



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

Note d'information n° 7

(25 avril 2020)

Après le ralentissement du nombre de cas observés en Europe, le déconfinement s'amorce sur le continent européen. L'Europe demeure tout de même la zone géographique la plus touchée dans le monde. Au total, plus d'un million de cas de contaminations (et au minimum 108 223 décès) ont été officiellement enregistrés. Mais si l'Europe recensait un peu plus de la moitié des cas mondiaux la semaine passée, elle n'en représente plus que 39% aujourd'hui. L'Espagne (21 717 décès), l'Italie (25 085) et la France (21 340) restent les trois pays européens les plus touchés.

Après l'Autriche et le Danemark, l'Allemagne et la Norvège ont commencé à lever les contraintes de confinement depuis respectivement les 16 et 20 avril. Cette étape soulève de nouvelles questions, en particulier en ce qui concerne le traçage numérique des populations.

Après avoir publié la semaine dernière une feuille de route pour encadrer la levée des mesures de restriction dans les États membres de l'Union Européenne, la Commission européenne a annoncé la publication de lignes directrices détaillées sur une réouverture progressive des services de transport, la connectivité des réseaux et la liberté de mouvement en vue des vacances d'été. Elle a également veillé à la création d'une fonction d'alerte rapide pour identifier les perturbations de la chaîne d'approvisionnement qui pourraient résulter soit d'une levée asymétrique des mesures de confinement dans ou hors de l'Union Européenne, soit de faillites d'entreprises, soit encore de l'interférence d'acteurs tiers. Elle a aussi demandé aux États de notifier au comité de sécurité sanitaire les mesures qu'ils entendent prendre et de prendre en compte les remarques des autres États membres.

L'Union européenne demeure également préoccupée par l'ampleur de la crise économique qui s'annonce. Le Conseil européen, réuni hier, tente d'élaborer des stratégies communes de sortie de crise, tant systémiques que sectorielles, mais achoppe toujours sur la création d'un outil commun pour financer la relance.

Elle a par ailleurs poursuivi ses efforts pour résoudre la crise sanitaire en cours.

1. L'UNION EUROPÉENNE À L'HEURE DU DÉCONFINEMENT

Le premier grand pays européen à amorcer le déconfinement est l'Allemagne. Tous les yeux sont fixés sur ce pays qui a su maîtriser rapidement la crise sanitaire et n'a connu qu'environ 5 000 décès, certains y redoutant une deuxième vague de contamination.

Dans les autres pays du continent européen, le déconfinement s'amorce progressivement, généralement assorti de l'obligation de porter un masque dans l'espace public. Le tableau ci-dessous indique les dates annoncées de début de sortie du confinement dans plusieurs Etats membres.

14 avril	15 avril	16 avril	20 avril	3 mai	9 mai	11 mai
Autriche	Danemark	Allemagne	Norvège	Italie	Espagne	France

Déconfinement : le cas allemand

Le gouvernement fédéral et les ministres-présidents des *Länder* se sont entendus **avant le 15 avril 2020 sur des lignes directrices** visant à limiter les contacts sociaux dans l'espace public. Ces lignes directrices continuent de s'appliquer sans modification.

1. **Les points de vente au détail suivants ne sont pas fermés et peuvent également ouvrir le dimanche en respectant les règles d'hygiène tout en évitant les files d'attente :** les épiceries, les marchés alimentaires en plein air, les services de livraison, les magasins de boissons, les pharmacies, les magasins de fournitures médicales, les drogueries, les stations d'essence, les banques et les caisses d'épargne, les bureaux de poste, les nettoyeurs, les laveries automatiques, les marchands de journaux, les magasins de bricolage et de jardinage, les magasins de fournitures pour animaux de compagnie et les grossistes.
2. **L'artisanat et les entreprises commerciales continuent à fonctionner.**
3. **Les prestataires de services peuvent continuer à exercer leurs activités.** Toutefois, les prestataires de services personnels et de soins tels que les studios de cosmétiques, les salons de massage, de tatouage et autres établissements similaires (à l'exception des coiffeurs) restent fermés. Les traitements médicaux nécessaires sont toujours autorisés.
4. **Tous les établissements de santé publique restent ouverts**, sous réserve d'exigences accrues en matière d'hygiène.
5. **Les établissements suivants sont fermés au public :** les restaurants et cafés à l'exception de la livraison et de la collecte de denrées alimentaires, les bars, clubs, discothèques, pubs, théâtres, opéras, salles de concert, musées, galeries, expositions, jardins zoologiques et botaniques, foires commerciales, cinémas, parcs de loisirs et les fournisseurs d'activités de loisirs (tant à l'intérieur et à l'extérieur), les marchés spécialisés (sauf disposition contraire explicite), les salles de jeux, les casinos et les établissements similaires, les lieux de prostitution, les maisons closes, les installations sportives publiques et privées, les piscines, les studios de fitness, les centres extérieurs, les terrains de jeux.

6. **Les rassemblements dans les clubs ou autres installations sportives ou de loisirs**, la participation à des activités proposées par des institutions éducatives pour adultes, écoles de musiques et autres activités extra scolaires organisées par des établissements d'enseignement publics et privés **sont interdits**.
7. **Les règles suivantes doivent être publiées** : les règles de visite des hôpitaux et des établissements de prévention et de réadaptation, de soins, les foyers et les types d'hébergement spéciaux doivent limiter les visites (par exemple, une visite par jour pendant une heure, pas de visites d'enfants de moins de 16 ans, pas de visites de personnes souffrant d'infections respiratoires...) et intégrer **une interdiction générale de pénétrer dans les institutions susmentionnées** ainsi que dans les universités, les écoles et les garderies d'enfants qui restent ouvertes, **au moins pour les personnes qui se sont rendues à l'étranger ou dans des régions particulièrement touchées d'Allemagne au cours des 14 derniers jours**. S'y ajoutent des règles spécifiques pour les hôtels (uniquement pour les voyages d'affaires,) par exemple en exigeant une certaine distance entre les tables, des mesures d'hygiène et des informations et en limitant le nombre de clients.

Le gouvernement fédéral et les Länder ont annoncé le 15 avril que les restrictions de contact seront maintenues jusqu'au 3 mai. En public, une distance minimale de 1,5 mètre entre les citoyens continue de s'appliquer. Il n'est permis de sortir qu'avec une seule autre personne ne vivant pas dans le ménage, ou ne faisant pas partie de la même famille. Les événements majeurs resteront interdits au moins jusqu'au 31 août 2020.

Le port de masques dits de tous les jours est encouragé en public, notamment dans les transports publics et lors des achats. En réalité, les **16 états fédérés ont déjà introduit une obligation** plus ou moins générale de porter un masque dans les lieux publics.

Afin d'identifier les chaînes d'infection, une application permettant l'utilisation de la "recherche des contacts" numérique devrait aussi être prochainement utilisée par les citoyens sur une base volontaire.

La Conférence des ministres de l'éducation a été chargée de présenter, d'ici le 29 avril, un programme sur la manière dont l'enseignement pourra être repris globalement dans le cadre de mesures spéciales d'hygiène et de protection. Toutefois, à partir du 4 mai, **la priorité sera accordée aux élèves des classes terminales et à ceux qui passeront leurs examens au cours de la prochaine année scolaire**. Cela s'appliquera également à la dernière classe de l'école primaire. Les examens et la préparation aux examens pour les dernières classes de l'année scolaire en cours devraient pouvoir avoir lieu à nouveau après que les préparatifs appropriés aient été effectués.

Les jardins d'enfants, les écoles et les universités devront procéder prudemment et pas à pas. Les règlements relatifs à la réouverture progressive des écoles et les règlements pour le secteur universitaire seront annoncés par les *Länder*.

Depuis le 16 avril dernier, les magasins dont la surface de vente ne dépasse pas 800 mètres carrés peuvent d'ores et déjà rouvrir. Ils doivent respecter les règles d'hygiène, de contrôle d'accès et éviter les files d'attente. Indépendamment de la surface de vente, mais dans les mêmes conditions, **les magasins de voitures et de vélos et les librairies peuvent aussi rouvrir**, selon un calendrier déterminé par les États fédérés.

Les coiffeurs pourront reprendre leurs activités à partir du 4 mai sous réserve du respect des règles d'hygiène et de l'utilisation d'équipements de protection individuelle.

