



(EUR_2020_107)

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

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

Note d'information n°6

(17 avril 2020)

Cette semaine a permis d'enregistrer un ensemble de premiers signes encourageants, permettant d'espérer que la dynamique de la pandémie de COVID-19 soit en passe de ralentir dans l'Union européenne. Certes, notre continent demeure la zone géographique la plus touchée dans le monde. Au total, plus d'un million de cas de contaminations (et au minimum 84 465 décès) ont été officiellement diagnostiqués en Europe, soit un peu plus de la moitié du total mondial. L'Espagne (182 816 contaminations, 19 130 décès), l'Italie (165 155, 21 645) et la France (134 598, 17 920) ont été très durement frappées par la crise sanitaire, l'Allemagne (135 549 contaminations) parvenant, pour sa part, à en limiter le coût humain (3 850 décès).

Désormais, l'Italie et l'Espagne voient le nombre de décès et nouvelles contaminations diminuer progressivement et régulièrement. En France aussi, le nombre des hospitalisations a amorcé, mercredi 15 et jeudi 16 avril, une première baisse, tandis que le solde des entrées et des sorties en réanimation demeure négatif depuis maintenant sept jours.

Dans un contexte qui reste globalement très difficile, deux premiers pays de l'Union européenne, l'Autriche et le Danemark, ont entamé, à compter respectivement du 14 et du 15 avril 2020, le processus de déconfinement de leur population. En Allemagne, les pouvoirs publics ont annoncé une stratégie de « retour à la normale » étalée sur plusieurs mois, commençant par deux assouplissements à brève échéance, le premier à compter du 20 avril 2020, avec la réouverture sous conditions des magasins d'une superficie de moins de 800m², le deuxième, à partir du 4 mai prochain, avec celle progressive des écoles. Les grandes manifestations publiques, à commencer par les matchs de foot, les foires et les concerts demeureront interdites au minimum jusqu'au 31 août 2020. En France, le Président de la République Emmanuel Macron a privilégié, lui aussi, la prudence, en annonçant, au terme de quatre semaines supplémentaires de confinement, la perspective d'une sortie progressive du confinement à partir du 11 mai 2020, dont l'ampleur serait déterminée par l'évolution de la situation sanitaire.

L'Union européenne a adopté cette semaine de nombreuses nouvelles mesures, destinées à faire face aux multiples dimensions de la crise déclenchée par la pandémie de COVID-19. Un soin particulier a été apporté, dès à présent, par la Commission européenne à tenter de coordonner les démarches des États membres en matière de déconfinement, dans un avenir plus ou moins proche : l'Union européenne abordera-t-elle la perspective de la « sortie » de la pandémie de Covid-19 de manière plus unie qu'elle n'y est entrée ?

Dans la mesure où son rôle en matière de santé est limité par les traités, la Commission européenne s'est plus particulièrement concentrée cette semaine sur la coordination des futures stratégies nationales de déconfinement, les tests de dépistage et le soutien à la recherche.

Recommandations aux États membres pour une levée graduelle et coordonnée des mesures de confinement

L'intention affichée de la Commission européenne de publier des recommandations sur la sortie du confinement avait suscité des réactions de la part de plusieurs États membres, dont la France. Ces derniers estimaient tout à la fois qu'une telle publication était prématurée à un moment où il était particulièrement crucial de ne pas relâcher l'effort et que, dans un domaine qui relève de la compétence exclusive des États, la Commission ne pouvait pas agir sans, à tout le moins, les consulter.

Attachée à la coordination des démarches des États membres en matière de déconfinement, la Commission européenne a finalement présenté, le 15 avril 2020, une « *feuille de route* », sans aucune indication de calendrier, mais assortie de critères destinés à accompagner la levée des mesures de restriction en vigueur dans la plupart des États membres.

Cette feuille de route repose sur trois éléments clés : tout d'abord, un critère épidémiologique, attestant que la propagation du virus a diminué significativement pendant une période de temps déterminée, ensuite, un critère relatif à l'état de l'infrastructure sanitaire (prenant en compte le niveau de la main d'œuvre, du matériel et des lits), enfin un critère représentatif des capacités de surveillance de la population (tests à grande échelle, recherche de contacts et mise en quarantaine).

