

GÉRER LE COVID-19, UN TOUR D'EUROPE

Les États membres de l'Union européenne sont sortis de la phase aigüe de la pandémie de Covid-19 et reprennent leurs activités sociales et économiques. Comment ont-ils géré la crise sanitaire et quelles en sont les conséquences socio-politiques ? Quelles sont les réponses au choc économique engendré par la pandémie ? Qu'en est-il de la dynamique entre les États européens et des tendances régionales ? S'il est encore trop tôt pour faire un bilan définitif de la crise, la Fondation souhaite, par cette collection, contribuer à la compréhension de cet événement exceptionnel.

TABLE DES MATIERES

Vu d'Allemagne : dilemme entre prudence et enthousiasme face à une crise maîtrisée (<i>Julie Hamann</i>).....	3
Vu de l'Autriche : autant de liberté que possible, autant de restrictions que nécessaire (<i>Birgit Sauer</i>)	6
La Belgique à l'épreuve de la pandémie (<i>Vincent Laborderie</i>)	11
La gestion politique de la crise en Espagne (<i>Fernando Jiménez Sánchez</i>)	16
En Finlande, le Covid aura son pic sous le soleil de minuit (<i>Helena Petäistö</i>).....	24
De la brebis galeuse, au bon élève européen : l'exploit hellène (<i>Alexia Kefalas</i>).....	28
Le « cas lombard » (<i>Jacques Charmelot</i>).....	30
L'Italie, le pire des scénarios ? (<i>Désirée Biehl</i>)	33
La Pologne – l'épidémie démocratique (<i>Tomasz Bielecki</i>).....	37
Le Portugal, un succès dans le combat contre la pandémie ? (<i>Eduardo Paz Ferreira</i>)	42
La réponse tchèque : une réussite chaotique (<i>Zuzana Stuchlíková</i>)	45
En Roumanie, une accélération des problèmes structurels (<i>Radu Magdin</i>)	51
En Suède, une stratégie de non-confinement (<i>Hjalmar Haglund</i>).....	54
Le clivage est-ouest au sein de l'Union européenne à la lumière de la crise du Covid-19(<i>Lukáš Macek</i>).....	57

ALLEMAGNE

VU D'ALLEMAGNE : DILEMME ENTRE PRUDENCE ET ENTHOUSIASME FACE A UNE CRISE MAÎTRISÉE

Bien que l'Allemagne soit l'un des pays d'Europe les plus touchés par le Covid-19, le déroulement de la crise a jusqu'à présent été relativement supportable, avec un nombre de décès enregistrés nettement inférieur et sans surcharge du système de santé.¹ Il n'y a pas de confinement national comme celui imposé en Espagne, en Italie ou en France. Les restrictions dans la vie quotidienne, le commerce et le secteur privé qui sont en vigueur sur l'ensemble du territoire allemand depuis la mi-mars sont bien sûr drastiques et de grande envergure. Au début de la crise, la réaction politique et sociale a été caractérisée par un niveau relativement élevé d'acceptation des mesures décisives engagées pour enrayer l'épidémie. Entretemps, compte tenu du ralentissement marqué de la propagation du coronavirus ces dernières semaines, le débat public sur l'assouplissement des restrictions s'est fait avec plus de véhémence. À des rythmes variables, les restrictions sont progressivement levées dans tous les *Länder*. Cet équilibre entre l'atténuation des conséquences des restrictions des contacts sociaux et la lutte contre la pandémie est toujours aléatoire et son succès ne pourrait se manifester que dans plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Au niveau européen, l'Allemagne n'est pas apparue comme le moteur d'une réponse coordonnée au début

de la crise – au contraire, faire « cavalier seul » a conduit à un manque de compréhension parmi ses partenaires. Maintenant, Berlin essaie de limiter les dégâts.

L'infrastructure hospitalière résiste – pour l'instant

Dans la mesure où de nombreuses interactions médicales au sujet du coronavirus sont encore inconnues, toutes les tentatives d'explication sur l'évolution de la maladie, moins virulente en Allemagne pour le moment, ne peuvent être que provisoires. Différents arguments peuvent actuellement être avancés pour expliquer ce phénomène : Tout d'abord, des tests ont été réalisés à un stade relativement précoce et à une assez grande échelle – par exemple, sur des personnes en provenance de zones à risque telles que les stations de ski du Tyrol, le nord de l'Italie ou du « cluster » de Heinsberg (Rhénanie du Nord-Westphalie). Ils ont également permis d'identifier de nombreux cas asymptomatiques et de les isoler rapidement. En outre, l'âge moyen des personnes testées positives est moins élevé que dans d'autres pays – on peut donc supposer que la mortalité est également plus faible. Par ailleurs, la répartition démographique des lits de soins intensifs dans le pays a un effet positif. Avec environ 33 lits pour 100 000 habitants, l'Allemagne compte environ trois fois plus de lits que l'Italie, l'Espagne ou la France, par exemple.

Malgré cette situation de départ plutôt positive, les capacités pourraient être rapidement épuisées en cas d'épidémie non contrôlée. C'est notamment le cas de foyers apparus dans plusieurs maisons de retraite et de soins où l'on a pu constater la rapidité avec laquelle la situation devenait tendue au niveau local. En outre, il a été constaté une pénurie de personnel médical et infirmier, dénoncée par les professionnels de santé

¹ 156.337 cas d'infection, 5.913 décès, source : [Institut Robert Koch](#).

depuis des années. La surcharge de travail, les économies et les mauvaises conditions de travail sont souvent imputées par les soignants à un système de santé axé sur la rentabilité. Comme dans d'autres pays, facteur aggravant notable, le manque de masques et de vêtements de protection.

L'approche de la gestion de crise dans un système fédéral

La gestion politique de la crise est fortement marquée par le fédéralisme allemand. Dans une première phase, la mise en place des restrictions a varié d'un *Land* à l'autre. Sa multiplicité potentiellement préjudiciable qui en a résulté a rapidement fait place à une réglementation nationale après que le gouvernement fédéral ait fait pression pour obtenir une ligne uniforme. Toutefois, il ne pouvait aller au-delà de recommandations, par exemple dans le domaine des fermetures d'écoles ou des restrictions relatives aux événements - simplement parce qu'il n'a pas la compétence légale pour le faire dans les domaines concernés. Désormais, la mise en œuvre progressive d'une stratégie de sortie est en cours et les seize *Länder* soumettent à nouveau des calendriers différents. Si cette gestion décentralisée de la crise crée parfois une certaine lourdeur et des incertitudes quant aux réglementations applicables, elle offre la possibilité d'un débat politique permanent et ouvert et une meilleure prise en compte des spécificités régionales. Par exemple, les *Länder* fortement touchés comme la Bavière ou la Sarre ont appliqué des mesures plus strictes, semblable aux couvre-feux de certains pays voisins.

La chancelière allemande Angela Merkel a pu réaffirmer clairement son leadership, remis en question à plusieurs reprises au cours des derniers mois en raison du terme proche de son mandat. Lors d'un discours télévisé – une première depuis sa prise de fonction en 2005 en dehors du traditionnel discours du Nouvel An – elle a pris en considération les points de désaccord entre

les ministres-présidents des *Länder* et les ministres fédéraux et a appelé les citoyens à respecter les mesures imposées pour protéger l'ensemble de la population. Les enquêtes montrent qu'une majorité d'Allemands sont satisfaits de la gestion de crise par le gouvernement fédéral. La CDU, qui enregistre les résultats les plus élevés depuis plusieurs années, en a indéniablement bénéficié. Deux personnes en particulier espèrent que leur gestion de la crise portera ses fruits au-delà de la lutte efficace contre la pandémie : Armin Laschet et Markus Söder, ministres-présidents respectivement de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de la Bavière, en lice dans la bataille pour la présidence de la CDU et donc pour la candidature au poste de chancelier.

Impact économique : L'espoir d'une chute moins dommageable

Les conséquences pour l'économie allemande sont préoccupantes. Environ 725 000 entreprises ont eu recours au chômage partiel. Les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, du tourisme et de la culture sont directement concernés. L'aide d'urgence pour les indépendants, les micro-entreprises et les artistes a été mise à disposition relativement vite dans les différents *Länder*. Parmi les grandes entreprises les plus durement touchées, la compagnie aérienne Lufthansa. Avec une perte horaire d'environ un million €, une aide d'État – dont elle négocie actuellement les termes – lui sera indispensable. L'industrie automobile allemande subit également la forte baisse de la demande mondiale ; jusqu'à présent, elle a pu se passer du soutien de l'État - du moins en ce qui concerne les grands constructeurs.

Le gouvernement fédéral a décidé d'importantes mesures de soutien s'élevant à environ 350 milliards €. En outre, 820 milliards € de garanties ont été mis en place. Les mesures sont financées par des prêts de 156 milliards € et des réserves. De

nombreux économistes ont critiqué le "schwarz null"² ces dernières années, car la réticence à l'endettement a empêché d'importants investissements dans la protection du climat et les infrastructures. Mais désormais, elle donne à l'Allemagne une marge de manœuvre en matière de politique financière qui devrait au moins permettre d'amortir économiquement les conséquences de la crise. Toutefois, malgré une position de départ relativement confortable, l'évolution incertaine de la crise et la forte dépendance au marché des exportations sont à l'origine d'une grande incertitude pour l'économie allemande.

Politique européenne : réflexes nationaux et solidarité européenne

Les premières réactions de l'Allemagne à la crise du covid-19 ont été nationales et peu européennes. Les fermetures unilatérales des frontières avec des voisins comme la France ont irrité, tout comme l'interdiction temporaire d'exporter des fournitures médicales et des masques. En attendant, Berlin s'efforce de limiter les dégâts et soutient les autres États membres en fournissant des équipements ou en admettant des patients atteints du Covid-19. Récemment, l'Allemagne a souligné à plusieurs reprises la solidarité comme principe de base pour surmonter la crise au niveau européen. Cependant, la discussion sur la conception de l'aide financière aux autres États membres est caractérisée par les réflexes induits par la dernière crise de l'euro. En conséquence, les "coronabonds" demandés par la France, l'Italie et l'Espagne sont rejetés - mais une discorde a été évitée lors du Conseil européen du 23 avril, et les dernières déclarations du ministre des Finances, Olaf Scholz, suggèrent une plus grande ouverture aux nouveaux modèles.

La cohésion de l'Union européenne est au centre des préoccupations de l'Allemagne, ce qui rend d'autant plus dévastateur le manque de signaux européens du pays, surtout au début de la crise.

Les prochaines semaines sont cruciales

L'Allemagne a massivement restreint sa vie publique lors de la crise du covid-19 et a pourtant décidé de ne pas procéder à un confinement drastique. Malgré le nombre élevé de cas, la progression exponentielle des infections a été rapidement ralentie et les capacités du système de soins de santé sont actuellement loin d'être surchargées dans la plupart des endroits. C'est pourquoi de plus en plus de personnes s'inquiètent davantage des effets des restrictions que des conséquences de la propagation du coronavirus. En conséquence, le pays entre maintenant dans la phase des premiers assouplissements. Seules les prochaines semaines pourront montrer quel degré d'ouverture la société peut tolérer dans l'état actuel de la pandémie. Jusqu'à présent, la conciliation des différents intérêts a été relativement réussie en Allemagne. Il serait toutefois imprudent d'en tirer des conclusions prématurées.

Julie Hamann, Chargée du Dialogue Franco-Allemand, German Council on Foreign Relations³

² « zéro ou plus ». Règle de l'excédent obligatoire du budget de l'État qui doit avoir un déficit zéro, "Null", ou être en excédent, dans le vert, en allemand on dit "être dans le noir" ("schwarz").

³ Texte publié le 30 avril.

AUTRICHE

VU DE L'AUTRICHE : AUTANT DE LIBERTÉ QUE POSSIBLE, AUTANT DE RESTRICTIONS QUE NÉCESSAIRE

Le 13 mars, les Viennois se ruiaient dans les supermarchés pour faire des provisions en grande quantité. Sur les réseaux sociaux, la rumeur que la ville allait bientôt se fermer à cause du Covid19 circulait à grande vitesse. Le soir, la ville était vide, les restaurants déserts. On savait que dans les stations de ski du Tyrol, bastions du virus, aucune mesure n'avait été prise ni pour informer les touristes, ni pour limiter sa propagation.

Suite au scandale international concernant la propagation du coronavirus au Tyrol, le gouvernement autrichien « vert-turquoise » composé de l'ÖVP (Parti populaire) et des Verts (Die Grünen – Die Grüne Alternative) a pris des mesures de confinement et de distanciation sociale pour l'ensemble du pays : le 15 mars, le gouvernement a annoncé que les commerces, sauf ceux de première nécessité, c'est-à-dire les supermarchés alimentaires, les pharmacies, et les bureaux de tabac (tabac et presse) devraient fermer à partir du 16 mars. Si ce jour-là les pubs et les bars ont pu encore ouvrir de 12h à 15h, le lendemain les débits de boissons et les restaurants, ainsi que les établissements de sport, ont tous été fermés, ainsi que les parcs et jardins sous contrôle fédéral. Seuls les parcs municipaux ou les parcs gérés par les Länder ont pu rester ouverts.

À partir du 16 mars, les crèches ont été fermées, l'enseignement à distance mis en

place pour les établissements scolaires et universitaires. Bien entendu, il en a été de même pour les institutions culturelles et sportives, dont tous les événements et rencontres ont été annulés. Sous confinement, les citoyens sont autorisés à quitter leur domicile dans quatre cas : faire des courses, aller travailler, s'occuper de personnes dépendantes ou "se dégourdir les jambes ". Au premier jour de son confinement, l'Autriche n'avait enregistré officiellement qu'un décès.

Dans les semaines qui ont suivi ces décisions, le "*Cabinet Corona*" – composé principalement du chancelier Sebastian Kurz (ÖVP), du ministre de la santé Rudolf Anschober (Verts), du vice-chancelier Werner Kogler (Verts), du ministre des finances Gernot Blümel (ÖVP) et du ministre de l'intérieur Karl Nehammer (ÖVP), auxquels on été associés, en fonction des sujets abordés, la ministre de l'agriculture Elisabeth Köstinger (ÖVP), le ministre de l'éducation Heinz Faßmann (ÖVP) et la ministre de l'environnement Leonore Gewessler (Verts) – a gouverné par le biais d'ordonnances et de communiqués, faisant appel à plusieurs reprises au "bon sens" pour contenir la propagation du virus : le nombre d'infections devait être maintenu aussi bas que possible afin de ne pas surcharger le système de santé. La gestion de la crise a conduit à un renforcement du pouvoir exécutif, un effacement parlementaire dans la prise de décision, et un retrait de l'opposition du jeu politique. C'est aussi une gouvernance par la peur justifiée par la phrase „Le danger est parmi nous“ prononcée par le chancelier Kurz lors de sa conférence de presse du 11 avril. Des sondages réalisés à Pâques ont mis en lumière une large approbation des mesures gouvernementales par la population et un accroissement de la popularité des deux partis.

Les effets économiques et les conséquences sociales du confinement seront immenses, même si initialement sous-estimés : dans

leurs prévisions publiées le 26 mars, des économistes autrichiens avaient prévu une baisse du PIB d'au moins 2% (Institut des hautes études, Institut für Höhere Studien - IHS) et 2,5% (Institut de recherche économique, Wirtschaftsforschungsinstitut - WIFO) pour 2020. Fin mars, la Banque centrale (Oesterreichische Nationalbank, OeNB) prévoyait une baisse de la production économique de 3,2% dans un scénario modéré. Mi-avril, le FMI a estimé une baisse du PIB de 7%.

On ne sait pas encore combien d'entreprises feront faillite. La situation est particulièrement difficile pour les commerces alimentaires et leurs employés, exposés à un risque d'infection élevé, tout comme les professionnels de santé. Certains commerces ont promis à leurs employés une prime unique dite "prime corona" d'environ 400 €.

Le chômage a rapidement augmenté ; selon l'AMS (Arbeitsmarktservice – Service autrichien de l'emploi), plus de 500 000 personnes étaient enregistrées comme chômeurs en mars (une augmentation de plus de 65% par rapport au mois de mars 2019). Les métiers du tourisme et de la restauration ont été particulièrement touchés. Dans le secteur des services, ce sont surtout les femmes qui ont perdu leur emploi ; et les hommes étaient majoritaires dans le domaine de la construction.

La fermeture des garderies et des écoles s'avère extrêmement contraignante pour les personnes travaillant dans des secteurs économiques indispensables, ainsi que pour celles qui effectuent désormais du télétravail, en particulier les parents isolés. Le risque de perdre son logement augmente également car de nombreuses personnes – surtout les parents isolés, mais aussi les familles de migrants – ne sont plus en mesure de payer leur loyer ou les charges. Dans ce contexte, le gouvernement a ordonné le report des factures d'électricité et

de gaz et une interdiction d'expulsion de trois mois.

Afin d'amortir la crise économique, le gouvernement a adopté un paquet de mesures de 38 milliards € pour soutenir l'économie (cette somme représente la moitié du budget national). Ce paquet prévoit une aide d'urgence de 15 milliards € (qui comprend le soutien au chômage partiel et le financement de vêtements de protection et de masques respiratoires, qui ont été fournis à la population à un stade précoce), un "fonds de secours" (aide d'urgence aux micro-entrepreneurs, 4 milliards €), des garanties pour les prêts et l'échelonnement des dettes (9 milliards €), ainsi que des reports d'impôts et la réduction des paiements anticipés d'impôts (10 milliards €). La demande et le versement de l'aide économique sont traités par l'"[Austria Wirtschaftsservice GmbH](#)", une société à responsabilité limitée et la Banque publique de développement (Förderband des Bundes).

Les entreprises peuvent demander bénéficier d'une allocation, pour les indemnités de chômage versées à leurs salariés pendant trois mois (actuellement jusqu'à la fin du mois de septembre), et le chômage partiel peut aller jusqu'à 100%. Les entreprises visées s'engagent à s'abstenir de tout licenciement pour des raisons opérationnelles. À partir du 14 avril, le soutien au chômage partiel sera porté à 5 milliards € (contre 3 milliards € prévus initialement). Jusqu'au 14 avril, 53.000 entreprises ont déposé des demandes de chômage partiel. Dans la mesure où le versement des prestations aux entreprises est précédé d'un examen et que les premières sommes ne seront probablement pas versées avant l'été, il ne profitera probablement qu'aux entreprises qui ont les moyens financiers suffisants pour résister pendant cette période ou qui ont obtenu des prêts. Enfin, un plan de sauvetage de 150 millions € pour les start-ups a été mis en place mi-avril.

On note que le gouvernement a renoncé à la politique d'un strict déficit zéro et est revenu, en quelque sorte, aux années Kreisky (1970-1983) d'une politique keynésienne. Un déficit budgétaire élevé pour stabiliser l'économie et le marché du travail est devenu acceptable (un déficit budgétaire de 26 milliards € pour 2021 est estimé à la mi-avril ; les prévisions de l'Institut de recherche économique – Wirtschaftsforschungsinstitut – à la fin du mois de mars annonçaient un déficit budgétaire de 21,5 milliards d'€ pour 2020, soit 5,5 % du PIB).

Cependant, le confinement a des répercussions sociales qui, dans un premier temps, n'ont pas reçu suffisamment d'attention et de compensation financière ou qui ne peuvent être corrigées par les aides pécuniaires. Par exemple, les enfants issus de milieux défavorisés (6% de l'ensemble des élèves) n'ont pas la possibilité de suivre leur cursus à distance à défaut de matériel informatique ; ils ne peuvent pas travailler à la maison parce qu'ils vivent dans des conditions de logement difficiles ; ou ne peuvent être soutenus par leurs parents. Ce n'est que le 9 avril que le ministre de l'Éducation a annoncé que 12 000 ordinateurs portables seraient mis à disposition en prêt. Les inégalités en matière d'éducation, qui sont de toute façon déjà importantes en raison du système scolaire tripartite, vont encore s'accroître engendrant des inégalités sociales et culturelles.

L'isolement augmente la violence domestique contre les femmes et les enfants, ainsi que les problèmes psychologiques et ceux liés à la consommation d'alcool ou de drogue. Depuis la première semaine d'avril, les établissements de soins spécialisés (dans le traitement de ces problèmes) ont signalé une augmentation de la demande due à l'isolement.

La crise montre aussi l'interdépendance des pays européens : la "crise des soins" va se développer de manière dramatique : avant la crise du Covid-19, 70 000 infirmières de Roumanie, de Slovaquie, de Hongrie, de République tchèque, de Croatie et de Slovénie, qui assuraient des soins 24 heures sur 24, se rendaient en Autriche par rotation, pour une période de deux semaines. Suite à la fermeture des frontières, cette mobilité n'est plus possible, de sorte qu'un énorme fossé s'est creusé dans le domaine des soins. Début avril, le Land de Basse-Autriche a fait venir par avion les premières infirmières slovaques. La Roumanie a interdit aux infirmières de partir pour l'Autriche mi-avril. Le 19 avril, les scientifiques ont mis en garde contre un effondrement imminent du système de santé. Une pénurie de main-d'œuvre est évidente dans le secteur agricole dont les ouvriers saisonniers viennent des pays voisins.

Il y a aussi des conséquences pour la démocratie et l'État de droit : la domination de l'exécutif restreint le droit de contrôle du Parlement et limite les délibérations démocratiques. Pendant les vacances de Pâques, les constitutionnalistes ont critiqué le fait que les mesures restreignant les droits fondamentaux, telles que le confinement, l'interdiction de rassemblement, l'interdiction de la liberté de travail et la liberté économique, nécessitent des lois, alors que la majorité des mesures pour faire face au Covid19 ont été appliquées par voie d'ordonnances. Des plaintes sont en cours devant la Cour constitutionnelle.

Enfin, une nouvelle orientation du paysage médiatique au profit de la presse à sensation est à craindre. Les subventions à la presse sont accordées en fonction du volume de l'audience du média. Les principaux bénéficiaires sont les tabloïds tels que le journal Kronen ou la presse gratuite "Heute" et "Österreich/Ö24".

Le réseau "Covid19 Future Operations" (Chancellerie, cabinet du Président, économistes) a élaboré des modèles et des plans pour relancer l'économie. D'une part, le réseau est coordonné par "Think Austria", un laboratoire d'idées que le chancelier Kurz a mis en place sous la direction de l'ancienne directrice du Boston Consulting Group, Antonella Mei-Pochtler. D'autre part, le coordinateur du cabinet du Président est Thomas Starlinger, qui était ministre de la défense dans le gouvernement transitoire de Brigitte Bierlein.

Le gouvernement a pris plusieurs mesures pour justifier une relance progressive de l'économie. D'une part, l'institut de recherche SORA (proche du parti Vert) a réalisé une étude représentative avec des tests PCR sur la propagation du coronavirus en Autriche entre le 1er et le 6 avril à la demande du ministère de l'Education, de la science et de la recherche. L'échantillon aléatoire représentatif à l'échelle de l'Autriche était de 1 544 personnes. Les résultats sont parlants - seulement une faible proportion (0,33%) de la population serait infectée, c'est-à-dire que l'Autriche n'aurait pas atteint le stade de la soi-disant immunité collective. Cela irait à l'encontre de la levée des mesures de lutte contre l'épidémie. Cependant, le taux de mortalité reste faible et le nombre de personnes dans les unités de soins intensifs reste très inférieur à la capacité d'accueil. Le 18 avril, 208 unités de soins intensifs sont occupées et 951 sont encore disponibles dans le pays ; on dénombre au total 470 décès liés au coronavirus pour 14 795 cas confirmés.

En outre, le gouvernement, en étroite collaboration avec la Croix-Rouge, a pour objet la mise en place d'une application de traçage volontaire. Elle n'est pas encore opérationnelle, mais depuis le début de l'épidémie, la population s'est montrée favorable à des telles pratiques. Cependant, certaines voix s'élèvent pour souligner le danger de cette surveillance.

