



## FLASH INFO : L'UNION EUROPÉENNE FACE AU COVID-19

Note d'information n° 5

(10 avril 2020)

La réponse de l'Union européenne à l'épidémie se structure progressivement. Ses actions en appui des États membres dans le domaine sanitaire, qui ne relève pas d'abord de la compétence européenne, continuent de s'étoffer de jour en jour. La Commission européenne met en outre l'accent sur la nécessaire coordination des actions conduites au niveau national et s'efforce de la promouvoir.

L'Union européenne est par ailleurs entrée cette semaine dans une deuxième phase de gestion des conséquences socio-économiques de la crise sanitaire. Après des semaines d'atermoiements mettant en évidence une fracture entre les pays du Nord et ceux du Sud, les 27 ministres des finances, réunis en format Eurogroupe élargi les 7, 8 et 9 avril, ont finalement adopté hier soir un ensemble de mesures budgétaires et financières pour compléter l'arsenal déjà en place. Ce compromis, qui ne prévoit pas de mutualisation de la dette et qui n'est pas dépourvu d'ambiguïtés, règle le plus urgent.

Enfin, la Commission suit avec une particulière attention le respect des libertés et des droits fondamentaux, la plupart des États membres ayant adopté des mesures d'urgence, et se penche sur les modalités de suivi numérique de l'épidémie, qui soulève des enjeux en la matière.

### 1. LA COORDINATION DES RÉPONSES IMMÉDIATES À L'ÉPIDÉMIE

Son rôle en matière de santé étant limité par les traités à la coordination des efforts des États membres, la Commission européenne s'est concentrée sur deux objectifs particulièrement essentiels : faciliter la coopération entre les États membres, notamment pour la prise en charge des malades, et éviter la pénurie de médicaments. Elle a en outre pris quelques mesures douanières temporaires ciblées.

Enfin, elle a prorogé l'interdiction temporaire de circulation et s'efforce d'encadrer la levée des mesures de confinement.

#### *Simplification de la coopération transfrontière pour la prise en charge de patients atteints de COVID-19*

La Commission a publié le 3 avril une communication précisant les modalités de coopération transfrontière pour la prise en charge des patients. Elle y préconise un assouplissement des

mesures prévues par la directive 2011/24/UE relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers en raison des circonstances épidémiques. La directive prévoit en effet qu'une autorisation doit être préalablement délivrée par le pays de départ pour garantir la prise en charge des soins dans le pays où ceux-ci sont effectués mais la Commission recommande une approche pragmatique qui permette de tenir compte de l'urgence à soigner les patients atteints de COVID-19.

Elle préconise en outre un assouplissement des mesures administratives pour faciliter la mobilité des professionnels de santé au sein de l'Union européenne, la directive 2005/36/CE prévoyant la reconnaissance mutuelle des qualifications pour les médecins et infirmiers.

Plusieurs États membres ont accueilli dans leurs hôpitaux des patients venus des régions voisines : patients italiens en Allemagne, en Autriche et au Luxembourg, 85 patients français en Allemagne et 11 au Luxembourg.

L'Italie a par ailleurs reçu des équipements de protection individuelle offerts par la Chine à l'Union européenne. L'Espagne, très touchée par le Covid-19, devrait également bénéficier rapidement d'une aide : la Commission est en contact avec les autorités espagnoles pour que des équipements de protection individuels donnés par Taïwan lui soient bientôt livrés.

Plusieurs États membres ont livré des masques et des respirateurs dans un cadre bilatéral. La France a ainsi fait don à l'Italie d'un million de masques et de 20 000 combinaisons de protection, et l'Allemagne a livré 300 respirateurs à l'Italie

La Commission a recensé l'ensemble des actions de solidarité mises en œuvre entre les États membres en matière sanitaire et publié un tableau récapitulatif<sup>1</sup>.

### *Optimisation de l'offre et de la disponibilité des médicaments essentiels durant la pandémie*

La Commission a publié le 8 avril de **nouvelles lignes directrices** pour optimiser l'offre et la disponibilité des médicaments essentiels durant la pandémie afin d'éviter toute pénurie. Elle a lancé un appel à la solidarité entre États membres et à l'encadrement des ventes en pharmacie pour prévenir la constitution de stocks et permettre une utilisation optimale au sein des hôpitaux.

Plus particulièrement, elle **appelle de nouveau à la levée des restrictions à l'exportation**, toujours en vigueur dans certains États membres (comme la République tchèque ou la Roumanie). Elle recommande aux États membres de s'assurer que les entreprises présentes sur leur territoire augmentent leur production de médicaments. Enfin, elle suggère de permettre la prolongation des dates de péremption ou d'envisager de limiter temporairement les ventes en ligne de médicaments essentiels.

Afin de garantir l'approvisionnement en médicaments, la Commission a par ailleurs assoupli les règles de concurrence pour permettre des coopérations entre les producteurs pharmaceutiques durant la pandémie sans que celles-ci soient qualifiées d'ententes.

C'est également pour faciliter la disponibilité des médicaments que l'Agence européenne du médicament a demandé, le 6 avril, aux entreprises pharmaceutiques de désigner un point de

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_fr](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_fr)

contact chargé de signaler les risques de pénurie de médicaments en amont, par le biais d'un système dénommé I-SPOC.

***Lancement de nouveaux marchés publics communs sur les masques et les molécules de traitement***

Trois procédures communes d'appel d'offres, concernant respectivement les équipements de protection, les respirateurs et les équipements de laboratoire avaient été lancées. Pour celle concernant les équipements de protection, la première à avoir été lancée, les offres sélectionnées sont en cours de signature.

