

UNION DE L'ÉNERGIE  
DÉCRYPTAGE  
AVRIL 2020

#COVID-19  
#SANTÉ  
#PACTEVERT  
#CHANGEMENT  
CLIMATIQUE  
#EUROPESOCIALE

# SURMONTER LES CRISES LIÉES AU COVID-19

## GRÂCE À UNE EUROPE DURABLE ET RÉSILIENTE



### ■ THOMAS PELLERIN-CARLIN

Directeur, Jacques Delors  
Energy Centre

### ■ ANDREAS EISL

Chercheur, Institut Jacques  
Delors

### ■ EMILIE MAGDALINSKI

Chercheuse, Jacques Delors  
Energy Centre

Les auteurs tiennent à remercier  
Jeff Benzak, Thierry Chopin, Marie  
Delair, Elvire Fabry, Sofia Fernandes,  
Sébastien Maillard, Léa Pilsner,  
Nils Redeker, Peter Sweatman et  
Jean-Arnold Vinois pour les idées et  
les commentaires précieux qu'ils ont  
apportés.

## Introduction ■

Le Covid-19 a déjà fait des dizaines de milliers de morts et placé des pays entiers en confinement. Il a déclenché la crise économique la plus désastreuse depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans ce contexte sans précédent, ce décryptage entend mettre en lumière les enjeux politiques, économiques et énergétiques de cette crise, tout en restant humble face aux incertitudes quant à la durée et l'ampleur des crises sanitaire et économique liées au Covid-19.

Une chose est sûre. **Les sociétés européennes ont le choix** : décider d'avoir comme seul objectif un « retour à la normale »<sup>1</sup>, ou faire face aux crises sanitaire et économique en adoptant une approche qui place la résilience de la population et de la société au cœur de la réponse européenne au Covid-19. Celle-ci aura des impacts conséquents sur nos systèmes d'énergie et de mobilité pendant et après les crises.

**Revenir à la situation de 2019 constituerait un échec.** Dans le contexte actuel, revenir à la « normale » reviendrait en réalité à faire un pas en arrière. Cela voudrait dire retrouver une société ni résiliente face aux pandémies ni en mesure de préserver les conditions environnementales indispensables à notre santé et notre sécurité<sup>2</sup>.

**Ce décryptage présente les actions que l'Union européenne peut mener au fil des trois étapes principales qui composent la réponse à une crise comme celle du Covid-19 : gestion de crise, reprise économique et assainissement budgétaire. Il s'intéresse en particulier aux mesures en matière d'énergie et de mobilité qui peuvent être mises en place pour résoudre les crises sanitaire et économique liées au Covid-19 et qui sont essentiels au développement rapide d'une Europe durable et résiliente.**

## Étape 01 ■ Endiguer les crises sanitaire et économique liées au Covid-19

Nous faisons aujourd'hui face à une situation de crise d'une durée indéterminée. L'incertitude est grande car la capacité de l'Europe à enrayer le Covid-19 dépend de l'efficacité des réponses politiques et sociétales, des mutations virales, de nos systèmes immunitaires et de l'aptitude du secteur de la santé à trouver et lancer un vaccin. L'Organisation mondiale de la santé a estimé que la mise au point d'un vaccin pourrait prendre environ 18 mois ; il faut alors s'attendre à ce que cette crise s'étende sur plusieurs trimestres<sup>3</sup>.

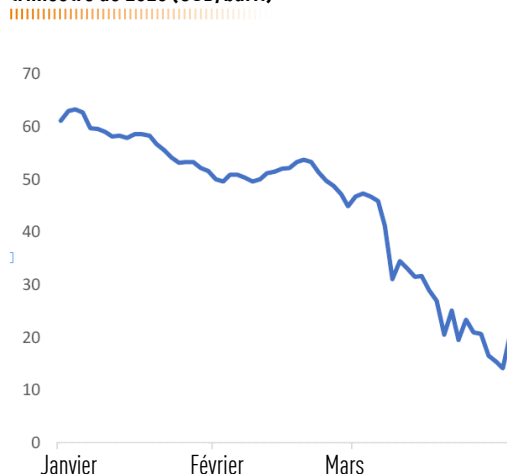
À l'heure actuelle, que peuvent faire les responsables politiques pour soutenir la population et redynamiser l'économie ?