Lors d'une conférence de presse le 14 avril, le chancelier Kurz a décrit la "nouvelle normalité" autrichienne : "Autant de liberté que possible, autant de restrictions que nécessaire." Concrètement, cela signifie un certain assouplissement des restrictions à partir du 14 avril. De nouvelles règles d'hygiène pour les commerces ont été adoptées : les magasins d'une surface inférieure à 400 m² sont autorisés à ouvrir, ainsi que toutes les grandes surfaces de bricolage et les jardineries. Un seul client est autorisé par 20 m² d'espace, et les horaires d'ouverture seront limités de 7h40 à 19h. Cette ouverture partielle dans le secteur du commerce est associée à l'obligation de porter un masque. Il n'y a pas encore de calendrier pour l'ouverture du secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Cependant, le bénéfice économique de l'ouverture restreinte dans le commerce reste discutable, et les premiers jours d'ouverture montrent une reprise très modeste de la consommation.

Les parcs et jardins administrés par le gouvernement rouvrent progressivement ; dans le cadre du conflit entre le gouvernement du Land de Vienne (avec une coalition entre les Sociaux-démocrates et les Verts) et le gouvernement, les responsables viennois avaient décidé de déclarer certaines rues "zones de rencontre" temporaires réservées aux piétons.

Dans les garderies et les écoles primaires, seule une garde d'urgence est encore opérationnelle. Ces établissements, comme les écoles secondaires, doivent rester fermés au moins jusqu'au début du mois de mai ; le ministère de l'éducation n'a pas de calendrier pour la réouverture des écoles et des garderies d'enfants, mais il promet que d'ici fin avril, 12 000 ordinateurs portables seront mis à disposition des écoles en prêt aux élèves qui n'ont pas accès à Internet. Certains sports comme l'athlétisme, le tennis et le vol à voile pourront de nouveau être pratiqués à partir du 1er mai.

Parallèlement, des appels sont lancés en faveur d'une transformation économique et sociale à la suite de la crise du coronavirus : le 16 avril, la ministre de l'Environnement Leonore Gewessler (Verts) a demandé que le soutien de l'État aux entreprises soit subordonné à des mesures environnementales ; par exemple, le sauvetage de la compagnie aérienne Austrian Airlines AUA (filiale de Lufthansa) devrait être lié à une plus grande compatibilité environnementale, comme la réduction des vols court-courriers ou des introductions de taxes environnementales.

Le 8 avril, Attac Autriche a exigé un impôt sur la fortune afin de parvenir à une redistribution des coûts de la crise. Le Frauenring (associations pour les femmes) a demandé que cette période de crise sans précédent soit mise à profit pour améliorer le travail des soignants et mieux les rémunérer.

Prof. Dr. Birgit Sauer, Professeure de sciences politiques à l'Université de Vienne⁴

⁴ Texte publié le 23 avril.

BELGIQUE

LA BELGIQUE À L'ÉPREUVE DE LA PANDÉMIE

La manière dont la Belgique a dû faire face à l'épidémie de Covid19 présente plusieurs singularités. Il faut d'abord rappeler qu'elle fut particulièrement exposée au début de l'épidémie, avec une multitude de foyers résultant d'échanges avec d'autres pays européens. Ceci est d'abord dû au statut de Bruxelles, siège de plusieurs institutions de l'Union européenne et, par-là même, au centre des flux humains du continent. En outre, plusieurs familles sont revenues au mois de février de vacances passées dans le nord de l'Italie. Face à cette situation, force est de constater que le gouvernement belge n'était *a priori* pas dans les conditions politiques idéales pour mener une politique énergique. Le pays sortait en effet d'une crise politique qui le voyait, depuis plus d'un an, être mené par un gouvernement gérant les affaires courantes.

Le gouvernement fédéral ne disposait plus de majorité depuis le départ, en décembre 2018, de la N-VA (nationalistes flamands) sur fond de désaccord en matière de politique migratoire. Depuis les élections législatives du 26 mai 2019, les tentatives de former un nouveau gouvernement étaient restées vaines. Si cette faiblesse initiale a pu être provisoirement surmontée, les circonstances politiques et les caractéristiques institutionnelles influencent de manière fondamentale la façon dont la crise actuelle a été gérée. Pour comprendre cette gestion, il convient donc de mêler les perspectives politiques et

sanitaires, les deux aspects s'influençant mutuellement.

La mise en place du gouvernement Wilmès II

Lors des prémises de la crise en janvier, la Belgique était donc toujours à la recherche d'un gouvernement de plein exercice. Dès le 28 février, le président du CD&V (chrétiens-démocrates flamands) voyait l'opportunité de profiter de cette crise et du sentiment d'urgence qu'elle inspirait pour former, enfin, un gouvernement fédéral. Gouvernement qu'il appela, de manière aussi claire que peu opportune en termes de communication, « coalition Corona ».

Quelques semaines plus tard, cette coalition faillit voir le jour. Le 13 mars, les ennemis irréductibles PS et N-VA s'étaient en effet mis d'accord pour entamer des négociations en vue de former un tel gouvernement. On est même convenu que Sophie Wilmès resterait à la tête de ce gouvernement censé être provisoire, le temps de gérer tant l'épidémie de Covid19 que les conséquences économiques et sociales du confinement. Sophie Wilmès s'était en effet déjà illustrée par son leadership et ses capacités de communication alliant clarté, empathie et volontarisme. Mais la mise en place de cette coalition échoua finalement, faute de soutien au sein du PS, premier parti francophone. On aboutit alors à une formule hybride et dégradée : le gouvernement de gestion des affaires courantes, inchangé dans sa composition, serait désormais soutenu de l'extérieur par l'ensemble des partis politiques, à l'exception du *Vlaams Belang* (extrême-droite flamande) et du PTB (extrême gauche). Ce gouvernement continuait donc à ne rassembler que trois partis (MR, VLD et CD&V), sans aucun changement de portefeuille ministériel. Si cette formule de gouvernement minoritaire est courante dans certaines démocraties parlementaires, elle est très rare en Belgique. Le gouvernement Wilmès était en outre doté de pouvoirs spéciaux lui

permettant de prendre les décisions nécessaires pour faire face à la crise sanitaire. Pour compliquer le tout, la N-VA, plus grand parti du pays, votait les pouvoirs spéciaux, mais refusait de soutenir la mise en place d'un gouvernement de plein exercice. Cette fragilité initiale fut alors peu remarquée tant du fait de l'urgence de la crise que de la personnalité de Sophie Wilmès, qui semblait planer au-dessus de ces querelles politiciennes.

Un confinement théoriquement strict

Face à la pandémie, et la situation d'urgence, la réponse des autorités s'est faite en deux temps. Dès le 12 mars, des mesures fortes et spécifiques étaient prises : interdiction de tout rassemblement, fermeture des écoles et des universités, fermetures des cafés et des restaurants. Le 17 mars, on passait au stade dit de phase 3 de l'épidémie avec confinement et fermeture des commerces non essentiels⁵. Pour détailler ces mesures, il est tentant de faire la comparaison avec la France. En effet, les mesures belges ont été prises respectivement quelques heures après le premier discours d'Emmanuel Macron le 12 mars, et le lendemain de l'annonce du confinement français le 17 mars. De même, les mesures de confinement prises en Belgique sont assez proches de celles en vigueur en France : les citoyens doivent rester à domicile sous peine d'amende, avec des exceptions strictement énumérées. Mais cette similitude avec la situation française est en réalité très théorique. Dans les faits, le confinement tel que pratiqué en Belgique était beaucoup plus souple qu'en France. Il n'y avait pas d'attestation à porter sur soi en cas de sortie et, surtout, la répression policière concernait surtout les regroupements ou les infractions au confinement jugés excessifs. Ici comme

⁵ Étaient considérés comme essentiels les commerces alimentaires, les pharmacies et les animaleries.

⁶ Depuis l'instauration du fédéralisme en 1991, la Belgique est composée de trois régions (Bruxelles,

dans d'autres domaines, la politique de confinement place la Belgique à la limite entre les politiques particulièrement strictes menées dans les pays latins (France, Italie, Espagne) et celles beaucoup plus souples menées en Allemagne ou aux Pays-Bas. Elle était néanmoins clairement du premier groupe plutôt que du second.

Le fédéralisme belge : particularités et mise entre parenthèses

Avant de voir les résultats de cette politique, attardons-nous sur le mode de prise de décision particulier durant la période ouverte le 12 mars. Les décisions décrites ont été prises par une instance spécifique, le Conseil national de sécurité. Cet organisme a la particularité de rassembler, outre le Premier ministre et quelques ministres fédéraux compétents, l'ensemble des ministres-présidents des entités fédérées du pays⁶. Les décisions sont prises par consensus et il a été décidé, dès le départ, de mener une politique uniforme sur l'ensemble du territoire belge. Ceci a mené dans les faits à une mise entre parenthèses du fédéralisme belge. En effet, l'intérêt du fédéralisme est bien d'avoir des politiques différenciées en fonction des réalités de chaque entité fédérée. Dans la crise du Covid-19, l'Allemagne a montré tout l'intérêt que pouvait avoir une action décentralisée. En Belgique, les gouvernements des différents niveaux de pouvoirs ont eu à cœur d'avoir une action uniforme sur l'ensemble du territoire national. Au final, la Belgique a cumulé les défauts des systèmes unitaires et fédéraux. Ainsi, à l'instar de pays unitaires comme la France, la Belgique n'a pas pu mener une action au plus près des réalités locales. Les mêmes restrictions se sont appliquées que l'on soit dans une grande ville où

Flandre et Wallonie) et de trois communautés (néerlandophone, française et germanophone). La région flamande et la communauté néerlandophone sont représentées par le même gouvernement.

l'épidémie sévissait, ou dans des zones rurales peu touchées. Mais l'avantage d'un pays unitaire est de pouvoir prendre des décisions fortes rapidement. À l'exception des premières décisions de mars concernant la mise en place du confinement, ce ne fut pas le cas en Belgique. Il est en effet nécessaire de s'accorder entre sept gouvernements, qui plus est composés pour chacun de coalitions de partis différents. En outre, les décisions relevant du gouvernement fédéral étaient prises par une instance créée pour l'occasion : le kern+10. Habituellement, le « kern » (gouvernement restreint) rassemble le Premier ministre et les Vice-Premiers ministres. On y a adjoint les présidents des 10 partis soutenant ce gouvernement afin de tenir compte de cette situation particulière. Cette institution souligne à la fois l'importance des présidents de partis en Belgique et la capacité à créer des instances *ad hoc* n'ayant aucune base constitutionnelle. Elle est surtout une source de contrainte supplémentaire pour l'action publique dans le contexte de pandémie.

L'efficacité de la lutte contre la pandémie

Malgré tous ces handicaps de nature politique et institutionnelle, la Belgique a lutté de manière efficace contre l'épidémie de Covid-19. Sur le plan des infrastructures hospitalières, il faut rappeler qu'elle était bien mieux dotée que la plupart des autres États européens, avec 16 lits en soins intensifs pour 100.000 habitants⁷. En outre, les messages adéquats ont été très vite diffusés auprès de la population qui les a, du moins au début, largement respectés. Il s'agit des consignes sur la conduite à tenir en cas de symptômes s'apparentant au Covid-19, à savoir consulter son médecin généraliste par téléphone et surtout éviter de se rendre directement aux urgences. Ces consignes, couplées au travail de la

médecine de première ligne, ont permis d'éviter un afflux de malades vers les hôpitaux et des contaminations dans les salles d'attente. En Belgique comme ailleurs, l'objectif initial a consisté à éviter l'engorgement des services de soins intensifs. La hantise de tout gouvernement était en effet de voir se reproduire les scènes vues en Lombardie. La Belgique n'a en réalité jamais été réellement inquiétée à ce sujet. Ainsi, si certains hôpitaux (notamment bruxellois) ont pu être à un moment saturés, un plan de répartition national a permis d'éviter que cet engorgement local ne pose problème. Au niveau national, 1.900 lits en soins intensifs étaient consacrés aux potentiels patients Covid-19. Au plus fort de la crise, seuls 1.285 (68 %) d'entre eux étaient occupés. L'hôpital belge a donc fort bien fait face. Mais ce tableau optimiste a été assombri par le nombre impressionnant de décès survenus dans les maisons de repos. Cette situation a bien sûr été constatée dans d'autres pays européens. Mais la Belgique affiche le taux record de 64% de décès concernant des résidents de structures pour personnes âgées. Pour filer la métaphore militaire, l'ennemi a été contenu là où on l'attendait, mais a frappé durement sur un autre front. Cette négligence relative concernant les maisons de repos peut partiellement s'expliquer par la place accordée à la médecine hospitalière et à ses représentants, que ce soit dans les médias ou auprès des instances de décision. Il conduit en tout cas à questionner l'efficacité de la stratégie de confinement. En effet, ces structures ont suivi à la lettre les mesures de confinement. Mais l'observation stricte de ces consignes n'a pas empêché de voir tant le personnel que les pensionnaires de ces établissements être largement contaminés.

Plus globalement, le résultat est un triste record pour la Belgique : avec 84 morts du Covid-19 pour 100.000 habitants, la

⁷ Au niveau européen, seuls l'Allemagne, le Luxembourg et l'Autriche étaient mieux dotés au début de la crise.

Belgique est proportionnellement le pays le plus touché au monde par la maladie. Certes, ce chiffre très élevé doit être relativisé du fait d'une méthode de comptage des décès particulièrement large. Mais ces subtilités méthodologiques n'expliquent pas tout. En effet, une prise en compte de la surmortalité durant la crise place la Belgique parmi les plus touchés d'Europe. Elle se place ainsi au même niveau que l'Espagne qui disposait pourtant de moyens hospitaliers moins importants. Ces observations tendent en tout cas à remettre en cause l'idée selon laquelle le confinement strict permet d'éviter davantage de décès.

Les experts au pouvoir ?

La période de confinement en Belgique a vu l'émergence médiatique d'une série d'experts en santé publique : virologues, épidémiologistes et médecins. Cette présence médiatique s'est rapidement vue doublée d'une institutionnalisation de leur influence. En effet, au début du mois d'avril, le gouvernement belge a créé le "Groupe d'Experts en charge de l'Exit Strategy" (GEES) afin de planifier le déconfinement du pays. Ce conseil est singulier à double titre. Tout d'abord, il ne s'agit pas d'un conseil d'experts spécialisés qui regrouperait, par exemple, des experts en santé publique. On y a adjoint des économistes, ainsi qu'une juriste et une représentante du secteur social. Dans un schéma classique, les groupes d'experts spécialisés informent le pouvoir politique, à charge pour ce dernier d'effectuer la synthèse entre les demandes et intérêts contradictoires de différents secteurs. Mais ici, le GEES effectue lui-même cette synthèse, que le pouvoir politique est libre de suivre ou non. L'autre élément, aussi particulier que perturbant, est constitué par les sorties médiatiques régulières de

membres du GEES, y compris depuis leur nomination dans ce conseil stratégique. Il s'agit toujours des mêmes experts (virologues, épidémiologistes ou médecins) qui interviennent pour porter le même message : il faut être extrêmement prudent et restrictif dans le rythme de déconfinement. A une occasion, le rapport envoyé par ce GEES au Conseil national de sécurité a fuité dans la presse, sans que l'on sache si cette fuite provenait d'un membre du GEES ou de responsables politiques. Quoi qu'il en soit, il semble bien que le GEES et certains de ses membres se soient érigés en pouvoirs autonomes tentant non seulement d'influencer, mais aussi de concurrencer un pouvoir politique affaibli. Le plus fort de la crise passée, les tensions entre certains experts du GEES et les responsables politiques sont apparues au grand jour. La place prise par les experts est incompréhensible si l'on n'a pas à l'esprit l'affaiblissement de la classe politique en Belgique. En effet, à la défiance structurelle de la population belge envers son personnel politique, s'ajoute un contexte où ce dernier était particulièrement décrédibilisé, tant du fait des échecs répétés en vue de former un gouvernement fédéral pérenne que de l'impréparation face à la crise sanitaire. Rappelons, en outre, que le pouvoir politique est éclaté entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées. On comprend dans ces circonstances que le rôle des experts peut être prépondérant, en particulier lorsque ceux-ci interviennent directement dans les médias ou sur les réseaux sociaux.

Un déconfinement lent et erratique

Cette situation est probablement une des raisons pour lesquelles le plan de déconfinement belge fut l'un des plus lents d'Europe. Du point de vue économique, l'assouplissement des règles concernant le télétravail a permis une reprise partielle de

⁸ Voir à ce sujet : « Pressions, lobbys, désaccords : trois mois de tensions entre experts et politiques », *La Libre Belgique*, 23 juin 2020.

l'activité dès le 4 mai, alors que tous les commerces non essentiels ont rouvert leurs portes le 11 mai. Mais c'est le calendrier des autres aspects du dé-confinement qui contraste avec celui des pays voisins. Ainsi aucune école n'a rouvert ses portes avant le 18 mai. Et encore, celle-ci était presque symbolique avec seulement trois niveaux reprenant les cours deux demi-journées par semaine. Concernant les classes de maternelle et de primaire, on s'acheminait vers une fermeture jusqu'à la rentrée de septembre. Mais une interpellation ouverte et médiatisée des pédiatres a changé la donne. Ceux-ci ont souligné les dégâts psychologiques et sociaux d'un confinement prolongé sur les jeunes enfants ainsi que leur faible contagiosité. Ils se sont appuyés sur les exemples étrangers, en particulier du Danemark. Cette intervention publique montre que le problème n'était peut-être pas le pouvoir des experts, mais plutôt la priorité donnée à certains experts. Dans la foulée, le gouvernement flamand a décidé de procéder à la réouverture complète de ses écoles maternelles et primaires. Mis sous pression, les Francophones ont finalement décidé de suivre.

Concernant les contacts sociaux, le plan initial était à ce point restrictif que le Conseil national de sécurité a dû décider, là aussi en urgence, de permettre les visites à domicile de quatre personnes maximum à partir du 10 mai. Cette décision faisait suite aux critiques du parti écologiste francophone et à la crainte de voir les Belges enfreindre largement les consignes à l'occasion de la fête des Mères. Une décision de dernière minute a été prise concernant l'accès aux résidences secondaires, sous la pression des bourgmestres de communes de la côte belge. Tous ces exemples procèdent du même mode de fonctionnement : à un plan de dé-confinement initial très restrictif (où virologues, épidémiologistes et médecins ont un rôle prépondérant), répond un certain

nombre de pressions auxquelles les politiques cèdent, le plus souvent en urgence. Il faut aussi évoquer les larges insuffisances de la politique de *tracing*, à la fois largement inefficace et apparemment contraire aux règles de respect de la vie privée. La manifestation contre le racisme, rassemblant 10.000 personnes à Bruxelles début juin, a achevé de donner l'impression d'un processus de dé-confinement loin d'être maîtrisé.

Après la crise, de nouvelles élections ?

Si le dé-confinement belge est particulièrement lent, le jeu politique a rapidement repris ses droits. Signe de la fin de cette période d'union nationale, les pouvoirs spéciaux octroyés au gouvernement Wilmès II, initialement prévus pour deux termes de trois mois, n'ont finalement pas été prolongés au-delà du mois de juin. Les négociations en vue de former un gouvernement fédéral de plein exercice ont repris, mais aucune perspective sérieuse ne se dégage pour l'instant.

La crise du coronavirus n'aura donc pas réussi à ressouder la Belgique, ni à la doter d'un gouvernement fédéral pérenne. L'union nationale entrevue au mois de mars n'aura pas survécu au passage du pic épidémique. La crise laissera en revanche une ardoise économique et budgétaire d'autant plus conséquente que le dé-confinement s'effectue lentement. Si des élections devaient avoir lieu à l'automne, on peut légitimement craindre une poussée des partis extrémistes (extrême droite en Flandre et extrême gauche en Wallonie), dopés par la crise économique qui s'annonce et les critiques faciles sur la gestion de l'épidémie.

*Vincent Laborderie est
Maître de conférences à l'UCLouvain⁹*

⁹ Texte publié le 7 juillet.

ESPAGNE

LA GESTION POLITIQUE DE LA CRISE EN ESPAGNE

Cette note a un double objectif. D'une part, elle vise à fournir une série de données (actualisées au 9 avril) à la fois sur l'incidence de la pandémie de Covid-19 en Espagne, sur les réactions et les mesures prises par le gouvernement pour contrer ses effets sur le système de santé et l'économie. D'autre part, elle propose une analyse actuelle, donc limitée et provisoire, de la portée de ces mesures sur le système de gouvernement.¹⁰

Pour atteindre ses objectifs, l'étude est divisée en plusieurs parties. La première section présente les données (au 12 avril) sur l'incidence de la maladie en Espagne en termes comparatifs afin de souligner le fait que le pays a été l'un des plus touchés par la pandémie de Covid-19. La section suivante est consacrée à la description et à l'analyse de la gestion politique de cette crise. La dernière section résume les principales données et prévisions concernant ses conséquences économiques et sociales.

Incidence du Covid-19 en Espagne

Selon les données officielles recueillies par les communautés autonomes (CA) et centralisées par le [ministère de la Santé](#), l'Espagne a dépassé 166 000 infections, après l'enregistrement du premier cas le 31

¹⁰ J'utilise "système de gouvernement" parce que, en Espagne, les pouvoirs en matière de santé sont entre les mains des communautés autonomes. Celles-ci ont joué un rôle central dans la gestion de la crise.

janvier¹¹, et 17 000 décès, le premier ayant été [enregistré le 4 mars](#). Les tableaux 1 et 2 comparent l'incidence de la maladie en Espagne à un ensemble de pays qui ont été fortement touchés, tant en Europe que dans des [autres régions](#).

	Cas confirmés	Nouveaux cas par rapport à hier	Incidence derniers 14 jours	Décès	Nouveaux décès par rapport à hier	Mortalité
Espagne	166.019	+4.167	185,48	16.972	+619	10,22
Italie	152.271	+4.694	98,87	19.468	+619	12,79
Allemagne	117.658	+4.133	83,44	2.544	+171	2,16
France	93.790	+3.114	83,92	13.832	+635	14,75
Royaume-Uni	78.991	+8.719	89,51	9.875	+917	12,50
Turquie	52.167	+5.138	52,38	1.101	+95	2,11
Belgique	28.018	+1.351	171	3.346	+327	11,94
Suisse	24.900	+592	145,10	831	+26	3,34
Pays-Bas	24.413	+1.316	86,04	2.643	+132	10,83
Portugal	15.987	+515	107,90	470	+35	2,94
Russie	13.584	+1.667	8,56	106	+12	0,78
Autriche	13.561	+290	59,49	337	+18	2,49

	Cas confirmés	Nouveaux cas par rapport hier	Incidence derniers 14 jours	Décès	Nouveaux décès par rapport à hier	Mortalité
États-Unis	492.416	+33.251	118,55	18.559	+1.999	3,77
Chine	83.482	+113	0,08	3.349	+0	4,01
Iran	70.029	+1.837	42,66	4.357	+125	6,22
Canada	22.544	+1.318	45,57	600	+69	2,66
Brésil	20.727	+1.089	7,88	1.124	+68	5,42
Corée du Sud	10.512	+32	1,80	214	+3	2,04
GLOBAL	1.614.951			99.887		

Selon ces données, on peut constater qu'en Espagne, l'incidence de la maladie rapportée à la démographie est la plus élevée au cours des 14 derniers jours, bien qu'elle ne soit pas celle qui présente le taux de mortalité¹² le plus élevé, puisque la France, l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique ou les Pays-Bas la dépassent.

Gestion politique de la crise

Description de la réaction des autorités publiques en Espagne face à la crise sanitaire et à ses effets économiques et sociaux

Pour décrire la réaction des autorités publiques espagnoles à la crise sanitaire déclenchée par le Covid-19, il faut partir de la répartition constitutionnelle des

¹¹ Il s'agit d'un touriste allemand, en vacances sur l'île des Canaries (La Gomera) et qui aurait été infecté en Allemagne.

¹² 86,2 % des personnes décédées en Espagne avaient 70 ans ou plus.

compétences entre le niveau central et les niveaux régionaux de gouvernement. Il faut garder à l'esprit que la plupart des politiques de santé comme les soins primaires et la gestion des hôpitaux sont de la compétence des 17 gouvernements régionaux et que le ministère de la Santé du gouvernement espagnol a peu de pouvoirs. La gestion des nombreux services sociaux tels que les maisons de repos, tranche d'âge la plus touchée par la maladie, est assurée par les gouvernements régionaux. Certaines politiques pouvant avoir l'impact le plus décisif pour contrer les effets destructeurs de cette crise sanitaire inédite sur l'économie, par exemple en matière fiscale ou sociale (retraites, allocations chômage) sont principalement du ressort du gouvernement espagnol, bien que certaines d'entre elles, comme la politique fiscale, soient partagées dans une certaine mesure avec les gouvernements autonomes.