Temporairement réintroduits sur la base de l'article 28 du code frontières Schengen, **les contrôles aux frontières terrestres intérieures** avec l'Autriche, la Suisse, la France, le Luxembourg et le Danemark, l'Italie, l'Espagne et, côté mer, le Danemark, **ont été prolongés jusqu'au 4 mai 2020.**

Le 30 avril prochain le Chancelier et les chefs de gouvernement des *Länder* réévalueront l'incidence de l'infection et la situation économique et sociale en Allemagne, d'autres mesures pourront alors être décidées à partir du 4 mai.

Un déconfinement en ordre dispersé dans les autres États européens

Si la réouverture des entreprises fait l'unanimité, même si les modalités diffèrent, le sujet particulier de la réouverture des écoles divise les pays. Les pays européens ont opté pour des stratégies d'ouverture différenciées des écoles.

En *Autriche*, les jardins publics et environ 15 000 petits commerces (jusqu'à 400 m²) rouvrent progressivement depuis le 14 avril. Les autres commerces et services (comme les coiffeurs par exemple) pourront rouvrir le 2 mai. A compter du 15 mai, l'alimentaire, les cultes et les musées pourront également ouvrir. Dans tous les cas, des mesures sanitaires doivent être respectées (limitation du nombre de personnes présentes, règles de distanciation, etc.). Les crèches étaient restées ouvertes pour les parents ne pouvant pas télétravailler. Les écoles sont encore fermées mais leur réouverture est à l'étude.

Le port du masque est obligatoire dans les transports publics et les commerces. Les tests sont menés le plus largement possible. La croix rouge autrichienne a sélectionné une application à utiliser, sur une base volontaire.

En *Norvège*, ce sont les crèches qui ont été les premières à ouvrir ce lundi 20 avril, ainsi que les écoles maternelles. Dès lundi prochain, les écoles primaires rouvriront également leurs portes. Ces ouvertures se veulent cependant progressives et ne concernent pas dans l'immédiat l'ensemble des écoliers.

Au *Danemark*, la décision de confinement a été prise par le Gouvernement avec une simple information des chefs de partis ; les décisions de sortie du confinement devraient en revanche être prise en concertation avec les chefs de partis. La décision de rouvrir les écoles et les coiffeurs par exemple a été prise de façon consensuelle entre les partis. La décision sur la normalisation du fonctionnement des structures de santé (hors covid-19) a en revanche été prise par consensus entre Etat et régions. Le sujet a été débattu à la chambre, dans la mesure où elle reprend progressivement un fonctionnement normal.

Le calendrier de sortie du confinement n'a pas encore été adopté. Les crèches et les écoles ont été rouvertes le 15 avril après 5 semaines de fermeture; les coiffeurs, les auto-écoles, les kinésithérapeutes et les dentistes ont été autorisés à rouvrir le 20 avril. Les petites entreprises entament également leur reprise d'activités. Les rassemblements de plus de 10 personnes sont interdits. Les restaurants, bars, centres commerciaux, salles de sports et lieux publics sont fermés au moins jusqu'au 10 mai tout comme les collèges et lycées. Le débat sur la prochaine phase est encore en cours.

A ce stade, aucune obligation de porter un masque n'est en vigueur ou envisagée. De plus en plus de tests sont réalisés, pour les personnes présentant des symptômes mais aussi de façon générale pour étudier l'état épidémiologique de la population.

En *Italie*, les mesures de confinement sont en vigueur jusqu'au dimanche 3 mai. La stratégie de sortie n'est pas encore définitivement adoptée, mais le Président du Conseil, Giuseppe Conte, l'a évoquée mardi 21 avril devant la chambre des députés.

Il a notamment mentionné le recours à des structures sanitaires réservées au covid-19, afin d'éviter la contagion des autres patients, l'organisation de campagnes de tests sérologiques (jusqu'à 300 000 tests) pour connaître l'état épidémiologique de la population et l'utilisation d'une application électronique de traçage. Il a également fait le point sur la disponibilité du matériel médical, en indiquant qu'au 19 avril, avaient été distribués aux régions : 3 900 respirateurs, 105 000 sondes et 117 millions de masques.

D'après les informations disponibles, la sortie du confinement se ferait en plusieurs étapes :

- À compter du 27 avril : reprise des activités des secteurs où le risque de contagion est moins élevé et qui ont déjà mis en place un protocole de sécurité : automobile, mode, composants électroniques. Les reprises d'activité seront autorisées par le ministère de l'économie ;

- À compter du 4 mai, sera autorisée la reprise d'activité du secteur manufacturier et textile, de la construction et du commerce de gros. L'activité devra respecter certaines mesures sanitaires, comme l'étalement des horaires d'entrée et de sortie, la distanciation des postes de travail, la prise de température, etc. Les attestations de déplacement ne seront plus requises pour les déplacements à l'intérieur d'une même région. S'agissant des transports, le nombre de passagers sur les bus, métros, trains et avions sera limité ; les tarifs pourraient être différenciés selon l'horaire, afin d'étalement la présence des usagers. L'usage de masques pourrait être obligatoire dans les transports comme au travail.

- À compter du 11 mai : réouverture des commerces de détail, en maintenant l'obligation de distanciation entre clients et le port de protections individuelles. Pour certaines activités comme l'habillement, obligation sera faite de désinfecter les produits. Les coiffeurs et centres esthétiques pourraient également rouvrir.

- À compter du 18 mai : les bars et restaurants pourraient à leur tour rouvrir, en partant sur de la vente à emporter ; le retour en salle sera possible si la distanciation sera respectée entre les clients.

La date de reprise d'activité des cinémas, théâtres et discothèques n'est pas encore définie.

L'Espagne, troisième pays le plus touché en nombre de morts après les États-Unis et l'Italie, avait instauré un confinement strict le 14 mars, durci pour mettre en « hibernation » économique les activités non-essentiels pendant deux semaines (du 27 mars au 12 avril). Les personnes dans l'incapacité de télétravailler ont reçu des masques, notamment dans les stations de métro et les trains de banlieue. Toutefois, le chef du gouvernement, a prévenu que le confinement serait prolongé au moins jusqu'au 9 mai.

Le déconfinement progressif qui suivra reste hypothétique et soumis aux recommandations des responsables de la santé publique. Cette évolution sera opérée par étapes et de manière très lente, comme l'a expliqué le président du gouvernement Pedro Sánchez, qui ne veut prendre « aucun risque » provoqué par des « décisions précipitées ». Le texte adopté par le Congrès des députés, que l'opposition qualifie de « chèque en blanc », confie ainsi au gouvernement le soin de graduer la sortie du confinement, en fonction de l'évolution de la situation sanitaire, pour les différentes activités et déplacements, dans les différentes régions. Il l'habilite à définir les mesures avec les autorités locales, sans qu'il soit besoin de ratification parlementaire.

Le gouvernement espagnol entend s'appuyer sur les critères définis par l'OMS, dont la première recommandation est de contrôler le nombre de personnes infectées. Un million de tests PCR ont été réalisés et le Gouvernement indique avoir distribué « deux millions de tests rapides aux différentes régions afin de les utiliser dans les lieux à haut risque, tels que les hôpitaux et les résidences pour personnes âgées ». Un système de contrôle des personnes provenant d'autres zones devra également être mis en place « pour éviter de nouveaux cas de contagion importés ». En outre, une étude de séroprévalence doit être prochainement lancée. Des tests seront pratiqués

sur 60.000 personnes à travers le pays afin d'estimer le pourcentage de la population ayant développé des anticorps face au coronavirus.

Initialement strictement confinés puis autorisés, depuis la mi-mars, à sortir uniquement pour accompagner l'un de leurs parents pour faire les courses indispensables, avant d'être autorisés à faire de courtes promenades à compter du 21 avril, les enfants pourront sortir dans la limite d'une heure par jour à partir du 26 avril, dans un rayon d'un kilomètre.

Certaines entreprises envisagent de reprendre leur activité, tel le constructeur automobile Seat, qui a annoncé qu'il soumettrait 15.000 salariés à des tests pour pouvoir relancer dès le 27 avril sa production, arrêtée depuis la mi-mars. Un retour à la normale supposant toutefois la mise en place de mesures préventives strictes sur les lieux de travail, le gouvernement préconise la prorogation du télétravail, lorsqu'il est possible, pour une durée de deux mois supplémentaires.

Cette première étape de déconfinement, de mai à la fin de l'été, devrait prochainement faire l'objet d'un calendrier indicatif. Une seconde étape est prévue de la fin de l'été à la fin de l'année : les secteurs de la culture, du tourisme, de la restauration et de la navigation aérienne comme maritime devraient encore affronter plusieurs mois sans activité alors même que les entreprises de ces secteurs font face à d'énormes difficultés économiques.