**Avant tout : sauver des vies.** Cela repose d'abord sur des mesures de santé publique qui dépassent le cadre de ce décryptage. Cependant, nous pouvons contribuer à sauver des vies en luttant contre certaines causes de maladies respiratoires. Par exemple, la pollution de l'air est responsable de 400 000 décès prématurés chaque année en Europe<sup>4</sup>, et cette pollution chronique aggrave la crise du Covid-19. En effet, les Européens continuent de souffrir de maladies dues à la pollution de l'air, ce qui vient s'ajouter à la charge qui pèse actuellement sur les hôpitaux. De plus, de nombreuses études épidémiologiques soulignent que la pollution de l'air peut accroître le risque de contracter une maladie respiratoire<sup>5</sup>. Les recherches en cours révèlent en outre un taux de mortalité liée au Covid-19 potentiellement supérieur chez les populations davantage exposées aux particules fines<sup>6</sup>. Si les émissions de certaines sources de pollution de l'air sont en baisse grâce au confinement, notamment en raison de la baisse de l'usage de véhicules personnels, d'autres n'ont guère évoluées (pulvérisation agricole, production d'électricité au charbon, etc.). Lorsque les mesures de confinement seront progressivement levées, les responsables politiques nationaux et locaux devraient plus que jamais mettre en œuvre des initiatives visant à limiter la pollution, notamment les pollutions liées aux secteurs de l'énergie et de la mobilité.

**Ensuite : sauver l'économie et protéger les travailleurs.** Les gouvernements apportent leur soutien à des millions de travailleurs et d'entreprises de toute taille (y compris les PME) touchés par la crise économique liée au Covid-19 grâce à des mesures comme le chômage partiel. Les autorités publiques devraient également mettre en place des initiatives spécifiques, dédiées aux start-ups et aux grandes entreprises.

- **Les start-ups et les jeunes entreprises sont indispensables au développement de notre résilience** car elles participent à la modernisation de nos sociétés en apportant des solutions innovantes aux défis d'aujourd'hui et de demain. D'autant plus qu'elles sont particulièrement vulnérables à la crise actuelle car elles ne possèdent pas les réserves de liquidités, les relations bancaires et les liens politiques dont bénéficient de nombreuses entreprises plus grandes et plus établies. C'est notamment le cas des start-ups actives dans les domaines de l'énergie propre et de la mobilité propre qui ont déjà été confrontées à des défis spécifiques avant le Covid-19<sup>7</sup>. L'UE et ses États membres devraient s'assurer que ces nouvelles entreprises de l'économie propre aient accès au capital patient dont elles ont besoin pour continuer à développer les solutions de demain. Le Fonds européen d'investissement, le Conseil européen de l'innovation, l'Institut européen d'innovation et de technologie, ainsi que d'autres organisations nationales similaires, peuvent y contribuer.
- Les grandes entreprises établies ont eu le temps d'utiliser leurs bénéfices pour améliorer leur flexibilité opérationnelle et renforcer leur bilan. C'est notamment **le cas des entreprises de pétrole et de gaz** qui subissent actuellement une baisse du cours du pétrole (voir figure 1)<sup>8</sup>. Si ces dernières font la demande de sauvetage, car le rachat d'actions et les précédents versements de dividendes en espèces les ont laissées financièrement vulnérables, **les autorités publiques devraient imposer des conditions sociales et environnementales strictes**, comme l'interdiction de licencier du personnel ou l'adoption de mesures concrètes en faveur de la neutralité climatique<sup>9</sup>.

Figure 1 ■ Évolution du prix du pétrole au cours du premier trimestre de 2020 (USD/baril)



## Étape 02 ■ Garantir une reprise économique qui permette de transformer l'UE et serve de tremplin vers un avenir résilient

Pour surmonter la crise économique engendrée par le Covid-19, l'Union européenne et ses États membres doivent **planifier une relance budgétaire coordonnée, fondée sur des investissements publics utiles à la société** dans le cadre de la « *Roadmap for Recovery* » entamé par l'Eurogroupe.<sup>10</sup> Cette relance devra se poursuivre quelques années afin d'éviter de reproduire les erreurs de 2010 en réduisant subitement les dépenses publiques.<sup>11</sup> Cette décision avait eu pour conséquence d'étouffer la reprise économique au sortir de la crise financière, de réduire l'investissement public et de freiner l'innovation dans le domaine des énergies propres.<sup>12</sup>

Mais quel type de relance budgétaire faut-il donc mettre en place ? Cette question soulève trois interrogations principales.