Par conséquent, dans un premier temps et jusqu'à la déclaration de l'État d'urgence le 14 mars, les 17 gouvernements régionaux étaient co-décisionnaires.¹³ Toutefois, le ministère de la Santé joue un rôle important, par l'intermédiaire du Centre de coordination des alertes et des urgences sanitaires (CCAES), dans la coordination des régions face aux nouvelles menaces sanitaires. Depuis que le premier cas de Covid-19 a été signalé sur le territoire espagnol le 31 janvier, le directeur du CCAES du ministère de la Santé, le Dr Fernando Simón, est devenu le principal acteur de la réaction à la progression de la maladie en Espagne et a assumé l'importante responsabilité de coordination. Alors que les autres États membres de l'Union européenne ont renforcé les mécanismes de coordination et ont mis à la disposition de la population un numéro de

téléphone national unique pour tous les incidents liés au Covid-19, à l'heure actuelle, en Espagne ont été mis en service 17 numéros de téléphone d'information, un pour chaque Communauté autonome.

Au cours des semaines qui ont suivi le 31 janvier, tout au long du mois de février et de la première semaine de mars, le message fondamental lancé par le gouvernement a été celui de la tranquillité et de la confiance assurant que la maladie n'aurait pas d'impact majeur en Espagne. Les événements du week-end des 7 et 8 mars ont été l'un des moments qui ont suscité la plus grande controverse politique et sociale. Au cours de ce week-end, l'Espagne est passée de 423 personnes infectées le 6 mars à 1 621 le 9 et près de 30 décès. Ce week-end a été le dernier de la vie normale dans le pays et, outre les événements sportifs et culturels habituels (les 10 matches joués en première division de football ont rassemblé plus de 280 000 fans), plusieurs événements politiques ont eu lieu, comme les manifestations massives de la Journée de la femme ou un rassemblement du parti Vox auxquels ont participé 600 cadres et 9 000 sympathisants. Le fait que le gouvernement n'ait pas seulement interdit ces activités mais qu'il ait également encouragé la participation aux marches de rue pour la Journée de la femme a suscité de vives réactions surtout lorsque 24 heures plus tard, le ministre de la Santé, Salvador Illa, a radicalement changé de discours et annoncé que les écoles seraient fermées pendant deux semaines dans la Communauté de Madrid (après que le gouvernement de Madrid ait insisté pour exiger une telle mesure) et dans la région de Vitoria (Pays Basque), et recommandé de surcroît d'éviter les rassemblements publics à

¹³ L'organe responsable de la coordination et de la gestion du Système national de santé est le Conseil interterritorial de la santé, qui réunit le ministère et les 17 départements régionaux de santé. Ce conseil a tenu plusieurs réunions au mois de février suite à l'alerte de l'OMS du 31 janvier. Cependant, bien que

le ministre ait déclaré après la réunion du 4 février que l'Espagne était prête à faire face à la crise, les positions des participants ne sont pas connues. Depuis décembre 2018, le ministère ne publie plus les procès-verbaux de ces réunions.

Madrid et la mise en place du télétravail pour tous ceux qui en auraient la possibilité.

Cette semaine du 9 au 15 mars a mis en évidence les difficultés d'une coordination efficace entre le gouvernement espagnol et les régions autonomes. Les étudiants qui avaient cessé d'aller en classe se réunissaient dans des lieux publics et de nombreuses familles ont quitté Madrid pour leurs maisons de vacances. De nombreux gouvernements régionaux ont également demandé la fermeture des écoles, tandis que le gouvernement espagnol s'est opposé à de nouvelles mesures restrictives. Enfin, le 14 mars, le gouvernement a approuvé le décret sur l'état d'urgence en vertu de l'article 116 de la Constitution espagnole ([décret royal 463/2020](#) du 14 mars) et a établi un commandement unique dans la gestion de la crise avec le ministre de la Santé à sa tête, ainsi que l'interruption des délais administratifs pour les dossiers publics pendant la durée de l'état d'urgence. À partir de ce moment, avec près de 10 000 personnes infectées et 300 décès, la réaction a été plus vigoureuse bien qu'il y ait encore des problèmes de coordination et d'efficacité dans les mesures mises en œuvre.

De manière très synthétique, la politique pour faire face à la crise sanitaire a eu 4 axes principaux. Les deux premiers concernent le confinement général de la population à domicile (outre la suspension de tous les rassemblements publics) et la cessation de nombreuses activités économiques induisant la présence concomitante de travailleurs et de clients, tels les commerces, le tourisme (fermeture d'hôtels, d'agences de voyage, réduction drastique du trafic aérien et ferroviaire, des bus, de plus de 90% par rapport aux mêmes dates de l'année précédente). Selon le décret, seules les activités considérées comme essentielles sont autorisées : celles liées à l'alimentation, à la santé, aux forces de sécurité de l'État et des forces armées, aux transports publics (avec des mesures restrictives importantes

en termes de fréquence et de capacité), aux télécommunications, aux services informatiques essentiels, aux cliniques vétérinaires, aux médias, à la fourniture d'électricité, aux services de nettoyage et de collecte des déchets, aux pompes funèbres, aux agences bancaires et aux notaires, à la poste, aux entreprises de transport, logistique et livraison de colis, à la gestion des routes à péage ou aux stations-service. Cependant, à côté de cela, il y a d'autres activités qui ont continué après la promulgation du décret, comme une grande partie du secteur de la construction et de l'industrie.

Quinze jours plus tard, le gouvernement a approuvé le décret royal 10/2020 du 29 mars pour la mise en place d'un "congé payé récupérable" afin de réduire davantage la mobilité de la population et d'interrompre l'activité des industries non-essentiels. Les entreprises ont donc été obligées de garantir le maintien à leur poste des salariés contraints au confinement pour une période de deux semaines. Ces journées seront progressivement récupérées par les employés grâce aux heures supplémentaires. Ainsi, la quasi-totalité de l'activité industrielle a été arrêtée. Seules les usines qui avaient adapté leur production à la fabrication d'équipements sanitaires ont pu continuer à fonctionner. Ainsi, les industries textiles qui fabriquaient des masques ou des blouses de protection, celles des boissons ou des parfums comme *DYC*, *LEA* et quelques autres, qui s'étaient reconverties dans la fabrication de gels hydroalcooliques pour la désinfection des mains, ou encore certaines autres industries qui, comme l'industrie automobile *SEAT*, développaient des respirateurs à usage médical ont pu poursuivre leur activité.

Le troisième axe de la réaction politique à la crise est naturellement le regroupement des ressources sanitaires nécessaires pour fournir aux hôpitaux, aux centres de santé et aux travailleurs le matériel nécessaire à l'exercice de leur activité. Le gouvernement

espagnol et les gouvernements régionaux ont investi massivement dans l'achat de trois types de biens : des équipements de protection individuelle jetables (EPI, y compris des gants en nitrile, des masques de protection, des blouses et des combinaisons imperméables, des collants, etc.), des ventilateurs ou respirateurs, des kits de dépistage ou antigènes. Dans le contexte d'une pandémie mondiale, la concurrence de nombre de gouvernements nationaux pour acquérir ces biens a été féroce et cela a causé de nombreux problèmes lors de leur acquisition¹⁴, le gouvernement espagnol a déclaré [avoir dépensé](#) 845 millions €. En outre, le ministère de la Santé a reçu des dons de matériel médical de la part d'hommes d'affaires comme Amancio Ortega (Zara) et de [nombreux autres](#), de l'Union européenne et de pays tels que la Chine, la Turquie et Taïwan. La controverse porte ici sur la question de savoir si le gouvernement et les régions autonomes ont agi avec diligence et efficacité en fournissant ces matériels avant que la pression sur les hôpitaux et sur les secteurs de la population les plus vulnérables à la maladie ne soit devenue insupportable.

La seule chose certaine est l'incidence particulière du Covid-19 sur deux groupes qui ont montré une vulnérabilité particulière du fait de ne pas avoir bénéficié d'une protection suffisante. Il s'agit des personnes âgées vivant dans des maisons de retraite et des établissements de soins. Selon les dernières données publiées par le ministère le 3 avril, près de 25 000 travailleurs de la santé étaient déjà infectés, soit plus de 15 % du nombre total des personnes [touchées](#). En retour, près de 10 000 personnes âgées sont mortes dans des maisons de retraite, ce qui représente 58% de tous les décès enregistrés par le [ministère de la Santé](#).

¹⁴ Outre le retard dans l'arrivée de ce matériel et le manque de protection pour le personnel de la santé, il y a eu quelques épisodes particulièrement étonnants comme l'achat de 640 000 kits de tests

Enfin, le quatrième axe de la réaction des autorités a été la préparation de séries de mesures économiques visant à atténuer les conséquences très dommageables de la cessation de l'activité économique. Sept des arrêtés royaux approuvés par le gouvernement entre le 10 mars et le 7 avril contiennent des mesures visant à atténuer les dégâts économiques afin d'éviter la destruction des emplois et du [tissu économique](#). Le 17 mars, le président du gouvernement, Pedro Sánchez, a annoncé un plan de mesures qui mobiliserait environ 200 milliards € (un montant équivalent à 20% du PIB espagnol) à cette fin. L'objectif était d'allouer quelques 100 milliards € de fonds publics, dont le reste proviendrait de sources privées, de générer des lignes de crédit bonifiées pour garantir des liquidités aux PME et aux travailleurs indépendants, et d'activer des mesures de protection sociale telles qu'un moratoire sur les paiements hypothécaires des travailleurs indépendants et des travailleurs touchés par la crise, ou l'interdiction d'interrompre les approvisionnements de base (eau, électricité, gaz). En outre, d'autres mesures ont été prises pour soutenir les entreprises, telles que l'accélération et l'assouplissement des programmes de licenciements temporaires et l'exonération ou la réduction du paiement des cotisations sociales pour les entreprises qui gardent leur personnel.

Analyse de l'urgence

Il est difficile d'analyser la réaction des autorités publiques dans cette crise sanitaire, étant donné qu'il faudrait disposer d'une série d'informations non publiques pour la pertinence des mesures mises en œuvre et leur degré de réactivité. Un certain laps de temps sera nécessaire pour évaluer l'efficacité avérée de ces mesures. De plus, un problème supplémentaire lors de cette évaluation est le biais rétrospectif possible,

rapides chez une société de Shanghai qui opérait sans licence. Ces tests ont dû être renvoyés en raison de leur très faible niveau d'efficacité.

sur lequel le gouvernement s'appuie tant pour se défendre des critiques, ce qui suppose une évaluation d'évènements passés à la lumière de conséquences postérieures. Compte tenu de ces avertissements, une analyse est possible, en se concentrant sur les cinq points suivants : a) la réaction du gouvernement a été excessivement tardive, dénuée de coordination et imprévoyante ; b) la qualité des données officielles sur la maladie aurait pu clairement être améliorée ; c) l'effort de négociation du gouvernement pour réunir le consensus des autres forces politiques et sociales pour mettre en œuvre ces mesures n'a pas été assez puissant ; d) la nécessité d'élaborer une réponse européenne à une crise mondiale ne doit pas cacher la nécessité d'améliorer la réponse nationale ; et e) de nombreuses faiblesses de la réponse nationale révèlent d'importantes déficiences dans le fonctionnement du secteur public en Espagne qui mettent en évidence l'impératif d'améliorer de toute urgence la qualité de la gouvernance.

Réaction tardive

Il faut reconnaître qu'objectivement il doit être très difficile pour tout gouvernement de prendre une décision qui implique la fermeture de la plus grande partie de l'activité économique, même pour éviter une catastrophe sanitaire. De plus, il est vrai qu'il s'agit de faire face à une maladie nouvelle et inconnue, de sorte qu'il n'était sans doute pas facile de prévoir les conséquences qu'elle pourrait avoir sur la santé de la population et sur l'augmentation de la mortalité. Cependant, le gouvernement avait l'expérience d'un pays aussi proche que l'Italie touché par la maladie quelques semaines auparavant. En outre, il est difficile de comprendre qu'après la recommandation de ne pas se rendre en Chine, lorsque la crise a éclaté en Italie, le gouvernement espagnol n'ait pas effectué un contrôle minimum des nombreux voyageurs en provenance de ce pays, alors

que la possibilité d'une contagion asymptomatique était déjà connue.

Dans ces circonstances, il ne semble pas trop exagéré de conclure que le gouvernement espagnol n'a pas été suffisamment prévoyant, tant dans la lutte contre les différents vecteurs d'infection (notamment ceux liés à l'Italie) que dans la fourniture des équipements nécessaires (EPI, respirateurs, kits de détection, unités de soins intensifs, protection de la population la plus vulnérable comme les seniors) pour lutter contre la propagation du virus et que la coordination entre les différentes administrations compétentes (régions autonomes, gouvernement central et Union européenne) aurait pu être notablement améliorée.

Les données officielles

Un aspect particulièrement préoccupant est la qualité informations journalistiques diffusées par le ministère de la Santé sur l'évolution de la pandémie. Moins ces données sont précises, plus il est difficile de planifier des actions pour lutter contre la pandémie et plus il sera difficile de prendre des décisions pour planifier le confinement de la population sans risquer une recrudescence des infections et des décès. Les données officielles ne sont qu'une référence très partielle à la réalité de la maladie : "Les cas ne reflètent pas (même approximativement) les infections dans le pays, qui restent inconnues ; les décès ne sont pas non plus tous causés par le [Covid-19](#)".

Les chiffres de plus de 165 000 cas détectés sont probablement erronés, car ils dépendent de la capacité de dépistage, très limitée, et qui n'est effectuée que sur les cas les plus graves. Selon une estimation de l'Imperial College d'Oxford, publiée il y a quelques semaines et basée sur le taux de mortalité calculé pour le Covid-19, le nombre d'infections en Espagne devrait dépasser [7 millions de personnes](#).

Il en va de même pour les chiffres relatifs au nombre de décès. Le fait que seuls ceux qui ont été testés soient enregistrés comme tels réduit considérablement le nombre réel de décès causés par le virus. Nombre d'entre eux sont des personnes âgées décédées dans les maisons de retraite et n'ayant pas été testées pour le Covid-19. L'institut de santé Carlos III, organisme de recherche public, compare les décès survenus ces dernières semaines avec ceux enregistrés pour la même période de l'année passée et conclut que les décès réels sont probablement le double des chiffres officiels.

Le problème c'est le manque de statistiques concernant le nombre des tests effectués. Le gouvernement ne fournit pas le nombre de tests effectués quotidiennement et encore moins le nombre de tests déclarés positifs et le nombre de ceux [négatifs](#). Toutefois, certaines études scientifiques montrent que les pays ou les régions dans lesquels le nombre de tests effectués par rapport à la population est le plus élevé sont ceux où le taux de mortalité est le plus faible, car dans ces cas, il est plus facile de détecter les vecteurs de l'infection et d'isoler plus précisément les sources d'infection et les personnes les plus [exposées](#).

Consensus sans (presque) négociation

Le Covid-19 frappe l'Espagne à un moment particulièrement sensible de son histoire politique. Ces dernières années, du moins depuis le début de la crise économique de 2008, la politique espagnole s'est trouvée dans une inquiétante spirale de polarisation et de fragmentation, tant sur le plan idéologique (les partis radicaux de gauche et de droite ont obtenu un score important au dernier scrutin parlementaire) que sur le plan territorial (avec de très fortes tensions sécessionnistes en Catalogne, mais aussi dans d'autres territoires). Ce qui est curieux, c'est que cette crise politique profonde, qui rend difficile un consensus au centre de l'échiquier politique, se déroule en quelques décennies où la modération idéologique du

peuple espagnol s'est fortement renforcée, ce qui laisse à penser qu'une grande partie de cette polarisation est due davantage à l'offre de dirigeants et de partis politiques qu'à de grands schismes structurels dans la demande de la population [espagnole](#).

Dans ce climat politique, il est très difficile d'établir le consensus nécessaire pour faire face à une crise qui entraîne déjà une énorme réduction des droits des citoyens (avec le confinement forcé de la population) et qui va avoir un coût économique considérable, en plus de celui qu'elle a déjà sur le quotidien. Jusqu'à présent, le gouvernement de coalition entre le PSOE et Podemos a pris des mesures pour faire face à la pandémie sous couvert de l'État d'urgence et parvient à faire soutenir ces mesures par d'autres partis (singulièrement ceux du centre et de droite, Ciudadanos et Partido Popular) au Congrès des députés. Cependant, ces deux partis et les principales associations d'entreprises du pays, ainsi qu'une bonne partie des gouvernements régionaux, expriment déjà leur opposition à ce qu'ils perçoivent comme des décisions unilatérales.

Bien que le gouvernement ait convoqué tous les partis ayant une représentation parlementaire et tous les présidents de région pour tenir une réunion la semaine du 13 au 19 avril afin de commencer à négocier un grand pacte politique pour la reconstruction économique et sociale du pays, il pourrait s'agir d'une simple opération de marketing qui ne conduirait pas réellement à ce grand pacte indispensable pour élaborer en commun les solutions appropriées de sortie de crise.

La planche de salut européenne

La pandémie du Covid-19 a placé l'ensemble de l'Union européenne à la croisée des chemins. Les destructions qu'elle cause et continuera de causer dans de nombreux États membres de l'Union mettent déjà une forte pression qui pourrait

peut-être même contribuer à la faire exploser. Une fois de plus, les différences entre les pays du Sud, en particulier les deux plus touchés par la maladie, l'Italie et l'Espagne, et les pays du Nord, avec l'Allemagne et les Pays-Bas au premier plan, s'avèrent très difficiles et constituent un test décisif pour l'avenir de l'Union.

Il est vrai qu'un problème mondial comme cette pandémie doit être traité au niveau international et que les appels à la solidarité lancés par l'Italie et l'Espagne, ainsi que par la France, devraient être entendus par les pays qui ont une situation économique plus favorable. Mais il est également vrai que la crainte des pays du Nord que l'effort de solidarité qu'ils déploient soit hypothéqué par des politiques inefficaces, devrait inciter les pays bénéficiaires à mener des réformes de gouvernance susceptibles d'accroître la confiance de ces derniers. C'est pourquoi, si l'Union européenne doit s'engager pleinement à sortir de cette crise, les pays bénéficiaires de l'aide doivent assumer aussi la responsabilité d'améliorer le fonctionnement de leur gouvernance.

Quelques doutes sur la capacité de l'État espagnol

Les principaux spécialistes du fonctionnement des administrations publiques espagnoles¹⁵ soulignent depuis de nombreuses années les principaux problèmes de ces administrations, tels que la politisation excessive des fonctions techniques, l'absence d'une véritable gestion publique professionnelle, la conception déficiente et dépassée du personnel et des [services](#), etc. En fait, bon nombre de problèmes soulevés dans cette étude concernant la réaction des autorités publiques espagnoles au Covid-19 révèlent

une faiblesse de ces dernières que nous observons depuis la transition et à laquelle il est de plus en plus urgent et nécessaire de remédier de manière décisive.

Les conséquences économiques et sociales

Une petite poignée de données suffira pour avoir une idée de l'énorme coût économique et social que cette pandémie a déjà. Pour commencer, Pedro Sanchez a annoncé un paquet de mesures pour contrer les effets néfastes de la crise, d'une valeur équivalente à 20% du PIB espagnol. Les données sur le chômage enregistrées en mars (en tenant compte du fait que le confinement a commencé le 14) constituent un record historique depuis que ces chiffres ont été enregistrés, avec une augmentation de plus de 300 000 personnes, alors que l'affiliation à la sécurité sociale a diminué de plus de 800 000 personnes. Les contrats de travail ont également diminué de 26% par rapport au même mois de [2019](#).

En ce qui concerne les procédures de réglementation temporaire du travail¹⁶, le ministère du Travail reconnaît que plus de 650 000 dossiers ont été déposés entre le 16 et le 31 mars qui, selon les données du Periódico de Cataluña, concernent plus de 2 millions de [travailleurs](#).

Il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation suffisamment rigoureuse des coûts économiques et de main-d'œuvre qu'entraînera cette crise, car on ne sait pas combien de temps durera la situation actuelle, ni combien de temps il faudra pour revenir à une activité normale. En outre, certaines activités économiques prépondérantes en Espagne, comme le tourisme, ont une forte composante

¹⁵ Rafael Jiménez Asensio, Francisco Longo, Carles Ramió, Juli Ponce, Salvador Parrado, Manuel Villoria et Víctor Lapuente, pour n'en citer que quelques-uns,

¹⁶ Ces procédures permettent aux entreprises de procéder à un ajustement temporaire des effectifs de

manière à ce que l'État prenne en charge 70 % des coûts salariaux des travailleurs pendant que l'entreprise n'a pas d'activité ou pendant que l'activité a été réduite, en échange du maintien du niveau de l'emploi une fois l'état d'urgence passé.

saisonniers qui fait que l'évaluation du coût dépend du moment où les entreprises de ce secteur seront autorisées à reprendre leur activité. Les vacances de Pâques, période de forte occupation des hôtels et des voyages, sont terminées et il n'est pas certain que la situation revienne à la normale avant la saison estivale.

Malgré cela, certains économistes ont fait des prévisions en tenant compte de différents scénarios et dans tous ces cas, le coût de la pandémie est très élevé. Par exemple, une étude de BBVA Research, de la Fondation Fedea et de la Fondation Rafael del Pino estime une baisse du PIB de 4 à 8% selon [différents scénarios](#). Le 1er avril, l'Institut de recherche économique de Munich a publié une étude selon laquelle chaque semaine où l'économie espagnole est au point mort coûterait entre 0,8 et 1,6% du PIB.

Certains journaux économiques citent des rapports de diverses sociétés de conseil avec des estimations tout aussi inquiétantes. Ainsi, le quotidien *Libremercado* rapporte que les estimations des experts sur la chute du PIB pour 2020 vont de 5 à [13%](#).

Ces chutes du PIB seront beaucoup plus douloureuses pour des pays comme l'Espagne, par rapport à d'autres pays comme l'Allemagne. Pour l'année 2019 l'Espagne a enregistré un déficit public de près de 33 milliards €, soit 2,6% du PIB, et une dette de 1,19 trillion €, soit 95,5 % du PIB. La dette allemande s'élève à seulement 59,8% du PIB, ce qui lui permettra d'accéder au crédit dans une situation bien plus avantageuse que l'Espagne.

L'Espagne est confrontée à une crise sanitaire sans précédent et ses réactions bien qu'adéquates ont été probablement trop tardives et trop improvisées. Nous avons souligné notamment la manque des données fiables et le défaut des coordinations entre les régions. Ces hésitations ne font que révéler les faiblesses d'un système de gouvernance qui devrait être réformé de toute urgence.

*Fernando Jiménez Sánchez est
Professeur de sciences politiques
à l'université de Murcie¹⁷*

¹⁷ Texte publié le 16 avril.

FINLANDE

LE CORONAVIRUS EN FINLANDE AURA SON PIC SOUS LE SOLEIL DE MINUIT

À l'instar de l'Italie, la Finlande est divisée en deux par le coronavirus : Depuis le 27 mars, la région la plus peuplée, Uusimaa, à l'extrême sud y compris Helsinki et ses banlieues, est coupée du reste du pays. En effet, l'agglomération d'Helsinki compte 1 287 cas atteints de virus tandis que toutes les autres grandes villes, ensemble, ne comptent que 213 cas. En cas d'épidémie, en dehors d'Uusimaa, le pays a l'avantage d'être peu peuplé. Par exemple, la Laponie finlandaise, c'est-à-dire tout le territoire au nord du Cercle Polaire, ne compte qu'une centaine de cas confirmés.

Pour l'instant, la Finlande est relativement épargnée des ravages du coronavirus par rapport à ses voisins nordiques : Elle compte à ce jour (13 avril) 2 165 cas confirmés et 48 décès (5,5 millions d'habitants). A titre de comparaison, la Suède compte 10 483 cas, 899 décès (10 millions d'habitants); la Norvège 6 551 cas, 134 décès (5,3 millions d'habitants) et le Danemark 6 318 cas, 285 décès (5,7 millions d'habitants). Lorsque l'on compare les courbes d'évolution, celle de la Finlande est la plus plate. Le pic est attendu vers mi-juin, donc juste avant le solstice...