A noter : *au Royaume-Uni*, le gouvernement est sous pression pour dévoiler enfin un plan de déconfinement à partir du 7 mai mais rien n'est fait, le Premier Ministre sortant de convalescence et venant seulement de rejoindre le 10 Downing Street.

2. DÉCONFINEMENT : VERS UNE APPROCHE PANEUROPÉENNE ET COORDONNÉE EN MATIÈRE DE TRAÇAGE NUMÉRIQUE ?

Le suivi numérique des données de localisation pour la modélisation de la propagation du virus est un des éléments clés d'accompagnement de la sortie de confinement afin de limiter la reprise des contaminations. Là encore, il s'agit d'une compétence nationale mais, outre que les dispositifs nationaux doivent respecter les règles européennes en matière de protection des données personnelles (RGPD et directive *e-privacy*), ce qui justifie l'intervention des structures européennes compétentes en la matière, l'efficacité de ce suivi dépend largement d'une bonne coordination au niveau européen. C'est pour ce motif que la Commission européenne s'efforce de l'encadrer, de promouvoir des initiatives trans-européennes et de négocier avec les opérateurs pour faciliter l'interopérabilité des applications.

Publication de la boîte à outils du suivi numérique de la Commission

Conçue avec le réseau d'autorités de santé eHealth, qui doit dorénavant se réunir toutes les deux semaines, dans la suite de la recommandation du 8 avril, la boîte à outils, publiée le 16 avril, formule une série de recommandations :

- l'installation d'applications nationales de traçage sur une base volontaire ;
- le traitement des données personnelles dans le respect du RGPD et de la directive *e-privacy* ;
- la responsabilité de l'autorité nationale de santé ;
- la désactivation des applications une fois la crise passée ;
- l'anonymisation des données (l'identifiant ne doit pas désigner l'utilisateur) ;
- la géolocalisation déconseillée ;
- des applications interopérables entre elles dans l'UE ;
- la lutte contre les applications tierces dangereuses.

Une Europe vigilante sur l'utilisation des données mobiles

Le 15 avril, le Comité européen de la protection des données (CEPD) - qui se compose des autorités nationales et du contrôleur européen de la protection des données – a souligné que le développement des applications devait se faire de manière responsable, sur la base d'une évaluation de l'impact sur la protection des données de tous les mécanismes de confidentialité par conception et par défaut mis en œuvre. Il a notamment estimé que le code source devait être rendu public afin qu'il puisse être évalué de la manière la plus large possible par la communauté scientifique et préconisé une installation sur une base individuelle volontaire. Il a également souligné que le but de ces applications n'est pas de connaître la localisation exacte des individus, mais de savoir s'ils ont été en contact avec des individus infectés.

Concernant le stockage des données, le CEPD considère que tant le stockage sur l'appareil qu'un stockage centralisé sont acceptables, dès lors que des mesures de sécurité adéquates et des instances de contrôle sont en place. Enfin, il estime que ces systèmes ne devraient pas être maintenus une fois la crise terminée et que les données collectées devraient être « *effacées ou anonymisées* » (et pas simplement pseudonymisées).

Le Comité européen de la protection des données (CEPD) a publié le 21 avril des lignes directrices sur l'utilisation de la géolocalisation et des outils de traçage des contacts dans le contexte de l'épidémie de Covid-19. L'usage de ces outils, qui doivent être intégrés dans une stratégie sanitaire globale, doit être strictement nécessaire et proportionnel.

Le comité rappelle la nécessité, pour les données de géolocalisation utilisées pour modéliser la diffusion de l'épidémie et évaluer l'efficacité des mesures de confinement, d'une anonymisation « robuste », et recommande la transparence sur les méthodes d'anonymisation employées.

En ce qui concerne le traçage des contacts, le comité rappelle sa préférence pour une solution européenne, ou à tout le moins pour des applications interopérables. L'usage du *Bluetooth* correspond mieux au principe de spécificité et de minimisation des données collectées que la géolocalisation.

La surveillance des contacts entre individus constituant une « grave intrusion dans la vie privée », l'utilisation de ces applications doit être volontaire, sans que le refus ou l'incapacité de les utiliser n'engendre de conséquence négative. Ce volontariat est à distinguer du consentement, dont la mise en œuvre dans les conditions prévues par le RGPD peut être difficile. L'intérêt public peut constituer une base légale, à condition que soient incluses des garanties importantes, dont la description des catégories de données concernées et la référence au caractère volontaire de l'utilisation de l'application. Le comité ne se prononce pas sur le choix d'un stockage centralisé ou décentralisé des données. Les autorités de santé doivent être responsables du traitement des données, même si d'autres acteurs peuvent intervenir, sous réserve d'une définition claire de leur rôle et d'une information claire des utilisateurs.

Une notification d'infection par un utilisateur dans l'application doit se faire uniquement sur la base d'une autorisation donnée par un professionnel de santé ou assimilé, et non sur la base d'une simple présomption d'infection. En outre, afin d'éviter des conséquences disproportionnées sur la vie des personnes contacts de personnes identifiées à tort comme infectées, les données entrées dans l'application doivent pouvoir être corrigées. Les algorithmes ne doivent fonctionner que sous stricte supervision humaine, et les codes sources utilisés rendus publics.

Le comité considère qu'une étude d'impact concernant la protection des données doit être menée

avant de mettre en œuvre ces applications.

Dans une résolution adoptée vendredi 17 avril par 395 voix pour, 171 contre et 128 abstentions, le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'une utilisation non obligatoire des applications de traçage des contacts et en faveur d'un stockage décentralisé des données, afin d'éviter qu'elles puissent être « utilisées à de mauvaises fins », ce qui pourrait miner la confiance des citoyens et compromettre leur utilisation à grande échelle.

Dans la lignée des orientations et de la boîte à outils sur les applications soutenant la lutte contre le Covid-19 et la protection des données, publiées par la Commission européenne le 16 avril, le Commissaire européen Thierry Breton, auditionné le lundi 20 avril par les commissions des affaires européennes et des affaires économiques du Sénat, a rappelé les « lignes rouges » en matière de traçage des personnes infectées ou susceptibles de l'être : toutes les propositions de la Commission sont et seront compatibles avec le RGPD. Le commissaire a réaffirmé qu'« il ne s'agit pas d'utiliser les technologies pour surveiller nos concitoyens », ni de « *tracking* » (suivi des déplacements, notamment par géolocalisation), seulement de traçage.

L'ancien député européen centriste Jean-Marie Cavada, qui a lancé un institut pour les droits fondamentaux dans le numérique (*Institute for Digital Fundamental Rights (IDFRights)*) regroupant juristes et sociétés du numériques, visant à intégrer le respect des droits humains dans les outils numériques, a appelé de son côté le commissaire à un contrôle permanent des dispositifs numériques destinés à lutter contre le Covid-19.

La question clé de l'interopérabilité

22 députés de Renew ont appelé, dans une lettre aux États membres, à la création d'une application européenne unique de traçage des contacts, ou à défaut à l'interopérabilité entre les applications nationales, qui doivent respecter les mêmes standards européens en matière de caractéristiques techniques et de protection des données.

L'eurodéputé allemand Axel Voss (PPE) s'est lui prononcé en faveur d'une application unique, afin d'éviter « la fragmentation du marché unique » et de permettre « la réouverture rapide des frontières ».

La Commission comme le Comité européen de la protection des données mettent quant à eux l'accent sur la nécessité d'une interopérabilité des applications afin que le champ couvert soit le plus étendu et donc le plus efficace possible. De son côté, dans la résolution qu'il a adopté en fin de semaine dernière, le Parlement européen a également appelé à une interopérabilité entre les différentes applications nationales.

Lors de son audition au Sénat, le commissaire au Marché intérieur, Thierry Breton, a indiqué à cet égard qu'il était en discussion avec Google et Apple pour faciliter le traçage de contacts par *Bluetooth* entre appareils Android et iOS. Il a cependant rappelé qu'il ne leur revenait pas de développer eux-mêmes ces applications, qui doivent relever des États.

En France et en Allemagne, des équipes de chercheurs de l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria) et de l'institut Fraunhofer, ont publié le 18 avril le protocole « Robert » (*ROBust and privacy-presERving proximity Tracing*), proposition technique qui devrait constituer, en France, la base de l'application de traçage des contacts « StopCovid ». Conformément aux orientations de la Commission européenne, elle fonctionnera grâce au *Bluetooth*, et reposera sur le volontariat.