**À quelle hauteur les autorités publiques devraient-elles investir ?** Il est pour le moment impossible de prévoir quand le Covid-19 sera enrayé et quel sera alors l'état de l'économie européenne. Comme l'a récemment souligné Olivier Blanchard, ancien économiste en chef du FMI, nous « ne savons vraiment pas dans quel sens penchera la balance ». <sup>13</sup> Compte tenu de toutes ces incertitudes, les autorités publiques devraient se préparer à agir et à ajuster l'ampleur de la relance en fonction de la gravité de la crise économique. Des mesures décisives de gestion de crise et de reprise requerront une augmentation significative de l'endettement public. Pour s'assurer que l'ensemble des États membres puissent lutter contre les crises liées au Covid-19, l'UE a temporairement suspendu les règles budgétaires européennes <sup>14</sup>, tandis que la BCE a réduit les risques de marché grâce à son programme d'achats d'urgence face à la pandémie (*Pandemic Emergency Purchase Programme*). Pour supporter les coûts budgétaires de la crise, il est néanmoins nécessaire de se doter d'instruments de politique budgétaire innovants qui permettront à tous les États membres d'amortir les retombées économiques et de

créer les conditions pour une nouvelle forme de développement économique plus durable <sup>15</sup>.

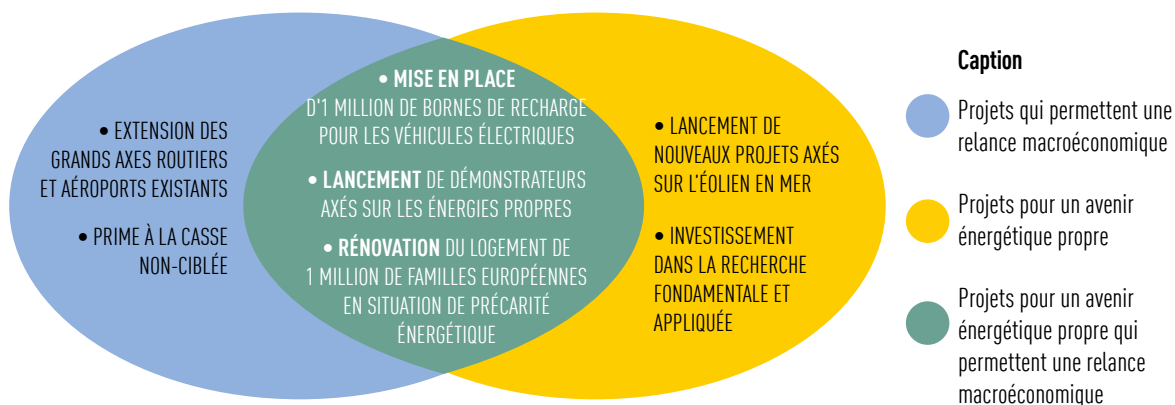
### Où l'argent public devrait-il être investi ?

La réponse est simple : l'UE et ses États membres devraient augmenter considérablement les investissements publics qui (1) permettent une relance macro-économique dans les années à venir et (2) mettent l'accent sur les projets contribuant à notre avenir (dans les domaines de la santé publique, de la résilience au changement climatique, de l'énergie propre, etc.). À cet égard, les investissements dans le domaine de l'énergie propre sont cruciaux, puisqu'ils peuvent permettre de relancer l'économie, de lutter contre le changement climatique et d'accroître la résilience de l'UE face aux futures envolées des prix du pétrole qui mettront à mal l'économie et provoqueront de l'inflation. Le diagramme de Venn ci-dessous contient des exemples concrets de projets dans les secteurs de l'énergie et de la mobilité (cf. figure 2). <sup>16</sup>

### Comment faire pour que personne ne soit laissé pour compte ?

Les programmes de reprise devraient soutenir l'ensemble des travailleurs. Mais certains modèles d'entreprise ne devraient pas faire l'objet du même soutien de la part de l'État, en particulier ceux exerçant dans des domaines qui nuisent à notre avenir (extraction de charbon, production de véhicules très polluants – SUV et les services d'aviation de masse –, etc.). L'investissement public devrait servir à la transformation progressive des entreprises et à l'évolution de carrière des travailleurs. La sécurité de revenu et les programmes de formation peuvent aider les travailleurs à saisir de nouvelles opportunités dans des secteurs en pleine mutation (entreprises d'électricité, par exemple) et quitter les secteurs voués à disparaître (comme l'extraction de charbon). Dans les régions les plus touchées, telles que les régions charbonnières <sup>17</sup>, le prochain Mécanisme pour une transition juste de l'UE peut apporter un soutien financier conséquent pour le développement de nouvelles activités créatrice d'emploi. En plus de l'emploi, la relance budgétaire devrait également aider les familles européennes en situation de pauvreté grâce, par exemple, aux investissements dans l'énergie propre, dont elles pourraient devenir les premières bénéficiaires <sup>18</sup> (voir figure 2).