Grâce à sa situation géographique lointaine et presque insulaire du fait de la mer Baltique qui la sépare du continent européen, bien des phénomènes, y compris les virus, arrivent généralement en Finlande

avec retard par rapport aux autres pays européens. Cela lui donne, en principe, du temps pour se préparer et anticiper. Le fait d'avoir gaspillé cet avantage soulève beaucoup de critiques envers le gouvernement et, surtout, contre l'Autorité de la Santé.

Il est vrai que, au départ, l'Autorité de la Santé a considéré le virus comme une grippe passagère. Même lorsque le virus s'est propagé en Italie et en Espagne, il était considéré "lointain". Les confirmations sur les capacités suffisantes du système de santé finlandais par l'Autorité de la Santé se sont avérées fausses.

Le gouvernement de coalition dirigé par la plus jeune Première ministre du monde (34 ans), Sanna Marin, en place depuis quatre mois seulement, avec quatre autres femmes chefs de parti dont trois ne dépassent pas la trentaine, n'a donc pas eu le temps de se rôder avant d'être frappé de plein fouet par cette crise. En plus, il s'avère que, depuis la réforme constitutionnelle de 2000, le pays manquait d'un véritable Conseil de sécurité. Aussi, la législation s'est avérée inadaptée lorsqu'il a fallu bouger vite.

Le premier cas d'une personne atteinte du coronavirus a été confirmé le 29 janvier lorsqu'un touriste chinois fut transporté au grand hôpital central de Laponie. Selon l'Autorité de la Santé, il ne s'agissait pas d'un virus très grave, un défi certes, mais inutile de recommander aux Finlandais d'annuler leurs vacances aux sports d'hiver. À la fin du mois de février, l'Autorité de la Santé a considéré que les mesures prises par l'Italie étaient surdimensionnées, donc les Finlandais qui revenaient au pays n'étaient pas mis en quarantaine.

Une nouvelle étape a été atteinte le 1^{er} mars lorsqu'un écolier a développé la maladie : Les élèves de 4 classes et d'une équipe de football junior ont été placés en quarantaine, alors que les tests furent effectués uniquement à ceux qui avaient des

symptômes. Le 3 mars, une recommandation de ne plus voyager en Italie était ajoutée à celle concernant la Chine, la Corée du Sud et l'Iran. Mais malgré le fait que la dangerosité du coronavirus aux personnes âgées était reconnue, aucune restriction ne fut donnée aux visites dans des maisons de retraite. On ne savait toujours pas, si la Finlande était en épidémie ou non.

Les compagnies aériennes ont pu continuer à transporter des gens venant des pays où l'épidémie faisait des ravages sans que les voyageurs soient confinés. Le 7 mars, la Finlande comptait 19 cas de coronavirus, presque tous contaminés durant leurs vacances de ski en Italie ou en Autriche. Enfin, une recommandation était donnée de ne plus visiter les personnes âgées si on avait des symptômes grippaux. Les médias commençaient à questionner le gouvernement : pourquoi aucune restriction n'a été prise concernant les écoles et la circulation des personnes ?

La Journée de la Femme le 8 mars restera marquée dans l'histoire finlandaise du coronavirus par un concert organisé à Helsinki. L'épouse du Prix Nobel de la Paix, Eeva Ahtisaari, était parmi les invitées. Le 12 mars, le gouvernement ordonna aux autorités régionales d'interdire toutes réunions de plus de 500 personnes. C'était trop tard : Mme Ahtisaari attrapa la virus et contamina à son tour son mari, Martti Ahtisaari.

En fait, le gouvernement est bloqué par une législation surannée qui ne lui permet pas de mettre en œuvre les restrictions importantes comme l'interdiction d'organiser des manifestations et réunions, la fermeture des crèches, écoles et universités, la diminution de l'activité du secteur public, la fermeture des commerces et centres commerciaux, l'interdiction des vols et des ferries transportant des passagers. D'où la nécessité de décréter l'état d'urgence pour la première fois depuis la guerre. Chose

faite le 16 mars en annonçant presque toutes ces restrictions y compris l'interdiction des réunions de plus de ...10 personnes. Le confinement ne concerne que les personnes au-dessus de 70 ans, les Finlandais peuvent bouger librement seul ou à deux. Il y a eu des critiques vis-à-vis de cette politique jugée trop laxiste et comptant trop sur le bon sens du peuple, de nature et de renommée, discipliné.

Toutes ces mesures ont eu pour but de ralentir l'épidémie pour que le système hospitalier puisse supporter le poids de la tâche. À la surprise générale, il s'est avéré que le nombre de lits en soins intensifs est en dessous de la moyenne européenne aussi bien en Finlande que dans tous les pays nordiques. Là où l'Allemagne, champion européen en la matière, dispose de 29 lits de soins intensifs, la Finlande n'en a que 6 (Norvège 8, Danemark 7, Suède 5). Autres surprises graves, la pénurie de masques et de tests. Encore une "date historique" : Le 24 mars, pour la première fois depuis la guerre, le gouvernement a donné l'ordre d'ouvrir les réserves de sécurité qui existent en Finlande depuis 400 ans et qui contiennent des équipements et médicaments nécessaires en temps de guerre. Mais l'ouverture a fait rapidement pschitt ! du fait de l'insuffisance des masques. Les tentatives ultérieures de se procurer des masques sur le marché international surchauffé ont échoué et provoqué un scandale qui a abouti à renverser le directeur des réserves de sécurité le 10 avril.

Le 19 mars, le gouvernement a annoncé la fermeture des frontières, l'interdiction de prendre l'avion et l'invitation à tous les Finlandais de rentrer au pays, soit environ 200 000 personnes. Mais malgré l'annonce de la quarantaine obligatoire aux personnes arrivant en Finlande, rien n'avait été fait dans les aéroports et les ports pour les appeler au confinement ou pour les amener dans des lieux de quarantaine. Cette gaffe incompréhensible a fait éclater au grand

jour l'absence du véritable Conseil de crise et a fait sortir du bois le Président de la République, Sauli Niinistö, qui demande qu'un Conseil de sécurité soit créé pour gérer la crise. La proposition a été poliment refusée par le gouvernement. Pendant la deuxième moitié du mois de mars, le Président - dont c'est le deuxième mandat et qui est extrêmement populaire - n'arrêta pas de pousser le gouvernement de faire plus et plus rapidement.

Le 27 mars, l'extrême sud, beaucoup plus touché par l'épidémie que le reste du pays, est donc séparé avec la fermeture des routes et les contrôles des trains qui circulent encore. Normalement la séparation doit prendre fin le 19 avril, mais le débat sur ce sujet risque d'être houleux. Juridiquement, la séparation de l'agglomération d'Helsinki du reste du pays serait plus justifiée, car le nombre de cas confirmés est trois fois plus important dans la capitale et ses alentours qu'à l'extérieur.

Au début du mois d'avril, des voix se sont levées au nord du pays pour la fermeture des frontières, car les premiers cas du virus provenaient de la Suède, beaucoup plus touchée par l'épidémie, et cela a fait peur aux Finlandais frontaliers. En pratique, cette frontière n'existe pas depuis les années 1960 d'où l'importance du travail transfrontalier. La Finlande a fermé cette frontière malgré les protestations des gouvernements suédois et norvégien, car la partie sud de la Laponie proche de la frontière est nettement plus atteinte par le virus que le reste du "pays des rennes".

À l'heure actuelle, c'est une véritable course contre la montre. Les autorités font de leur mieux pour procurer des masques et multiplier les tests. Si le rythme de l'augmentation des cas du coronavirus ne se ralentit pas, on estime que les lits en soins intensifs seront saturés mi-avril. C'est pour cela que des voix critiques s'élèvent contre la circulation trop permissive des personnes en comparaison de l'Europe continentale et

pourquoi les infractions ne sont toujours pas sanctionnées. Les critiques ont pour source l'inquiétude générale de ne pas en finir avec l'épidémie suffisamment vite afin qu'elle n'ait pas le temps de démolir les bases de l'État providence à la nordique. Selon les calculs des spécialistes, la limite pour une durée tolérée serait de trois mois. La terrible expérience de la chute de l'économie finlandaise au début des années 1990 a laissé de telles séquelles dues au nombre de faillites, de suicides et de vies brisées que nul ne sera prêt à répéter les mêmes erreurs, à aucun prix. La Première ministre a exprimé sa préoccupation concernant les enfants victimes de violences pendant le confinement. En parallèle avec la bataille pour arrêter le coronavirus, le gouvernement songe à la stratégie de sortie sans la dévoiler pour l'instant. Il a présenté un paquet de 15 milliards € pour aider les entreprises à rester viables et empêcher les faillites. De son côté, la Banque de Finlande a présenté un programme de 1 milliard € pour l'achat de titres des entreprises. La compagnie aérienne Finnair bénéficiera d'une garantie d'État de 600 millions €.

Quant à la solidarité européenne, le gouvernement de coalition de Finlande, y compris ses membres sociaux-démocrates, verts et ceux de l'Union de la Gauche, est contre les « coronabonds » en s'affichant à côté des Pays-Bas, de l'Allemagne et de l'Autriche. Aux yeux des citoyens, il n'y a pas de différence entre les « coronabonds » et les « eurobonds », répudiés jadis. Là aussi, les souvenirs terribles de la catastrophe nationale du début des années 1990 d'où la Finlande s'est redressée seule, hantent les esprits. Donc, la solution trouvée à la réunion européenne du 9 avril en réunissant le paquet de 540 milliards € avec le concours du Mécanisme Européen de Stabilité et de la BEI était, vu d'Helsinki, comme la seule solution possible.

Dans l'esprit des Finlandais reste le mot d'ordre du Président de la République : Gardons la distance physique, mais restons proches par tous les autres moyens ! C'est vrai que l'on a l'habitude de plaisanter avec le caractère réservé des Nordiques. Cette fois-ci, ce sont les plaisanteries nordiques qui vont gentiment dans l'autre sens : Tiens, enfin tout le monde nous suit pour garder un mètre de distance.

*Helena Petäistö, journaliste,
chroniqueuse, écrivaine Paris – Helsinki¹⁸*

¹⁸ Texte publié le 16 avril.

GRÈCE

DE LA BREBIS GALEUSE, AU BON ÉLÈVE EUROPÉEN : L'EXPLOIT HELLÈNE

À partir de maintenant, la Grèce ne pourra plus se résumer qu'aux images d'Epinal, à ses beautés archéologiques ou à ses eaux bleu-saphir. Le pays d'Hippocrate prend sa revanche.

Comme la moitié de l'humanité, la Grèce est aussi touchée par le coronavirus, et le pays réunissait tous les ingrédients pour que cette crise du Covid-19 devienne une nouvelle tragédie.

Et pour cause, les dix années de crise économique (2008-2018) ont coûté au pays la perte de 25% de son Produit intérieur brut (PIB), soit un quart de sa richesse. Ajoutons à cela, les coupes imposées par les créanciers publics du pays (FMI, Union européenne, BCE), qui ont laissé des hôpitaux publics dans un état de grande fragilité: manque de personnel soignant, fuite importante de médecins vers l'étranger, équipement sanitaire succinct.

Pourtant, la Grèce surprend, et ne compte à ce jour qu'un peu plus d'une centaine de victimes, pour une population de 10,5 millions (soit l'équivalent de la Belgique). La question est donc naturelle : Comment la Grèce est-elle passée du statut de brebis galeuse au bon élève de l'Europe dans cette crise sanitaire ? La réponse est un mélange de plusieurs facteurs.

À commencer par l'électrochoc de l'Italie voisine, qui a mené Kyriakos Mitsotakis, Premier ministre, à prendre des mesures drastiques très tôt : fermetures des écoles,

des crèches, des universités, suivies par celles des musées, des sites archéologiques et de certains commerces. Tout contrevenant à ces règles pouvait écoper jusqu'à 5000 € d'amendes. Les frontières ont aussi été fermées, avec une mise en quatorzaine obligatoire, dans des hôtels réquisitionnés, pour toute personne arrivant en Grèce.

Dès le premier décès, le 12 mars, ces mesures, considérées comme les plus strictes d'Europe, sont montées en puissance, avec un confinement général depuis le 23 mars.

À ces directives s'est greffée une communication très active : profusion des messages de prévention dans l'intégralité des médias, et point de presse quotidien à 18h, par le très écouté infectiologue, Sotiris Tsiodras.

Ce dernier, dont le curriculum vitae compte 27 pages, a quitté les États-Unis et l'université Harvard, pour revenir en Grèce il y a quelques années. A la tête du comité du Covid-19, il a, sur un ton ferme et emphatique, fortement contribué à la discipline des Grecs.

Des décisions sévères, contestées dans un premier temps, surtout par la puissante Église de Grèce, non séparée de l'État, qui ne pouvait concevoir de fermer ses paroisses à l'approche des fêtes de Pâques orthodoxe, fête la plus célébrée du pays.

Mais, à part quelques exceptions, le pays s'est incroyablement plié aux règles, allant à l'encontre des clichés répandus pendant la crise budgétaire, du « Grec incivique, indiscipliné et insolent ».

Tous ces efforts ont un prix. Le ministère grec des Finances estime que cette crise coûtera entre 10 et 15% du PIB. A titre de comparaison, en 2011, soit l'année la plus violente de la crise économique, le PIB grec a baissé de 9 points. Par ailleurs, pour le seul mois de mars, plus d'emplois ont été perdus, que pour toute l'année 2012. Enfin, le tourisme, deuxième pilier de l'économie, derrière la marine marchande, est fortement

menacé et impactera durablement les finances du pays. Mais le seul fait d'avoir réussi à contenir la propagation du Covid-19 pourrait bien aider les Grecs à relever la tête.

Cette prouesse est pourtant aussi fragile que provisoire, et le gouvernement le sait bien.

On ne citera que le tristement célèbre exemple de Moria sur l'île de Lesbos. Un centre d'accueil pour migrants et réfugiés, où s'entassent 20 000 personnes, pour une capacité de 4 500 places. Une honte, non seulement grecque, mais aussi et surtout européenne, symbole d'un manque de solidarité majeure entre les États membres dont certains refusent d'accueillir des demandeurs d'asile. Si aucun cas de Covid-19 n'a été recensé à Moria pour le moment, les autorités savent que le pire peut survenir.

La Commission européenne et la Cour européenne de Justice ont sommé le gouvernement de désengorger les îles face à la Turquie, dont les centres d'accueil de réfugiés sont surpeuplés. L'un des défis de l'Union européenne sera, sans doute, dans les prochaines semaines, de mettre enfin les bases d'une politique migratoire humaine et équitable, aussi audacieuse que son coup de pouce budgétaire aux pays les plus touchés par l'épidémie.

Alexia Kefalas, journaliste¹⁹

¹⁹ Texte publié le 23 avril.

ITALIE

LE « CAS LOMBARD »

L'Italie détient le triste record d'avoir en Europe le nombre le plus élevé de décès liés au Covid-19. Plus de 27.000 morts depuis le début de la propagation du virus dans la péninsule au début du mois de février. Le nombre des victimes dans les rangs du personnel médical est particulièrement inquiétant : plus de 130 médecins et une quarantaine d'infirmiers et d'infirmières ont perdu la vie en soignant des malades. Quelque dix mille membres du personnel médical sont infectés.

Dans un premier temps, les tentatives d'explication ont souligné le vieillissement général de la population italienne –plus de 60 millions d'habitants-- qui la rendrait ainsi plus vulnérable à un virus périlleux pour les organismes affaiblis ; le temps pris dans les hôpitaux à identifier la présence spécifique du Covid-19 chez des milliers de patients admis en masse pour des cas sévères de pneumonie ; et enfin des délais importants pris par les responsables médicaux et politiques pour décider et faire respecter des mesures de confinement propres à ralentir la propagation du virus. Mais ces généralités ont rapidement laissé la place à une analyse plus fine et, bien sûr, à une âpre polémique politique, comme toujours en Italie lorsque le pays est confronté à une crise grave. Qui est responsable et de quoi exactement ? L'unité nationale, vantée dans les discours, ou même l'intérêt national, servi à la louche par les ténors des partis de toutes obédiences, sont les couplets d'une rengaine que les Italiens, cyniques, font

mine de croire en attendant que ne s'apaise la tempête.

A y regarder de plus près, le problème de l'Italie se résume au cas de la Lombardie. Cette région du nord de l'Italie, la plus peuplée avec 10 millions d'habitants, compte, et de loin, le nombre le plus importants de décès, avec plus de 13.500 morts. Bergame, Brescia, Crémone sont les villes les plus touchées, ainsi que Milan, capitale de la Lombardie. Pour donner un ordre d'idées, les morts dans cette région sont quatre fois plus qu'en Emilie Romagne, ou encore 60 fois plus qu'en Sicile qui compte 232 morts. Sans parler de la Calabre, sans doute la région la plus pauvre et la plus délaissée d'Europe qui déplore 85 morts du Covid-19 au 28 avril. Dernière comparaison : les quatre régions du nord de l'Italie les plus affectées : la Lombardie, le Piémont, la Vénétie et l'Emilie Romagne, comptent pour les quatre-cinquièmes, avec plus de 21.000 morts, de tous les décès italiens.

Ce déséquilibre ne s'explique pas seulement par la démographie et appelle plusieurs remarques. C'est tout d'abord une nouvelle illustration de la fracture entre le Nord et le Sud de l'Italie. Mais cette fois en sens inverse. Le Nord, et en particulier la Lombardie, se présente comme la région phare de l'Italie. Un laboratoire d'une Italie créatrice, laborieuse, riche, qui donne l'exemple au reste de l'Europe. Et sa capitale, Milan, se veut la vitrine de la mode, de la haute technologie et même de l'excellence dans le domaine médical. Trois régions du Nord, la Lombardie, la Vénétie et l'Emilie Romagne, représentent plus de 40% du produit intérieur brut de l'Italie et contribuent pour plus de la moitié aux exportations italiennes. Les élites politiques et économiques du Nord n'hésitent pas à dénigrer le Sud, affublé d'une réputation d'inefficacité, voire d'indolence, et de corruption.

Cette richesse industrielle a fait naître dans cette région des velléités séparatistes très fortes qui, pendant longtemps, ont été représentées par des partis comme la Ligue du Nord. Aujourd'hui, ces forces politiques parlent plutôt d'autonomie, et la Ligue du Nord a changé de nom, devenant la Ligue tout court, avec des ambitions nationales, et un chef de file, Matteo Salvini, qui a fait du populisme plus que du séparatisme son cheval de bataille. Les deux régions les plus riches d'Italie, et les plus touchées par le Covid-19, sont gouvernées par des représentants de la « Lega », la Lombardie par Attilio Fontana, et la Vénétie par Luca Zaia. Mais parce que nous sommes en Italie, le fait d'être du même parti ne renforce pas la collaboration des deux gouverneurs : le premier, A. Fontana, est un homme lige de Salvini, le deuxième, L. Zaia, se présente, au contraire, comme un opposant interne au patron de la Ligue. Les approches pour contenir la pandémie ont d'ailleurs été radicalement différentes : mise en quarantaine des localités les plus touchées et confinement généralisé en Vénétie ; hésitation à bloquer l'économie et réduction minimale des déplacements, en Lombardie. Les résultats sont éloquentes : dix fois moins de morts en Vénétie qu'en Lombardie.

C'est donc bien le « cas lombard » qui doit être analysé pour comprendre pourquoi l'Italie est devenu le pays le plus touché par le Covid-19. Le premier élément est, sans aucun doute, la faiblesse du secteur de la santé publique en Lombardie. La législation italienne donne aux Régions une vaste autorité sur la gestion de leur système de santé. La Lombardie a privilégié, depuis des années, les activités les plus lucratives de la médecine spécialisée et s'est enorgueillie de l'attrait de ses institutions de santé sur une riche clientèle étrangère. Cette évolution a été accompagnée de deux phénomènes. La privatisation du secteur de la santé, avec dorénavant 50% des activités sanitaires entre les mains d'entreprises privées. Il est clair que, pour ces entreprises, des services de réanimation rapportent moins que des

services de chirurgie esthétique. Et deuxièmement, la disparition des médecins généralistes de proximité, une tendance qui place en première ligne les services d'urgence des hôpitaux.

La mauvaise nouvelle pour la Lombardie, comme pour le reste de l'Italie, est que le système de santé publique a été la cible de coupes budgétaires profondes, toujours au nom du credo néo-libéral de l'efficacité du secteur privé. Entre 2010 et 2017, le budget de la santé publique en Italie a été réduit de 37 milliards €. Et le gel des recrutements a réduit de près de 43.000 les personnels de santé, toutes catégories confondues. Le nombre des lits d'hôpitaux a baissé de 3,9 pour mille habitants en 2007, à 3,2 dix ans plus tard. Bien loin de la moyenne européenne de 5 lits pour mille habitants. A titre de comparaison, l'Italie comptait 5.000 unités de réanimation avant le début de la crise du Coronavirus et l'Allemagne 28.000. Et ce n'est pas un simple détail technique, puisque ce chiffre doit servir de base pour mesurer la capacité d'une communauté à gérer le virus. Il s'agit, en réalité, d'un facteur sanitaire et politique décisif. Plus le système de santé a la capacité d'admettre des patients en grandes difficultés respiratoires, plus le pays concerné est disposé à prendre des mesures de réouverture des activités sociales et économiques.

Un autre aspect du « cas lombard » doit être souligné. La région est considérée, à juste titre, comme le moteur économique de l'Italie. Les organisations patronales comme la Confindustria ont une influence déterminante dans les choix politiques régionaux. Dès le début de la crise sanitaire, les entreprises italiennes, en majorité des PME, ont été réticentes à envisager un arrêt complet de leur activité. Le choix était cornélien : mourir vite du virus ou mourir lentement d'asphyxie. Le patronat, les entrepreneurs ont donc choisi en majorité de poursuivre leurs activités en dépit des mises en garde ou des consignes de fermeture. La

proportion des entreprises qui sont restées en activité en Lombardie serait de 65%, et le taux de mobilité (c'est-à-dire les individus en déplacement serait de 40% du rythme habituel). Une recette idéale pour la propagation du virus. Et une approche soutenue par le gouverneur de la Lombardie, A. Fontana, et par son maître à penser, M. Salvini, qui maintenant plaide — après avoir défendu tout et son contraire — pour une reprise rapide des activités dans tous les secteurs. La Lega accuse le gouvernement de Giuseppe Conte (une alliance Mouvement Cinq étoiles (M5S)/Parti Démocratique) de tergiverser, de perdre du temps et de fuir ses responsabilités. Mais le péril d'une « réouverture » précipitée est évident, et le gouverneur de la Campanie, Vincenzo De Luca, a d'ailleurs menacé de fermer les frontières de sa région si les « gens du Nord » tentaient d'y entrer. La Campanie et sa capitale Naples sont depuis toujours les bêtes noires des Lombards et de Matteo Salvini, et les propos de De Luca sonnent comme une vengeance ou, au moins, une provocation dans une période de crise aigüe.

Enfin, un dernier point doit être souligné, pour faire comprendre la complexité du « cas lombard ». La corruption, c'est-à-dire la face cachée du capitalisme financier dont Milan est la capitale, a joué son rôle dans l'affaiblissement du système de santé de la région. En février 2019, la Cour de cassation a confirmé la condamnation de Roberto Formigoni, ancien gouverneur de la Lombardie, pour une spectaculaire affaire de corruption dans le secteur de la santé. R. Formigoni a été reconnu coupable d'avoir favorisé des fondations privées chargées de la gestion de structures de santé à Milan pour les aider notamment à recevoir des financements ... publics. Mais l'affaire Formigoni n'est qu'un aspect de l'infiltration du monde de la santé par la corruption, et par la criminalité organisée.

Les procureurs anti-mafia italiens ont mis en garde depuis longtemps contre l'intérêt que des organisations criminelles comme la Ndrangheta calabraise portent à recycler dans le secteur de la santé les énormes profits de leur activités illégales, en premier lieu le trafic de drogue. Cette présence d'argent sale au cœur du système est une garantie de dysfonctionnement et de pourrissement.