La Commission sonde actuellement les États membres sur l'opportunité de lancer de nouveaux marchés publics communs qui pourraient concerner les médicaments de traitement, comme la chloroquine, ou de nouveaux équipements de protection, comme des masques .

***Activation du mécanisme de protection civile et déploiement du corps médical européen***

Le 6 avril, le mécanisme de protection civile de l'Union européenne, activé par l'Estonie, a cofinancé, à hauteur de 75 %, un vol letton pour livrer des équipements chinois de protection individuelle aux trois pays baltes, confrontés à une pénurie d'équipements comme les masques.

Par ailleurs, le lendemain, le corps médical européen a été déployé dans le nord de l'Italie. Deux équipes européennes, roumaine et norvégienne, de médecins et d'infirmières se sont en effet rendus à Bergame et à Milan, deux villes fortement touchées par l'épidémie.

Enfin, on rappellera que, quand elle sera opérationnelle, **la réserve RescEU** d'équipements médicaux, créée le 17 mars, permettra d'aider les pays dont les capacités de réponse nationales sont dépassées. La Roumanie en sera le premier pays bénéficiaire. Le contrat a été signé, le premier lot d'équipements (des respirateurs) a été commandé et la livraison est attendue.

***Proposition de mobilisation de 3 milliards d'euros provenant du budget 2020 de l'UE pour financer l'aide d'urgence***

La Commission propose de modifier le règlement sur le CFP 2014-2020 pour dégager :

- 2,7 milliards d'euros, qui seront distribués par l'intermédiaire de l'instrument d'aide d'urgence, qui sera réactivé ;
- 300 millions d'euros au profit de la réserve d'équipements médicaux RescEU.

Des contributions supplémentaires pourront être apportées par les États membres et par des personnes, des fondations, voire des financements participatifs.

La Commission pourra ainsi :

- acheter ou obtenir directement une aide d'urgence au nom des États membres et distribuer des équipements médicaux tels que masques et respirateurs ;
- assurer un soutien financier et une coordination pour des besoins urgents tels que le transport de matériel médical et de patients dans les régions transfrontalières ;

- soutenir la construction d'hôpitaux mobiles de campagne.

Pour générer des économies d'échelle, dans la mesure du possible, la Commission s'approvisionnera directement au nom des États membres et concentrera l'aide là où se situent les besoins. À moyen et à long termes, l'UE pourra soutenir les capacités de dépistage de ses États membres ainsi que la recherche médicale.

Pour mettre en œuvre cette initiative, la Commission travaillera avec les autorités sanitaires nationales des États membres, les organisations internationales et le secteur non gouvernemental.

L'initiative s'appuie uniquement sur le budget de l'UE pour la période 2014-2020 et mobilise toutes les ressources disponibles dans les limites des dépenses pour 2020, ce qui nécessite la mobilisation d'instruments spéciaux, car il n'y a pas de marges disponibles ni de possibilités de redéploiement dans la rubrique 3 du CFP 2014-2020.

L'**instrument de flexibilité** sera mobilisé à hauteur de 243 millions d'euros, la marge globale pour des engagements à hauteur de 2,04 milliards d'euros et la marge pour imprévus (*contingency margin*) à concurrence de 716,6 millions d'euros. Ces sommes pourraient être débloquées dans les quinze jours de l'adoption du règlement.

#### *Des mesures douanières temporaires circonscrites*

Comme il s'y était engagé lors de la réunion du G20, le 30 mars, pour assurer la plus grande transparence sur toutes les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le virus, Phil Hogan, commissaire européen au Commerce, a notifié le 7 avril à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) huit mesures européennes en lien avec la lutte contre la pandémie et affectant, de près ou de loin, les échanges commerciaux internationaux :

- des exigences d'autorisation d'exportation d'équipements de protection individuelle depuis l'UE ;
- la suspension temporaire des droits de douane et de la TVA sur les importations de biens pour lutter contre le virus ;
- la gestion des frontières, y compris les voies vertes pour garantir la disponibilité des biens et services essentiels ;
- la facilitation des opérations de fret aérien ;
- des mesures de protection de la santé humaine, animale et végétale et du bien-être animal pour limiter les risques liés aux perturbations du système de contrôle dues au coronavirus ;
- des orientations sur les marchés publics pour permettre l'achat plus rapide des biens nécessaires.

#### *Prorogation de la restriction temporaire des déplacements non essentiels*

Le 8 avril, la Commission a demandé aux 30 États membres (y compris la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie) ou associés à l'espace Schengen (l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) de **prolonger jusqu'au 15 mai** la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE mise en place pour 30 jours à partir du 17 mars.

Elle estime en revanche que toute prolongation supplémentaire de la restriction des déplacements au-delà du 15 mai devrait faire l'objet d'une nouvelle évaluation, sur la base de l'évolution de la situation épidémiologique.

### *Interrogations sur la levée des mesures de confinement*

Plusieurs États membres, dont l'Autriche, le Danemark et la République tchèque, ont établi en début de semaine un calendrier de levée progressive des mesures de confinement sur leur territoire, ce qui a poussé la Commission à annoncer en début de semaine la publication imminente d'orientations européennes afin d'assurer des mesures coordonnées, cohérentes et globales.