Le protocole Robert s'inscrit dans l'initiative pan-européenne PEPP-PT, qui rassemble diverses propositions techniques qui doivent répondre à un ensemble de principes déterminés par la Commission européenne, visant en particulier au respect de la réglementation européenne en matière de protection des données (RGPD et *e-privacy*) et à une interopérabilité maximale entre les différentes applications nationales.

Alors que, le vendredi 17 avril, l'Allemand Chris Boos, co-initiateur de l'initiative pan-européenne PEPP-PT, annonçait qu'au moins sept pays européens (Autriche, Allemagne, France, Italie, Malte, Espagne et Suisse) soutenaient officiellement l'initiative, et que 40 pays étaient en passe d'y participer, l'Espagne et la Suisse soutiennent désormais un autre projet, DP-3T (*Decentralized Privacy-Preserving Proximity Tracing*), qui privilégie le stockage décentralisé des données.

Dans une [lettre ouverte](#), 300 chercheurs issus de 25 pays différents, parmi lesquels certains se sont désolidarisés de l'initiative PEPP-PT, ont exprimé leur inquiétude quant au fait que « *certaines solutions à la crise donnent lieu à des systèmes permettant une surveillance inédite de la société* », et relancé le débat autour de l'architecture centralisée de stockage des données privilégiée par PEPP-PT. Ils invitent les gouvernements à rejeter les solutions qui permettraient la collecte ou la reconstitution d'informations sensibles sur les populations.

DEBUT DES PREMIERES APPLICATIONS DE TRACAGE EN EUROPE

En vue de son déconfinement, commencé le lundi 20 avril, la **Norvège** a lancé dès le 16 avril sa propre application mobile de traçage, Smittestopp, qui informe ses utilisateurs d'un possible contact (plus de 15 mn à moins de 2 m) avec une personne infectée, sans révéler l'identité de cette dernière. L'installation de l'application est volontaire. À rebours des orientations prises par l'Union européenne, elle fonctionne grâce à la géolocalisation, et non à la technologie *Bluetooth*, afin de permettre également aux autorités sanitaires de mieux observer la propagation de l'épidémie et mesurer l'efficacité des restrictions. Les données, anonymisées, sont centralisées et automatiquement détruites au bout de 30 jours.

En **République Tchèque**, en vue du déconfinement, le gouvernement développe des méthodes inspirées de celles mises en œuvre à Singapour ou en Corée du Sud, comprenant notamment l'utilisation, sur une base volontaire, d'applications numériques qui permettent aux opérateurs de téléphonie mobile et de cartes de paiement de fournir des données en vue du traçage des contacts des personnes infectées, afin de les informer des risques de contamination. Le projet, qui comprend aussi des tests massifs, a été testé en Moravie du Sud.

L'**Italie** a annoncé être prête à tester dans plusieurs régions une application de traçage de contacts, « Immuni », développée par la start-up Bending Spoons, en vue d'accélérer la sortie du confinement. En cas de succès dans les régions testées, l'application serait rendue disponible dans toute l'Italie. La proposition de la start-up milanaise, qui participe à l'initiative PEPP-PT, a été retenue par une commission spéciale parmi les centaines de propositions parvenues en réponse à l'appel lancé en mars par le ministre italien de l'Innovation aux développeurs informatiques. L'application utilise la technologie *Bluetooth* ; si l'un des utilisateurs est testé positif, ses contacts seront prévenus par l'application et invités à se mettre en quarantaine et à se faire tester, le tout sur la base d'un strict anonymat. L'utilisation de l'application sera volontaire, conformément aux recommandations de l'autorité italienne de protection des données, du CEPD et de l'exécutif européen.

3. ECONOMIE : LES DIFFICULTES QUI S'ANNONCENT RENDENT NECESSAIRES L'ADOPTION RAPIDE DE SOLUTIONS DE RELANCE

Les efforts se poursuivent en vue de faire face à la crise profonde et durable qui s'annonce. Sur le plan économique, la semaine a été particulièrement marquée par les discussions autour du financement de la reconstruction de l'économie européenne et de la prise en compte de la dimension environnementale (verdissement).

Un accroissement probable des créances douteuses pour les banques européennes

La banque italienne UniCrédit vient d'annoncer 900 millions de provisions pour créances douteuses. Le ratio des prêts non performants, qui avait atteint son niveau historique le plus bas avec une moyenne en zone euro de 3,22 % au quatrième trimestre 2019, est susceptible d'augmenter significativement pour de nombreuses banques européennes. Toutes n'aborderont pas cette période dans la même situation. En effet, selon les dernières statistiques de surveillance de la BCE publiées le 7 avril dernier, la Grèce présentait avant la crise le ratio le plus élevé à 37,40 %, suivi de Chypre à 16,95, le Portugal à 7,17 et l'Italie à 6,67.

Le transfert des créances douteuses vers une structure de défaisance européenne bénéficiant d'une garantie des États membres avait déjà été proposée, sans succès, en 2017 par l'Autorité bancaire européenne. Lors de la crise financière de 2008, certains États membres avaient mis en place de telles solutions au niveau national après accord de la Commission. Le cadre réglementaire européen adopté depuis la crise financière a changé la donne : le "renflouement interne", introduit par la directive sur le recouvrement et la résolution des défaillances bancaires (BRRD) depuis janvier 2016, stipule que les actionnaires et les créanciers doivent contribuer aux pertes et les possibilités de soutien public sont très limitées et conditionnées à un cadre de résolution officiel.

Les exportations de biens manufacturiers en fort recul

La Commission européenne a publié le 17 avril une première analyse de l'impact de la pandémie de Covid-19 sur le commerce mondial et européen. Celle-ci montre que ce sont les secteurs manufacturiers qui pâtiront le plus de la crise. En 2020, les mesures adoptées pour contenir l'expansion du virus Covid-19 et la contraction économique qui en découle devraient se traduire par une baisse de 9,2% des exportations de biens et services hors UE, et de 8,8% des importations. En termes absolus, cela équivaut à une baisse des exportations d'environ 285 milliards d'euros et de 240 milliards d'euros pour les importations.

Si certains services ont subi ces restrictions de plein fouet, la Commission estime que les retombées seront particulièrement douloureuses pour les secteurs manufacturiers. La plupart, en particulier les équipements de transport et les machines, connaissent déjà une contraction de leurs exportations supérieures à 10%. Si la Commission admet un niveau d'incertitude élevé quant à ces chiffres et annonce d'autres analyses au mois de mai, la profondeur de la crise ne fait aucun doute et rend indispensable l'élaboration de solutions d'ampleur.

Les modalités précises du futur Fonds de relance restent à déterminer

L'Eurogroupe a estimé la semaine dernière que l'instrument clé de soutien des États membres dans une reconstruction durable serait un fonds de relance (ou de reconstruction) pour prendre en compte le plus rapidement possible les conséquences de la crise sur les régions et

les secteurs autour d'objectifs d'investissement stratégiques. Si la taille du fonds n'est pas encore fixée (1 000 – 1 600 milliards d'euros ?), c'est son mode de financement qui reste le plus discuté.

Le 20 avril, la Commission a indiqué que les Européens avaient déjà dégagé environ 3 440 milliards d'euros pour faire face à la crise économique, à savoir des mesures de trésorerie nationales à hauteur de 2 500 milliards, le paquet de 540 milliards décidé par l'Eurogroupe du 9 avril, et 330 milliards au titre des mesures budgétaires nationales, auxquels il convient d'ajouter 70 milliards d'euros issus du budget européen. En revanche, ce montant ne prend pas en compte le programme de rachat de dettes souveraines à hauteur de 750 milliards d'euros de la Banque centrale européenne.

Lors du Conseil européen du 23 avril, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont finalement mis d'accord sur la nécessité de mettre en place un fonds de relance destiné faire face aux conséquences économiques de la pandémie de Covid-19. Néanmoins, il n'y a pas eu de consensus sur ses modalités techniques. Le président du Conseil européen, M. Charles Michel, a indiqué que ce dispositif devrait être dirigé « vers les secteurs et les zones géographiques les plus affectés en Europe ». Le Conseil européen a donné mandat à la Commission de faire des propositions rapidement, des désaccords demeurant sur les mécanismes à mettre en place, a relevé le président de la République. Il a approuvé les mesures mises en place par l'Eurogroupe le 9 avril dernier.

Par ailleurs, le Conseil européen a également soutenu la feuille de route de Ursula von der Leyen et de Charles Michel sur la sortie de crise et demande aux Etats membres de se coordonner avant de lever les mesures en place sur leur sol.

