



Ambassadeurs
de la
Jeunesse

La mutation des normes économiques européennes liée au Covid-19

Par Florent Leleu,

Analyste au sein de la Délégation Europe des Ambassadeurs de la Jeunesse

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur

© Tous droits réservés, Paris, Ambassadeurs de la Jeunesse, 2020.

Comment citer cette publication :

Florent Leleu,

« La mutation des normes économiques européennes liée au Covid-19 »,
Ambassadeurs de la Jeunesse, 14 mai 2020.

Ambassadeurs de la Jeunesse

31 Rue de Poissy 75005 Paris

E-mail : contact@ambassadeurs-jeunesse.org

Site internet : www.ambassadeurs-jeunesse.org

Sommaire

Introduction – P.2

Les réponses balbutiantes des États membres de l'Union Européenne
dans la gestion de la crise – P.3

L'ajustement bienvenu du droit des affaires de l'Union Européenne
préservant les acteurs économiques d'un carcan législatif – P.7

Conclusion – P.11

Introduction

Le 9 mai 2020, l'Europe célébrait les 70 ans de la déclaration Robert Schuman. Dans un contexte d'après-guerre, celui qui était alors Ministre des Affaires étrangères présentait un plan en faveur d'une coopération européenne approfondie. C'est ce discours qui posa les bases de l'Union Européenne (ci-après « UE ») moderne en faisant naître la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), première institution supranationale européenne. Si l'UE s'est incontestablement développée, agrandie et renforcée depuis, elle fait aujourd'hui face aux redoutables défis imposés par la présence du Covid-19 (2019-nCoV).

L'Europe économique, dans son histoire, n'a jamais été confrontée à une situation comparable. Elle n'est pas détruite sur les plans humain et industriel comme à l'aube de son histoire ni financièrement affaiblie comme au lendemain de la crise des *subprimes*. Aujourd'hui, c'est un virus qui menace de la détraquer.

Jean Monnet, contemporain de Schuman et autre père de l'Europe, estimait que « [l]es hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise »¹. Ces mots résonnent d'une manière toute particulière alors que l'actualité sanitaire contraint les institutions européennes à apporter aux États membres, dans les plus brefs délais, des réponses sanitaires, économiques, industrielles et diplomatiques. Cette situation globale inédite implique des réponses *ad hoc*.

La crise pandémique du Covid-19 permet d'observer, *ipso facto*, la mutation des réglementations économiques européennes alors que les États membres penchent vers une politique de gestion nationale du virus.

De ce postulat, les notions de solidarité internationale et de coordination intergouvernementale sont mises à l'épreuve. Ce constat ne doit en revanche pas éclipser le rôle déterminant de l'UE dans la gestion de la crise. Le salut de l'UE face aux discours populistes réside dans sa capacité à trouver des solutions communes lorsque les individus doutent. Cette crise a mis en exergue les réponses balbutiantes des États membres de l'UE face à la crise (I). L'Union Européenne se doit de réagir par un ajustement du droit des affaires préservant les acteurs économiques d'un carcan législatif (II).

¹ Jean MONNET, Mémoires, Paris, ed. Fayard, 1976.

I. Les réponses balbutiantes des États membres de l'Union Européenne dans la gestion de la crise

A. L'absence de réponse coordonnée face à l'enjeu sanitaire

Une Europe résolument économique face à une crise sanitaire

Il est établi que l'UE repose sur des bases historiquement économiques. Arrêtée depuis sa fondation à un conglomérat d'États, elle aspire encore à se façonner une politique sociale coordonnée mais ne parvient que rarement à s'élever au-delà de motivations essentiellement financières. Ce manque de coordination a été particulièrement flagrant dans la gestion du Covid-19 et a alimenté la thèse des partisans de l'Europe des Nations. Pourtant, de nombreux États ont appelé l'Europe à se rassembler et à faire bloc face à cette crise.