Cette annonce a suscité des réactions de la part de certains États membres comme la France, l'Italie et l'Espagne, qui souhaitent être davantage impliqués dans le processus, même s'il ne s'agit que d'une recommandation. Ils craignent en effet que ces orientations donnent un signal contreproductif alors que l'OMS appelle à ne pas baisser la garde et qu'en France, par exemple, les premières données montrent un taux d'immunité de la population au coronavirus plus faible que prévu, autour de 10 à 15%, selon le président du conseil scientifique, le professeur Jean-François Delfraissy.

En conséquence, la Commission a préféré reporter son initiative. Lors de leur réunion du 30 mars, les épidémiologistes et immunologues du comité scientifique consultatif avaient évoqué parmi les critères à prendre en compte la capacité des services de soins intensifs, l'immunité acquise, le niveau de circulation du virus ainsi qu'un déclin stable du nombre de nouveaux cas et de cas en soins intensifs.

### *Hackaton pour accélérer le développement des vaccins et traitements contre le Covid-19*

Déplorant l'absence de coordination dans le domaine de la lutte contre le coronavirus et l'incapacité de l'Union européenne à financer la recherche d'urgence sur ce sujet et constatant que les propositions faites dans le cadre du Conseil européen de la recherche (CER) puis à la demande de la présidente de la Commission n'avaient pas trouvé d'écho à ce jour, le président du CER, Mauro Ferrari, nommé le 1er janvier 2020, a démissionné le 8 avril.

Les initiatives restent pour l'heure essentiellement nationales, même si la Commission a lancé un *hackathon* pour stimuler le développement de solutions innovantes face à l'épidémie de Covid-19, qui complètera les initiatives similaires déjà lancées dans différents États membres, à la suite de l'Estonie. Le hackathon #EUvsVirus se tiendra du 24 au 26 avril et comprendra une vingtaine de challenges calibrés pour que les solutions puissent être rapidement développées puis déployées sur l'ensemble du continent (production rapide d'équipements, augmentation des capacités de production, etc.).

### *Mobilisation de 15,6 milliards d'euros d'aide pour les pays tiers*

Le 7 avril, soit la veille de la réunion ministérielle des ministres européens du développement dédiée au soutien de l'UE à la lutte mondiale contre le Covid-19, en particulier aux pays vulnérables, la présidente de la Commission a annoncé la mobilisation d'une **aide européenne de 15,6 milliards d'euros pour soutenir les pays tiers partenaires de l'UE** dans leur lutte contre le coronavirus dans le cadre de la réponse mondiale à la pandémie. Ces fonds pourront être complétés par des contributions des États membres de l'UE.

Sur cette enveloppe globale qui provient du budget européen ou d'autres fonds, comme le Fonds européen de développement (FED), - il ne s'agit pas de nouveaux crédits -, **une partie**

**conséquence devrait être réservée à l'Afrique.** Il semble en effet probable que les capacités du continent africain ne lui permettront pas de faire front seul au développement prochain de l'épidémie sur son territoire. 6 000 cas ont été recensés à ce jour mais l'épidémie pourrait rapidement y gagner du terrain et avoir un effet retour sur une Europe qui serait à peine sortie du confinement.

Au-delà, il convient d'être particulièrement attentif aux risques attachés aux mesures d'urgence imposant un confinement peu compatible avec les pratiques habituelles de la société africaine et portant en conséquence atteinte aux libertés individuelles dans des États dont la pratique démocratique est fragile. La crise sanitaire pourrait également conduire à repenser pour l'avenir les relations de l'Union européenne avec l'Afrique, dans la logique de la stratégie esquissée en mars dernier par la Commission européenne, notamment pour établir un lien entre la lutte contre le changement climatique et l'aide au développement, la politique commerciale ou les investissements.

## ***2. UNE RÉPONSE FINANCIÈRE DIFFICILE À ORGANISER***

---

La crise économique consécutive aux mesures de lutte contre l'épidémie pourrait être la plus grave depuis 1929. La réponse de l'Union européenne aux conséquences économiques et sociales de la crise fait pourtant l'objet de discussions difficiles entre les États membres. Au-delà de la mobilisation de fonds existants, la question de la mutualisation du financement du soutien susceptible d'être apporté à l'économie européenne est en effet particulièrement sensible.

### ***Nouvel assouplissement de la politique monétaire***

Depuis le début de la crise, la BCE a mis en place un ensemble de mesures (prêts aux banques à un taux d'intérêt négatif, assouplissement des garanties à l'attention des petites entreprises et des travailleurs indépendants ...). Dans une tribune publiée dans *Le Monde* le 8 avril, la présidente de la Banque centrale européenne, Christine Lagarde, plaide pour « un total alignement des politiques budgétaire et monétaire (...) pour protéger notre capacité productive et l'emploi ».

Un nouvel assouplissement de la politique monétaire a été adopté le 7 avril. L'objectif est d'anticiper une probable vague de dégradation des notes des titres actuellement acceptés en collatéral. Ces titres sont apportés par les établissements financiers de la zone euro en garantie du refinancement par la BCE. Le périmètre des titres éligibles au collatéral et, partant, la capacité de la BCE à contribuer au refinancement du système bancaire dépend ainsi fortement des agences de notation externes.

La BCE a annoncé :

- des **dérogations sur la qualité des titres éligibles** qui comprennent désormais les obligations souveraines grecques et les créances des banques correspondant aux prêts accordés aux PME,
- une **réduction de 20% à 40% (selon le type de collatéral) de la décote appliquée aux titres admis en collatéral.**

Cette annonce, qui devrait permettre de dégager environ 50 milliards d'euros de financement supplémentaire, a aussi valeur d'avertissement à destination des agences de notation afin

qu'elles ne viennent pas trop aggraver la situation économique, comme cela avait été le cas lors de la dernière crise financière.