Plusieurs propositions de Fonds de relance ont été avancées :

- la Commission propose d'augmenter jusqu'à 2 % les plafonds des ressources propres du budget de l'UE pour constituer une garantie publique lui permettant de lever des montants conséquents sur les marchés des capitaux tout en gardant sa notation financière maximale. Les fonds mobilisés (prêts et/ou subventions) seraient alloués aux États membres selon une clé de répartition à déterminer et en concentrant cette intervention sur les premières années du CFP. Ce dispositif permettrait également de respecter l'obligation pour le budget européen d'être à l'équilibre. L'augmentation des marges sous les plafonds des ressources propres requiert l'unanimité des États membres et lierait la création du Fonds de relance à un accord des Vingt-Sept sur le CFP 2021-2027 ;
- le Parlement européen, dans sa résolution du 17 avril, se prononce majoritairement pour un rôle central du CFP. Il prône notamment l'émission d'obligations de relance garanties par le budget de l'Union afin de réaliser les investissements nécessaires à la relance économique. Il réclame également de nouvelles ressources propres pour réduire la dépendance du budget de l'UE vis-à-vis des contributions nationales ; ces ressources propres pourraient alimenter la garantie nécessaire pour lever des capitaux sur les marchés ;
- plusieurs États membres ont fait des propositions de leur côté : l'Espagne propose un Fonds de relance de 1 500 milliards d'euros, alimenté par de la dette européenne avec un rôle de stabilisation à jouer par la Banque centrale européenne, et ancré au CFP tout en se situant au-dessus des plafonds limitant les dépenses ; les États membres ne rembourseraient que les intérêts sur la dette levée au niveau européen et recevraient un soutien sous forme de subventions destinées à investir dans la transition écologique et numérique. Quant à la France, elle milite depuis plusieurs semaines pour un Fonds de relance hybride d'un montant de 1 000 milliards d'euros : la levée de capitaux interviendrait sur une base intergouvernementale, mais l'octroi des fonds aurait lieu *via*

le budget de l'UE ; temporaire et ciblé sur les investissements futurs, ce fonds permettrait une mutualisation de ressources budgétaires nationales ; les États membres seraient responsables conjointement de la levée de dette à bon marché sur les marchés, les coûts de cette dette étant répartis dans le temps – c'est cette mutualisation que refusent plusieurs États membres (Allemagne, Finlande, Pays-Bas et Autriche) ; les moyens mis ainsi en commun alimenteraient le budget de l'UE et financeraient des programmes communautaires existants ou à créer ; les bénéficiaires seraient ceux qui sont les plus touchés par la pandémie.

Le 21 avril, devant la commission des affaires économiques et financières du Parlement européen, M. Mário Centeno, président de l'Eurogroupe, a indiqué que le Fonds de relance devra être mis en place « dans les semaines à venir » et ne peut donc faire partie des négociations sur le CFP 2021-2027. Il a également évoqué la possibilité de mobiliser la future capacité budgétaire de la zone euro (BICC), à condition de revoir sa taille.

La Commission fera des propositions le 29 avril sur un plan de relance et un projet de CFP révisé sur la base des orientations fixées par le Conseil européen.

Cohésion : préférence de la Commission pour une programmation financière pérenne

Le 20 avril, le vice-président de la Commission européenne, Valdis Dombrovskis, a rejeté toute possibilité de solution transitoire entre les deux cadres financiers pluriannuels (CFP) pour la politique de cohésion, lors de son audition devant la commission du développement régional du Parlement européen, l'objectif de la Commission restant d'obtenir un accord sur le prochain CFP avant 2021. Il a précisé que ses services travaillent actuellement avec les autorités de gestion des fonds structurels pour veiller à ce que les nouveaux programmes opérationnels soient élaborés et approuvés dès que possible après l'adoption du CFP. Il a rappelé que la priorité de la Commission était de renforcer la politique de cohésion dans le cadre du prochain CFP.

Révision annoncée du cadre temporaire des aides d'État : prises de participations publiques et verdissement

Le cadre temporaire, mis en place par la Commission le 19 mars et révisé le 3 avril pour faciliter l'approbation des aides d'État, sera prochainement révisé. La Commission a indiqué qu'elle analysait les réponses des États membres, en particulier sur la recapitalisation par des fonds publics des entreprises en difficultés en raison de la crise sanitaire. Ces aides seront soumises à des conditions claires en ce qui concerne l'entrée de l'État au capital, sa rémunération et sa sortie du capital, ainsi qu'à des règles strictes en matière de gouvernance. En particulier, les entreprises recapitalisées ne devraient pas procéder à des rachats d'actions, verser des dividendes, des bonus et des rémunérations variables à leurs dirigeants. Un projet de texte prévoit que ces sauvetages ne sont possibles que si l'entreprise connaît de graves difficultés à raison de la crise sanitaire et s'il n'y a pas déjà eu d'intervention de l'État. Il exige en outre des États membres qu'ils élaborent une stratégie de sortie à partir d'un certain seuil (20 % en l'état).

La question du « verdissement » des aides d'État octroyées dans le cadre temporaire est également discutée. Interrogé par la commission de l'Environnement, le 21 avril, le vice-président de la Commission européenne Frans Timmermans a indiqué que les gouvernements peuvent conditionner le bénéfice des aides d'État qu'ils octroient à des engagements environnementaux. Toutefois, la commissaire chargée des Transports a précisé qu'elle n'entendait pas conditionner l'aide publique à l'aérien à un engagement de « verdissement » du secteur.

Plus de 65 décisions d'approbation de mesures nationales d'aides ont été prises à ce jour par la Commission en vertu du cadre temporaire. Elle a notamment approuvé le 17 avril un régime d'aide hongrois d'1 milliard d'euros, destiné à soutenir l'économie hongroise au moyen de subventions directes, prêts et prises de participation, en utilisant les fonds structurels de l'UE à cette fin. Ce régime sera ouvert à toutes les entreprises qui ont accès aux fonds structurels européens et qui sont confrontées à des difficultés en raison de l'impact économique de la pandémie.

Le 20 avril, elle a également approuvé le régime-cadre temporaire de 7 milliards d'euros prévu par la France pour soutenir les PME ainsi que les grandes entreprises du pays touchées par la pandémie, qui prévoit :

- des aides d'un montant limité sous la forme de subventions directes, d'apports de fonds propres, d'avances remboursables et de prêts bonifiés ;
- des garanties publiques sur des prêts s'accompagnant de garde-fous pour les banques qui acheminent les aides d'État vers l'économie réelle ;
- des prêts publics aux entreprises à taux d'intérêt réduits.

Renforcement des interventions de la BEI

Début avril, la Commission européenne a débloqué un milliard d'euros du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) afin de permettre au Fonds européen d'investissement (FEI), qui fait partie du groupe BEI, d'émettre des garanties spéciales pour au moins 100 000 PME, pour un financement total estimé à 8 milliards d'euros.

Via la facilité *InnovFin Infectious Disease Finance Facility*, la BEI soutient aussi financièrement des projets visant à stopper le coronavirus. C'est par ce biais que l'UE aide le laboratoire allemand CureVac, un temps convoité par les États-Unis, à trouver un vaccin par le biais d'un financement de 80 millions d'euros.

Dans la suite des réunions de l'Eurogroupe des 9 avril et 16 avril, la BEI lance un fonds de garantie Covid-19. Cet instrument peut débloquer jusqu'à 200 milliards d'euros pour soutenir les entreprises européennes touchées par la crise sanitaire. Doté de garanties formulées par les États membres à hauteur de 25 milliards d'euros, il est en mesure d'apporter un soutien direct aux entreprises européennes via l'apport de liquidités d'urgence, y compris aux PME. Il sera actif dès que des États membres représentant 60% du capital de la Banque de l'UE auront pris les engagements nécessaires. Des parties tierces pourront aussi y participer, comme la Commission européenne via le budget de l'UE.

La BCE confirme son engagement à soutenir l'économie de la zone euro en approfondissant sa politique d'assouplissement

A la veille du Conseil européen, la BCE a décidé de renforcer les mesures d'assouplissement des garanties adoptées le 7 avril 2020, qui resteront en vigueur jusqu'en septembre 2021. La BCE souhaite ainsi atténuer l'impact sur l'activité de prêt des banques d'éventuelles dégradations de notation sur la disponibilité des garanties. La BCE a décidé de "geler" les notations au niveau qui s'appliquait le 7 avril 2020 et accepte en garantie les titres qui étaient éligibles à cette date, à condition qu'ils maintiennent un certain niveau de qualité du crédit¹. Les nouveaux titres d'émetteurs dégradés depuis cette date resteront éligibles en étant soumis à des décotes fondées sur leur notation effective.