Ladite feuille de route préconise en outre une levée progressive du confinement, comportant en particulier une protection plus longue pour les personnes âgées et les malades chroniques. Elle recommande que les personnes à risques soient testées.

De manière générale, la Commission européenne appelle à la plus grande coordination possible entre les États, tant dans les mesures de levée du confinement de la population, que pour la réouverture des frontières extérieures de l'espace Schengen (et des pays associés), laquelle, en tout état de cause, ne saurait intervenir avant le 15 mai.

Lignes directrices pour l'utilisation et le contrôle de la fiabilité des tests de dépistage du COVID 19

Concernant les tests, la Commission européenne a également publié, le 15 avril 2020, une communication présentant des lignes directrices pour leur utilisation et le contrôle de leur fiabilité. La Commission préconise une évaluation continue des dispositifs de tests, appelant les fabricants à garantir leur fiabilité malgré l'évolution constante des connaissances sur le virus.

Soutien européen à la recherche sur le COVID-19

Le *partenariat Europe-Pays en développement pour les essais cliniques* (EDCTP), qui rassemble depuis 2003 l'Union européenne, la Norvège, la Suisse, 16 pays africains et des financeurs tiers afin de financer la recherche contre les maladies infectieuses en Afrique subsaharienne, a lancé, les 3 et 10 avril, trois appels à manifestation d'intérêt pour soutenir la recherche sur le coronavirus dans cette région, financés au total à hauteur de 28 millions d'euros, majoritairement par le programme Horizon 2020. Ils visent à :

- financer le développement et la validation de tests de diagnostic et de médicaments contre le Covid-19 ;
- renforcer et coordonner les réseaux régionaux de l'EDCTP, notamment pour conduire des essais cliniques multi-pays, en vue de maximiser l'impact de la recherche clinique en Afrique subsaharienne ;
- former des épidémiologistes dans cette région.

Ces appels à financement participent de la concrétisation de l'engagement, affiché dans la « Stratégie globale avec l'Afrique » de la Commission européenne, dévoilée le 9 mars dernier, d'intensifier la coopération scientifique entre l'Union européenne et l'Union africaine.

La Commission européenne a mis en ligne le 8 avril le *plan d'action « ERAvsCorona »*, synthétisant les initiatives de l'Union européenne et les initiatives communes prises par les États membres en matière de recherche contre le coronavirus, pour soutenir et coordonner les efforts de recherche entre les différents pays européens, mais aussi extra-européens.

Ce plan, approuvé par les ministres chargés de la Recherche et de l'innovation au cours d'une visioconférence informelle le 7 avril dernier, est pour l'instant composé de 10 actions coordonnées prioritaires de court terme déjà mises en œuvre par la Commission et les États membres. Il s'agit non seulement d'augmenter le soutien financier à la recherche publique et privée (accès à de nouvelles opportunités de financement, création d'une plateforme recensant les financements disponibles, coordination du financement au niveau des programmes de recherche), mais aussi de soutenir des essais cliniques de grande ampleur à l'échelle européenne, et de favoriser le partage de données de recherches, via une plateforme européenne d'échanges de ces données.

Ce premier plan d'action sera mis à jour régulièrement à mesure que d'autres actions de court, moyen ou long terme seront entreprises.

Parmi les actions du plan « ERAvsCorona » figure le « *hackathon paneuropéen* » contre le Covid-19, organisé par la Commission européenne, pour lequel les inscriptions sont ouvertes du 14 au 19 avril. L'événement, qui se déroulera les 24, 25 et 26 avril, entend contribuer au développement de solutions innovantes pour lutter contre la pandémie de Covid-19, sur une vingtaine de thèmes. Les lauréats pourront rejoindre une plateforme du Conseil européen de l'innovation qui facilitera la mise en relation avec les utilisateurs finaux et les financeurs (investisseurs, fondations, institutionnels, etc.). Sont éligibles les candidats des 27 pays de l'Union, ainsi que de Norvège, d'Israël, de Suisse et d'Ukraine (pays associés au programme de recherche « Horizon 2020 »).