Le « cas lombard » sera étudié avec plus de profondeur lorsque l'urgence sanitaire se sera éloignée. Mais il porte en lui la remise en cause d'un modèle économique et politique qui a privilégié depuis les années 1980 les profits financiers sur les investissements publics. Et le démantèlement des grandes structures de solidarité sociale au profit d'une pseudo-communauté tout aussi virtuelle qu'éphémère. Rien n'indique toutefois, qu'en Italie, la leçon de la pandémie soit apprise et retenue. Tout porte à croire, au contraire, qu'en Lombardie, comme ailleurs dans la péninsule, l'après crise ressemblera étrangement à l'avant.

Jacques Charmelot, journaliste²⁰

²⁰ Texte publié le 30 avril.

ITALIE

ITALIE, LE PIRE DES SCÉNARIOS ?

A ce jour, l'Italie est avec l'Espagne l'un des pays les plus touchés en Europe - et même dans certains aspects du monde. Ce texte vise à donner un aperçu exhaustif de la chronologie de la crise ainsi que des mesures politiques prises. En outre, il donne un aperçu de la situation actuelle du système de santé, de la vision du pays sur le rôle de l'Union européenne dans la gestion de la crise et ses effets économiques probables.

Les premiers cas ont été détectés en janvier. Un couple chinois a été confirmé positif, hospitalisé, puis déclaré guéri fin février. En raison de leur origine de Wuhan et de leur trajet de l'aéroport de Milan-Malpensa à Rome *via* différentes villes, le gouvernement italien a réagi fin janvier en suspendant tous les vols en provenance de Chine. L'état d'urgence [a été déclaré](#) le 31 janvier.

L'impact sur l'Italie

Au 28 avril, selon le [Ministero della Salute](#), 201 505 cas avaient été recensés depuis le début de la pandémie. Actuellement, 105 205 patients ont été testés positifs, 68 941 se sont rétablis et 27 359 sont décédés. Selon le ministère de la santé et l'[Istituto Superiore di Sanità](#), l'âge moyen des patients se situe autour de 79 ans, la majorité (environ 66%) étant des hommes. Plus des deux tiers des malades présentent une température élevée ainsi qu'un essoufflement ou une toux accrue. À ce jour, le virus s'est propagé de manière inégale dans le pays : la région la plus

touchée est la Lombardie, avec 57% des décès. Elle est suivie par l'Émilie-Romagne (13,7%), le Piémont (7,8%) et la Vénétie (4,7%). Toutes ces régions se trouvent dans le nord de l'Italie. Il existe quelques théories non prouvées sur cette situation. Comme expliqué plus loin, la première infection secondaire a été détectée dans la province de Lombardie, bien que des mesures de précaution aient été prises, la propagation dans le nord du pays a été impossible à contenir.

Une chronologie des réponses politiques à la crise – #IoRestoCasa

Le véritable patient zéro en Italie reste à ce jour inconnu. Il a été impossible de suivre la voie de transmission. Néanmoins, le premier cas d'infection secondaire a été détecté à Codogno, commune de la province de Lodi, en Lombardie. Bien que les cas aient été identifiés le 18 février, la situation ne s'est aggravée qu'une semaine plus tard. Lodi a été déclarée *Zona Rossa*.

Depuis le début de la pandémie, le gouvernement italien a légiféré sur les réponses politiques par le biais de plusieurs [décrets \(del presidente del Consiglio dei ministri \(Dpcm\)\)](#). Ces décrets ont été initiés (pour la plupart) par Giuseppe Conte, Président du Conseil des ministres. Il travaille non seulement en étroite collaboration avec un groupe d'experts (depuis début avril), mais aussi avec le commissaire extraordinaire per l'emergenza Covid-19 Domenico Arcuri, le chef du département de la Protection Civile Angelo Borrelli, le président de l'Institut supérieur de la santé Silvio Brusaferrò et, bien sûr, le ministère de la Santé, dirigé par Roberto Speranza.

Le premier décret a été mis en œuvre le 23 février. Cette législation était destinée à contenir la propagation au-delà des premières municipalités touchées en Lombardie et Vénétie. Les mesures de précaution consistaient principalement à

interdire aux habitants de quitter ces zones dites rouges, et aux personnes extérieures d'entrer dans les villes. Dans les jours qui ont suivi, les événements de toute sorte ainsi que les activités scolaires ont été suspendus. Les décrets du 28 février et du 4 mars, ont renforcé les mesures. Pendant ce temps, la communication du Palazzo Chigi, résidence officielle du Premier ministre, emprunte non seulement les canaux officiels comme les journaux télévisés, les journaux ou leur site web, mais aussi la [page Facebook de G. Conte](#). Régulièrement, le président du Conseil informe par le biais de conférences de presse ou de discours officiels sur les derniers développements de la pandémie.

L'amplification des mesures a été opérée à la suite de la promulgation du [décret du 8 mars](#). Tout d'abord, toutes les régions du Nord ont été mises en quarantaine. Cela a entraîné un énorme mouvement de population se déplaçant rapidement du nord vers le sud, pris de panique à la perspective de ne pouvoir regagner leur lieu de résidence permanent. Le gouvernement a donc décidé d'étendre les mesures de restriction draconiennes de circulation à l'ensemble du pays. Alors qu'au début, la plupart des mesures concernaient les heures d'ouverture des supermarchés, des bars ou des restaurants (fermeture impérative après 18 heures), les nouvelles restrictions ont imposé un strict confinement de l'ensemble des citoyens.

Plus concrètement, cela a induit la suspension des activités commerciales jusqu'au 3 avril, censé être la date à laquelle le décret actuel devrait être renouvelé ou - de manière plus positive - une éventuelle réouverture du pays pourrait être envisagée. Après le 9 mars, toute forme de rassemblement de personnes dans des lieux publics a été interdite, les événements sportifs et les manifestations ont été annulés. En outre, toutes les activités commerciales ont été suspendues, à l'exception des pharmacies, des

supermarchés et d'autres formes de vente au détail de produits alimentaires.

Les régions de Lombardie et de Vénétie ont déclaré qu'elles souhaitaient renforcer les restrictions car leurs territoires étaient les plus durement touchés. L'Italie n'ayant pas une structure fédérale, la protection civile ainsi que les interventions d'urgence relèvent des compétences du gouvernement. Cependant, le secteur de la santé, financé par l'impôt régional, entre en conflit avec les compétences régionales et celle nationale. Néanmoins, Giuseppe Conte a répondu sans hésitation que les mesures nationales devaient être respectées, mais que les régions étaient autorisées à imposer des restrictions supplémentaires à leurs citoyens. En Lombardie, cela signifie par exemple que les gens doivent porter des masques en dehors de leur lieu de résidence, que toute activité sportive extérieure est interdite et que les sorties pour l'approvisionnement alimentaire doivent être limitées à une fois par semaine et ce, par une seule personne par foyer.

L'étape suivante dans l'escalade des restrictions de circulation a été le décret du 22 mars. Il a mis en œuvre l'interdiction des déplacements entre les municipalités par des moyens de transport publics ou privés, les seuls motifs recevables de dérogation à ces règles étaient des raisons de santé urgentes ainsi que des impératifs professionnels. En pratique, cela signifie que les citoyens doivent remplir un formulaire d'auto-déclaration. Ces attestations pouvant être manuscrites - mentionnent l'identité et l'adresse de la personne, le motif du déplacement et leur signature. Ces [autodichiarazioni](#) ont évolué dans les semaines suivantes avec chaque décret ou ordonnance régionale. Dans le même temps, les citoyens étaient surveillés de très près par la police locale ou la Guardia di Finanza pour respecter le cadre juridique établi par les décrets, ceux qui ne se conformeraient pas aux règles de

confinement s'exposeraient à une amende, voire une arrestation.

Afin d'être plus flexible, le gouvernement a mis en œuvre le décret n°19 le 25 mars prévoyant que des parties spécifiques des décrets institués contre la propagation du COVID-19 pourraient être prolongées, modifiées et répétées jusqu'à 30 jours avant la fin de l'état d'urgence le 31 juillet. Cela signifie également que toutes les mesures sont susceptibles d'être annulées dans les mêmes conditions. Par conséquent, le 1er avril, le décret 19/2020 a été prolongé jusqu'au 13 avril. Le Vendredi Saint, un autre décret a été signé afin de prolonger toutes les mesures jusqu'au 3 mai. Cependant, depuis le 14 avril, est autorisée l'ouverture des papeteries, des librairies et des magasins de vêtements pour enfants et de puériculture – Également, la sylviculture et l'industrie du bois ont été incluses parmi les activités de production autorisées

Impacts économiques - #CuraItalia

Au début de la pandémie fin février, le Conseil des ministres a approuvé un décret qui a introduit des mesures de soutien d'urgence pour les familles, les travailleurs et les entreprises dans les provinces des zones rouges. Cette mesure a été modifiée le [17 mars \(decreto n° 70\)](#), afin de garantir

- le financement et d'autres mesures visant à renforcer le système national de santé, la protection civile et d'autres acteurs publics impliqués dans l'urgence ;
- le soutien à l'emploi et aux travailleurs pour la protection du travail et des revenus ;
- l'aide au crédit pour les ménages et les PME par le biais du système bancaire et de l'utilisation du Fonds central de garantie ;
- la suspension des obligations de paiement des impôts et des cotisations ainsi que d'autres obligations fiscales ;

- des incitations fiscales pour l'assainissement du lieu de travail et des primes pour les employés qui restent en service.

En ce qui concerne la prévisible augmentation du chômage, le gouvernement a créé un fonds d'urgence pour la *cassa integrazione* déjà existante. Les entreprises contraintes de suspendre les activités de leur personnel et les placer en chômage partiel, peuvent demander un soutien financier pendant neuf semaines. En outre, il existe une aide pécuniaire pour les travailleurs indépendants. Ils peuvent bénéficier d'une indemnisation de 600 € par mois sans imposition.

Le pays est dans une situation catastrophique : un taux de chômage exponentiel et une chute vertigineuse de la croissance économique liés à la défaillance des secteurs du tourisme et des services, cette année. La perte pour la troisième économie de l'Union est estimée à environ 3 à 5% du PIB pour les deux premiers trimestres de l'année.

Le gouvernement italien espérait surtout une aide financière de l'Union européenne sous forme de "coronabonds". Jusqu'à présent, l'Eurogroupe n'a pas donné suite à cet instrument car l'Union n'est pas prête à s'engager politiquement et structurellement. La déception suscitée par cette décision a même conduit à ce que le Conseil des ministres envisage le refus du financement du paquet d'aide. Le ministre italien de l'Économie Antonio Misianni a déclaré qu'il n'accepterait que les aides au titre du chômage partiel et les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) ; l'Italie envisage de refuser les financements ou les prêts du mécanisme européen de stabilité (MES). Cela pourrait être motivé par le manque de confiance dans ce mécanisme, après les trois récessions dont l'Italie a souffert au cours de la dernière décennie. Le refus de certains types de fonds trouve sa motivation dans le sentiment que l'Italie a été abandonnée non seulement par certains

États membres, mais bien plus encore par l'Union européenne. À ce stade, la communauté européenne se trouve à un point déterminant de son existence, tandis que l'audience des partis extrêmes s'est dangereusement accrue. À ce jour, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, s'est excusée à deux reprises pour la réaction tardive à la situation italienne.²¹

Une crise pour le secteur de la santé

Outre le grave impact sur l'économie italienne, le secteur de la santé a été placé sous pression. Le Service national de santé offre des soins universels, indépendamment des revenus. Il est financé et organisé au niveau régional et a subi des réductions de financement notables ces dernières années. Outre le déficit de financement, le défi prépondérant consistait à organiser la réponse médicale à une crise naissante. Le système de santé s'est opposé aux mesures de réponse à la crise prises au niveau national. Un exemple malheureux d'échec a été et reste encore la ville de Bergame. Alors que la plupart des hôpitaux du nord de l'Italie - en particulier en Lombardie - ont été confrontés à un effondrement graduel, la situation à Bergame s'est détériorée rapidement. Le manque de lits de soins intensifs, de respirateurs et d'équipements de protection individuelle a entraîné une hécatombe. Les médias ont diffusé en continu des images de salles d'urgence surchargées, de médecins et d'infirmières épuisés ou de véhicules militaires essayant de "gérer" l'augmentation du nombre de défunts. La situation s'est graduellement améliorée dès que des mesures ont été prises pour redéployer les médecins au sein des hôpitaux, augmenter le nombre de lits en soins intensifs ainsi que l'arrivée de médecins d'autres pays, venus en renfort pour soutenir le personnel médical italien.

²¹<http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/coronavirus-Von-der-Leyen-Ue-chiede-scusa-a-Italia-nostro-bilancio-sara-la-guida-della-ripresa->

Réouverture du pays, phase 2 - #andràtuttobene

Le pays étant totalement fermé depuis près de deux mois, les voix en faveur de sa réouverture commencent à se faire entendre. Les premières informations sur la "phase 2" ont été données mi-avril. Le gouvernement a mis en place un groupe de travail qui a établi un protocole de sécurité sur le lieu de travail. Il a été missionné pour élaborer des stratégies permettant de redémarrer l'activité des différents secteurs commerciaux et sociaux, en tenant compte des exigences de confinement et de prévention. Les secteurs de production classés dans la catégorie « verte » seront ouverts en priorité. La question de savoir si les activités scolaires et universitaires seront autorisées à reprendre en toute sécurité avant la fin du semestre reste encore à résoudre. Il est certain que l'Italie, pays le plus touché en Europe par la crise du Covid-19, en subira les conséquences pour longtemps.

Désirée Biehl, chargée de recherche au Centre germano-italien pour le dialogue européen de la Villa Vigoni²²

[presidente-della-Commissione-europea-b6773f55-87b1-4341-a1dc-348536f03d2b.html](https://www.commission.europa.eu/fr/press-releases/2020/04/30-presidente-della-commissione-europea-b6773f55-87b1-4341-a1dc-348536f03d2b.html)

²² Texte publié le 30 avril.

POLOGNE

LA POLOGNE – L'ÉPIDÉMIE DÉMOCRATIQUE

Jusqu'à présent, la Pologne semble avoir été moins touchée par le coronavirus que certains pays d'Europe occidentale, mais l'épidémie a accéléré l'érosion de la démocratie. Pour la première fois depuis l'effondrement du communisme, de nombreux citoyens se demandent s'il faut boycotter une élection.

En Pologne, l'épidémie est arrivée dans un contexte électoral avec la préparation du scrutin présidentiel -prévu les 10 et 24 mai - que tant le parti au pouvoir (PiS, droit et justice), dirigé par Jarosław Kaczyński, que l'opposition traitait comme un "play-off" après les élections législatives d'octobre 2019. Le président polonais a le pouvoir d'opposer son veto à une loi mais le gouvernement actuel ne dispose pas de la majorité nécessaire au Parlement (au moins 60% des membres) pour en faire voter, alors, une nouvelle. Le président sortant, Andrzej Duda, fidèle de Kaczyński, était clairement en tête dans les sondages avant l'épidémie, mais sa réélection pour un second mandat de cinq ans n'était pas garantie. L'opposition espérait remporter le scrutin, ce qui risquait de paralyser les efforts du PiS pour construire, ce qu'il appelle, un "nouvel État".

Une élection suspecte

La réduction des droits civils due au coronavirus, avec de fortes restrictions sur les sorties du domicile, entrave sérieusement la concurrence loyale pendant la campagne électorale. Dans sa tentative de

réélection, A. Duda profite des ressources de l'État - par exemple, la faculté de voyager du fait de sa fonction - alors que ses rivaux sont indéniablement désavantagés par les contraintes induites par la mise en œuvre des règles de confinement. Ces problèmes ne sont pas tout à fait surprenants dans les situations d'urgence, c'est pourquoi la Constitution polonaise est assez habilement conçue pour éviter ce type de menaces pour le fonctionnement de la démocratie. Elle permet de déclarer un "état de catastrophe naturelle" (qui inclut, selon la loi, une épidémie), suspendant ainsi les préparatifs de tout type d'élection. Le vote ne se peut dérouler que trois mois après la fin de l'état d'urgence, notamment pour laisser suffisamment de temps à l'organisation d'une campagne électorale équitable. Le gouvernement peut déclarer ce type d'état d'urgence pendant un mois, le prolonger d'un mois supplémentaire : l'approbation de la Diète (*Sejm*) est nécessaire à chaque fois.

La détermination de J. Kaczyński à faire réélire A. Duda, combinée à la crainte que les coûts sanitaires et économiques de la pandémie ne nuisent à la popularité du PiS (et aux chances du président sortant d'être réélu), motivent sa volonté d'une élection au plus tôt, idéalement au mois de mai. Des restrictions aux droits civils (comme la fermeture des magasins) ont été introduites en contournant la Constitution polonaise afin d'éviter que l'annonce d'un "état de catastrophe naturelle" retarde l'élection de quelques mois. En même temps, faisant fi du principe selon lequel la loi électorale ne peut être modifiée six mois avant une élection (selon une interprétation de la Cour constitutionnelle), le code électoral a été constamment remanié au cours des dernières semaines. Il a ainsi été décidé que le vote en mai serait uniquement possible par voie postale (pour éviter la propagation du virus dans les bureaux de vote) et selon un mode extraordinaire organisé par le gouvernement, plutôt que par la Commission électorale dirigée par un juge

avec la conséquence d'accroître son indépendance.

Pendant quelques années, le PiS a fortement limité le droit de vote par correspondance, affirmant que cela pouvait conduire à des fraudes électorales, notamment en Pologne, qui manque d'expérience dans ce domaine. Il y a cinq ans, environ 40 000 personnes ont voté par correspondance. Soudain, il a décidé qu'une élection présidentielle - impliquant la remise de bulletins de vote aux quelque 30 millions de citoyens polonais en âge de voter - peut être menée de manière secrète et honnête, c'est-à-dire en toute sécurité, par les personnes qui remettent les bulletins et supervisent le processus. L'opposition s'est vue proposer une alternative à cette "élection corona", qui consisterait à modifier la Constitution pour prolonger le mandat du président de deux ans (avec interdiction de se représenter) avant qu'une « élection normale » puisse avoir lieu en 2022. Il n'est cependant pas certain qu'elle soit prise au sérieux.

La force de l'État-nation ?

Toutes ces « interventions » sur la loi électorale et les tentations de convaincre l'opposition de manipuler la Constitution ont lieu dans un pays où le parti au pouvoir a neutralisé et effectivement pris en charge le Tribunal constitutionnel. Il semble que la destruction de l'indépendance du Tribunal n'ait pas été accompagnée de plans élaborés pour l'avenir. L'ordre politique polonais a été privé d'un "fusible" protégeant l'État de droit dans le cadre de la lutte contre « l'impuissance juridique », le système de freins et contrepoids qui entravait les idées "réformistes" du parti au pouvoir. De fait, pendant l'épidémie, l'absence de ce "fusible" empêche d'évaluer rapidement si les efforts des autorités pour permettre au président sortant de rester deux années supplémentaires en fonction sont constitutionnels.

Il est vrai que les développements électoraux en Pologne sont moins spectaculaires que les actions du Premier ministre hongrois, Viktor Orbán, qui a utilisé l'épidémie pour se faire voter une loi lui permettant de gouverner par décret pour une période indéterminée. Pourtant, V. Orbán et J. Kaczyński sont animés du même principe : les anciennes normes cessent d'être valables en temps « anormal ». Les principes de « bonne gouvernance », règles et arguments de la "vieille" ère libérale-démocratique doivent s'effacer devant les priorités d'un État-nation prospère qui assure l'ordre, le calme et la justice, surtout lorsque la santé et la vie de la nation sont menacées.

La campagne électorale verrouillée et, par définition, déséquilibrée, les changements de dernière minute apportés à la loi électorale, le manque de clarté quant à la date des élections et les énormes doutes quant à la possibilité de les mener entièrement par correspondance, ainsi qu'en toute équité, font que les Polonais s'interrogent ouvertement sur un boycott du scrutin présidentiel. Jusqu'à présent, les concurrents du président sortant n'ont pas retiré leur candidature ; la principale rivale, Malgorzata Kidawa-Blonska, a laissé entendre qu'elle boycotterait l'élection... mais n'a pas été très cohérente dans ses déclarations. Les électeurs qui s'opposent au pouvoir actuel se demandent si, en votant, ils ne légitimeraient pas la très imparfaite « élection corona » et, probablement, la victoire de A. Duda. Pour la première fois dans un État membre de l'Union, et pour la première fois aussi en Pologne depuis trente ans, le risque existe qu'une élection au suffrage universel direct soit remise en cause par une partie importante de la société, déjà extrêmement polarisée entre le PiS et ses opposants.

La propagande gouvernementale, diffusée principalement par la télévision d'État, utilise un habile double langage. D'une part, elle loue le combat des autorités pour sauver

la Pologne de la pandémie ; d'autre part, elle prétend que la situation en Pologne n'est pas assez mauvaise pour empêcher la tenue de l'élection présidentielle. Cela mine encore davantage la confiance de nombreux Polonais dans la crédibilité des statistiques sur le nombre de cas et de décès liés à la maladie de Covid-19. L'opposition expose ses doutes, déplore le nombre insuffisant de tests, le système de santé non préparé (qui a été négligé pendant des années) et la pénurie de médecins et d'infirmières. Pourtant, même si les statistiques officielles s'avèrent sous-estimées, il n'en reste pas moins que la Pologne (et quelques autres pays d'Europe centrale et orientale) a été moins touchée, pour l'instant, par le virus que la partie occidentale du continent. Les mesures de confinement relativement précoces ont peut-être contribué à cette situation, de même qu'une faible densité de population, une moindre mobilité et un nombre réduit de voyages à l'étranger.

Craignant pour leur santé et leur vie, et n'ayant guère confiance dans le système de santé, les Polonais ont respecté les restrictions préventives de circulation et suivi consciencieusement l'injonction récente de porter un masque en public. Les plus âgés se souviennent du couvre-feu et de la loi martiale en vigueur dans les années 1980 ; par comparaison, les restrictions actuelles semblent dérisoires. Au cours des dernières années, la Pologne a vu les salaires augmenter de manière significative, la politique sociale la plus généreuse depuis l'effondrement du communisme et la conviction croissante qu'après les sacrifices de la longue et difficile transition politique, le temps était enfin venu d'en récolter les fruits et de pouvoir dépenser davantage. Dorénavant, la crise du coronavirus va de nouveau imposer l'austérité (le FMI prévoit que le PIB polonais se contractera de 4,6% cette année). Les PME connaissent des difficultés croissantes, en raison de la préparation chaotique des plans d'aide par le gouvernement. Pourtant, à ce stade, rien n'indique qu'un nombre important de

partisans du PiS s'en détournent ; au contraire, la crise du coronavirus consolide la polarisation de l'électorat.

Les jeux eurosceptiques des autorités

Malgré des liens économiques étroits avec le reste de l'Union, principalement avec l'Allemagne, Varsovie considère les différends européens sur la réponse budgétaire commune à la crise du coronavirus comme externes ou presque. Le gouvernement s'efforce de faire en sorte que les actions s'étendent bien à l'ensemble de l'Union, et non à la seule zone euro. Pourtant, le fait que la Pologne reste en dehors de l'union monétaire signifie que la discussion sur les euro-obligations, le fonds de sauvetage commun et les transferts budgétaires vers l'Italie ou l'Espagne n'ait pas suscité beaucoup d'intérêt, et encore moins d'émotion, dans l'opinion publique. Une indifférence similaire était apparue en Pologne pendant la crise de la dette de la zone euro, mais elle semble encore plus forte désormais. La fermeture des frontières avec les autres pays de l'espace Schengen, mesure plus radicale en Pologne que dans la plupart des autres pays au début de l'épidémie, n'a pas vraiment attiré l'attention des Polonais et des médias - même si la décision du gouvernement signifiait au départ que non seulement les camions étaient arrêtés aux postes frontières, mais aussi les Litvaniens, les Lettons et les Estoniens qui regagnaient leur pays depuis l'Allemagne, et ce d'une manière pas très humaine.