¹ Echelon 5 de qualité du crédit (BB) pour tous les actifs négociables.

4. UN SOUTIEN MULTIDIMENSIONNEL AUX ACTEURS ÉCONOMIQUES EUROPÉENS

Le soutien aux différents secteurs de l'économie se poursuit.

Politique agricole commune : la Commission européenne se résout à déclencher le dispositif exceptionnel de gestion de crise

Après avoir privilégié jusqu'à présent diverses mesures techniques, la Commission européenne a annoncé, mercredi 22 avril, recourir désormais aux mesures d'urgence de gestion des crises, prévues aux articles 219 et 222 du règlement relatif à l'Organisation commune des marchés agricoles (« OCM unique ») du 17 décembre 2013. Il s'agit de « pouvoirs spéciaux » destinés à faire face à des dysfonctionnements majeurs des marchés agricoles, quitte à déroger aux règles générales de la concurrence.

Cette démarche, hautement bienvenue et rendue indispensable par l'ampleur de la crise économique consécutive à la pandémie de Covid 19, était réclamée avec vigueur, non seulement par les organisations professionnelles agricoles, de nombreux parlementaires nationaux et européens, mais également par un nombre croissant d'Etats membres. Les 27 ministres de l'Agriculture des pays de l'Union avaient d'ailleurs publié, le 17 avril 2020, une déclaration appelant à mettre en œuvre le dispositif d'aide au stockage privé (de l'article 219), afin de réduire au plus vite l'offre excédentaire pesant sur les prix agricoles.

Le Sénat a lui aussi contribué à cette forte pression politique, qui a finalement conduit la Commission européenne à revenir sur ses réticences initiales, tant budgétaires que de principe, s'opposant à une régulation des marchés : dans une lettre conjointe adressée, le 15 avril 2020, aux commissaires Frans Timmermans et Janusz Wojciechowski, les présidents des commissions des Affaires européennes et des Affaires économiques de la Haute assemblée, M.Jean Bizet et Mme Sophie Primas, avaient demandé officiellement la mise en œuvre de « l'OCM unique », dans toutes ses composantes.

L'annonce faite par la Commission européenne repose sur trois orientations :

- en premier lieu, l'utilisation de l'article 219 pour l'aide au stockage privé, afin de soutenir les marchés du lait (fromages, poudre, beurre) et de la viande (bovine, ovine, caprine). Il s'agirait, par là même, de financer des réductions de production pour une période transitoire, prévue au minimum pour durer 2 à 3 mois et au maximum 6 mois ;
- en second lieu, le recours à l'article 222 de l'OCM, de façon à rendre exceptionnellement licite des ententes entre producteurs portant sur les volumes (mais pas sur les prix) pour trois filières particulièrement fragiles et affectées par la crise actuelle : les secteurs du lait (planification de la production), des fleurs et des pommes de terre (via un retrait de produits du marché). De tels dispositifs viendraient s'ajouter à l'aide au stockage privé déjà mentionnée. Les accords conclus dans ce cadre seraient valides pendant une durée de 6 mois, durant laquelle s'exercerait parallèlement une surveillance sur les prix de vente aux consommateurs ;
- en dernier lieu, on prévoit, mais sans en expliciter les modalités, d'accroître la flexibilité de la mise en œuvre de la Politique agricole commune, aussi bien pour les principaux programmes sectoriels spécifiques (viticulture, fruits et légumes, huile d'olive, miel), que pour les programmes en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école.

D'une façon générale, l'économie d'ensemble du dispositif annoncé par la Commission européenne, le 22 avril 2020, satisfait les principales demandes formulées par les Sénateurs. Pour autant, cette démarche aurait mérité d'intervenir plus tôt et elle ne devrait résoudre qu'une partie des problèmes auxquels l'agriculture des États membres est confrontée.

Le recours au dispositif de gestion des crises nécessitera un financement additionnel, non précisé à ce stade, par rapport au cadre financier pluriannuel 2014/2020. En outre, seules les filières agricoles susmentionnées figurent dans le champ des mesures à intervenir, alors que de nombreux autres secteurs souffrent, à l'instar des biocarburants, de l'ensemble de l'horticulture, ou de la volaille. La viticulture et les boissons alcoolisées, en particulier, réclament une aide à la distillation, dont on comprend qu'elle ferait l'objet de dispositions *ad hoc*, en dehors des marges de flexibilité évoquées. Ces interrogations méritent d'être levées. Il en va de même pour les fromages fermiers, au sujet desquels le président du Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière, M. Thierry Roquefeuil, a demandé des éclaircissements, rappelés dans son entretien du 22 avril 2020 à la revue en ligne *Contexte* : « Est-ce que ce sera un contingent par État membre ? Ou à l'échelle de l'Union européenne, auquel cas c'est le premier qui dégaîne qui rafle la place ? ». Enfin, si la Commission européenne entend désormais valider les mécanismes d'entente sur les volumes, dans le cadre du recours à l'article 222 de l'OCM, elle ne va pas jusqu'à autoriser les ententes sur les prix.

La Commission européenne table sur une adoption très rapide de cet ensemble de mesures, probablement d'ici la fin du mois d'avril, à l'issue d'une procédure rapide de comitologie.

Parallèlement, le commissaire européen à l'Agriculture, M. Janusz Wojciechowski, a adressé un courrier, ce même 22 avril 2020, au président de la commission Agriculture (AGRI) du Parlement européen, M. Norbert Lins, pour indiquer que ses services réfléchissent à une mesure supplémentaire, via le « second pilier » de la PAC. Il s'agirait d'une aide temporaire limitée à l'année 2020, dont les contours et les détails seraient présentés lors de la prochaine réunion de la commission AGRI, le 27 ou 28 avril prochain.

En définitive, les informations disponibles ne permettent pas encore d'appréhender le détail de la réaction de l'Union européenne à la crise agricole, mais l'ambition des mesures à l'étude a été considérablement améliorée au cours de la semaine écoulée.

Soutien aux transports aériens : le sujet reste conflictuel

Le Conseil des ministres des transports, tenu par vidéoconférence le 20 avril, a souligné qu'il fallait impérativement fournir à toutes les parties prenantes des transports les liquidités et investissements à même de surmonter les pertes financières immenses subies par ce secteur. Le recours à un fonds européen dédié était explicitement mentionné, sans plus de précision quant à ses modalités, mais avec une indication cruciale : il faudra mettre en œuvre des solutions à court et à long terme.

« Nous continuons de travailler avec les États membres pour trouver toutes les solutions possibles afin de préserver ce volet important de l'économie en utilisant toutes les souplesses offertes par les règles en matière d'aide d'État », a indiqué, mardi 21 avril, une porte-parole de la Commission, sans apporter plus de précision.

Le principal point d'achoppement demeure le remboursement des billets inutilisés en raison du Covid-19.

Plus largement, certains exigent une « conditionnalité verte » à l'attribution de tout soutien public. Mme Valean, commissaire aux transports, a repoussé cette option : « Les aides d'État visent à aider les entreprises à survivre à cette crise. Je ne veux associer aucune condition », a-t-elle déclaré le 20 avril, tout en soulignant : « La discussion sur la façon de rendre l'aviation plus durable se poursuit ».

Mais cette position ne semble pas faire l'unanimité de la Commission européenne, dont le vice-président exécutif, M. Timmermans, a déclaré le lendemain en s'adressant à la commission de l'environnement : « La position de la Commission est que, dans les aides d'État, les États ont la liberté d'introduire des conditions ».

Institutions de retraite et de prévoyance : demande de flexibilité

L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) a fait le 17 avril de nouvelles recommandations aux superviseurs nationaux pour atténuer les effets de la pandémie sur le secteur des pensions. Afin que les institutions de retraite et de prévoyance (IRP) puissent donner la priorité à la continuité de leurs activités opérationnelles, elle demande aux superviseurs nationaux de faire preuve d'une certaine « souplesse » à leur égard, notamment pour ce qui touche à la collecte des cotisations des employeurs confrontés à des pressions de liquidité ou encore en ce qui concerne les délais de publication des documents et des données considérés comme « moins urgents » compte tenu de la crise.

L'EIOPA les invite par ailleurs à surveiller de près les positions de liquidités des IRP, qui peuvent être confrontées à d'importantes pressions en raison de retards de cotisations ou encore de la baisse attendue des dividendes versés sur les actions détenues par les IRP.