Aide d'urgence financée par le budget de l'Union européenne

Le 14 avril, le Conseil a approuvé l'aide d'urgence de 3 milliards d'euros financée par le budget de l'UE pour lutter contre le Covid-19 en 2020, soit 2,7 milliards d'euros au titre du fonds d'urgence de l'UE et 300 millions d'euros pour la réserve d'équipements médicaux RescEU. Cette aide d'urgence permettra de distribuer des équipements médicaux tels que masques et respirateurs, d'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, et de soutenir la construction d'hôpitaux mobiles de campagne.

Par ailleurs, le Conseil a également adopté une précédente modification du budget de l'UE, portant sur : 115 millions d'euros pour cofinancer des mesures de lutte contre le Covid-19 (rapatriement des citoyens bloqués et équipements de protection par le biais d'achats communs), 3,6 millions alloués au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), 350 millions pour aider la Grèce à faire face aux migrations et 100 millions affectés à l'aide pour l'Albanie après le tremblement de terre.

2. UNE RÉPONSE FINANCIÈRE, CERTES COMPLEXE À NÉGOCIER AU SEIN DE L'EUROGROUPE, MAIS DÉSORMAIS TANGIBLE

Au terme de longues négociations, la coordination européenne pour faire face financièrement à la crise a accompli d'importants progrès, depuis le début du mois d'avril.

Poursuite des discussions autour du 2ème paquet de mesures destinées à lutter contre les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire

Après trois jours de négociations difficiles, l'Eurogroupe élargi a acté, le 9 avril au soir, un compromis sur le déclenchement, à hauteur de 540 milliards d'euros, d'un plan d'aide aux États membres pour affronter la crise du coronavirus, qui comporte trois instruments :

- l'activation du MES (Mécanisme européen de stabilité) (jusqu'à 240 milliards) ;
- un fonds de garantie paneuropéen hébergé à la Banque européenne d'investissement (200 milliards) ;
- l'instrument SURE de soutien aux dispositifs nationaux de chômage partiel (100 milliards), sans que le montant de la garantie apportée par les États membres soit précisée à ce stade.

L'activation des lignes de crédit ECCL (lignes de crédit à conditions améliorées) du MES sera accessible à chaque État, à hauteur de 2 % de son PIB. Les conditionnalités, qui restent à préciser, devraient être légères : après une évaluation préalable, le pays soutenu devra affecter l'argent reçu à la lutte contre la pandémie (sans conditions) ou ses conséquences économiques (sous conditions), puis s'engager à revenir à une bonne gestion budgétaire.

Les discussions se sont poursuivies depuis le 9 avril. Il est notamment envisagé que le dispositif SURE (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) puisse également inclure un soutien aux dépenses de santé. L'accent pourrait en outre être mis sur son caractère temporaire.

Point d'étape sur les réflexions relatives au financement de la reprise de l'économie européenne

- **Principe de création d'un Fonds commun pour financer le rebond de l'économie européenne**

Les ministres des Finances réunis au sein de l'Eurogroupe (en format élargi à 27), ont également mentionné, dans leurs conclusions du 9 avril, la possibilité, fortement soutenue par la France qui l'avait proposée dès le 1^{er} avril, de la création d'un fonds commun, dont le fonctionnement, le montant et le financement restent à définir, pour soutenir la reprise économique, une fois la pandémie surmontée. Le communiqué évoque un dispositif « temporaire » et « ciblé », qui permettrait « d'étaler dans le temps » le coût de la crise. Le fonds pourrait être alimenté par des « instruments financiers innovants ». Ce fonds fournirait des financements en conformité avec les priorités européennes (Pacte vert européen et numérisation) et s'adresserait prioritairement aux pays « les plus affectés ». La notion de mutualisation de l'endettement, à laquelle certains des États, comme les Pays-Bas, l'Allemagne, la Finlande et l'Autriche, restent opposés, ne figure pas dans ce document.