Cependant, la tragédie de la Lombardie et les griefs de l'Italie envers l'Europe en raison d'un soutien insuffisant sont instrumentalisés par les autorités polonaises et les médias pro-gouvernementaux pour stigmatiser les institutions européennes. "La pandémie a montré que l'on ne peut compter que sur les États membres", "Bruxelles nous a laissé tomber", "l'Union a déçu" - ce message est répété à l'envi par les responsables politiques au pouvoir qui, il y

a quelques semaines encore, auraient tiré la sonnette d'alarme pour défendre la souveraineté si quelqu'un à Bruxelles avait proposé de transférer aux institutions européennes des pouvoirs dans le domaine de la santé ou la gestion des crises. Cette explosion de rhétorique fortement eurosceptique parmi les autorités polonaises résulte en partie de la vision du monde du parti au pouvoir, et de son obsession de la souveraineté (affiche de la campagne de A. Duda), ainsi que du réflexe des autorités - familier dans plusieurs pays - d'utiliser l'Union européenne comme un bouc émissaire commode (cette fois, l'épidémie). De plus, elle est certainement le résultat du conflit entre Varsovie et les institutions européennes sur l'État de droit, qui dure depuis quelques années. Le message de propagande du gouvernement polonais est le suivant : "Bruxelles revendique le droit d'interférer dans la réforme de notre système judiciaire et, avec l'arrivée de l'épidémie, elle invoque l'absence de pouvoirs de gestion de crise dans les traités".

Cette rhétorique eurosceptique a été exacerbée après la décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), début avril, de suspendre temporairement (jusqu'à un verdict définitif) l'une des principales réformes concernant les juges, qui - comme l'a déclaré la Commission européenne dans sa plainte il y a quelques mois - porte atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. Selon les sondages, les Polonais demeurent parmi les citoyens les plus pro-européens, même si, pour une grande partie de la société, cela n'est pas en contradiction avec le soutien à la position des autorités actuelles. Avec la crise actuelle, une question revient : combien de temps ce sentiment pro-européen survivra-t-il à une propagande systématique anti-Bruxelles? Récemment, la Commission a dû rappeler aux autorités polonaises d'informer le public, conformément aux règles, sur l'utilisation des fonds de l'Union pour des

investissements particuliers (y compris les efforts pour lutter contre le coronavirus) parce que, dans certains cas, les subventions de l'Union n'avaient pas été mentionnées. Une autre question concerne la durée de la "pause épidémique", qui - semble-t-il - a été introduite à la Commission européenne par sa présidente, Ursula von der Leyen, repoussant le principe de l'État de droit en arrière-plan pour éviter l'escalade des litiges avec Varsovie (et Budapest). Entretemps, selon les rapports des associations juridiques polonaises (Iustitia et Lex Super Omnia), 34 juges et 20 procureurs en Pologne sont actuellement concernés par des procédures disciplinaires à motivation politique. Le Parlement européen réclame le respect de l'État de droit et des élections équitables en Pologne (et l'abandon par la Hongrie de sa "démocratie par décret"), mais il ne peut le faire que dans des résolutions, sans force juridique. Il n'est même pas établi que les autorités polonaises se conformeront à la décision de la CJUE. Combien de temps la Commission retardera sa réaction si les autorités polonaises l'ignorent ? L'épidémie peut être considérée comme une raison légitime pour un certain retard, mais certaines ONG et l'opposition craignent que ce soit un prétexte pour Mme von der Leyen, qui est soupçonnée d'avoir une attitude trop laxiste envers les "démocraties il-libérales" d'Europe centrale.

Médecins aux États-Unis

L'abandon par les États-Unis de leur rôle de leader mondial dans la lutte contre l'épidémie de coronavirus est craint par la Pologne, traditionnellement pro-américaine. Néanmoins, l'épidémie n'a pas modifié les priorités géopolitiques de Varsovie. Bien que la Chine tente de tirer profit de la crise sur le plan diplomatique, la Pologne est plus irritée par la Russie, notamment par la mission des « médecins militaires » russes en Lombardie, qui a provoqué une controverse considérable en Italie, résultante de la propagande russe qui

l'accompagne. L'aide polonaise envoyée en Italie peu après - une mission de 15 personnes composée de médecins et de paramédicaux - a été présentée par Varsovie comme un soutien dans le cadre de l'OTAN, plutôt que de l'Union. Soit dit en passant, dans le cadre de sa "diplomatie médicale", la Pologne s'est engagée à envoyer une mission d'assistance médicale pour lutter contre le coronavirus... à Chicago.

Tomasz Bielecki, expert, In.Europa

PORTUGAL

LE PORTUGAL, UN SUCCÈS DANS LE COMBAT CONTRE LA PANDÉMIE ?

A ce jour, le Portugal est abondamment présenté comme un succès dans le combat contre la pandémie de Covid-19. Je ne suis pas là pour contester cette idée mais plutôt pour expliquer, d'une part, ce qui a été fait et, d'autre part, quel est notre sentiment par rapport au rôle joué par la communauté internationale et l'Union européenne.

Lors de la rédaction de ce texte, le pays compte un peu plus de 500 morts et 15 000 cas et on observe une tendance à la stabilisation de sa courbe et une baisse significative des nouveaux cas. La différence par rapport à l'Espagne, l'Italie ou la France est très claire même s'il faut prendre en compte la démographie moins importante au Portugal : un peu plus de 10 millions d'habitants. Même si on fait une comparaison en valeur relative, les chiffres portugais sont bien inférieurs à ceux des pays voisins. Ceci est d'autant plus impressionnant si on prend en compte que le niveau de développement, exprimé en termes de PIB par habitant, est inférieur à la moyenne européenne, 23 000 € contre 30 200 €. De plus, la population du Portugal est très âgée, segment d'âge, pour une grande partie, hébergé dans des maisons de repos d'institutions religieuses ou privées, ne disposant pas forcément des équipements de protection nécessaires pour les soignants et les résidents. De fait, un décès sur huit lié au Covid-19 est intervenu dans les foyers de soins.

Il convient de rappeler que la crise économique de 2008 a frappé le Portugal d'une manière particulièrement violente, entraînant la mise en œuvre de politiques économiques d'austérité. Si ces politiques ont conduit à une forte réduction des salaires et à une augmentation drastique du chômage, elles ont aussi affecté le secteur public, conduisant à des baisses d'investissements et des privatisations douteuses qui, à terme, ont eu un impact sur la qualité même des services publics.

Cette période s'est également traduite par une perte importante en capital humain, induisant un exode économique de centaines de milliers de jeunes qualifiés. Ce *brain drain* a été particulièrement notable dans le secteur de la santé où médecins et infirmiers récemment diplômés ont quitté le pays ; dans les cas les plus extrêmes, les salaires des infirmiers portugais avaient atteint 6€/h. Pour l'anecdote, l'infirmier à qui le Premier ministre britannique, Boris Johnson, a rendu hommage lors de sa sortie de l'hôpital est portugais ! Aujourd'hui, la diaspora portugaise compte environ 5 millions de personnes. C'est d'ailleurs, un retour de ces personnes pour les vacances de Pâques qui fait craindre une deuxième vague de l'épidémie.

À cela s'ajoute le fait que récemment le pays a dû affronter à plusieurs reprises de vastes incendies, dont le coût en termes tant humain que financier a été dramatiquement élevé. De plus, le Portugal n'avait presque aucune expérience récente dans la gestion des problèmes sanitaires, la plupart des principaux défis de santé publique des deux dernières décennies ayant épargné le pays.

L'élément décisif dans la gestion de l'épidémie a sûrement été la détermination de l'intervention publique et, surtout, le timing où celle-ci a débuté, alors que d'autres pays hésitaient sur les procédures à mettre en place. De plus, malgré les désinvestissements successifs, le Service National de Santé - créé après la révolution de 1974 - est composé de professionnels

d'excellence, qui ont été prêts à coordonner une intervention générale de l'ensemble des services médicaux.

Très impressionnante aussi a été la mobilisation de la société qui a suivi les indications des autorités publiques et qui a largement accordé sa confiance au pouvoir politique. Dans le même temps, en grande majorité, l'opposition au gouvernement minoritaire d'Antonio Costa n'a pas mis son veto aux principales décisions prises par le gouvernement.

Les premiers cas confirmés étaient pour la plupart des vacanciers en provenance d'Italie, ce qui a permis d'identifier plus facilement leur parcours et de les confiner aussitôt avec les personnes qu'ils avaient côtoyé. La deuxième étape de la propagation du virus a vu le jour au nord du pays, où sont localisées les industries collaborant avec celles du nord de l'Italie.

Malgré le manque d'équipement disponible, les tests ont débuté rapidement (à titre de comparaison, le Portugal réalise 9,8 tests pour 1000 habitants, l'Espagne 7,6, la France 3,3, l'Italie 12,5) tout comme la préparation des hôpitaux et centres médicaux pour faire face à une situation dans laquelle il a fallu recourir aux forces de police, à l'armée et à tous les volontaires, particulièrement aux médecins et infirmiers en retraite.

Le 18 mars, le gouvernement a annoncé un confinement autogéré et autorégulé, avec des limitations partielles pour les personnes de plus de 70 ans. La déclaration de l'État d'urgence au même moment a renforcé l'application de toutes ces mesures. Les aéroports ont été fermés, la frontière avec l'Espagne placée sous contrôle, une interdiction de sortir de sa commune a également été mise en place. 35 000 gendarmes et policiers ont été mobilisés pour imposer les mesures de quarantaine. Le confinement a été prolongé plusieurs fois et pourrait perdurer jusqu'au 1^{er} mai.

Vu du Portugal, ce qui a semblé très frappant, dans un premier temps, a été la fragilité des organisations internationales et surtout de l'OMS, ainsi que la réaction de certains dirigeants de quelques pays qui semblaient sous-estimer la gravité de la situation. Au Portugal, où les autorités ont réagi particulièrement vite, on a ressenti une sensation de désorganisation et d'hésitation.

Quant à l'Union européenne, on ressent hélas que rien n'a fonctionné comme on aurait été en droit de l'attendre. Ce qui a manqué à l'Europe, c'est une coordination des réponses concernant tant les mesures sanitaires que les achats de matériel, et la coordination des industries. Assurer un approvisionnement à prix compétitifs dans des quantités suffisantes, sur des marchés soudainement très concurrentiels, aurait été extrêmement important.

La pandémie engendre de terribles problèmes économiques déjà très visibles sur le plan du chômage et de la fermeture d'entreprises, d'hôtels, de restaurants. Les premières estimations pour le premier semestre, à l'image de l'ensemble de la planète, indiquent une forte chute du PIB et on peut prévoir une récession économique exceptionnellement accablante. Le Portugal sera particulièrement touché par la baisse du tourisme - selon les dernières données officielles, le secteur du tourisme a contribué à hauteur de 14,6% au PIB en 2018.

Dans ce contexte, un programme sur le modèle du Plan Marshall pour l'Europe semble absolument nécessaire. L'Union européenne a les moyens nécessaires. Après tout, les Traités fondateurs pointent dans le sens que l'Union se construit sur des objectifs de solidarité et bien-être des peuples de ses États membres.

On ressent que, paradoxalement, quelques-uns de ces pays, qui se trouvent parmi les grands bénéficiaires du marché unique,

continuent à refuser de prendre des mesures exceptionnelles qui seraient nécessaires pour que l'Europe puisse maintenir son niveau de vie et son rôle prépondérant dans le monde. Les mesures issues de la réunion de l'Eurogroupe et présentées comme un accord acceptable, ainsi que la promesse d'une conditionnalité très assouplie, ne représentent désormais pas assez.

Vu du Portugal, la réponse, sous-entendant que la mutualisation de la dette est toujours hors de question, est un pas trop timide. Il faut dire que cela s'ajoute au souvenir que la plupart des Portugais gardent de la gestion de la crise économique de 2008 un goût plutôt amer.

Eduardo Paz Ferreira est professeur à la faculté de droit de l'université de Lisbonne, dont il préside l'Institut européen. Il est également président de l'Institut de droit économique, financier et fiscal (IDEFF).²³

²³ Texte publié le 16 avril.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

LA RÉPONSE TCHÈQUE : UNE RÉUSSITE CHAOTIQUE

Si l'on regarde les statistiques, la République tchèque semble gérer la pandémie COVID-19 avec un succès relatif. Le nombre de personnes infectées et décédées est inférieur à celui d'autres États de taille et de population similaires - la République tchèque compte 63,87 cas déclarés pour 100 000 habitants et 188 victimes au total, tandis que la Belgique ou le Portugal ont enregistré 337,03 cas et 196,52 patients pour 100 000 habitants et des pertes nettement plus élevées²⁴.

Les hôpitaux du pays ne sont pas débordés, le nombre de tests est actuellement de 8 000 par jour et après que le gouvernement a annoncé l'obligation de se couvrir le visage en public, la mobilisation de la société civile a permis de doter le pays de masques « faits maison » en quelques jours. Un mois et demi après la confirmation du premier cas, le 1er mars, les autorités ont présenté un plan de déconfinement progressif dont le gouvernement est fier.

Toutefois, à y regarder de plus près, la situation est moins digne d'éloges. Les mesures louables, telles que le confinement précoce du pays, la couverture obligatoire du visage et le réapprovisionnement relativement rapide en équipements de protection, qui ont contribué à ralentir la pandémie, se sont faites dans un environnement de mesures populistes, de luttes entre responsables politiques pour se voler la vedette, de communication chaotique, de pratiques commerciales douteuses et de forte dépendance à l'égard

de la société civile et de l'autosuffisance des citoyens.

Face à l'inconnu

Le gouvernement tchèque, comme tous les autres dans le monde, n'était pas préparé à une pandémie de cette ampleur. Lorsque le premier avertissement du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) a été donné fin janvier, le ministre de la Santé, Adam Vojtěch, a rassuré le Parlement en lui disant que les équipements de protection et les capacités hospitalières étaient suffisants et que des mesures appropriées étaient prises.

En février, les responsables politiques ont mis en garde contre les vacances au ski dans les Alpes et les voyages dans le nord de l'Italie, où l'épidémie devenait petit à petit incontrôlable. Au cours de la seconde moitié du mois de février, des tests ont commencé à être disponibles pour les personnes revenant de régions à risque. Les premiers cas ont été confirmés le 1er mars, tous ayant un lien épidémiologique avec l'Italie. Neuf jours plus tard, la première transmission de l'infection sur le territoire tchèque a été enregistrée, après qu'un chauffeur de taxi de Prague ait été testé positif sans aucun contact traçable. À partir de là, le nombre de personnes testées positives a commencé à augmenter et certaines mesures restrictives ont été introduites sept jours plus tard. Le premier décès a été enregistré le 22 mars.

La réponse dans le domaine de la santé

Tests

Dans les premiers jours de l'épidémie de coronavirus, le principal problème a été l'accès aux tests ou leur absence. Seules les personnes à antécédents ou présentant des symptômes pouvaient être testées. De nombreuses personnes ont été privées de l'accès aux tests par les autorités au motif qu'elles "ne remplissaient pas les critères

²⁴ Chiffres au 20 avril

épidémiologiques" et ont ensuite été testées positives dans des laboratoires privés. Actuellement, les tests sont effectués dans les hôpitaux, les laboratoires privés et publics et des "tentes de test" ont été installées dans les hôpitaux. Dans le même temps, des véhicules médicaux effectuent des tests à domicile pour les personnes qui ne peuvent pas se rendre à l'hôpital par leurs propres moyens, en particulier les personnes âgées. Au total, plus de 8 000 tests sont traités chaque jour.

Manque de matériel médical

Malgré les premières assurances du Premier ministre Andrej Babiš et du ministre de la Santé, un manque criant de tous les équipements de protection est vite apparu - pour les hôpitaux, les médecins généralistes, les dentistes, les maisons de retraite, etc. La réaction initiale de l'État a été malheureuse - la décision d'empêcher les spéculations et de garantir un équipement suffisant pour les hôpitaux publics en interdisant la vente et l'exportation gratuites d'équipements de protection aux entreprises privées s'est retournée contre lui. Les établissements médicaux privés ont été durement touchés, perdant toute possibilité de s'approvisionner et beaucoup ont dû fermer.

Dans le même temps, d'autres États européens ont critiqué cette décision et ont accusé les Tchèques de manquer de solidarité. La mesure a finalement été annulée. La situation concernant l'approvisionnement en outils de protection ne s'améliorait que lentement. Le premier approvisionnement important d'équipements médicaux n'est arrivé que le 21 mars en provenance de Chine. Dans un geste de relations publiques surprenant, l'avion (fourni par l'OTAN) a été accueilli par une délégation composée du Premier ministre, du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances - de nombreuses autres louanges à la Chine ont suivi, notamment de la part du président Milos Zeman, partisan de longue date de la Chine.

L'image de la Chine en tant que fournisseur d'aide continue de dominer le discours politique du gouvernement - ce qui contraste encore plus avec les critiques virulentes de l'Union par A. Babiš et M. Zeman.

Obligation de se couvrir le visage dans les lieux publics

Dans une tentative pour ralentir la propagation du virus, la République tchèque a été le premier pays européen à introduire l'obligation du port du masque, alors même qu'il était pratiquement impossible d'en acheter. Alors que n'importe quel morceau de tissu était autorisé et que les écharpes ou les châles étaient considérés tout autant acceptables que les masques faciaux, il s'en est suivi un niveau de mobilisation inédit de la population. Quiconque possédait une machine à coudre a entrepris de confectionner des masques et, en quelques jours, les écharpes étaient remplacées par des masques colorés artisanaux, souvent fournis gratuitement au public et offerts aux hôpitaux et aux maisons de retraite. L'adoption rapide du port du masque, promue par une campagne menée par la société civile "mon masque te protège, ton masque me protège", a été souvent citée en exemple par le Premier ministre, par exemple dans son tweet au président américain ou dans la campagne mondiale "Masks4All". Ces initiatives éclipsent toutefois le fondement douteux de la mesure qui empêche d'autres États de faire de même : l'État tchèque a rendu le port du masque obligatoire sans en fournir au public, ni mettre à sa disposition d'autres outils de protection.

Mesures limitant la libre circulation des citoyens

Quarantaine et confinement

Les premières mesures restrictives ont été introduites relativement tôt après le premier cas confirmé et ce qui a suivi a été un tourbillon de mesures, de conférences de presse et de revirements quotidiens. Le 7

mars, une quarantaine obligatoire de 14 jours a été imposée aux personnes revenant d'Italie. Trois jours plus tard, toutes les écoles ont été fermées et les événements de plus de 100 personnes interdits. Le 12 mars, le gouvernement a déclaré l'état d'urgence, ce qui a accéléré la procédure législative et a donné plus de pouvoir au gouvernement pendant un mois. L'état d'urgence est prolongé jusqu'au 30 avril. Cela signifie une suppression totale des événements de plus de 30 personnes, la limitation des heures d'ouverture des restaurants, la fermeture des sites sportifs et des restrictions de voyage. Le 14 mars, tous les magasins non indispensables et les restaurants ont été fermés. La libre circulation des citoyens a été limitée aux "déplacements essentiels" pour le travail, les voyages de médecins et l'aide aux membres de la famille, ce qui a placé le pays en quarantaine le 16 mars. Deux jours plus tard, il est devenu obligatoire de se couvrir le visage en public. Toutes ces mesures ont été mises en œuvre avant le premier décès lié au COVID-19 enregistré, survenu le 22 mars. L'opposition a soutenu les mesures prises par le gouvernement, mais beaucoup ont critiqué la soudaineté du changement et la communication chaotique avec laquelle diverses dispositions ont été introduites en succession rapide.

Restrictions de voyage

Les contrôles aux frontières à tous les points de passage ont été activés le 7 mars, date à laquelle 21 cas de Covid-19 étaient enregistrés. L'état d'urgence a entraîné l'interdiction des transports publics internationaux par train et par bus. Des contrôles frontaliers ont été mis en place à certains postes frontière avec l'Allemagne et l'Autriche, et d'autres ont été fermés. En outre, il a été interdit de se rendre dans 16 "pays à risque", dont la Chine, l'Allemagne, l'Italie, la France, la Belgique, etc. Dans le même temps, les citoyens de ces pays ont été interdits d'accès au territoire tchèque. Après le 13 mars, les possibilités de voyager à l'étranger ont été limitées aux cas

exceptionnels strictement définis (voyages professionnels, déplacements médicaux, aide à un membre de la famille vivant à l'étranger).

Le groupe le plus touché par ces mesures a été les personnes résidant en République tchèque et travaillant à l'étranger, ou inversement. Après avoir été qualifiés de "risque trop important" par les autorités, leurs voyages transfrontières ont été interdits et ils ont été contraints de choisir un pays dans lequel rester. Cela a entraîné des problèmes, en particulier pour l'Allemagne et l'Autriche, car de nombreux hôpitaux et entreprises des régions frontalières dépendent fortement de travailleurs basés en République tchèque. Une intervention directe d'Angela Merkel a été nécessaire pour convaincre Andrej Babiš de trouver une solution temporaire, en vertu de laquelle les travailleurs transfrontaliers ont été autorisés à rester à l'étranger pendant trois semaines, puis à rentrer chez eux pendant deux semaines, qu'ils doivent passer en quarantaine. Cette disposition prévoit également une exception pour le personnel médical et les travailleurs "essentiels", pour lesquels elle ne s'applique pas - ils peuvent présenter leur certificat de travail et traverser la frontière comme à l'accoutumée.

Assouplissement des mesures restrictives

Étant donné le ralentissement des nouvelles infections, le gouvernement a décidé d'assouplir les mesures restrictives le 7 avril, lorsque certains magasins "non essentiels", tels que les magasins de bricolage, les services de réparation et les installations sportives extérieures comme les courts de tennis et de golf ont été autorisés à rouvrir. La République tchèque est devenue le premier État membre à moduler certaines de ces mesures. Une semaine plus tard, les règles relatives à la sortie du territoire ont été assouplies et les citoyens tchèques ont désormais le droit de quitter le pays dans des situations exceptionnelles, comme les urgences

familiales ou le travail. Dans le même temps, le gouvernement a présenté un calendrier d'assouplissement des restrictions et de réouverture de l'économie²⁵ : à partir du 20 avril, chaque semaine apportera son lot d'ouvertures - d'abord les petites entreprises et les magasins, les centres sportifs, les restaurants (d'abord les terrasses pour la bière !), les coiffeurs, etc. Le dernier tour devrait avoir lieu le 8 juin, date à laquelle les choses pourraient revenir à la normale, tout en continuant à suivre des mesures spécifiques telles que le port de masques faciaux et le maintien de distance entre les personnes. Le 14 avril, le gouvernement a présenté un plan de réouverture progressive des écoles. Les enfants les plus jeunes (6-11 ans) retourneront à l'école en groupes alternés plus réduits dans la seconde moitié du mois de mai. Les autres groupes autorisés à des consultations spéciales avec leurs enseignants seront les élèves des dernières années de l'école (15 ans) ou du lycée (19 ans). Les autres élèves resteront très probablement à la maison jusqu'aux vacances d'été.

Le lent retour à la normale devrait être soutenu par la quarantaine dite "intelligente", inspirée de programmes similaires mis en œuvre à Singapour ou en Corée du Sud. Elle consiste en une série de mesures, allant des applications numériques, telles que les applications de suivi (sur la base du volontariat), aux tests intensifs et à la coopération avec les centres d'hygiène. Les épidémiologistes peuvent, sur la base du consentement d'un patient, utiliser les informations des opérateurs de téléphonie mobile et les cartes de paiement pour établir une carte des contacts qui auraient pu être potentiellement infectés. Ces mesures sont utilisées pour identifier facilement tous les contacts d'une personne malade et les informer du risque potentiel. Le projet visant à permettre un retour rapide à la normale a été testé dans la région de

Moravie du Sud. Si la majorité des personnes ne s'opposent pas au partage de leurs données personnelles pour la bonne cause, des interrogations subsistent quant à l'utilisation abusive potentielle des données et au manque de capacités du système pour analyser les empreintes numériques et assurer des réactions rapides, comme des tests à domicile.