Tourisme : filet de sécurité et sommet en octobre

L'industrie du tourisme compte parmi les secteurs les plus affectés par les mesures adoptées afin d'endiguer la pandémie. Rappelant, lors de son audition, le 21 avril, par la commission des transports et du tourisme (TRAN) du Parlement européen, que le tourisme représente 3 millions d'entreprises européennes, dont 90% ont moins de 10 salariés, le commissaire au Marché intérieur, Thierry Breton a indiqué que les pertes de revenus pour 2020 étaient, dans l'UE, d'au moins 50% pour les hôtels et restaurants, de 70% pour les tour-opérateurs et les agences de voyages, et de 90% pour les croisiéristes et les compagnies aériennes.

Pour répondre aux besoins immédiats des entreprises et leur fournir « un filet de sécurité », il a souhaité que le secteur bénéficie rapidement des diverses mesures de soutien déjà annoncées, en particulier à l'initiative de la BEI, visant à fournir des garanties aux entreprises européennes, qui va être mise en place. Il a également soutenu l'idée d'une ligne budgétaire dédiée au tourisme dans le cadre financier pluriannuel de l'UE pour 2021-2027. Le tourisme pourrait notamment bénéficier de 20 % du plan de relance européen.

Sur la question toujours débattue du remboursement des prestations annulées, il a déclaré qu'il était important que les bons d'échange soient couverts par un régime approprié de couverture en cas de faillite.

Enfin, pour « réfléchir à l'après », il a annoncé la tenue, d'ici le mois d'octobre, d'un sommet européen consacré au tourisme.

5. LA COORDINATION DES RÉPONSES IMMÉDIATES À L'ÉPIDÉMIE CONTINUE

Même si les signaux encourageants se multiplient, l'épidémie continue, et avec elle le déploiement de nombreuses initiatives européennes qui visent à faciliter la lutte contre la crise sanitaire en cours.

Achats et livraison d'équipements sanitaires

Le 21 avril, lors de son audition devant la Commission ENVI du Parlement européen, la Commissaire européenne à la santé, Mme Stella Kyriakides, a annoncé le lancement de deux nouveaux marchés communs - à la demande de la France notamment - portant respectivement sur de l'équipement et des médicaments. À ce sujet, elle a demandé aux entreprises européennes et à l'Inde d'augmenter leur production, et précisé que la stratégie pharmaceutique qui sera présentée fin 2020 aura pour objectif d'augmenter la production de médicaments en Europe, notamment de médicaments innovants, mais qu'il serait difficile pour l'UE de devenir indépendante à 100% du reste du monde.

Solidarité intra-européenne pour la livraison de matériel sanitaire et mobilisation de RescEU

Au 17 avril, sur les 600 000 citoyens européens qui, au début de l'épidémie de coronavirus, étaient bloqués à l'étranger à cause des restrictions de voyage, plus de 500 000 ont pu être rapatriés. Les 98 900 restants le seront dans les prochains jours, selon la Commission. Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne, *RescEU*, a organisé 200 vols et rapatrié 45 000 citoyens européens.

Par ailleurs, *RescEU* a également offert un nouvel exemple de la solidarité européenne. Le 20 avril, afin d'aider la Grèce à prévenir le risque d'une propagation du coronavirus dans les camps surpeuplés de migrants et de réfugiés dans les îles, l'Autriche a offert 181 containers d'hébergement contenant des douches et des toilettes, les coûts de transport aérien étant cofinancés à 75 % par la Commission.

Dans le cadre de ce mécanisme de protection civile de l'UE, la Slovaquie a répondu à la demande d'assistance de l'Italie, et l'Autriche à celle de la Croatie, en envoyant des masques et du désinfectant en début de semaine. L'Autriche envoie également des gants, du désinfectant et d'autres produits en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine du Nord, au Monténégro et en Moldavie, ainsi que des couvertures, des matelas et des tentes pour les migrants en Serbie.

Les demandes et les offres d'assistance sont coordonnées par le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) de la Commission européenne et les vols qui permettent d'acheminer ces matériels sont cofinancés par l'UE.

Dans une résolution adoptée lors de sa réunion plénière des 16 et 17 avril, le Parlement européen met justement l'accent sur la nécessité d'une coordination et d'une solidarité entre les pays. Il appelle au renforcement des compétences, du budget et du personnel du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et de l'Agence européenne des médicaments (EMA) ainsi que des instruments tels que *RescEU*, afin de garantir une réaction commune, coordonnée et efficace au niveau de l'UE.

Pour l'avenir, il préconise que le conseil scientifique, récemment mis en place pour une durée temporaire, soit transformé en une équipe permanente d'experts indépendants travaillant avec

l'ECDC sur les épidémies virales, et que soit créé un mécanisme européen de réaction qui fonctionnerait à la fois comme un centre d'information et comme une équipe d'intervention d'urgence, capable de fournir une aide (personnel médical et matériel de soin) aux régions frappées par une augmentation soudaine des infections.

Industrie pharmaceutique : demande de flexibilité réglementaire

L'Union européenne a indiqué, le 20 avril, avoir mis à jour ses adaptations réglementaires face au Covid-19, notamment en ce qui concerne les bonnes pratiques de fabrication (BPF) et le contrôle de sécurité, en réponse à la demande de flexibilité réglementaire de l'industrie pharmaceutique.

Le 10 avril, la Commission, l'Agence européenne des médicaments (EMA) et les directeurs des agences nationales de médicaments (HMA) avaient publié un document de questions-réponses sur la marge de manœuvre dont dispose l'industrie pharmaceutique pour relever les défis posés par le contexte actuel. Certaines dispositions évoquées dans ce document, notamment sur la conduite des inspections, les rapports de pharmacovigilance ainsi que la fabrication et l'importation de médicaments dans le cadre du Covid-19, ont été adaptées. Le document prévoit, par exemple, que la validité des certificats de bonnes pratiques de fabrication (BPF) et de bonnes pratiques de distribution (GDP) ainsi que des autorisations de gros limitées dans le temps seront prolongées jusqu'à la fin de 2021, dans certains cas en utilisant les principes de gestion des risques réglementaires.

L'industrie pharmaceutique, mobilisée pour développer des traitements et des vaccins pour répondre à la pandémie, demande plus de flexibilité réglementaire, par exemple la réduction de la phase de décision de la Commission, un examen continu des données, des rapports de sécurité simplifiés. Elle a également souhaité une plus grande flexibilité en matière d'étiquetage, tout en reconnaissant que la sécurité ne devait pas être sacrifiée lors de l'accélération des procédures.

Soutien des systèmes de santé

Le 17 avril dernier, les députés européens ont approuvé une aide de 3,08 milliards d'euros, entièrement mobilisés sur les crédits encore disponibles du budget 2020 pour soutenir les systèmes de santé des États membres. Ces fonds seront déployés principalement par l'intermédiaire de l'instrument d'aide d'urgence (2,7 milliards d'euros) et de *RescEU* (380 millions d'euros). Ils permettront l'achat de matériel d'urgence (masques et respirateurs), le financement de transfert de patients dans les zones transfrontières et la construction d'hôpitaux de terrain mobiles.

Recherche : lancement par la Commission d'une plateforme en ligne de partage de données sur le Covid-19

Destinée aux chercheurs et lancée le 21 avril, cette plateforme, dénommée *European Covid-19 data platform*, est l'une des mesures du plan d'action approuvé au début du mois pour mieux coordonner la recherche européenne autour du Covid-19. Elle permet de stocker et de partager des ensembles de données tels que des séquences d'ADN, des structures protéiques, des données issues de la recherche préclinique et des essais cliniques, ainsi que des données épidémiologiques. La présidente de la Commission européenne l'a présentée comme « un élément important dans la construction de l'Open Science Cloud (EOSC) européen ».

6. COVID19 ET DROITS FONDAMENTAUX

De plus en plus de voix s'élèvent en Europe pour alerter sur les risques d'atteintes aux droits fondamentaux, en particulier pour les migrants.

Inquiétudes sur l'impact des mesures d'urgence prises en réaction au Covid19

Le 16 avril, les présidents des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OTAN et de l'OSCE ont publié une déclaration commune liée à la pandémie de Covid-19, dans laquelle ils soulignent l'importance de la coopération internationale et insistent sur la nécessité d'une coordination étroite avec les parlements nationaux pour « favoriser des mesures publiques démocratiques, effectives et cohérentes ». Ils mettent également en avant le respect des normes démocratiques dans l'application des mesures d'urgence. Les trois présidents assurent que leurs assemblées sont « prêtes à appuyer les parlements nationaux », notamment en leur proposant des plateformes d'échanges d'expériences et l'accès à des informations exactes et fiables.