- **La réunion de l'ECOFIN du 16 avril**

Le Conseil ECOFIN s'est réuni, le 16 avril, et a adopté une déclaration appelant les banques à continuer d'accorder des prêts aux ménages et aux entreprises en difficulté en raison de la pandémie de Covid-19, et à maintenir le bon fonctionnement du secteur assurantiel. Cette déclaration plaide en faveur d'une application souple des règles prudentielles bancaires « à un moment où un financement suffisant pour couvrir les pressions financières est vital pour l'économie ». Les États membres demandent par ailleurs aux banques et aux assureurs de suspendre temporairement le versement de dividendes à leurs actionnaires afin d'utiliser ce capital pour répondre aux besoins de financement urgents découlant de la crise. Par ailleurs, la Présidence croate du Conseil a donné des informations sur le calendrier envisagé pour les travaux législatifs sur l'instrument SURE de réassurance chômage, qui pourrait demander plusieurs semaines.

Le Conseil a également procédé à un point d'étape sur l'impact de l'épidémie sur l'économie européenne – le FMI ayant annoncé une chute de 7,5 % du PIB de la zone euro. Il a notamment été question de la réorientation des programmes nationaux de stabilité dans le cadre du Semestre européen, exercice annuel de coordination des politiques budgétaires nationales. Dans le contexte actuel, la Commission aurait déjà indiqué aux États membres qu'ils pouvaient être beaucoup moins précis dans leurs prévisions, d'autant plus que le Pacte de stabilité et de croissance a été suspendu pour permettre aux États membres de faire face aux dépenses nécessaires à la lutte contre le Covid-19.

- **Un prochain Conseil européen le 23 avril**

Le président du Conseil européen, Charles Michel, a annoncé, le 15 avril, que les chefs d'État auraient dès le 23 avril une discussion stratégique sur la relance post-Covid. Il propose quatre axes de travail :

- le rétablissement et l'amélioration du marché unique ;
- le budget européen post-2020 ;
- les relations extérieures de l'UE ;
- la « résilience » du bloc – c'est-à-dire sa capacité à tirer des enseignements de cette crise.

Le Conseil européen du 23 avril sera également appelé à se prononcer sur la stratégie européenne pour une levée graduelle et coordonnée des mesures de confinement. Le débat pourrait porter sur la question de savoir si le budget de l'Union européenne – la proposition de cadre financier pluriannuel 2021-2027 fera l'objet d'une révision fin avril – constitue l'instrument le plus approprié pour soutenir la reprise, en commun au niveau européen, ou si l'institution d'un instrument intergouvernemental *ad hoc* est plus adaptée à cette fin comme mentionné par l'Eurogroupe le 9 avril.

- **Vers une « relance verte » ?**

Alors que les associations professionnelles d'entreprises, notamment l'Afep et Business Europe, estiment que la gouvernance durable ne semble pas prioritaire dans le contexte de la crise actuelle et demandent par exemple le report d'un an de la révision de la directive sur les émissions industrielles, 13 États membres (dont la France, la Grèce et l'Allemagne avec retard) ont signé entre le 10 et le 12 avril la lettre ouverte diffusée par dix États membres, à l'initiative du Danemark, pour faire du *Green Deal* « la feuille de route face à la crise économique ».

Ajustement du programme de travail de la Commission européenne

Le 14 avril, la Commission a ajusté son programme de travail 2020 et classé l'ensemble des projets de texte en trois catégories, les textes maintenus, reconduits fin 2020 et reportés à 2021.

Certains textes relatifs au *Green Deal* sont affectés par cette reprogrammation. La stratégie sur l'adaptation au changement climatique et celle pour les forêts européennes, toutes deux prévues pour le quatrième trimestre 2020, sont reportées à 2021. La stratégie « de la ferme à la table » et la stratégie sur la biodiversité sont reportées à la fin de l'année, de façon, selon la Commission, à tirer les conséquences de la pandémie. Certaines initiatives dans le domaine numérique sont également modifiées : l'initiative sur les services numériques est reportée à 2021, de même que celle sur les chargeurs communs. Dans le domaine social, l'initiative visant à instaurer un salaire minimum européen serait présentée à la fin de l'année. L'incertitude demeure sur la proposition d'un régime européen de réassurance chômage, dès lors qu'un instrument temporaire est prévu dans le contexte de l'épidémie.

3. UN SOUTIEN MULTIDIMENSIONNEL AUX ACTEURS ÉCONOMIQUES EUROPÉENS

De nouveaux assouplissements ont été apportés aux règles limitant les capacités d'intervention des États membres dans la sphère économique.