La politique européenne globale souhaitée par le gouvernement Français notamment, s'inscrit sans aucun doute possible, dans un projet d'Europe fédéralisée. L'hypothèse d'une Europe fédérale a toujours déchainé les passions sans jamais parvenir à s'imposer. Pourtant le citoyen européen qui est le plus souvent, par choix ou par conjoncture, bien éloigné de ce genre de considérations semble en droit d'attendre une collaboration totale des États face aux défis humanitaires, sociaux ou environnementaux. La réaction des États membres lors de la découverte des premiers cas de Covid-19 a annihilé tout espoir d'une telle gestion. Mais alors que faut-il espérer de l'Union Européenne ?

Le président Français invitait l'ensemble des dirigeants de l'Union à la réflexion suivante :

« [e]st-ce que l'UE, la zone euro se résument à une institution monétaire et un ensemble de règles, très assouplies, qui permettent à chaque État d'agir de son côté ? Ou agit-on ensemble pour financer nos dépenses, nos besoins dans cette crise vitale ? »².

Tandis que le président de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus estimait en mars 2020 que

² Interview de M. Emmanuel MACRON, accordée à la presse italienne sur la nécessaire solidarité européenne pour faire face à l'épidémie de COVID-19, le 28 mars 2020.

Ambassadeurs de la Jeunesse

L'Europe était le nouvel épice de la pandémie de Covid-19³, les gouvernements du vieux continent paraissaient démunis de tous moyens d'action. Bien loin de l'image structurée et organisée qu'elle renvoie dans certains domaines, l'Union, colosse aux pieds d'argile, a fait preuve d'engourdissement au moment de coordonner l'action des États membres.

Une Europe paralysée par la propagation fulgurante du virus

Il est indiscutable que la propagation du virus, des premières alertes à Wuhan aux premiers cas recensés en Europe, a surpris l'ensemble des institutions. Cette propagation fulgurante, associée au fait que les États n'ont probablement pas su prendre la mesure de la crise qui s'amorçait, a ouvert la brèche à une crise sanitaire et économique dont l'Europe mettra du temps à se relever.

Ce manque de solidarité européenne a aussi eu pour effet de souligner les différences de stabilité économique entre les pays du Nord (Allemagne et Pays-Bas notamment) et les pays du Sud (Italie, Espagne). À titre d'exemple, l'Italie a dû s'appuyer sur les aides russes et chinoises pour affronter le Pic épidémique⁴. Une aide appréciée mais qui a souligné le désengagement des pays Européens. Constat cuisant, alors que d'autres pays, Allemagne en tête, faisaient face la crise sans connaître les difficultés d'accueil hospitalier traversées par les transalpins du sud.

Ces disparités trouvent indiscutablement leur origine dans un manque d'ambition solidaire des pays européens. Les dirigeants, comme les citoyens, sont toujours restés méfiants et hostiles à la création d'une institution supranationale synonyme de perte de souveraineté. L'Europe puissante n'existera pas sans Europe globale munie de moyens d'autodétermination. Il ne s'agit pas ici d'écrire une ode à l'Europe fédérale. Il ne s'agit pas non plus de bâtir un réquisitoire contre-productif et probablement injuste de l'Union telle qu'elle existe. Cette crise permet simplement de dresser un constat d'échec dans le projet politique européen originel. L'Europe n'était, jusqu'alors, pas armée pour faire face à une crise sanitaire de grande ampleur. Cette Europe, bâtie sur la coopération économique, doit faire face à un danger aux multiples facettes qui en plus d'échapper aux contrôles des marchés, menace de les faire plier. Le virus s'impose aux réalités financières comme jamais auparavant et provoque une dangereuse et douloureuse désunion des États.

³ Conférence de presse de Tedros Adhanom Ghebreyesus, Président de l'OMS, le 13 mars 2020.

⁴ RFI, « Coronavirus: la Russie, la Chine et Cuba au chevet de l'Italie », 22/03/2020.

B. La mesure de la crise sanitaire sur les économies européennes

Une Europe cloisonnée : la promesse de difficultés économiques

Les États membres, par des réactions lentes, disparates et individuelles ont instauré des mesures pour tenter de limiter la propagation du virus et les pertes humaines. L'Europe a ainsi vu certaines de ses frontières intérieures se relever. Si le symbole est fort et que la mesure manque cruellement d'uniformité, ce cloisonnement ne constitue pas, en lui-même, le rejet des valeurs européennes. Il est d'ailleurs prévu par les normes européennes et toléré à titre exceptionnel⁵.