***Limiter la transmission mécanique des difficultés conjoncturelles des entreprises au système bancaire***

L'Autorité Bancaire Européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et le Mécanisme de Supervision Unique (MSU) de la BCE ont apporté une **clarification sur les politiques de distribution de dividendes et de rachat**. Afin de préserver la capacité des banques à financer l'économie et à absorber d'éventuelles pertes, les autorités de supervision européennes appellent à repousser les distributions de dividendes, sans pour autant qu'il s'agisse d'engagements irrévocables, et à renoncer aux rachats d'actions.

Le Mécanisme de Supervision Unique (MSU) a publié les statistiques des banques de la zone euro au dernier trimestre 2019 qui montrent une amélioration de leur situation avec une augmentation des fonds propres et une diminution des créances douteuses. Néanmoins, face à la profondeur de la dégradation économique, l'ABE a renforcé ses recommandations visant à restreindre la transmission mécanique des difficultés conjoncturelles des entreprises au système bancaire. Les moratoires de paiement sont identifiés comme des outils efficaces de gestion de la crise de liquidité et, en tant que tels, ne déclencheront pas systématiquement provisionnement ou restructuration.

***Accord difficile au sein de l'Eurogroupe sur le deuxième paquet de mesures budgétaires et socio-économiques***

Réuni en format élargi à vingt-sept États membres, l'Eurogroupe était invité à présenter cette semaine au Conseil européen, qui l'avait mandaté en ce sens le 26 mars dernier, un panorama complet des mesures budgétaires et socio-économiques pouvant compléter les dispositions déjà en place pour répondre à l'épidémie de Covid-19 (notamment, la suspension du Pacte de stabilité et de croissance, le fort assouplissement des règles européennes encadrant les aides d'État, le rachat massif par la Banque centrale européenne de titres souverains et l'engagement à réorienter le cadre financier pluriannuel 2021-2027).

À l'issue de plusieurs jours de négociations, « longues et difficiles » selon M. Bruno Le Maire, les ministres des finances européens sont convenus, par visioconférence, d'un **accord de principe, qui règle ce qui est le plus urgent, sur un paquet de mesures** comprenant trois volets distincts :

- la mobilisation accrue de la Banque européenne d'investissement (BEI) *via* un fonds paneuropéen fournissant des garanties aux entreprises à hauteur de 200 milliards d'euros ;
- la mise en place d'un instrument appelé SURE, visant à garantir, jusqu'à hauteur de 100 milliards d'euros<sup>2</sup>, les plans nationaux de soutien temporaire aux systèmes nationaux de chômage partiel ;
- l'activation du Mécanisme européen de stabilité (MES), le fonds de sauvetage de la zone euro institué en 2012 lors de la crise des dettes souveraines, avec une ligne de crédit pouvant aller jusqu'à 240 milliards d'euros.

L'enveloppe globale atteindrait ainsi **540 milliards d'euros**. La définition des **conditionnalités** liées à l'activation de lignes de crédit du MES a fait l'objet de discussions

---

<sup>2</sup> La garantie à apporter par les États membres, d'un total de 25 milliards d'euros, ne figure toutefois pas dans la déclaration ; des précisions sur cet aspect devraient être apportées au cours du processus législatif.

difficiles. Cette activation à hauteur de 2 % du PIB d'un État membre demandeur sera en effet assortie de conditions, conformément au traité instaurant le MES. Toutefois, compte tenu de la nature symétrique du choc provoqué par l'épidémie, ces conditions seront plus légères, les mêmes pour tous les pays bénéficiaires et ne s'accompagneront pas de la mise en place d'une troïka représentant les créanciers dans les capitales, comme cela avait été le cas pour la Grèce. Les États membres bénéficiaires pourront utiliser les fonds octroyés après une évaluation préalable et avec des conditions allégées, **pour pourvoir aux dépenses de santé (traitement et prévention)**. Ils devront en outre, après la crise, réintégrer le cadre européen de gouvernance et de surveillance macroéconomique et donc respecter *a posteriori* le Pacte de stabilité et de croissance, en particulier ne pas dépasser un plafond d'endettement. Il est ainsi répondu à la préoccupation des Pays-Bas, soutenus dans une moindre mesure par la Finlande et l'Autriche, qui demandaient qu'un pays bénéficiaire s'engage à retrouver une trajectoire budgétaire saine et à corriger ses déséquilibres macroéconomiques une fois la pandémie surmontée. Ces lignes de crédit ECCL (lignes de crédit à conditions améliorées) du Mécanisme européen de stabilité (MES), jamais utilisées jusqu'à présent, seront opérationnelles dans un délai de deux semaines, à hauteur de 240 milliards d'euros.

L'Eurogroupe s'est également dit prêt à travailler à l'élaboration d'un **fonds de relance**, en cas de mandat du Conseil européen, destiné à financer la reprise économique une fois la pandémie surmontée. Celui-ci fournirait des financements par le budget de l'UE à l'ensemble des États membres, en conformité avec les priorités politiques européennes (Pacte vert européen et numérisation) et s'adresserait d'abord aux pays les plus touchés par l'épidémie. Une proposition en ce sens de la Commission pourrait intervenir, peut-être en même temps que la proposition relative à la révision du CFP 2021-2027. Ce fonds serait temporaire et ciblé, et permettrait de répartir les coûts dans le temps à travers un financement innovant. Il pourrait être créé dans un délai de six mois, pour cinq ans et atteindre 500 milliards d'euros. **Les aspects juridiques et pratiques, notamment le financement, devront encore être définis.** Quand ce cadre sera précisé, il conviendra de cibler sans délai les investissements les plus urgents à financer.