Vers l'autorisation de prises de participations temporaires encadrées par les États

Le cadre temporaire pour les aides d'État destinées au soutien de l'économie dans le contexte du Covid-19, mis en place par la Commission européenne le 19 mars et modifié une première fois le 3 avril, pourrait être de nouveau assoupli pour permettre des mesures de recapitalisation des entreprises. Ces interventions publiques pouvant avoir un impact significatif sur la concurrence dans le marché unique, la Commission a indiqué, le 10 avril, qu'elles devraient rester des mesures « de dernier recours » et qu'elles seraient soumises à des

conditions claires quant à l'entrée de l'État au capital des entreprises concernées, sa rémunération et la sortie du capital.

La Commission propose de définir strictement les conditions d'octroi de ces aides et d'encadrer le comportement des entreprises qui en bénéficient, tant sur le marché qu'en termes de gouvernance. Le projet de proposition vise également à garantir que l'État soit suffisamment rémunéré pour les risques qu'il assume. Enfin, il exige que les États élaborent une stratégie de sortie, en particulier pour les grandes entreprises qui ont vu augmenter la participation de l'État à leur capital, afin de s'assurer qu'elles puissent redevenir viables sans nouveau soutien de l'État, lorsque l'économie se sera stabilisée.

Le nouveau cadre, qui est en cours de consultation auprès des États membres, sera prochainement publié par la Commission.

Autorisation de nouveaux dispositifs nationaux d'aide

La Commission a autorisé plus d'une vingtaine de nouveaux dispositifs nationaux (notamment autrichien, grec, croate, luxembourgeois, lituanien et belge) de soutien à l'économie en raison de la crise sanitaire. Depuis le 19 mars, ce sont 45 décisions approuvant 56 mesures nationales qui ont été validées.

On notera plus particulièrement les aides apportées au secteur aérien. La Belgique a ainsi reçu l'autorisation de reporter le paiement des redevances de concession pour les aéroports wallons de Charleroi et Liège, et la Commission a approuvé une aide suédoise de 455 millions d'euros sous la forme de prêts garantis aux compagnies exploitant des services réguliers de transport aérien de passagers et aux petites compagnies exploitant des vols d'ambulance et les compagnies d'hélicoptères assurant des services d'inspection.

La liste des aides approuvées par la Commission a été publiée :

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2_b_and_107_3_b.pdf

Priorité de la surveillance des investissements directs étrangers

Ainsi que l'a souligné en début de semaine la commissaire européenne chargée de la Concurrence, Mme Vestager, il existe un risque réel que les entreprises vulnérables soient l'objet de prises de contrôle par des entreprises étrangères soutenues par l'État, notamment la Chine. Alors que le règlement sur le filtrage des investissements directs étrangers, récemment adopté, prévoit la mise en place d'un dispositif d'échanges d'informations qui n'est pas encore pleinement opérationnel, elle estime que la situation actuelle souligne le besoin d'une vigilance particulière à cet égard et déclare ce sujet « l'une de nos priorités ».

4. DE NOUVELLES MESURES SECTORIELLES « TOUS AZIMUTS » POUR RÉPONDRE AUX URGENCES

La quasi-totalité des secteurs d'activité de l'économie européenne sont touchés par les effets de la crise sanitaire et demandent des mesures d'accompagnement. Chacun d'entre eux fait l'objet d'une réponse spécifique et individualisée.

Politique commune de la pêche : une première réaction forte de l'Union européenne, mais une menace d'effondrement économique

Dans le domaine de la pêche au sens large, incluant les filières de l'aquaculture et de la conchyliculture, la Commission européenne a manifestement souhaité agir vite et fort et les États membres ont été très réactifs. L'ampleur hors norme de la crise, qui ne fait que débiter, risque malgré tout de nécessiter des mesures supplémentaires.