Figure 2 ■ Diagramme de Venn des projets permettant une relance fiscale et/ou la construction d'un futur fondé sur les énergies propres



## Étape 03 ■ Gérer la dette publique grâce à un assainissement budgétaire durable et en temps voulu

En supposant que le Covid-19 soit endigué d'ici quelques trimestres, et que quelques années d'investissement public intelligent conduisent à une reprise de l'économie européenne, il sera alors temps de se pencher sur les répercussions budgétaires de la crise.

**Pour l'heure, la priorité ne devrait pas être à la réduction de la dette publique.** Pour les économies européennes, l'accumulation de dettes supplémentaires au début des années 2020 restera viable, à moins que nous ne parvenions pas à enrayer le Covid-19<sup>19</sup> ou que nous soyons confrontés à un changement climatique catastrophique et insurmontable. Sur ce point, les politiques accommodantes de la Banque centrale européenne sont et seront d'une aide considérable.

Il sera plus facile d'alléger la dette des années 2020 que celle des années 2010, car les États membres empruntent actuellement à des taux d'intérêt très bas, voire négatifs. En outre, si les autorités publiques décident de soutenir les entreprises par l'achat de capitaux propres, elles pourront éponger la dette en vendant des actions lorsque les prix du marché seront rétablis, comme l'ont fait les États-Unis à l'issue de la dernière crise financière.<sup>20</sup>

Toutefois, les pays de l'UE devront adopter certaines politiques budgétaires afin de stabiliser et d'abaisser le niveau de la dette publique à moyen terme. Dans le cadre de la transition vers une économie propre, cela présente à la fois des risques et des opportunités. Par exemple, les États risquent d'initier l'assainissement budgétaire trop tôt, c'est-à-dire de réduire le soutien public alors que l'économie est toujours en phase de reprise, ou de réduire les dépenses publiques stratégiques nécessaires au développement de la résilience, notamment dans les domaines de la recherche et de l'innovation. C'est ce qu'ont cherché à faire les gouvernements nationaux il y a deux mois en réduisant le budget d'Horizon Europe, le programme de recherche et d'innovation de l'UE<sup>21</sup>. Dans le cadre de la doctrine de l'UE sur l'assainissement budgétaire et du Semestre européen, les États membres devraient dédier au moins 3 % de leur PIB au financement de la recherche et de l'innovation et s'assurer que les investissements verts ne sont pas réduits au point d'empêcher l'un des États membres d'atteindre ses objectifs

climatiques ou d'améliorer sa résilience face au climat.

L'assainissement budgétaire devrait d'abord concerner les secteurs qui ne paient pas leur juste part d'impôts à l'heure actuelle, notamment ceux du numérique<sup>22</sup> et de nombreux secteurs polluants. Par exemple, le secteur de l'aviation ne paie pas d'impôts sur le carburant qu'il consomme et la plupart des billets d'avions sont exemptés de TVA<sup>23</sup>. La Commission européenne devrait mettre en place une législation qui garantisse l'égalité de traitement entre l'aviation et les autres moyens de transport, comme un régime de TVA sur tous les billets d'avions et des taxes sur le kérosène à hauteur de celles appliquées au diesel ou à l'électricité. Pour garantir une transition juste, ces mesures devraient être adoptées progressivement dans les années à venir. Le marché européen du carbone devrait également être repensé avec l'instauration d'un prix plancher qui protège les entreprises face à la volatilité des prix, comme a réussi à le faire le Royaume-Uni.<sup>24</sup> Enfin, la faiblesse historique des prix du pétrole justifie d'autant plus le besoin de réviser la directive européenne sur la taxation de l'énergie afin de garantir que la taxation des combustibles fossiles permette de rendre l'Europe propre et résiliente.

## Conclusion ■

Au cours du siècle dernier, nous, Européens, avons dû surmonter des épreuves bien plus difficiles que la crise actuelle du Covid-19. Nous avons alors élaboré de nouveaux outils qui nous ont permis de construire un avenir meilleur, comme la création des États-providence, de la sécurité sociale et de l'Union européenne. Aujourd'hui, la crise nous appelle à transformer une fois de plus le mode de vie européen. Nous pouvons commencer par gérer la crise avec un regard tourné vers l'avenir, mettre en œuvre un programme de relance économique porteur de changements et s'assurer que l'assainissement budgétaire permette de dessiner un avenir meilleur, juste et plus propre. Si nous y parvenons, les sociétés européennes seront mieux préparées et plus résilientes face aux crises sanitaires et climatiques du XXI<sup>e</sup> siècle.