D'un point de vue géopolitique, ces mesures de confinement sont un signe encourageant du bon fonctionnement des mécanismes juridiques instaurés par les pays européens dans la protection des populations.

Elles limitent pourtant de manière directe les quatre libertés essentielles, piliers du fonctionnement de l'UE, à savoir : liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et finalement, des personnes. Ces restrictions viennent affecter de manière substantielle les économies des pays confinés en s'attaquant, par exemple, au tourisme et compromettent le bon fonctionnement du marché unique si cher à l'Union Européenne.

Les économies « saines » de l'Union, avec la possibilité de confiner les citoyens sur le long terme, se protègent de l'éventualité d'une « seconde vague de contamination ». Parallèlement, les pays qui renouaient lentement avec la croissance, après le séisme financier de 2008, devront irrémédiablement opérer un retour à des politiques de rigueur.

Si le Covid-19 est bien une crise sanitaire, il est évident que les mesures prises par les États pour endiguer la contamination, bien que nécessaires, continueront d'affecter les politiques économiques bien au delà de cette sinistre période de contamination. La reprise économique sera lente et les États membres de l'UE ne pourront compter leurs efforts. S'ils veulent éviter une catastrophe sociale et politique, ils devront nécessairement faire preuve de solidarité. Ainsi, sur le plan de la reprise économique, de nombreuses lueurs d'espoir existent. L'UE dispose sans aucun doute des armes pour affronter les années à venir.

⁵ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, Article 23 et suivants.

Une Europe armée pour la reprise économique

Les États se sont dotés, depuis la naissance de l'Union, de nombreuses institutions supranationales qui ont dans leur ADN la lutte économique commune. Les citoyens européens seront les véritables acteurs de la reprise et devront apprendre à vivre avec ces institutions, encore trop peu familières, que sont l'Eurogroupe, la Banque Centrale Européenne (BCE) et la Banque Européenne d'investissement (BEI). Ces dernières ayant pour mission de permettre aux entreprises présentes sur le territoire européen de remettre le pied à l'étrier. C'est peut-être tout le paradoxe de la situation. Alors même que les économies européennes ont été mises à l'arrêt plusieurs semaines, avec la perte évidente des bénéfices afférents, les États membres de l'Union doivent dès que possible, investir plus que jamais.

Suivant cette logique, la BEI s'est engagée en actant un plan de 25 milliards d'euros pour soutenir les investissements au sein de l'Union⁶. Dans le même temps, l'Eurogroupe s'est également prononcé en faveur d'un plan de plus de 500 milliards d'euros⁷ pour assurer aux entreprises une protection face aux pertes de chiffre d'affaires. Cette décision des ministres des finances européens n'a pas été prise sans difficultés et trahie une nouvelle fois la complexité à dégager des décisions communes pour une relance générale. C'est pourtant précisément de cela dont ont besoin les États membres. Ces réticences s'expliquent également par le fait qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, « d'argent magique ». Les emprunts réalisés par les États éloignent un peu plus les nations des objectifs de comblement des dettes publiques. Ils engagent les pays sur plusieurs décennies et élargissent le gouffre qui existe entre l'économie financière et l'économie réelle. Les États européens ont lié leurs économies, cette crise est l'occasion de s'engager durablement dans le projet Européen et de prendre la mesure de notre histoire commune.

Pour autant, si ces mesures ont le mérite d'exister, elles ne traduisent pas encore une amélioration radicale des consciences européennes. Ces dispositions, bien qu'encourageantes pour la reprise, n'actent pas l'une des principales demandes des États Français, Italiens ou Espagnols. Tandis que les PIB européens risquent de chuter de manière inédite, les États les plus durement frappés au cours de la crise des *subprimes*, réclament la mise en place des Euro-bonds.

Cette proposition, déjà défendue par Jacques Delors dans les années 90, apparaissait comme une parade économique efficace pour accélérer la relance. Basée sur une mutualisation d'obligations

⁶ Shirin WHEELER & Tim SMIT ; « Le Groupe BEI acte la création d'un fonds de garantie de 25 milliards d'euros afin de déployer de nouveaux investissements en réponse à la crise due au COVID-19 », 16 avril 2020, ref 2020-100-FR.