La brûlante question de l'émission de titres de dette mutualisée, les *coronabonds*, destinés à soutenir l'économie à plus long terme après la crise, n'a pas été tranchée jeudi. Les pays les plus affectés par le virus, en particulier l'Italie, l'Espagne et la France, ainsi que la Grèce, Malte, le Luxembourg ou l'Irlande, réclamaient la création d'un fonds de relance qui puisse être financé par de la dette commune, sous la forme d'euro-obligations. Or, **la mutualisation des dettes constitue une ligne rouge** pour Berlin et La Haye, qui refusent de s'inscrire dans une démarche commune avec les États très endettés du Sud, jugés laxistes dans leur gestion.

Ces mesures devront être approuvées par le prochain Conseil européen.

### 3. UN SOUTIEN MULTIDIMENSIONNEL AUX ACTEURS ÉCONOMIQUES EUROPÉENS

De nouveaux assouplissements ont été apportés aux conditions d'utilisation des fonds structurels ou d'investissement, ou pourraient l'être, ainsi qu'au régime des aides d'Etat.

#### *Introduction de nouvelles flexibilités dans les fonds structurels et d'investissement*

Il est proposé d'apporter une deuxième série de modifications au règlement UE n°1303/2013 pour introduire des flexibilités et tirer parti au mieux des **fonds non dépensés dans le cadre financier pluriannuel actuel, afin de débloquer jusqu'à 60 milliards d'euros.**

Cinq grands principes structurent la proposition :

- la possibilité de transférer des fonds non dépensés entre les fonds de la politique de cohésion (Feder, FSE, Fonds de cohésion) ;
- la possibilité d'opérer des transferts entre les concentrations thématiques sans tenir compte des priorités actuelles (économie à faible intensité de carbone, recherche et innovation), afin de permettre la réorientation des ressources là où elles sont nécessaires ;
- l'introduction d'une série de simplifications administratives ;
- la possibilité d'un cofinancement jusqu'à 100% ;
- la possibilité d'opérer des transferts entre catégories de régions, finalement sans plafonnement.

Sur le volet des simplifications administratives, aucun changement ne sera nécessaire pour amender les accords de partenariats. Par ailleurs, les procédures d'audit seront simplifiées et les rapports de mise en œuvre de 2019 reportés. Quant au réexamen et à la mise à jour de l'évaluation *ex ante* et des documents justificatifs démontrant que l'aide fournie a été utilisée aux fins prévues, ils ne devraient plus être nécessaires.

### ***Débloqué de 8 milliards d'euros du FEIS en faveur de 100 000 PME***

La Commission a annoncé le 6 avril avoir débloqué un milliard d'euros du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), qui servira de garantie au Fonds européen d'investissement (FEI) pour émettre des garanties spéciales destinées à inciter les banques et autres prêteurs à fournir des liquidités à au moins 100 000 PME touchées par l'impact économique de la pandémie, pour un financement disponible estimé à 8 milliards d'euros grâce à l'effet de levier.

Cette annonce répond à l'engagement pris par la Commission dans sa communication du 13 mars d'apporter une aide immédiate aux PME durement touchées. L'argent pourra leur être versé dès le mois d'avril.

### ***Nouvel élargissement du régime temporaire des aides d'Etat***

Le 6 avril, la Commission a complété le cadre temporaire du 19 mars 2020 sur les aides d'État pour lutter contre le Covid-19 en y ajoutant **cinq types d'aides supplémentaires** afin de permettre aux États membres d'accélérer la recherche, les essais et la production de produits liés au coronavirus, de protéger les emplois et de soutenir davantage l'économie dans le contexte de la crise.

Plus précisément, sont autorisées ces aides destinées à :

- Soutenir la recherche et développement liée au COVID-19, sous la forme de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux. Un supplément d'aide peut être accordé aux projets de coopération transfrontière entre États membres ;
- Soutenir la construction et la mise à niveau d'infrastructures nécessaires pour mettre au point et tester des produits liés au virus, jusqu'au premier déploiement industriel, sous la forme de subventions directes, d'avantages fiscaux, d'avances remboursables et de garanties de couverture de pertes. Sont notamment visés les médicaments (y compris les vaccins), les dispositifs médicaux et d'équipements hospitaliers et médicaux (y

compris les appareils de ventilation et les vêtements de protection, ainsi que les outils de diagnostic), les désinfectants, les outils de collecte et de traitement de données utiles à la lutte contre la propagation du virus. Afin d'encourager la coopération et de soutenir une action rapide, les entreprises peuvent bénéficier d'un supplément d'aide lorsque leur investissement est financé par plusieurs États membres et lorsqu'il est réalisé dans un délai de deux mois suivant la date de demande de l'aide ;

- Soutenir la fabrication de produits utiles à la lutte contre l'épidémie, sous la forme de subventions directes, d'avantages fiscaux, d'avances remboursables et de garanties de couverture de pertes. Là encore, afin d'encourager la coopération et de soutenir une action rapide, les entreprises peuvent bénéficier d'un supplément d'aide lorsque leur investissement est financé par plusieurs États membres et lorsqu'il est réalisé dans un délai de deux mois suivant la date de demande de l'aide ;
- Soutenir l'activité économique par des reports ciblés de paiement des impôts et taxes et/ou de suspensions de cotisations de sécurité sociale dans les secteurs, les régions ou les types d'entreprises qui sont particulièrement touchés par la pandémie afin de réduire les contraintes de liquidité auxquelles les entreprises sont confrontées à cause de la crise du coronavirus et de protéger les emplois ;
- Soutenir l'emploi sous forme de subventions salariales en faveur des salariés : les États membres peuvent contribuer aux coûts salariaux des entreprises de secteurs ou de régions qui ont le plus souffert de l'épidémie et qui auraient dû licencier du personnel en l'absence d'aide.