Réponse à la crise économique

Peu après l'application des mesures de confinement, il est devenu évident qu'une reprise économique sera un défi à la hauteur de la situation sanitaire. Le gouvernement y est rapidement arrivé avec les premières mesures, qui ont été actualisées à plusieurs reprises et, comme au niveau de l'Union, nous n'en avons probablement pas encore vu la fin. Le déficit prévu pour 2020 est passé de 40 milliards de CZK (1,4 milliard €) à 300 milliards de CZK (10,9 milliards €), comme l'a annoncé la ministre des Finances Alena Schillerova le 20 avril. Cela constitue une augmentation du déficit budgétaire de 0,7%, comme initialement prévu, à 5,3% du PIB.

Aide aux entreprises

Pour la période allant du 12 mars à fin avril (éventuellement prolongée), les entreprises peuvent demander à bénéficier du programme Antivirus, qui permet un chômage partiel, c'est-à-dire une compensation de 80% du salaire jusqu'à environ 1 000 €-1400 €. Les PME (moins de 250 employés) pourraient demander un prêt sans intérêt pour surmonter les problèmes de trésorerie dans le cadre des programmes COVID et COVID II. COVID III est actuellement en cours de préparation. Les prêts sont accordés directement par les banques commerciales, mais l'État garantit 80% des prêts accordés par une banque commerciale et contribue aux intérêts jusqu'à concurrence d'un million de CZK. Les programmes COVID sont financés par

²⁵ <https://www.vlada.cz/assets/epidemie-koronaviru/dulezite->

[informace/uvolneni_schema_podnikatele_zivnostnici_14042020.pdf](https://www.vlada.cz/assets/epidemie-koronaviru/informace/uvolneni_schema_podnikatele_zivnostnici_14042020.pdf)

les fonds de cohésion de l'Union et ne s'appliquent donc pas aux entreprises basées à Prague, qui n'est pas éligible au financement de la cohésion et doit chercher des solutions alternatives. Outre ces aides directes, le gouvernement a introduit le report des versements (si l'incapacité de payer est liée à la pandémie), une protection contre l'insolvabilité, le report des loyers ou des avances d'impôt dues en juin 2020.

Aide aux travailleurs indépendants

La situation des travailleurs indépendants, qui représentent environ 1 million de travailleurs en Rép. tchèque et qui sont plus vulnérables en temps de crise que les grandes entreprises, a suscité de nombreuses controverses. En mars, il a été annoncé que les paiements obligatoires de l'assurance sociale pouvaient être reportés, ainsi que les déclarations d'impôts pour 2019 et que d'autres mesures, comme celles appliquées aux entreprises, pouvaient être utilisées - comme le report du paiement du loyer ou des acomptes provisionnels. Toutefois, il s'agissait essentiellement de mesures de soutien passif. L'État a offert une aide unique de 25 000 CZK (environ 1 000 €), qui était fortement conditionnée. Après de nombreuses critiques, le programme a été remanié pour réduire les conditions, mais les travailleurs indépendants sont toujours considérés comme la partie la plus vulnérable de l'économie.

Tout ce qui brille n'est pas de l'or

Si les mesures semblent atteindre les objectifs fixés, la crise actuelle a révélé plusieurs problèmes structurels.

Un leadership populiste

Le gouvernement dirigé par le Premier ministre Andrej Babiš est un gouvernement de coalition, qui réunit son parti ANO et les sociaux-démocrates (ČSSD). Conformément à son style politique, A. Babiš a essayé de rester au centre du jeu, en participant à toutes les conférences de

presse et en allant jusqu'à promettre qu'il livrerait personnellement des masques aux personnes dans le besoin. Une telle personnification de la réaction à une crise s'est vite avérée une entrave à son efficacité. Ce n'est que le 15 mars qu'une cellule de crise centrale (CCS) a été créée. Selon le protocole, la CCS aurait dû être dirigée par le ministre de l'Intérieur, ce que le Premier ministre a refusé, car le poste est occupé par Jan Hamáček, leader de son partenaire de coalition, le ČSSD, et qu'il aurait alors perdu sa position centrale. C'est le vice-ministre de la santé, Roman Prymula qui a donc été nommé à la tête de la CCS. Le 30 mars, Jan Hamáček a pris la direction de la CCS, lorsque R. Prymula a été chargé de préparer la "quarantaine intelligente". Le nombre de personnes sous les projecteurs a souvent provoqué de la désorganisation, y compris dans la communication - le ministère de la santé (dirigé par ANO) et le ministère de l'intérieur (dirigé par ČSSD) ont par exemple été d'avis divergents sur le type de magasins autorisés à ouvrir à partir du 20 avril.

De bonnes choses pour des mauvaises raisons

Si le nombre de personnes infectées indique que les mesures prises par le gouvernement fonctionnent, les raisons de ce succès restent incertaines. L'équipe d'A. Babiš n'a jamais présenté de stratégie ou plan concis. Lorsque le gouvernement a présenté un plan d'assouplissement des mesures le 14 avril, il a inclus des dates exactes pour les entreprises avec la précision que ces dates seront évaluées sur la base des "mesures épidémiologiques" actuelles. Mais aucun chiffre ou argument clair qui conduirait à l'ouverture de diverses entreprises n'a été présenté, ce qui entraîne souvent frustration et malentendus. Il en va de même pour la question des frontières, alors que le gouvernement continue de répéter que "l'ouverture des frontières n'est pas une priorité", il ne présente pas les conditions dans lesquelles il envisage de lever ou d'assouplir l'interdiction de voyager. Le

manque de transparence et de légitimité de certaines mesures, telles que l'interdiction de voyager pour les Tchèques, jette une ombre sur des mesures par ailleurs relativement efficaces.

Communication

La communication a été problématique. Des conférences de presse gouvernementales ont eu lieu quotidiennement, en particulier durant la première moitié du mois de mars. Le Premier ministre en était généralement la voix prédominante, tandis que les ministres compétents en étaient souvent exclus. Les mesures ont été prises à une telle vitesse qu'il n'y a pas eu de temps pour en évaluer le succès ou l'efficacité. En même temps, du fait de cette rapidité, certaines décisions ont été prises de manière quelque peu discutable comme la fermeture des écoles sans consulter le ministre de l'Éducation. Le fait que les quatre principales figures du gouvernement - Babiš, Hamáček, Vojtěch et Prymula - ne s'entendent pas bien, entraîne un manque de coordination et des déclarations hâtives, ce qui rend difficile de suivre les derniers développements. L'ouverture des frontières, où chacun exprime son opinion plutôt qu'une information fiable, en est un bon exemple. A. Babiš a plusieurs fois adressé des remontrances publiquement à Vojtěch, montrant ainsi au public qu'il n'est pas satisfait de ses réponses.

Deux exemples illustrent l'approche plutôt déstructurée du gouvernement tchèque. Les juristes et constitutionnalistes ont constaté que les restrictions de voyage, à long terme, pour les citoyens de leur propre pays étaient contraires à la Constitution. Dans le même temps, les sondages d'opinion montrent que la majorité des Tchèques (et surtout les électeurs plus âgés moins susceptibles de voyager) soutiennent la fermeture des frontières, car ils préfèrent la sécurité à la liberté. Dans ce contexte, le Premier ministre a choisi son camp lorsqu'il a

déclaré que la réouverture des frontières n'était pas sa priorité, parce que "je ne sais pas où ils (les citoyens) iraient, parce que c'est sûr dans notre pays, avant et après le virus, ce sera toujours sûr ici et maintenant je recommanderais à tout le monde de rester en République tchèque".

Dans un autre ordre d'idées, parmi les endroits autorisés à ouvrir depuis le 20 avril, il y a les salons de coiffure... pour chiens. Lorsqu'on lui a demandé pourquoi les salons de toilettage peuvent ouvrir quelques semaines avant les salons de coiffure, le ministre du Commerce, Karel Havlíček, a déclaré qu'il avait reçu de nombreux courriels de citoyens demandant ce service : "Cela peut sembler drôle, mais nous sommes une nation de propriétaires de chiens et les gens doivent couper les poils de leurs chiens au printemps".

*Zuzana Stuchlíková, Responsable
du bureau de Bruxelles d'Europeum²⁶*

²⁶ Texte publié le 23 avril.

ROUMANIE

EN ROUMANIE, UNE ACCÉLÉRATION DES PROBLÈMES STRUCTURELS

La pandémie de Covid-19 est une épreuve difficile pour la Roumanie, car les problèmes structurels ne feront que s'aggraver en raison de la nature de la crise. Le manque de confiance généralisé, qui vise principalement, mais pas uniquement, les hommes politiques et les institutions, pourrait aggraver la situation, en l'absence d'un plan pour naviguer dans la période post-crise. Les experts s'accordent massivement sur le fait qu'un ralentissement économique suivra, de sorte qu'une réponse sur la manière dont le pays s'adaptera à cette nouvelle situation sera bientôt nécessaire. Si la réponse était perçue comme partisane et injuste, non seulement l'économie, mais aussi le climat politique et social en seraient fortement affectés.

Le pays est confiné depuis le 25 mars, pour une période qui a été prolongée jusqu'à mi-mai. Actuellement, plus de 6 300 personnes ont été infectées, dont 314 ont perdu la vie. Avec les chiffres en augmentation, le sentiment de peur et d'insécurité croît notamment si la lumière au bout du tunnel (même en tant que perception) n'est pas rendue visible.

Un consensus précaire autour des mesures adoptées par les autorités

Il semblerait que la population est généralement d'accord avec les décisions prises par les autorités, d'autant plus que celles-ci ont été approuvées par des personnalités jouissant d'une grande notoriété, légitimes dans leur domaine de

compétences et inspirant confiance, comme par exemple le médecin Raed Arafat. Les premières erreurs de communication du Président, du Premier ministre ou du ministre de l'Intérieur n'ont pas été jugées sévèrement et, en fait, la confiance en ces dirigeants s'est même accrue. À quelques exceptions, les citoyens ont suivi les règles de confinement et ont compris la gravité de la situation. Le problème est que le pays ne se trouve qu'à un mois du début de la crise. Au fur et à mesure que l'état d'exception/urgence deviendra la nouvelle norme, il sera de plus en plus difficile de maintenir le consensus politique et social. La situation économique désastreuse qui s'annonce va créer une polarisation et obligera les partis de l'opposition à adopter des positions critiques. Le fait que, lorsque la pandémie faisait des ravages en Europe occidentale, le président minimisait le risque médical et le gouvernement se préparait à des élections, sera de nouveau porté à l'attention du public.

L'état du système de santé, exposé

Juste avant la crise, le débat principal en Roumanie portait sur la privatisation du système de santé. La pandémie a tout stoppé et a montré combien un système public fort est nécessaire pour faire face à une crise de cette ampleur. Cependant, malgré le sacrifice et l'héroïsme des médecins et du personnel médical, la pandémie a révélé la gravité de la situation du système de santé roumain. La politisation, la corruption et l'incompétence se sont traduites par des pertes en vies humaines. Il a fallu mobiliser le personnel de l'Armée pour garder le contrôle dans certaines régions du pays. La Roumanie a les dépenses de santé les plus faibles de l'Union, tant par habitant (1 029€, pour une moyenne européenne de 2 884€) qu'en proportion du PIB (5%, pour une moyenne européenne de 9,8%). Non seulement des masques, des tests (la Roumanie effectue 2,2 tests pour 1000 habitants, le nombre le plus faible de l'Union européenne), des blouses médicales

et des respirateurs manquent dans le pays, mais aussi des procédures claires, une gestion rigoureuse de l'argent public et des administrateurs compétents. À titre d'exemple, au début de la crise, 72 membres du personnel médical de l'hôpital de Suceava avaient été infectés, faute de protection.

À cela s'ajoute un déficit en personnel médical, dû à l'émigration massive des médecins dans les années qui ont suivi l'adhésion à l'Union européenne. Un financement accru, bien qu'absolument nécessaire, ne signifiera pas automatiquement un système mieux préparé et plus réactif. Une discussion stratégique sur le système de santé est attendue depuis longtemps, la crise du Covid-19 pourrait en être le catalyseur.

La diaspora, un nouveau clivage

La majorité des Roumains estiment que la crise a été déclenchée par le retour des Roumains d'Europe occidentale (environ 5 millions de personnes nées en Roumanie vivent à l'étranger). Effet étonnant, l'origine chinoise du virus s'efface de la mémoire collective. Avec l'augmentation du nombre de décès dus au Covid-19, les accusations vont proliférer. C'est un test pour la cohésion sociale, car il s'agit d'une situation nouvelle pour la diaspora, auparavant louée pour ses envois de fonds. La société roumaine en souffrira encore plus, car le pays a vécu des expériences très polarisantes depuis 2016. De plus, si la crise continuait à toucher l'Europe occidentale, il serait difficile pour ces personnes de retourner dans leur pays d'immigration soit pour des travaux saisonniers, soit pour reprendre leurs activités habituelles. Pour l'instant, la Roumanie n'est pas prête à intégrer sa diaspora sur le marché du travail, ce qui pourrait aggraver la crise. Un projet de réintégration économique et sociale sera à ce moment-là nécessaire.

L'austérité et ses conséquences

Les recettes de l'État ont chuté (la perte estimée s'élèverait à plus de 4 milliards €) et le gouvernement devra faire des choix difficiles. Non seulement les augmentations de dépenses promises seront annulées, même les niveaux actuels seront ajustés. De toute évidence, le fait que le gouvernement précédent ait été totalement irresponsable sur le plan financier n'aide pas. Le Parti national libéral (au pouvoir) cherche à éviter le sort du Parti démocrate libéral qui a été discrédité électoralement après les mesures d'austérité prises en 2010. Le déficit public (3% en 2018) pourrait augmenter suite aux mesures économiques annoncées (environ 2% du PIB) pour accompagner les entreprises et les personnes les plus touchées par la crise (plus d'un million de personnes sont au chômage partiel). La capacité à procéder à des ajustements tout en gardant un sens de l'équité et une perspective positive de redressement économique sera décisive dans les prochains mois.

Repenser le rôle de l'État

La perte de revenus oblige les dirigeants politiques à réagir rapidement et à assurer les ressources à court terme. Mais cette nécessité d'obtenir des fonds pour les services essentiels devrait s'accompagner d'un plan tout aussi sérieux concernant les priorités de dépenses publiques. La Roumanie a désespérément besoin d'une feuille de route pour la période post-coronavirus, d'un plan sur ses priorités et sur ce que le secteur public peut fournir. Il sera très difficile de maintenir les niveaux actuels de dépenses pour la défense ou pour les privilèges de certaines catégories sociales (par exemple, les pensions spéciales). Le président Klaus Iohannis a tous les outils en main pour élaborer ce plan : il en est à son deuxième mandat. L'élaboration d'une feuille de route claire pour les années à venir pourrait être un important héritage politique. Pour cela, le président devrait s'opposer au favoritisme et prendre certains risques intellectuels, de

communication et sortir de sa zone de confort ; il parle rarement à la Nation et n'aime pas les débats télévisés, ce qui pourrait avoir un effet négatif sur sa popularité dans les mois à venir.

Les élections comme source de réponses ?

Des élections locales et parlementaires sont prévues en Roumanie à la fin de l'année. Actuellement, le Parti national libéral est en tête des sondages, mais une fois que les mesures d'austérité seront mises en œuvre et commenceront à toucher la population, cette position pourrait être fragilisée. Le Parti social-démocrate est toujours partiellement discrédité après son dernier passage au pouvoir (2016-2019) et certains problèmes de crédibilité empêchent les électeurs de les considérer comme une alternative viable et fiable. À l'exception de l'Alliance USR-Plus, qui se maintiendra en 2020, les autres partis ont du mal à franchir le seuil électoral.

Qu'attendre de l'Union européenne ?

Bien que la Commission européenne ait cherché à trouver des solutions applicables à tous les États membres, il n'est pas surprenant que Bruxelles et les grandes capitales se soient essentiellement intéressées au sort de l'euro, de l'Italie et de l'Espagne, pays les plus touchés par l'épidémie. Le flanc oriental n'a pas posé de problèmes jusqu'à présent, mais nous n'en sommes qu'aux premières étapes de la pandémie et la force de ces économies et sociétés ne doit pas être surestimée. D'une manière générale, notamment en ce qui concerne l'allocation des fonds de l'Union, il faudra davantage de flexibilité et de ressources, tant pour le budget européen actuel que pour le prochain. Le discours sur la responsabilité devrait faire place à celui sur la solidarité et les solutions adaptées à la crise. Dans le cas contraire, le clivage nord-

sud de la crise financière qui existait auparavant dans la zone euro pourrait se transformer dans un clivage euro/non-euro.

Radu Magdin est analyste politique. Il a été conseiller du Premier ministre roumain (2014-2015) et du Premier ministre moldave (2016-2017).²⁷

²⁷ Texte publié le 16 avril.

SUÈDE

EN SUÈDE, UNE STRATÉGIE DE NON-CONFINEMENT

Depuis le début de la pandémie, la Suède fait figure d'exception dans sa façon d'affronter la pandémie de Covid-19. Écoles primaires et secondaires maintenues ouvertes, télétravail seulement recommandé, cafés et restaurants ouverts. Dans une Europe confinée, la vie quotidienne en Suède se poursuit de manière à peu près normale. L'argument principal motivant la décision des autorités, qui ont fait appel à la responsabilité individuelle, est l'idée que nous effectuons un marathon, et non un sprint. Il va donc falloir résister sur le long terme pour développer une immunité collective.

Cette stratégie, caractérisée d'irresponsable, a souvent été critiquée depuis l'étranger. Le jugement devrait pourtant être nuancé. Les Suédois ont reçu les mêmes recommandations qu'ailleurs, c'est à dire : respecter les gestes barrières, éviter les interactions sociales, rester à son domicile dès le moindre symptôme ou signe évocateur d'une infection et protéger les personnes vulnérables. De plus, les lycées et les universités ont été fermés et les rassemblements de plus de 50 personnes interdits. La différence fondamentale se trouve dans le mode d'application des restrictions : plutôt que de recourir à la contrainte, les autorités ont fait appel au civisme des citoyens.

Pourquoi l'approche de la Suède est-elle unique ?

L'explication réside dans la combinaison entre l'indépendance des agences publiques – y compris l'Agence de santé publique – et le haut niveau de confiance du public à leur égard, qui selon une enquête réalisée début avril, était de 80%. Alors que le gouvernement suédois définit le mandat des missions des agences publiques - en déterminant par exemple leurs objectifs et leurs budgets, les ministres n'ont pas le droit d'intervenir directement dans leurs opérations quotidiennes. Il s'agit d'une tradition inscrite dans la Constitution, mis en œuvre actuellement. L'Agence de santé publique est la principale autorité responsable de la gestion du Covid-19. Il est donc attendu que le Premier ministre et son gouvernement suivent ses recommandations, ce qu'ils ont fait à la lettre jusqu'à présent.

Cette méthode fonctionne-t-elle ?

Lors de la rédaction de cet article, le pays, avec une population de 10 millions d'habitants, compte 13 822 cas confirmés et 1 511 décès, dont 897 à Stockholm, la ville la plus touchée par le virus, les autres régions ayant, à ce jour, échappé à l'épidémie. Contrairement aux autres États membres, les décès dans les maisons de retraite sont comptabilisés ; c'est d'ailleurs là où l'on recense la moitié des décès. Même s'il est prématuré de faire des estimations, depuis Pâques on observe une légère tendance de stabilisation de la courbe de mortalité et une baisse significative des cas nécessitant des soins intensifs.

Par rapport aux autres pays scandinaves qui ont opté pour des restrictions plus sévères, la Suède fait état d'un bilan bien plus lourd (on compte par exemple 4014 cas avérés et 98 décès en Finlande). Mais malgré cela, l'Agence de santé ne souhaite pas changer ses recommandations qu'elle juge bien suivies par une grande majorité de la population.

En l'occurrence, l'Agence de santé a même suggéré que ses conseils ont parfois été trop

strictement interprétés. Par exemple, de nombreux clubs sportifs ont, de leur propre initiative, annulé les activités pour les enfants, ce qui a incité le directeur général de l'Agence de santé, Johan Carlson, à les inviter à reconsidérer de telles mesures qui paralyseraient la société et contrecarreraient les objectifs généraux de santé publique.

Néanmoins l'épidémie a dévoilé quelques failles dans l'organisation actuelle de la société, notamment l'intégration des immigrés. Parmi les cas de Covid-19, les personnes nées à l'étranger sont surreprésentées. Une grande partie des personnes qui ont bénéficié de l'asile (plus de 400 000 personnes entre 2010 et 2019), ne maîtrisent pas la langue et n'ont par conséquent pas compris les consignes des autorités. À Stockholm, les résidents d'origine étrangère représentent plus de 40% des cas confirmés. Plusieurs semaines ont été nécessaires avant que ne soient mises en place des campagnes d'information dans différentes langues. Comme dans beaucoup d'autres pays, la crise a également révélé un manque de préparation, notamment dans le secteur de l'équipement médical. En 2019, le pays comptait 526 lits de soins intensifs, soit 5,8 pour 100 000 citoyens le deuxième taux le plus bas en Europe après le Portugal. Les régions, dont dépendent le système de santé et le réseau hospitalier, ont su réagir rapidement en doublant le nombre de lits de soin intensifs en moins d'un mois. Lors de la rédaction de ce texte, il y avait 544 patients en réanimation et 500 places étaient encore disponibles.

Contrairement à l'Islande, l'autre pays nordique qui a mis en place des mesures de confinement plus souples, le nombre des tests effectués en Suède reste faible (6,4 pour 1000 habitants). Pourtant, le gouvernement a annoncé le 17 avril qu'un dépistage de la population à grande échelle serait mis en œuvre dans les semaines à venir, évoquant une capacité de 50 000 à 100 000 tests par semaine. Si les tests sont

réservés aux patients hospitalisés et au personnel soignant, ils seront également disponibles pour les personnes occupant des postes jugés "essentiels" pour la société - comme les policiers et les pompiers - afin qu'elles puissent reprendre le travail plus rapidement après avoir présenté des symptômes.

Le gouvernement Löfven (soutenu par une coalition de centre gauche entre le Parti social-démocrate suédois des travailleurs (SAP) et le Parti de l'environnement Les Verts (MP)) a choisi un discours réaliste concernant les conséquences économiques de la crise. Il a prévenu qu'un nombre important d'entreprises feraient inévitablement faillite et qu'une grave crise économique serait inévitable au terme de la crise sanitaire. Pour atténuer les dommages économiques, le gouvernement a présenté plusieurs mesures, notamment au profit des communes et des régions. En outre, le gouvernement a présenté des dispositifs de gestion de crise d'une valeur de plusieurs centaines de milliards de couronnes portant sur différents aspects de l'économie, notamment la prise en charge par le gouvernement de la totalité des indemnités de congés maladie et des charges liés au licenciement temporaire d'une valeur de 300 milliards de couronnes (environ 28 milliards €). Par ailleurs, dans le cas où l'Agence de santé publique ferait des recommandations plus strictes, le Parlement a adopté une loi autorisant le gouvernement à prendre des décisions de fermeture des centres commerciaux, des ports, des restaurants et des bars avec effet immédiat, sans obligation de l'aval du Parlement. Cette loi, entrée en vigueur le 18 avril peut être appliquée jusqu'au 30 juin. Le pourcentage de Suédois faisant confiance à l'exécutif a augmenté, de 26% (taux historiquement bas pour un Premier ministre issu du SAP) à 47% en seulement un mois.

Cette note montre que les décisions prises par le gouvernement suédois sont

intrinsèquement liées au système d'administration politique du pays. Certainement, dans les semaines et les mois à venir, quand les informations et les données disponibles permettront des analyses comparatives, la question se posera davantage de savoir si le royaume scandinave a choisi la bonne stratégie pour lutter contre la pandémie.

*Hjalmar Haglund, rédacteur de la
Lettre du lundi (suédois) du Grand
Continent.*²⁸

²⁸ Texte publié le 23 avril.

EUROPE CENTRALE

LE CLIVAGE EST-OUEST AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE À LA LUMIÈRE DE LA CRISE DU COVID-19

n des enjeux majeurs pour l'avenir de la construction européenne consiste à U« européaniser » le débat public. C'est en décloisonnant les espaces publics nationaux et en relativisant les clivages fondés sur les appartenances nationales que l'on pourra faire émerger un véritable espace public européen, élément indispensable pour doter le projet européen d'une dimension politique et démocratique à la hauteur de ses ambitions. Cela présuppose un certain degré de convergence entre les perceptions collectives des problèmes majeurs auxquels les Européens font face. Or, cette dynamique se heurte à des représentations profondément enracinées autour des clivages qui séparent les nations ou les « blocs » à l'intérieur de l'Union. Parmi eux, c'est le clivage Est-Ouest qui semble jouer un rôle particulièrement significatif. Ce clivage s'est-il exprimé d'une manière importante lors de la crise de COVID-19 ?