Le 17 avril, dans sa résolution sur la réponse à la pandémie, le Parlement européen a condamné les mesures d'urgence restreignant les libertés publiques prises par la Hongrie et la Pologne dans le contexte du Covid-19. Les eurodéputés ont jugé « complètement incompatibles avec les valeurs européennes tant la décision du gouvernement hongrois de prolonger indéfiniment l'état d'urgence, de s'autoriser à légiférer par décret sans limitation de ce pouvoir dans le temps et d'affaiblir le contrôle parlementaire, que les mesures prises par le gouvernement polonais, à savoir modifier le code électoral en dépit de l'arrêt du tribunal constitutionnel et des dispositions législatives nationales en vigueur, et organiser des élections présidentielles en pleine pandémie ». Ils ont aussi soutenu le recours à des sanctions, notamment budgétaires, pour faire pression sur ces deux pays. Enfin, il a condamné « toute tentative de retour en arrière en matière de santé et droits génésiques et sexuels ainsi que de droits des personnes LGBTI », ainsi que « les tentatives visant à criminaliser davantage l'avortement, à stigmatiser les personnes porteuses du VIH et à entraver l'accès des jeunes à l'éducation sexuelle en Pologne ainsi que les atteintes aux droits des personnes transgenres et intersexes en Hongrie ».

Le même jour, la Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Mme Dunja Mijatović, à l'occasion de la publication de son rapport 2019, a estimé que la pandémie de Covid-19 accentuait l'érosion des droits fondamentaux. Selon elle, cette pandémie « accentue les vieux problèmes et met en évidence les faiblesses du système de protection des droits de l'Homme en Europe ». Cinq des thématiques abordées dans le rapport illustrent le contrecoup infligé par la crise sanitaire : l'acceptation politique et sociale grandissante du racisme, le mépris des droits des migrants et des réfugiés, les menaces qui pèsent sur ceux des femmes, la répression de la contestation et, enfin, l'érosion de l'indépendance de la justice. Elle a aussi évoqué les risques que représente une utilisation non réglementée des technologies numériques et de l'intelligence artificielle.

Le 22 avril, les ministres des Affaires européennes ont débattu, en vidéoconférence, de l'impact des mesures d'urgence prises en réaction au Covid-19 sur les droits fondamentaux et l'État de droit.

Justice : alerte sur les violences domestiques

Le 17 avril, le commissaire à la justice, M. Didier Reynders, a demandé par lettre aux États membres d'accorder une attention particulière à la protection des victimes de violence domestique, dont la situation est aggravée par les mesures de confinement et de distanciation sociale. La lettre insiste sur la nécessité de garantir un accès effectif aux services de soutien

psychologique et social, y compris en ligne, et encourage les États membres à maintenir les refuges et les logements d'urgence accessibles.

Des mouvements migratoires limités mais un flux continu toujours actif malgré l'épidémie

Récemment quatre bateaux en provenance de Libye transportant des migrants d'Afrique subsaharienne ont été temporairement perdus de vue. L'Agence Frontex a rapidement fait savoir officiellement que deux d'entre eux étaient arrivés en Sicile et que les deux autres se trouvaient dans les eaux territoriales maltaises. En effet Frontex dispose d'un avion basé à Malte qui patrouille régulièrement la région pour s'assurer qu'aucun bateau de migrants ne soit en perdition. L'ONG allemande Sea Watch International a cependant diffusé l'information erronée selon laquelle trois de ces embarcations seraient en détresse et la quatrième perdue.

Cet incident intervient alors que l'Italie et Malte ont fermé leurs ports aux migrants à cause de l'épidémie et que ceux qui franchissent la frontière et s'échouent sur leurs côtes sont automatiquement mis en quarantaine. Malte et l'Italie ont saisi l'occasion de rappeler les difficultés issues du droit européen d'asile dont ils demandent la réforme depuis 2008. Enfin ces deux pays ont fait savoir officiellement qu'ils ne pouvaient plus assurer le sauvetage en mer des migrants ; s'adressant directement aux candidats à la migration, ils leur ont déclaré qu'il était dans leur intérêt et de leur responsabilité de ne pas s'embarquer dans une entreprise périlleuse pour tenter de rejoindre des pays qui ne sont plus en mesure de les accueillir. Cette déclaration a été suivie d'un courrier officiel adressé à la Commission européenne.

Les ONG œuvrant dans la région s'inquiètent de leur côté du fait que l'épidémie de Covid-19 a eu pour effet de faire passer au second plan la crise migratoire alors que son intensité, selon elles, n'a pas varié. On signalera aussi que ces mêmes ONG déplorent la rigueur du confinement en France qui empêche les associations caritatives de poursuivre leur œuvre auprès des migrants.

Mouvements à la frontière gréco-turque et sur les côtes turques

La presse grecque a fait état de préparatifs par le gouvernement turc qui transporte des migrants sur les côtes turques face aux îles grecques et les encourage à s'embarquer pour la Grèce. Lors d'une précédente tentative à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie, la police grecque a été contrainte de recourir au lancement de grenades et de bombes lacrymogènes pour repousser les migrants du côté turc. Les ONG présentes sur les deux terrains d'affrontement – terrestre et maritime – ont confirmé que les autorités turques avaient effectivement transporté et massé des migrants face aux îles grecques contre la volonté des migrants eux-mêmes, selon elles. La Grèce a fait savoir que tout migrant qui atteindrait le sol grec serait automatiquement mis en quarantaine. Le gouvernement turc a régulièrement annoncé qu'il ouvrirait les vannes de l'immigration vers l'Europe. Le Haut-Commissariat aux Réfugiés a rappelé le droit de la Grèce de protéger ses frontières et le devoir qui lui incombe de respecter le droit d'asile ainsi que l'obligation d'accorder la protection aux réfugiés.

On signale enfin la formation d'un camp de fortune de 4 000 personnes en Bosnie à 25 km de la frontière croate ; il s'agit de migrants désireux de rejoindre l'Europe du Nord en traversant la Croatie.

Plusieurs États membres ont suspendu les procédures de demande d'asile. L'agence Frontex confirme par ailleurs qu'au mois de mars dernier, elle a comptabilisé 4 500 franchissements illégaux des frontières de l'Union contre 9 000 en février alors même que l'arrivée d'une température plus clémente a d'ordinaire pour conséquence une recrudescence des entrées illégales.

Migrations : plus de flexibilité pour les demandes d'asile

Le 16 avril, la Commission a publié des lignes directrices pour guider les États membres dans les procédures d'asile et les décisions de retour en temps de pandémie, alors que plusieurs États membres avaient annoncé suspendre temporairement les enregistrements de dossiers en raison de la pandémie ou les limiter aux personnes les plus vulnérables.

Dans ce contexte, les lignes directrices permettent aux États membres d'appliquer les règles européennes avec flexibilité. Ainsi, sur l'enregistrement et le traitement des demandes d'asile, qui doivent se poursuivre même en temps de crise sanitaire, une flexibilité maximale est autorisée. Mais les États membres ne doivent pas laisser les personnes concernées sans condition d'accueil. Les entretiens personnels peuvent être menés à distance par vidéoconférence ou être reportés, si nécessaire, ce que beaucoup d'États membres ont fait. Des entretiens peuvent aussi être annulés s'il y a un risque de contamination par le coronavirus. Toutefois, en aucun cas, l'annulation de l'entretien ne peut peser dans la décision prise sur le dossier. Les États membres peuvent aussi décider de placer en quarantaine des candidats à l'asile présentant des risques d'infection. Pour la réception de documents, les méthodes peuvent également changer et se faire par courriel avec accusé de réception. Les dates limites d'enregistrement des dossiers peuvent être reportées.

En cas de transferts au titre du règlement de Dublin (renvoi des demandeurs d'asile vers le premier État membre de l'Union où ils ont été enregistrés), la Commission recommande de s'enquérir d'abord de l'état des services de santé du pays vers lequel seraient renvoyés les candidats. Si le délai de transfert est dépassé, la responsabilité reviendra au dernier pays où a été enregistré le candidat, aucune dérogation n'étant prévue à cette règle de basculement.

Les opérations de réinstallation sont actuellement suspendues avec l'OIM et le UNHCR, mais la Commission souhaite qu'elles reprennent au plus vite. En revanche, les procédures de retour vers leurs pays d'origine des personnes ne pouvant prétendre à la protection dans l'Union européenne doivent pouvoir continuer. Les États membres doivent tester et surveiller l'état de santé des personnes devant repartir afin de ne pas les renvoyer contaminées dans leur pays d'origine ou de transit.