Ces modifications permettront aux États membres de soutenir notamment les entreprises qui développent et fabriquent des produits indispensables pour lutter contre le coronavirus, tels que des vaccins, des médicaments, des dispositifs médicaux, des désinfectants et des équipements de protection.

La modification élargit également les types d'aides que les États membres peuvent apporter aux entreprises en difficultés : par exemple des prêts à taux zéro, des garanties sur des prêts couvrant 100% du risque ou des fonds propres jusqu'à la valeur nominale de 800 000 euros par entreprise. Cette mesure peut être combinée avec des aides dites *de minimis* pour porter l'aide par entreprise à 1 million d'euros, et avec d'autres types d'aides.

La modification du cadre temporaire sera en place jusqu'à fin décembre 2020. Afin de garantir la sécurité juridique, la Commission évaluera avant cette date s'il doit être prolongé.

À ce jour, la Commission a autorisé plus d'une quarantaine de mesures nationales dans 18 pays, en vertu du cadre temporaire sur les aides d'État.

#### **4. DES MESURES SECTORIELLES DE PORTÉE LIMITÉE**

---

La plupart des secteurs d'activité sont touchés par les effets de la crise sanitaire et demandent des mesures d'accompagnement. En réponse, des adaptations techniques ont été apportées aux règles de la politique agricole commune (PAC), des reports de paiement consentis aux compagnies aériennes, et certaines mesures d'assouplissement des règles européennes prises dans le secteur des transports terrestres.

L'Union européenne a par ailleurs adopté certaines mesures ciblées de défense commerciale.

***Politique agricole commune : des mesures techniques, mais sans activation des mécanismes exceptionnels de l'article 222 de l'Organisation commune des marchés agricoles***

La Commission européenne a multiplié les mesures techniques destinées, d'une part, à assurer la continuité et le bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, d'autre part, à accroître la flexibilité des modalités de fonctionnement de la Politique agricole commune, à commencer par des transferts entre ses deux « piliers ».

Parmi les différentes mesures déjà prises, ou sur le point d'entrer en vigueur, figurent l'allégement de certains contrôles touchant à la circulation des denrées alimentaires, diverses facilités relatives à l'utilisation du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), la publication de lignes directrices tendant à la reprise de la circulation des travailleurs agricoles, des délais supplémentaires pour les demandes de soutien, ainsi que la diminution des contrôles physiques dans les exploitations. S'y ajoute l'augmentation des aides *de minimis* (inférieures au seuil à partir duquel on considère que les règles de concurrence sont faussées), dont le plafond a été relevé de 20 000 à 100 000 euros par exploitation, dans le cadre d'un régime temporaire mis en place dès le 19 mars 2020.

La Commission propose que les États membres soient autorisés à prendre une mesure redistributive consistant à réduire le montant annuel des paiements directs à octroyer à un agriculteur d'au moins 5%, pour la partie supérieure à 150 000 euros, et à accroître le soutien aux exploitants dans le cadre du développement rural. Elle a aussi proposé d'augmenter les avances des paiements des deux « piliers » de la PAC, de 50 à 70 % pour le premier et de 75 à 85 % pour le second. Enfin, l'octroi de prêts ou de garanties jusqu'à 200 000 euros sera facilité pour les agriculteurs, dans la mesure où les États membres auront la faculté d'y affecter les fonds non utilisés de leur programme de développement rural (PDR).

En revanche, jusqu'à présent, la Commission n'a pas activé les mécanismes d'urgence et de gestion de crise prévus à l'article 222 du règlement relatif à l'Organisation commune des marchés agricoles (« OCM unique ») du 17 décembre 2013. Elle dispose pourtant de « pouvoirs spéciaux » pour agir à ce titre, quitte à déroger aux règles générales de la concurrence. Les dispositions de l'article 222 ont été utilisées pour la première (et dernière) fois en 2016, à l'occasion de la crise du lait. Dans les circonstances actuelles, la Commission européenne hésite encore manifestement à y avoir recours, non seulement par crainte du coût budgétaire de ces mesures liées au soutien au stockage de la production, mais aussi et pour des raisons de principe, en raison de ses réticences traditionnelles à intervenir sur les marchés.

Dans l'immédiat, le commissaire européen à l'Agriculture, Janusz Wojciechowski encourage les États membres à utiliser au maximum les marges de flexibilité entre « piliers » de la PAC, évaluant les montants mobilisables à 17 milliards d'euros (dont 11 milliards provenant d'appels à projets non encore finalisés) au titre du développement rural.

***Des reports de paiement pour détendre la situation de trésorerie des compagnies aériennes***

Les compagnies aériennes sont aujourd'hui confrontées à d'importantes difficultés de trésorerie. Au 31 mars 2020, l'organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne Eurocontrol a fait état d'une réduction globale de 86,1% du nombre de vols. Globalement, le trafic de passagers a été presque réduit à zéro, les vols restants étant

principalement des vols de fret et des vols de rapatriement. En pratique, les seuls vols encore effectifs à relativement grande échelle concernent les avions cargo transportant du matériel médical, parfois sur de très longues distances, par exemple entre la Chine et l'Europe.