Il ne s'agit pas ici d'analyser ou de comparer les développements de la crise en elle-même ou les politiques publiques qui

ont été mises en place ici ou là en Europe, mais de s'intéresser aux perceptions et aux narratifs que cette crise a inspirés. Y a-t-il une spécificité centre-européenne²⁹ au niveau du discours politique et médiatique sur l'actuelle crise sanitaire ?

Un clivage d'importance variable au gré des crises récentes

Si nous considérons les grandes crises récentes, la pertinence du clivage Est-Ouest – autrement dit le degré de spécificité des perceptions, des aspirations et des interprétations s'exprimant de manière significative en Europe centrale et orientale par comparaison au *mainstream* ouest-européen – a été variable.

En acceptant un certain niveau de généralisation³⁰, il convient de dire que ce clivage s'est assez peu exprimé lors de la crise financière de 2008. Lors de la crise de la dette qui a suivi, il est resté peu significatif, même si certains pays d'Europe centrale ont pu faire entendre leur différence³¹. La crise russo-ukrainienne de 2013-14 a mis en évidence une compréhensible spécificité centre-européenne, les pays d'Europe centrale et orientale étant particulièrement sensibles aux enjeux géopolitiques impliquant la Russie, sans que cette sensibilité ne provoque de tensions majeures avec le *mainstream* occidental du fait du consensus relativement stable entre tous les États membres³². C'est tout le contraire qui s'est produit avec la crise migratoire de 2015, où une grande partie des gouvernements centre-européens a adopté une position très spécifique et très conflictuelle par rapport

²⁹ Dans « centre-européen » nous incluons ici toute la zone habituellement désignée, dans le jargon bruxellois, par l'acronyme PECO, à savoir les États membres ayant adhéré à l'Union européenne en 2004-07.

³⁰ En effet, il convient de rappeler que ni « l'Ouest, ni « l'Est » ne constituent un bloc monolithique. Cf. Lehne Stefan, « *Europe's East-West Divide: Myth or Reality?* », Carnegie Europe, avril 2019

³¹ Ainsi, la question du renforcement du Fonds européen de stabilité financière a fait chuter le gouvernement Radičová en Slovaquie en 2011, alors que la République tchèque a refusé, aux côtés du Royaume-Uni, de se joindre au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) en 2012.

³² Comme en atteste l'adoption des sanctions à l'égard de la Russie en 2014, reconduites régulièrement depuis, à l'unanimité des États membres.

au reste de l'Union³³. Cette dernière crise a considérablement renforcé la perception de la prégnance du clivage Est-Ouest au sein de l'Union³⁴. La crise sanitaire marque-t-elle une nouvelle étape dans cette aliénation entre les deux parties de l'Europe ?

Variations centre-européennes sur des thèmes qui traversent l'Union

Certaines perceptions et narratifs observables en Europe centrale et orientale sont équivalents à ce qui a pu être entendu en France ou n'importe où ailleurs en Europe. Il s'agit notamment du narratif eurosceptique – qui considère que la crise sanitaire a confirmé l'inutilité et l'incapacité d'agir de l'Union européenne³⁵ – et ses corollaires : un narratif prochinois ou, plus généralement, une forme de fascination pour les régimes autoritaires, censés être plus à même de faire face à la crise.

Sur ce plan, l'Europe centrale et orientale ne se détache pas vraiment sur le fond, même s'il peut y avoir des spécificités sur la forme et sur l'intensité de ces tendances ou encore sur le poids politique des personnes concernées. L'un des exemples les plus extrêmes a été fourni par un pays candidat,

la Serbie, où le président Vučić a assimilé la solidarité européenne à un « *conte de fée* » tout en exaltant l'amitié serbo-chinoise, en allant jusqu'à embrasser publiquement le drapeau chinois, alors que dans les rues de Belgrade on a pu croiser des affiches arborant le portrait de Xi Jinping accompagné du slogan « *Merçi, frère Xi* »³⁶.

Mais au sein de l'Union, des phénomènes similaires ont pu être observés, à l'Est comme à l'Ouest³⁷ : en Pologne et en République tchèque, ce sont les Premier ministres en personne qui attendaient sur le tarmac la première livraison de masques, pourtant vendus, non pas offerts par la Chine. En Italie, le ministre des Affaires étrangères, Luca Di Maio (M5S), assistait à l'arrivée d'un contingent de militaires russes, envoyé suite à un appel téléphonique du Premier ministre italien Giuseppe Conte au président russe Vladimir Poutine.

Au-delà des perceptions et des narratifs, une propension à mettre entre parenthèses certains principes fondamentaux et à renforcer les exécutifs a pu être constatée un peu partout en Europe. Certes, les activités législatives du pouvoir polonais³⁸ ou la « loi d'habilitation » hongroise ont provoqué des

³³ La Hongrie, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie ont voté contre un système temporaire de quotas pour l'accueil de réfugiés en septembre 2015, la Slovaquie et la Hongrie ont saisi ensuite la CJUE pour contester ce dispositif (affaires C-643/15 et C-647/15). A son tour, la Commission européenne a poursuivi la Hongrie, la Pologne et la République tchèque devant la CJUE pour le non-respect de cette décision (affaires C-715/17, C-718/17 et C-719/17). Cf. aussi Macek Lukáš, « *Crise des réfugiés : une nouvelle fracture "Est-Ouest" en Europe ?* », *Entretiens d'Europe*, n° 88, Fondation Robert Schuman, octobre 2015

³⁴ Ce clivage est apparu lors des négociations entourant le renouvellement de la Commission européenne en 2019, plusieurs pays d'Europe centrale ayant notamment bloqué la candidature de Frans Timmermans à sa présidence.

³⁵ Cette thématique a été exploitée par les forces politiques eurosceptiques qui, paradoxalement, se sont trouvées à critiquer l'Union pour ne pas avoir agi en dehors de ses compétences... Néanmoins, elle

reflète aussi la perception largement partagée par les Européens : selon le sondage réalisé pour le *European Council on Foreign Relations*, 22% des 11.000 Européens interrogés dans 9 États membres représentatifs de la diversité européenne ont considéré que l'Union a été à la hauteur de ses responsabilités pendant la pandémie contre 46% qui pensaient le contraire (cf. Krastev Ivan, Leonard Mark : *Europe's Pandemic Politics: how the virus has changed the public's worldview*, ECFR Policy Brief, juin 2020

³⁶ Cf. Wunsch Natasha: « *How Covid-19 is deepening democratic backsliding and geopolitical competition in the Western Balkans* »,

³⁷ Un premier tour d'horizon des situations des différents États européens : Seaman John (ed.) : *Covid-19 and Europe-China Relations. A country-level analysis*, European Think-tank Network on China (ETNC) Special Report, avril 2020

³⁸ Cf. Krakovsky Roman: « *Les États face au coronavirus – La Pologne, entre réactivité et*

controverses fortes et compréhensibles, compte tenu à la fois des antécédents des gouvernements concernés et, dans le cas hongrois, d'une certaine brutalité du texte³⁹. Toutefois, ces deux cas particuliers ne suffisent pas pour accréditer la thèse d'un clivage Est-Ouest significatif au sein de l'Union.

Un autre pays d'Europe centrale a d'ailleurs fourni un exemple de la solidité de l'État de droit : en République tchèque, quatre mesures gouvernementales restrictives des libertés fondamentales ont été annulées par le tribunal municipal de Prague. Le Premier ministre Andrej Babiš a qualifié cette décision d'« absurde », mais le gouvernement s'y est immédiatement plié⁴⁰.

D'autres thèmes sont apparus dans le débat public : des tentations complotistes, l'éloge du repli sur soi et de la frontière. L'expérience historique de l'Europe centrale a pu déteindre sur ces thèmes, parfois de manière contradictoire. Ainsi, si d'un côté la fermeture des frontières véhicule un imaginaire très négatif auprès d'une large partie de la population pour des raisons historiques évidentes, l'imaginaire de la « frontière qui protège » s'est fortement installé dans le débat public suite à la crise migratoire de 2015. Néanmoins, au-delà de ces colorations locales possibles et, au demeurant variables, ces thèmes ont été perceptibles partout en Europe et ne permettent pas d'identifier un clivage Est-Ouest notable. Bien au contraire : la relative

[opportuniste](#)» in Blog de l'Institut Montaigne, avril 2020

³⁹ Si certains ont pu avancer une comparaison entre la loi « sur la protection contre le coronavirus » hongroise et celle qui a instauré en France un « état d'urgence sanitaire » (cf. Leotard Coentini : « [La Hongrie n'est plus une démocratie. Tiens, la France non plus...](#) » in *Courrier de l'Europe centrale*, mai 2020. Un examen rapide des deux textes permet d'identifier des différences substantielles. Voici quelques exemples : côté français, un texte précis et détaillé, côté hongrois un texte sommaire et flou ; des garanties pour le contrôle public de l'exécutif durant l'état d'urgence plus solides en France ; une

homogénéité des thèmes abordés et le fait que les clivages identiques traversent les sociétés européennes constituent plutôt des conditions favorables à l'émergence d'un espace public européen.

Par ailleurs, la crise du COVID-19 met en évidence une réelle spécificité européenne : si les réactions des sociétés et des gouvernements européens ont pu différer plus ou moins entre elles, ces différences demeurent faibles en comparaison avec d'autres régions du monde. Ainsi, dans l'ensemble, les Européens ont accepté plus facilement les mesures restrictives que ce qu'on a pu observer aux États-Unis. Mais ils font preuve d'une vigilance plus forte quant à la préservation des principes démocratiques fondamentaux et notamment du respect de la vie privée, par rapport à ce qui est observable dans les démocraties asiatiques et, *a fortiori*, dans les régimes autoritaires. Entre l'image des manifestants armés dans le Capitole de l'État du Michigan et le *Big Brother* numérique chinois, le positionnement européen apparaît, une fois de plus, comme l'aspiration à un compromis modéré et équilibré entre des valeurs et principes potentiellement contradictoires⁴¹.

Le débat autour de la crise du COVID-19 semble donc plutôt convergent à l'échelle de l'Union. Pour autant, des spécificités centre-européennes réelles ne doivent pas passer inaperçues.

Une réelle spécificité de l'Est : la relation traumatique à l'Ouest

délimitation beaucoup plus précise, dans le texte français, des champs où l'exécutif peut agir par décret. Et bien entendu, les deux éléments qui ont suscité le plus de polémiques : absence d'un terme automatique à la validité de la loi en Hongrie et les peines draconiennes pour de nouveaux délits d'« obstruction à la prévention épidémique ».

⁴⁰ Marakova Natálie: « [Czech Republic: Court Puts Government in its Place](#) », Fondation Friedrich Naumann, mai 2020

⁴¹ Chopin Thierry, Macek Lukáš : *Face à la crise politique de l'Union européenne : l'indispensable combat culturel sur les valeurs*, *Questions d'Europe*, n° 479, Fondation Robert Schuman, juillet 2018

Tout d'abord, les narratifs transeuropéens évoqués – les discours anti-européens ou pro-chinois – s'apparentent parfois, en Europe centrale et orientale, à un discours anti-occidental, autrement dit un discours qui, par définition, postule un clivage Est-Ouest. Si l'ensemble des États membres centre-européens de l'Union ont fait, dès 1990, le choix clair d'une appartenance à « l'Ouest », en attachant une priorité absolue à l'adhésion aux « structures occidentales » (Union européenne, OTAN), une partie minoritaire des sociétés concernées ne partageait pas ce choix.

Cette attitude « anti-occidentale » constitue l'une des ressources majeures de l'euroscpticisme centre-européen qui assimile l'Union européenne à un instrument de la mainmise de l'Europe occidentale (elle-même souvent assimilée au couple franco-allemand ou à la seule Allemagne, le sentiment antiallemand en étant un vecteur puissant notamment en Pologne et en République tchèque). Les inspirations idéologiques de cette attitude sont diverses : traditionnellement, il s'agit d'abord de la nostalgie des régimes d'avant 1989, typique de l'électorat de l'extrême gauche.

Mais il y a aussi la vision conservatrice, souvent à forte dimension religieuse, qui considère « l'Ouest » comme décadent,

42 À titre d'exemple, ces pays constituent – avec la Hongrie – le groupe des États membres de l'Union européenne n'ayant pas ratifié la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, compte tenu du poids politique des interprétations qui considèrent que ce texte « [soulève un doute au sujet de l'avenir de la civilisation européenne chrétienne](#) », pour citer le Saint-Synode de l'Église orthodoxe bulgare

43 Ainsi, un prêtre à Wrocław a pu assimiler l'épidémie à une punition divine pour les tentatives de légaliser les mariages homosexuels (cf. Klajn Maryla: [Politicizing the pandemic: Poland's response to COVID-19](#), mai 2020. Quant au lien avec l'immigration, ce thème a été exploité notamment par Viktor Orbán (cf. Bieber Florian :

ayant renoncé aux valeurs traditionnelles – un discours particulièrement présent en Pologne et en Hongrie, mais que l'on peut rencontrer dans les pays comme la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie ou la République tchèque⁴².

La crise du COVID-19 peut alors être tantôt associée à une sorte de châtime divin, tantôt à une supposée preuve supplémentaire des dangers de l'immigration⁴³. Toutefois, même si dans le cas centre-européen, ce discours joue sur le clivage Est-Ouest, il convient de rappeler qu'il ne constitue pas en soi une spécificité de cette région : des discours similaires apparaissent aussi en Europe occidentale ou aux États-Unis⁴⁴.

C'est un narratif proche, mais distinct qui constitue peut-être la plus forte spécificité centre-européenne : celui qui se fonde sur la fierté blessée et retrouvée, celui d'une revanche sur l'Europe occidentale. Il se nourrit du sentiment que les Occidentaux sont des donneurs de leçons qui manquent de considération et de compréhension à l'égard de l'Europe centrale⁴⁵, alors qu'ils perdent progressivement leur rôle de modèle incontestable et qu'ils auraient plutôt l'intérêt à s'inspirer de l'Europe centrale – un sentiment en forte progression depuis plusieurs années⁴⁶. La crise du COVID-19 contribue encore un peu plus à faire tomber l'Ouest de son piédestal et fournit de nouveaux arguments aux pays

« [Global Nationalism in Times of the COVID-19 Pandemic](#) », *Nationalities Papers*, 1-13, avril 2020

44 Cf. Schnapp Joël Élie : « [Covid-19 et la tentation eschatologique](#) », *Le Point* 201, mai 2020

45 Cf. Valasek Tomáš: « [Why Can't the EU's West and East Work as One?](#) », Carnegie Europe, novembre 2019

46 Ainsi, Viktor Orbán concluait son [discours à l'université d'été de Băile Tușnad](#) en Transylvanie, en juillet 2018 : « Il y a trente ans, nous croyions encore que l'Europe était notre avenir. Nous croyons aujourd'hui que c'est nous qui sommes l'avenir de l'Europe. ». Un autre exemple : pour sa présidence du groupe de Visegrad en 2019-20, la République tchèque a opté pour le slogan « Reasonable Europe ».

d'Europe centrale et orientale pour affirmer leur capacité de faire mieux que les Occidentaux⁴⁷. Et le sentiment de ne pas voir ce succès suffisamment reconnu et valorisé par les États membres de l'Union les plus anciens contribue à son tour à renforcer ce ressentiment : à titre d'exemple, citons le portail conservateur polonais Niezalezna.pl qui titrait sur « *le succès gênant de l'Europe centrale* » et dénonçait des « *commentateurs occidentaux qui ne peuvent pas digérer le fait que notre partie de l'Europe a réussi quelque chose mieux que le "centre de la civilisation"* ».

Ce narratif sur la « supposée » supériorité centre-européenne dans la gestion de la crise par rapport à l'Europe occidentale a donné lieu à un large éventail de spéculations sur ses raisons, certains se prêtant à des récupérations politiques variées, qu'il s'agisse de la nostalgie pour le régime communiste, de la critique du libéralisme politique et sociétal ou de l'éloge d'un savoir-être spécifiquement centre-européen : la rapidité de l'adoption des mesures restrictives et, en particulier, de l'obligation généralisée du port de masques ; la vaccination BCG obligatoire sous le régime communiste qui pourrait, selon certains scientifiques, renforcer l'immunité globale de la population ; des comportements sociaux qui intègrent spontanément une certaine dose de « distanciation sociale » ; ou encore une attitude globalement plus disciplinée à l'égard des consignes officielles – une

caractéristique saluée par certains, mais déplorée comme un héritage du communisme par d'autres.

Néanmoins, face à ces diverses variantes des discours plus ou moins anti-occidentaux, il ne faut pas ignorer la présence des « contre-narratifs » pro-occidentaux, portés par la partie de la société qui s'inscrit dans la continuité de l'élan libéral d'après 1989. Ainsi, le discours pro-européen trouve une nouvelle ressource autour du sentiment d'être « tous dans le même bateau » face à la crise et à ses conséquences⁴⁸. Des réactions vigoureuses à la propagande chinoise ou russe ont vu le jour. Et la société civile n'a pas manqué de se mobiliser face aux risques de dérives autoritaires⁴⁹.

Ainsi, comme à l'Ouest, la crise du COVID-19 a sans doute contribué à radicaliser les forces hostiles au projet européen, tout en confirmant les « pro-européens » dans leurs convictions. La polarisation des sociétés perceptible dans l'ensemble des démocraties européennes en sort renforcée, sans qu'elle s'organise autour des frontières nationales ou autour de l'ancien Rideau de fer. Néanmoins, le ressentiment à l'égard des Occidentaux considérés comme méprisants et donneurs de leçons résonne bien au-delà des segments eurosceptiques des sociétés centre-européens, contribuant à maintenir une tension Est-Ouest, délétère pour l'Union et affaiblissant de manière

⁴⁷ Sans surprise, la presse en Europe centrale et orientale répercutait fortement les articles élogieux parus dans la presse anglo-saxonne à ce sujet (« Poorer Nations in Europe's East Could Teach the West a Lesson on Coronavirus » dans *The Wall Street Journal* ou « How central and eastern Europe contained coronavirus » dans *Financial Times*).

⁴⁸ Parmi les 9 États membres visés par l'enquête précitée, deux représentaient l'Europe centrale et orientale : la Pologne et la Bulgarie. A la question « Comment le coronavirus a-t-il changé votre attitude à l'égard de l'Union ? » 68% de Polonais et 56% de Bulgares ont déclaré que la crise a démontré le besoin pour plus de coopération européenne

(contre 55% d'Allemands et 52% de Français). Face à la question « Qui a été le plus grand allié de votre pays dans la crise de coronavirus ? » la Pologne s'est aussi montré plus positive que d'autres pays : 17% pour l'Union contre 11% pour la Chine, alors qu'en Italie c'était 4% pour l'Union et 25% pour la Chine et en France 7% pour l'Union et 4% pour la Chine.

⁴⁹ Citons l'exemple des manifestations contre les projets de restreindre le droit à l'avortement en Pologne les ONG hongroises, mobilisées contre le renforcement du pouvoir du gouvernement Orbán ou la poursuite de la mobilisation du mouvement « Un million d'instants pour la démocratie » opposé au Premier ministre tchèque Andrej Babiš.

structurelle les forces politiques pro-européennes en Europe centrale et orientale.

Une opportunité à saisir

À moins que... cette crise puisse se révéler, au contraire, porteuse d'opportunités, de nature à refonder une confiance entre Européens, en insufflant une « *envie d'Union* » partagée, d'Ouest en Est ? Plusieurs facteurs pourraient favoriser ce scénario.

Tout d'abord, le thème « *tous dans le même bateau* » est nettement plus audible et compréhensible que lors des crises précédentes qui étaient de nature davantage asymétrique, nourrissant ainsi l'illusion de certains États de ne pas être concernés.

Aussi, les approches moralisatrices ou idéologiques qui exacerbent les tensions lors des crises précédentes (« fourmis contre les cigales », « multiculturalisme contre défense de l'identité européenne ») jouent-elles un rôle nettement plus faible face au COVID-19. Par conséquent, les clivages au sein de l'Union sont beaucoup moins nets et plutôt inédits : ce n'est pas aussi simple que l'Est contre l'Ouest (2015) ou le Nord contre le Sud (2010).

Par ailleurs, la perception de la menace est très homogène, aucun gouvernement européen n'ayant durablement opté pour sa contestation ou sa minimisation. Enfin, l'unité européenne peut bénéficier de l'affaiblissement relatif des centres alternatifs vers lesquels lorgnent ceux qui, en Europe centrale et orientale, rejettent le

projet européen : la Russie a d'abord semblé en mesure de renforcer son image à la faveur de cette crise, mais les développements les plus récents prouvent le contraire.

Quant à la Chine, si sa « diplomatie de masques » lui a permis d'arracher quelques gestes serviles à certains gouvernements, la tendance de fond partout en Europe va plutôt vers une prise de conscience des dangers de la dépendance à la Chine et de l'agressivité accrue de la diplomatie chinoise.

Dans ce contexte, si l'Union européenne arrive à s'auto-administrer son propre « plan Marshall » qui s'avère efficace et permet d'atténuer les effets de la crise, il y a un potentiel de prise de conscience de la force européenne et d'émergence d'une « *fierté européenne* », favorisant un sentiment d'appartenance commune et de l'intérêt partagé. Plus spécifiquement, la sortie de la crise sanitaire et le combat commun contre ses conséquences offrent une réelle opportunité de dépasser, enfin, la tension entre le complexe de supériorité du « grand frère » occidental et le complexe d'infériorité du « petit frère » oriental, cette tension qui a fait gaspiller à l'Europe une bonne partie de la dynamique post-1989 et post-2004.

Ceci passe notamment par la rencontre entre deux démarches à initier des deux côtés. D'une part, l'Ouest doit se montrer capable de prendre l'Est au sérieux et de le rassurer quant à la considération qu'il lui accorde. Il est à noter que des signaux encourageants sont apparus avant la crise du COVID-19⁵⁰.

⁵⁰ Citons deux exemples : dans l'interview pour le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 7 novembre 2019, le chancelier autrichien Sebastian Kurz a déclaré : « C'est l'arrogance occidentale, en partie existante, qui renforce dans une certaine mesure les ressentiments en Europe de l'Est et qui, malheureusement, aussi dans les populations d'Europe de l'Ouest conduit en partie à mépriser les Européens de l'Est. » Dans un état d'esprit similaire, Emmanuel Macron s'est adressé aux étudiants de

l'Université Jagellonne de Cracovie, le 4 février 2020, dans les termes suivants : « Oui, ce qui s'est passé le 1er mai 2004 (...). C'était une réunification de l'Europe après le mur qui était tombé. Et je crois pouvoir dire que les Européens de l'Ouest, peut-être plus les Français que d'autres d'ailleurs, ne l'ont pas suffisamment vu, dit, pensé, conceptualisé. Ce qui a pu d'ailleurs susciter de l'humiliation, du sentiment d'humiliation ou d'une incompréhension. »

D'autre part, l'Est serait bien inspiré de mettre un terme à ce qui pourrait être qualifié tantôt de « maladies infantiles » des démocraties post-communistes, tantôt de « crise d'adolescence » subséquente à une trop longue période du paternalisme occidental, inhérent [au processus de l'élargissement](#).

Lukáš Macek est
Directeur du campus européen – Europe
centrale et orientale de Sciences Po à
Dijon⁵¹

⁵¹ Texte publié le 7 juillet.

FONDATION ROBERT SCHUMAN

Créée en 1991, après la chute du mur de Berlin, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman œuvre en faveur de la construction européenne. Centre de recherche de référence, la Fondation développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par la qualité de ses recherches, de ses publications et de ses conférences.

203 bis Boulevard Saint-Germain, 75007, Paris

Tél : +33 (0) 1 53 63 83 00

info@robert-schuman.eu

11 rue d'Egmont B-1000 Bruxelles

Tél : +32 (0)2 502 47 13

bruxelles@robert-schuman.eu

