d'entraînement pour le reste des politiques européennes et nationales qu'il faudrait mobiliser. Le volontarisme du Commissaire européen au Marché Intérieur, Thierry Breton, est certes bienvenu, mais il ne change rien à cette réalité politique. La stratégie industrielle dont l'Europe a besoin doit être partagée dans son approche, dans sa conception et dans sa mise en œuvre par les institutions européennes, par les Etats membres et par les industries. La Commission ne peut, elle seule, décider des secteurs stratégiques à l'autonomie de l'Union.

Il faut également construire une culture industrielle au niveau européen. Celle-ci est inexistante et son absence nuit

aux inflexions qu'il faudra apporter aux politiques de l'Union (marché intérieur, concurrence, commerce) pour mettre en œuvre cette stratégie.

Alors que la crise du Covid-19 a pointé les limites de notre organisation économique actuelle, elle ouvre en même temps une opportunité d'y remédier. Saisissons-la pour rendre notre Union plus résiliente et plus unie. ●

<sup>1</sup> Institut de relations internationales et stratégiques

<sup>2</sup> Voir, par exemple : G. Celi, A. Gintzburg, D. Guarascio & A. Simonazzi, *Crisis in the European Monetary Union*, Routledge, 2018; C. Gräbner, P. Heimberger, J. Kapeller & B. Schütz, *Is the eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarisation, trade and fragility*, *Cambridge Journal of Economics*, 2020(1).

<sup>3</sup> *World economic outlook*, Fonds Monétaire International, avril 2020

<sup>4</sup> C. Rohmer & D. Rohmer, *Fiscal space and the aftermath of financial crises: how it matters and why*, *Brookings paper on economic activity*, February 2019

<sup>5</sup> Sondage SWG mené du 20 mars au 12 avril 2020 sur un échantillon de 800 personnes.

<sup>6</sup> Coronavirus : les Français font des relocalisations la priorité de l'après-crise, *Les Echos*, 13 avril 2020 : <https://www.lesechos.fr/politique-societe/politique/coronavirus-les-francais-font-des-relocalisations-la-priorite-de-lapres-crise-1194424>

<sup>7</sup> Le Portugal juge « répugnante » l'attitude du ministre néerlandais des Finances, *Euractiv*, 30 mars 2020 : <https://www.euractiv.fr/section/lactu-en-capitales/news/portugal-slams-dutch-finance-minister-for-repugnant-comments/>

<sup>8</sup> Adresse aux Français, 13 avril 2020 : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/04/13/adresse-aux-francais-13-avril-2020>



MARCEL GRIGNARD

PRÉSIDENT DE CONFRONTATIONS EUROPE

# Le capitalisme européen à l'heure des biens communs

**Dans la tourmente du Covid-19, l'Union européenne et les Etats membres se sont d'abord concentrés sur la crise sanitaire et l'appui aux entreprises et aux travailleurs. Mais c'est sur la relance économique que l'Europe est très attendue et, en particulier, sur le sens qu'il faut lui donner.**

Les prises de positions sur le monde ou l'Europe « d'après » ne manquent pas. Certains veulent tout conditionner aux enjeux climatiques, d'autres attendent un allègement des contraintes et ne voient le salut que dans un nouveau saut de productivité quand d'autres prédisent la fin proche du libéralisme... En l'absence d'un diagnostic partagé, les clivages habituels resurgissent. Forcément improductifs.

La crise du Covid-19 a rendu plus visible une crise de civilisation qui n'appelle pas seulement une transition face à des enjeux climatiques ou sociaux. Les enjeux de solidarité, de liberté sont au cœur de notre futur commun d'Européen qui doit aussi faire face à la crise du capitalisme ; c'est ce qui nous fait questionner aujourd'hui les conditions à mettre en place pour un « capitalisme européen coopératif<sup>1</sup> ». Ce sont aussi des repères pour des réformes structurelles donnant sens à la relance économique européenne.