Pour alléger dans l'immédiat les charges des compagnies aériennes, Eurocontrol a décidé, le 7 avril, de reporter le paiement des redevances de contrôle du trafic aérien dues pour les mois de février à mai, soit environ 1,1 milliard d'euros. La première échéance, pour les redevances de février, est fixée au 11 novembre.

La question du remboursement des passagers aériens dont les vols ont été annulés en raison de la pandémie suscite par ailleurs des discussions au niveau européen. Le règlement 261/2004 relatif aux droits des passagers aériens prévoit en effet qu'un vol annulé doit être remboursé en espèces dans les 7 jours et ne peut être remplacé par un bon d'échange qu'avec le consentement du passager. Mme Vălean, commissaire aux transports, a entamé des discussions avec les États membres désireux d'introduire un dispositif d'exception motivé par le caractère extraordinaire de l'arrêt généralisé des voyages aériens en mars. De son côté, Didier Reynders, commissaire chargé de la protection des consommateurs, a indiqué que la Commission travaillait sur un système de garantie pour encourager les passagers à accepter les bons.

### *Assouplissements dans le secteur des transports terrestres*

Les ministres allemand, espagnol, français et italien appellent la Commission à soutenir le secteur des transports, saluent les lignes directrices sur la mise en œuvre des voies vertes présentées par la Commission fin mars mais attirent toutefois l'attention sur l'importance de la sécurité des conducteurs, mise en cause par l'assouplissement temporaire des temps de conduite et de repos des conducteurs désormais en vigueur dans 22 États membres de l'UE ainsi qu'au Royaume-Uni et en Norvège.

Ils souhaitent en revanche davantage de flexibilité sur des questions comme l'expiration des permis et des certificats, les obligations de formation continue, l'interopérabilité des conducteurs de train ou encore l'attribution des sillons ferroviaires. En outre, ils demandent que soient identifiés, dans le cadre du budget de l'UE, de nouveaux instruments financiers pouvant être utilisés à court terme pour soutenir le secteur.

## 5. UNE VIGILANCE SUR LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX EN PÉRIODE DE CRISE

Les mesures exceptionnelles prises par les États membre en lien avec la crise sanitaire font l'objet d'un suivi particulièrement attentif au niveau européen en raison des risques qu'elles sont susceptibles de faire peser sur les droits et libertés fondamentales.

Le suivi numérique de l'épidémie, qui soulève des enjeux en matière de protection des libertés et des droits fondamentaux, nécessite également une coordination européenne dont les premières lignes ont été tracées cette semaine.

### *Point des ministres européens de la justice sur les mesures d'urgence*

Le 6 avril, les ministres européens de la justice ont fait le point, par vidéoconférence, sur les mesures d'urgence introduites par les États membres dans le domaine de la justice en réaction à l'épidémie de Covid-19. Le communiqué publié à l'issue de la réunion indique que « les représentants des États membres sont convenus que toute mesure extraordinaire prise devrait être conforme aux valeurs fondamentales de l'Union ».

Il n'y a pas eu de discussion sur un État membre en particulier. Les ministres ont échangé sur les mesures prises par les États membres pour s'adapter à la situation actuelle (service minimum dans les tribunaux et traitement des dossiers les plus urgents, modification des modalités de communication entre les tribunaux et les procureurs, suspension des délais dans les procédures judiciaires, etc.), sans prendre de décision.

La discussion a aussi porté sur la situation dans les prisons européennes, où les mutineries et tentatives d'évasion se sont multipliées ces dernières semaines, en Italie notamment, en réaction aux restrictions de visites ou d'activités prises face à la pandémie. Certains États membres, dont la France, ont pris des mesures pour désengorger leurs prisons, notamment par des libérations temporaires ou anticipées de certaines catégories de prisonniers, des amnisties ou encore la détention à domicile.

Par ailleurs, le commissaire européen à la justice, Didier Reynders, a proposé la création d'un groupe de gestion de crise sur le mandat d'arrêt européen avec les États membres, en vue d'examiner les problèmes pratiques causés par la pandémie et les restrictions de voyage dans la mise en œuvre de cet instrument.

### *Surveillance de mesures d'urgence nationales controversées*

Le 8 avril, le commissaire à la justice, Didier Reynders, s'est engagé à « surveiller de près » la mise en œuvre des mesures d'urgence les plus controversées prises dans les États membres, comme la loi hongroise criminalisant la diffusion de fausses informations, tout en reconnaissant que la Commission avait des moyens limités pour lancer des procédures d'infraction, ces mesures étant encadrées par les situations d'urgence de droit national.

Il a précisé que des mesures exceptionnelles en lien avec l'épidémie de Covid-19 avaient été prises dans quasiment tous les États membres et qu'elles avaient été adoptées sur la base de cadres légaux déjà existants et bien définis. La durée est prédéterminée et clairement limitée dans le temps dans la vaste majorité des États membres, même si, observe M. Didier Reynders, la loi hongroise du 30 mars donnant les pleins pouvoirs au Premier ministre hongrois n'a « pas vraiment de terme » : de fait, la fin des mesures d'urgences est corrélée à l'éradication de l'épidémie et relève d'un vote du Parlement. Le commissaire a également estimé que la loi sur les *fake news* comportait un « risque pour la liberté d'expression » et a rappelé qu'il était très important que les journalistes puissent faire leur travail le mieux possible.