## Notes de fin ■

1. Jeudi 26 mars 2020, les dirigeants des gouvernements nationaux se sont réunis virtuellement au Conseil européen et ont déclaré vouloir « revenir à un fonctionnement normal de nos sociétés et de nos économies ». *Déclaration commune des membres du Conseil européen*, 26 mars 2020, p.6.
2. Dans ce brief, nous prenons appui sur le concept de « résilience adaptative » (adaptive resilience), qui décrit la capacité d'un système à se réajuster au niveau de sa structure et/ou de sa fonction de façon anticipée ou en réaction à un choc perturbateur afin d'en minimiser l'impact. Ainsi, un système qui revient à l'état où il était avant la crise n'est pas forcément perçu comme étant résilient. Ron Martin, "Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks". *Journal of Economic Geography* 12(1) 1-32, 2012.
3. Rob Grenfell, Trevor Drew, 'Here is why the WHO says a coronavirus vaccine is 18 months away', *The Conversation*, 14 février 2020.
4. Agence européenne pour l'environnement, *Air quality in Europe – 2019 Report. Rapport de l'AEE, No 10/2019*
5. Ciencewicki J et al. Air Pollution and Respiratory Viral Infection, *Inhalation Toxicology*, 19: 1135-1146, 2007
6. Xiao Wu, Rachel C. Nethery, Benjamin M. Sabath, Danielle Braun, Francesca Dominici. Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States. medRxiv 2020.04.05.20054502; 2020
- Conticini, E., Frediani, B., & Caro, D.. Can atmospheric pollution be considered a co-factor in extremely high level of SARS-CoV-2 lethality in Northern Italy?. *Environmental Pollution*, 114465. 2020
7. Thomas Pellerin-Carlin, 'Invest in the clean energy future we want: ten recommendations to accelerate clean energy innovation', Institut Jacques Delors, janvier 2019.
8. Bassam Fattouh, Andreas Economou, 'Oil Supply Shock in the time of the Coronavirus', Oxford Institute for Energy Studies, 30 mars 2020.
9. Thomas Pellerin-Carlin, Peter Sweatman, 'What businesses can do for the European Green Deal – nine climate, innovation and social actions for CEOs in a climate emergency', Institut Jacques Delors, janvier 2020.
10. Eurogroupe, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, Bruxelles, 9 avril 2020.
11. Paul Krugman, "The austerity delusion", *The Guardian*, avril 2015.
12. Frank Geels, "The impact of the financial-economic crisis on sustainability transitions: Financial investment, governance and public discourse", *Environmental Innovation and Societal Transitions*, mars 2013
13. Olivier Blanchard, "Quoi qu'il en coûte. Gros plan sur les détails de la politique budgétaire pour lutter contre le Covid-19", *Peterson Institute for International Economics*, 30 mars 2020.
14. Andreas Eisl, "Politique budgétaire à l'heure du coronavirus", Institut Jacques Delors, mars 2020.
15. Voir par exemple : Sebastian Grund, Lucas Guttenberg, Christian Odendahl, "Sharing the fiscal burden of the crisis: a Pandemic Solidarity Instrument for the EU", avril 2020.
16. L'Institut Jacques Delors abordera ce sujet plus en détail dans une prochaine publication conjointe de Pascal Lamy, Geneviève Pons, Lucas Guttenberg et d'autres contributeurs.
17. Thomas Pellerin-Carlin, Monika Oczkowska, "Une transition énergétique juste : l'épreuve de la réalité dans les régions charbonnières européennes", Institut Jacques Delors, Institut Jacques Delors, mai 2019
18. Thomas Pellerin-Carlin et Jean-Arnold Vinois, "Faire du pacte vert un succès européen – coalition, narratif et projets phares", Institut Jacques Delors, février 2020.
19. Olivier Blanchard, "Quoi qu'il en coûte. Gros plan sur les détails de la politique budgétaire pour lutter contre le Covid-19", *Peterson Institute for International Economics*, 30 mars 2020.
20. Voir par exemple le cas du sauvetage d'AIG par le gouvernement fédéral américain. *US Treasury Department, Citizens' Report for the fiscal year 2013*, 2013, p.vi.
21. Science Business, "Michel budget plan tries to limit Horizon Europe cuts to €3B", 17 février 2020
22. Pola Schneemelcher, "Digital Tax – where do we stand?", Jacques Delors Centre, Policy Brief, mai 2019.
23. Commission européenne, "Taxes in the field of aviation and their impact". Étude réalisée par CE Delft pour DG MOVE, 2019.
24. Charlotte Roig-Ramos, "Booming prices on the European Emission Trading System – from market oversupply to carbon bubble?", IFRI, octobre 2018.