## CRISE DU CAPITALISME ANTERIEURE AU COVID-19

La pandémie du Covid-19 révèle la fragilité des chaînes de production et leur imbrication qui nous rend dépendants de l'activité des autres régions du monde, privant entre autres l'Europe des médicaments indispensables. Et l'affaiblissement

du multilatéralisme et des instances de gouvernance mondiale handicape une réponse coordonnée face à un virus menaçant la population de la planète et laisse se développer la loi du plus fort et l'affrontement des puissances dont Etats-Unis comme Chine espèrent sortir vainqueur. Le redémarrage de l'économie va très probablement accentuer les concurrences entre des Etats, des entreprises qui auront beaucoup souffert et beaucoup perdu. En découlera une progression des inégalités. Elles étaient déjà insupportables avec les grands gagnants de la globalisation<sup>2</sup> : les très riches, les classes intermédiaires des pays émergents ; les grands perdants étant les classes pauvres des pays émergents et les classes intermédiaires des pays développés. La surpuissance du capitalisme financier globalisé et l'organisation des chaînes de valeur à l'échelle mondiale fait de chaque interface client/fournisseur un lieu de concurrence (réglementaire, économique, social, environnemental...) producteur d'inégalités. Les décisions (économiques, stratégiques...) prises loin de là où elles se mettent en œuvre dessaisissent les citoyens, les territoires de la maîtrise des choix collectifs et alimentent la crise de la démocratie et le sentiment d'abandon. Et beaucoup de citoyens des pays développés se considèrent comme les grands perdants de cette globalisation. La crise sanitaire va renforcer une tendance au repli alors que l'épuisement de la planète (biodiversité, risques climatiques) confirme à la fois que nos modes de production ne sont pas soutenables en termes de ressources et de conditions de vie pour l'humanité et que nous sommes co-responsables de la situation et interdépendants dans les solutions à mettre en œuvre.

## PROFONDE CRISE DÉMOCRATIQUE

Délitement des partis historiques, montée des forces antisystèmes jouant sur les peurs, poussant au repli et se nourrissant du désarroi des laissés-pour-compte. Défiance qui affecte institutions, élus, médias, responsables économiques... Parole publique décrédibilisée, corps intermédiaires fragilisés. Développement des réseaux sociaux qui permettent l'expression directe des citoyens, la construction de réseaux solidaires, mais aussi la diffusion de la haine et des *fake news* et l'enfermement dans la communauté de ses semblables. La crise démocratique est profonde.

La tâche du politique est redoutable, les réponses à construire incertaines. Comment résoudre l'équation d'une croissance profondément réinterrogée par les enjeux environnementaux et sociaux ? Comment financer nos systèmes de protections et de redistributions indispensables à la cohésion de nos sociétés, renforcer des solidarités qui s'étiolent ? Comment rebâtir un multilatéralisme maîtrisant la mondialisation, dans laquelle l'Europe assure sa souveraineté, favorise les rééquilibres entre pays développés et émergents et le développement de l'Afrique ?

Une crise mondiale, des enjeux européens. Bien des aspects des crises interrogent la capacité de régulation et d'intervention de la puissance publique, souvent de dimension mondiale. Mais qu'attendre sérieusement du G20, des institutions internationales ?

L'Europe, menacée par l'affrontement entre les puissances, ne peut attendre. La crise du capitalisme y est moins violente qu'ailleurs parce qu'elle est un espace plus régulé, que les dispositifs sociaux et de protection collectives y sont inégalés, mais son « compromis social » a été pris de court par la financiarisation de l'économie.

Au-delà des objectifs communs affichés, ce sont 27 capitalismes nationaux qui se font concurrence. Les efforts et les progrès (ceux réalisés depuis la crise de 2008 sont très utiles dans la crise actuelle), sont contraints aux compromis diplomatiques préservant les intérêts nationaux. Les Européens affrontent les mêmes problèmes, mais leur perception et la manière de les traiter ont des caractéristiques

nationales fortes résultat d'histoires et traditions diverses, d'enjeux politiques, religieux, culturels, de trajectoires de développement économiques et de niveaux de croissance différents.

A travers cette nouvelle trajectoire de développement, et la nécessaire construction d'un capitalisme européen coopératif, se profilent des enjeux incontournables.