De son côté, la commission des Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen a confié à M. Kris Peeters (Belgique – PPE) le soin d'établir un rapport sur les problèmes qui se posent en matière de droits fondamentaux.

### *Organisation et contrôle du suivi numérique de l'épidémie*

Les perspectives ouvertes par un suivi numérique de l'épidémie présentent un intérêt évident et seraient utilement mises en œuvre dans un cadre européen coordonné. Pour autant, les risques d'atteinte aux droits et libertés fondamentales ne doivent pas être négligés. Or certaines mesures nationales ne paraissent pas respecter ces principes. Elles peuvent aussi, comme l'a mis en avant l'Organisation mondiale de la santé (OMS), résulter en la stigmatisation de personnes qui présentent certaines caractéristiques perçues comme en lien avec la maladie.

Visant à éviter la fragmentation des solutions élaborées dans les différents États membres et à assurer le respect dans tous les États membres du cadre réglementaire européen (RGPD et directive *e-privacy*), la Commission européenne entend combiner en la matière deux initiatives spécifiques :

- une approche paneuropéenne pour l'utilisation des applications mobiles ;
- un mécanisme commun pour l'utilisation de données anonymisées et agrégées sur la mobilité de la population.

Les initiatives publiques ou privées lancées dans les États membres ces dernières semaines en matière de suivi numérique de l'épidémie<sup>3</sup> remplissent trois fonctions générales :

- informer et conseiller les citoyens et faciliter l'organisation du suivi médical des personnes présentant des symptômes ;
- alerter les personnes qui ont circulé dans l'entourage d'une personne infectée ;
- suivre et veiller à la mise en œuvre des mesures de quarantaine.

La Commission a publié des **recommandations destinées à encadrer ces applications**. Elle rappelle que toutes restrictions aux droits fondamentaux doivent être justifiées et proportionnées, qu'elles doivent aussi être temporaires, limitées à ce qui est strictement nécessaire pour combattre la crise et ne doivent pas perdurer sans une justification adéquate après que la crise sera terminée. Les États membres devront fournir un premier rapport sur leurs actions liées à ses recommandations pour le 31 mai.

Sur la base de ces principes, la Commission propose aux États membres de développer **une approche paneuropéenne pour l'utilisation des applications mobiles** pour laquelle il conviendrait de mettre au point :

- des spécifications pour assurer l'efficacité des applications mobiles d'information, d'alerte et de suivi pour combattre le virus ;
- des mesures pour empêcher la prolifération d'applications qui ne sont pas compatibles avec le droit européen ;
- des mécanismes de gouvernance.

Elle répond ainsi à la demande du Contrôleur européen à la protection des données, Wojciech Wiewiórowski, qui a souhaité qu'un modèle de suivi soit fourni aux États membres<sup>4</sup>. La boîte à outils européenne que prépare la Commission devrait être publiée le 15 avril.

La Commission prépare parallèlement un **mécanisme commun pour l'utilisation de données anonymisées et agrégées sur la mobilité de la population** en vue de modéliser et prédire l'évolution de la maladie, de contrôler l'efficacité des mesures prises et d'étayer une stratégie coordonnée de sortie de crise.

Ce mécanisme comprend des mesures de sauvegarde pour empêcher la désanonymisation et éviter la réidentification des individus ainsi que des mesures pour supprimer de manière immédiate et irréversible toutes les données traitées accidentellement permettant d'identifier

---

<sup>3</sup> Les autorités allemandes ont ainsi lancé le 7 avril une application pour montres et bracelets connectés permettant de récolter, sur une base volontaire, des données de santé pouvant être les marqueurs d'une infection au Covid-19, qui doivent servir, croisées avec des données géographiques, à surveiller la propagation de la maladie et à juger de l'efficacité des mesures de confinement. Une application de suivi des contacts basée sur le Bluetooth est annoncée pour la mi-avril.

<sup>4</sup> Selon lui, le développement d'applications utiles pour combattre efficacement l'épidémie est possible dans le respect de la réglementation européenne, l'utilisation d'identifiants temporaires sur les réseaux mobiles et d'un suivi des contacts par Bluetooth, plutôt que grâce à la géolocalisation, semblant à privilégier.

une personne. Il prévoit aussi la suppression de données, en principe après une période de 90 jours.

Conçue par les États membres qui devaient détailler leur plan le 8 avril, via le réseau *eHealth* des autorités de santé, et la Commission, la « boîte à outils » en cours de préparation pourrait recommander un suivi des contacts, en particulier grâce au Bluetooth, plutôt que celui des individus via la géolocalisation. Les données télécoms devront être supprimées 90 jours après la fin de la crise.

Les députés européens se sont penchés sur la question de l'utilisation du numérique dans le cadre de la crise sanitaire. Le groupe PPE propose ainsi de mettre en place un centre de données de l'UE et une norme commune (*common data standard*) pour collecter des données sur les infections, en réduisant la bureaucratie pour les chercheurs et en procédant à une grande mise à niveau de l'infrastructure Internet.

De son côté, le groupe de travail sur le numérique du groupe Renew évoque l'utilisation de données télécoms anonymisées pour modéliser la propagation du virus, une approche coordonnée sur les techniques de fabrication innovantes (impression 3D, ...), le développement de l'IA « éthique » dans la santé, et la collecte de données paneuropéennes pour nourrir la recherche européenne contre le virus, en insistant sur la nécessité d'un partage de ces données entre les administrations, les citoyens, les chercheurs et les entreprises.