⁷ Jan STRUPCZEWSKI & Gabriela BACZYNSKA, « L'Eurogroupe boucle un plan de soutien économique de 500 milliards d'euros », Reuters, 10 avril 2020.

Ambassadeurs de la Jeunesse

économiques et sur des possibilités d'emprunts communs, elle a cependant reçu un accueil froid de la part des États du nord. Ainsi, l'Allemagne ou les Pays-Bas se sont de nouveau montrés réticents à une telle mutualisation.

Cette position trahit les disparités économiques qui subsistent entre les États de la Zone Euro et le désengagement, malheureusement compréhensible, de certaines puissances lorsque les difficultés deviennent globales.

II. L'ajustement bienvenu du droit des affaires de l'Union Européenne préservant les acteurs économiques d'un carcan législatif

A. Les adaptations normatives nationales face au Covid-19

La suspension nécessaires des charges majeures menaçant les entreprises

La crise sanitaire du Covid-19 et les mesures de confinement ont empêché la majeure partie des entreprises d'assurer la continuité de leur activité. Les conséquences évidentes en sont la réduction des bénéfices dégagés et la diminution générale des trésoreries empêchant souvent de faire face aux différentes charges sociales. Face à cette problématique et en addition des aides européennes évoquées précédemment, les États européens disposent de multiples solutions qui ne nécessitent pas l'aval de l'Union Européenne. L'auto-détermination fiscale est le premier levier dont disposent les gouvernements.

Le domaine fiscal a toujours été considéré comme une activité régaliennne des États et n'a jamais été évoqué en profondeur dans les traités Européens. Cette souveraineté sectorielle permet des actions rapides en temps de crise. À titre d'exemple, le gouvernement Français prononçait, à la suite des annonces de confinement, des mesures de suspension des délais de règlement fiscaux. Les délais en matière de procédure collective ou de recouvrement, de manière plus précise, ont ainsi été prorogés⁸. Ces règles temporaires de soutien des secteurs industriels et bancaires offrent aux entreprises une bouffée d'oxygène.

Parallèlement, pour faciliter les importations à l'intérieur des frontières de l'UE, la Commission Européenne a suspendu, en considération de l'urgence de la situation, les droits de douanes et la TVA d'importation sur les produits médicaux à destination des

⁸ Ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020, Journal Officiel de la République Française le 26 mars 2020.

Ambassadeurs de la Jeunesse

hôpitaux publics ou des collectivités publiques⁹.

La mise à l'écart de protections juridiques étouffantes en contexte de crise

L'Union Européenne a toujours eu comme objectif économique de préserver le marché unique et de garantir l'égalité de l'ensemble des acteurs européens. De ce postulat, elle interdit de manière globale, le principe des aides d'État.

« Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions »¹⁰.

La situation actuelle permet d'atténuer ces mécanismes dès lors qu'ils apparaissent plus étouffants que protecteurs pour l'économie. L'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) dispose l'adaptabilité de cette interdiction en fonction du contexte économique traversé par les États. Les établissements bancaires et les entreprises ont tout naturellement besoin, dans ces situations de crise, de l'aide des gouvernements nationaux.

Le dernier exemple notable était celui de la crise de 2008 au cours de laquelle l'Union Européenne avait consacré l'idée d'un « contexte de crise ». Au-delà de soulager les acteurs économiques de nombreuses taxes grâce à leur souveraineté fiscale, les États ont donc la possibilité d'agir, de manière exceptionnelle, pour les soutenir financièrement par des injections de liquidité.

Si cette marge de manœuvre est absolument nécessaire pour garantir la stabilité des entreprises, elle met fin au principe de marché unique et risque une nouvelle fois de souligner les disparités entre les États membres dont les santés financières sont parfois aux antipodes. L'égalité des acteurs européens n'apparaît plus comme la priorité de l'UE. Ces aides d'État revêtent, de surcroît, des allures de préférence nationale qui sont habituellement exclues de l'esprit de l'Union.

⁹ Décision de la Commission Européenne, Journal officiel de l'Union Européenne le 03 avril 2020, n°2020/491.

¹⁰ Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, dernière modification en date du 13 décembre 2007, Article n°107.