**De démocratie tout d'abord.** Les transformations d'ampleur à venir ne pourront se faire sans les citoyens. Leur implication peut conduire à un consensus politique remettant l'humain à la place qui doit être la sienne dans un avenir incertain alors que les peurs imprègnent le débat public, que le coût humain, social et économique très élevé est un risque de crises sociales et démocratiques. Cela interroge le fonctionnement d'institutions centralisées et éloignées des citoyens alors que les processus de démocratie participative sont balbutiants. Il s'agit de faire confiance aux acteurs (sociaux, économiques, associatifs, élus des territoires...), de leur donner une autonomie d'action appuyée par des institutions décentralisées pour des projets partagés est un challenge. Dans le même esprit, il faut repenser un dialogue social européen et en Europe afin d'associer, dans l'entreprise l'ensemble de ses parties constituantes, engageant un dialogue avec les parties prenantes externes, participant d'une dynamique de coopération au sein des filières.

**De biens communs.** La crise sanitaire confirme que les frontières public/privé étaient dépassables au nom du « *bien commun* ». C'est là une condition pour faire société. La définition et le champ des biens communs sont de la responsabilité des pouvoirs publics ; la coopération public/privé est un amplificateur de leur développement. Le rôle de plus en plus central de l'entreprise dans la société doit être pris en compte. Ambivalente, elle peut tout autant être prédatrice que génératrice de biens communs, ce qui devrait ranger au rayon des oubliettes les fables sur l'auto-régulation. Citoyens, territoires, acteurs de la société, puissances publiques (aux différents niveaux), chacun a sa part (de responsabilité et d'action) à prendre. La santé pourrait être un des premiers cas d'école de « *biens communs européens* » obligeant à réinterroger plusieurs pans des politiques européennes.



**Et comment compter ?** Les limites du PIB (référence planétaire) sont bien connues. Les Etats traitent les investissements comme des dépenses courantes. Les budgets cadrés dans la contrainte annuelle ne permettent pas de s'inscrire dans le long terme. Les normes comptables (importées des Etats-Unis) ont été pensées pour répondre aux exigences de rentabilité financière de court terme. Les décisions conduisant à la structuration des chaînes de valeurs ne prennent pas (ou trop peu) en compte leurs vulnérabilités, les externalités (sociales, environnementales...) qu'elles génèrent. A contrario, il faut valoriser l'investissement socialement responsable qui a su intégrer des éléments extra financiers dans la gestion de leurs placements.

Oui, cette crise effroyable peut être un levier pour bâtir à l'échelle européenne, un capitalisme coopératif, incluant, humain, forcément humain. « *Rappelons-nous que l'Europe a toujours été le continent de l'inquiétude et donc de l'interrogation, à la recherche d'un humanisme accordé à son temps à l'origine des idées qui font le tour du monde* <sup>3</sup> ». ●

<sup>1</sup> En référence au colloque « *un capitalisme européen coopératif ?* » dont les actes sont accessibles sur le site de Confrontations Europe :

<sup>2</sup> Ce que montre Branko Milanovic, ancien économiste en chef de la Banque Mondiale, dans son livre *Inégalités mondiales: Le destin des classes moyennes, les ultra-riches et l'égalité des chances*, Ed.La découverte, 2018.

<sup>3</sup> Propos de Jacques Delors en 1989 cités par le Président du sénat Gérard Larcher en introduction de notre colloque sur le « *capitalisme européen coopératif ?* » du 5 décembre dernier.

# adhésion SUR CONFRONTATIONS.ORG

- Soutenir la construction d'une Europe, répondant aux aspirations des citoyens.
- Être un acteur de la construction européenne en contribuant à des groupes de travail, en participant à des séminaires, des conférences.
- Être membre d'un réseau multi-acteurs concerné par l'Europe.
- Être entendu et reconnu par les décideurs nationaux.
- Être informé au plus près de l'actualité européenne.



RETROUVEZ-NOUS SUR  
CONFRONTATIONS.ORG



CONFRONTER  
LES IDÉES,  
CONSTRUIRE  
L'EUROPE.

CONFRONTATIONS  
LA  
REVUE EUROPE

CONFRONTER  
LES IDÉES,  
CONSTRUIRE  
L'EUROPE.