Ambassadeurs de la Jeunesse

B. L'accompagnement législatif nécessaire au-delà du confinement

Le renoncement inévitable de la Commission Européenne aux objectifs de stabilité économique

Il est impossible de savoir combien de temps l'UE mettra à sortir de cette crise. Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, prononçait le 20 mars 2020 la suspension du pacte de stabilité de croissance qui limite le déficit maximum autorisé des États à 3%. L'assouplissement de ces règles encourage évidemment les investissements nationaux mais est un véritable revers concernant la politique économique de l'Union. Dans le même temps et alors que les marchés boursiers continuaient d'afficher grise mine, la Banque Centrale Européenne déclarait un plan de rachat de 750 milliards d'actifs. Ce Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) devrait servir l'ensemble des secteurs de l'économie dans la gestion des effets d'une crise passée de sanitaire à économique.

La mise en œuvre progressive de la politique de relance économique Européenne

C'est dans le contexte de soutien des États aux entreprises que vient s'inscrire le premier prêt garanti par l'État Français à destination d'une entreprise privée. Ce crédit, d'un montant de 500 millions d'euros et garanti à hauteur de 70%, l'engage d'une manière inédite dans le secteur privé¹¹. L'ensemble des moyens mis en œuvre par la loi de finance rectificative pour 2020 est d'ailleurs d'une ampleur inédite (possibilité de garantir jusqu'à 300 milliards d'euros de prêts).

L'action de l'État Français, déjà fortement endetté, peut surprendre. Il prend pourtant tout son sens dans cette crise qui incite la volatilité des marchés et dans laquelle les mouvements boursiers affectent directement la santé des entreprises. Cet engagement massif, bien que discutable, permet de conserver la confiance des investisseurs. Il ne fait aucun doute que la validation de cette loi de finance par la Commission Européenne¹² ouvrira la porte aux autres gouvernements Européens désireux de soutenir leurs entreprises, leurs emplois et à terme, d'engager un travail pour une stabilité économique nécessaire à tous.

Ces mesures sont encourageantes mais elles ne seront efficaces que si la totalité des pays membres participe à la politique de relance mise en place par Bruxelles. Le *Bundesverfassungsgericht*, Cour constitutionnelle allemande, a récemment sommé les institutions

¹¹ Communiqué officiel du Groupe Fnac-Darty, 19 avril 2020.

¹² Loi de finances rectificative pour 2020, 23 mars 2020, n° 2020-289.

Ambassadeurs de la Jeunesse

supranationales de s'assurer de la validité des mesures de relance avec le droit primaire de l'Union et de justifier le plan de rachats d'actifs acté par la BCE¹³. Cette décision, véritable « ovni » juridique, laisse planer le doute quant à la contribution germanique à la politique de relance économique commune. Ce bras de fer institutionnel incarne l'ensemble des difficultés auxquelles l'Union devra encore faire face.

¹³ Décision de la Cour de Karlsruhe le 05 mai 2020, n° 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 - 2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16.

Conclusion

Les institutions européennes ont sans aucun doute pris la mesure de la crise sanitaire que le monde affronte actuellement. Elles ont également tenté de prévoir et de limiter les effets d'une telle crise sur les acteurs économiques comme sur les populations. Les décisions prises s'articulent en deux axes : investir massivement par des actions collectives de rachat d'actifs et assouplir le cadre législatif encadrant jusqu'alors les actions des États dans leur propre économie. Cet engagement économique prospectif trouve son explication dans la crainte de voir se produire sur le vieux continent les mêmes mouvements sociaux qu'aux États-Unis qui ont vu leur taux de chômage passer de 3.6% en janvier 2020 à 14.7 pour le mois d'avril 2020¹⁴.

Nul ne peut prédire cependant la santé économique des pays européens à l'issue du confinement, ni comment repartira la consommation lorsque la crise sanitaire aura quitté les esprits. Il est possible que cette crise, par son caractère imprévisible et global, serve de « leçon de camaraderie » aux États membres et amorce une vision globale enfin collective. Dans le cas contraire elle entérinerait un peu plus l'idée d'une Europe des Nations, incapable de s'éloigner des simples convergences économiques communes.

¹⁴ Taux de chômage mesuré par l'U.S. bureau of labor statistics.