En moins de trois semaines, trois séries de mesure ont ainsi déjà été mises en œuvre, ou sont en passe de l'être à brève échéance :

- un assouplissement du régime des aides d'État, prenant la forme de deux communications publiées les 20 mars et 4 avril 2020 au Journal officiel de l'Union européenne. Plus précisément, ces deux communications ont autorisé le recours à un régime *ad hoc* de soutien aux entreprises du secteur menacées par la crise. Ces aides d'État permettent aux États membres et aux collectivités locales de soutenir les filières des produits de la mer à hauteur de 120 000 euros par entreprise et par an, contre 30 000 euros précédemment ;
- l'adoption du règlement 2020/460 du 30 mars 2020 autorisant le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) à contribuer financièrement à des fonds de mutualisation versant des compensations financières aux pêcheurs ;
- un projet de nouveau règlement destiné à mettre en œuvre les mesures décidées lors du Conseil des ministres de l'Agriculture et de la Pêche, qui s'est réuni le 25 mars 2020.

Ce projet de nouveau règlement, qui devrait être adopté avant la fin du mois d'avril 2020, tend à modifier, sur plusieurs points, les deux principaux « piliers juridiques » de la PCP : le règlement (UE) n° 508/2014 du 15 mai 2014 relatif au FEAMP, d'une part, le règlement (UE) n° 1379/2013 portant organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, d'autre part. Les principales modifications proposées par le projet de nouveau règlement concernent la possibilité de mettre en œuvre le dispositif d'arrêt temporaire des navires, le soutien aux organisations de producteurs, la réactivation du dispositif d'aide au stockage (à hauteur de 25 % des quantités annuelles des produits concernés), ainsi que des mesures de soutien aux entreprises aquacoles. S'y ajoute un assouplissement du cadre de gestion du FEAMP, prenant la forme, en particulier, d'une réaffectation souple des ressources financières des programmes opérationnels. Il est également prévu que le taux maximal de cofinancement, par l'Union européenne, du dispositif d'arrêt temporaire des activités de la pêche soit de 75 % des dépenses publiques prises en charge.

D'une façon générale, les autorités européennes et nationales disposent de moyens importants pour réagir à la crise, en raison de la sous-consommation de la programmation 2014/2020 du FEAMP, consécutive aux retards accumulés pendant les trois premières années de cette période. En première analyse, le commissaire Virginijus Sinkevičius (Environnement, océans et pêche) évalue les sommes utilisables à ce titre par les États membres à un total de 2,2 milliards d'euros. Il juge également prématuré d'envisager un report sur 2021 des quotas de pêche non utilisés en 2020, mais la question se posera vraisemblablement à brève échéance.

Secteurs culturel et créatif : atténuation des effets de la pandémie

La commissaire Mariya Gabriel (Innovation, Recherche, Culture, Éducation et Jeunesse) a indiqué le 8 avril, à l'issue d'une visioconférence des ministres de la Culture, que la Commission réfléchissait à adapter le mécanisme de garantie de *Creative Europe* afin d'atténuer les effets de la pandémie sur les secteurs culturel et créatif.

Cette réunion ministérielle a procédé au lancement de deux nouvelles plateformes d'échange, l'une à destination des États membres, pour notifier les mesures prises et faciliter l'échange de bonnes pratiques, l'autre à destination du secteur de la culture et de la création afin de recenser les mesures à sa disposition pour atténuer les effets de la crise qui l'affecte particulièrement.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées, notamment :

- la précision des conditions d'activation de la clause de force majeure pour les gestionnaires de *Creative Europe* ;
- des mesures pour le cinéma, par le biais d'une allocation supplémentaire sous la forme de bons à valoir pour les unités les plus touchées ;
- des systèmes de soutien à la mobilité virtuelle et numérique, notamment à travers un nouvel appel à propositions ;
- une accélération des procédures de sélection, en particulier pour le programme de traduction littéraire ;
- une accélération de l'évaluation des projets de coopération 2020 ;
- la recherche de moyens pour adapter le mécanisme de garantie pour les secteurs culturel et créatif.

Transports aériens : un secteur confronté à des difficultés, pas seulement de trésorerie

Cette semaine, la Commission européenne a approuvé une garantie publique danoise, plafonnée à 137 millions d'euros en faveur de Scandinavian Airlines System (SAS), destinée à indemniser partiellement cette compagnie pour le préjudice imputable à la pandémie.

La question du remboursement des billets pour des vols annulés en raison de l'épidémie n'est pas encore résolue. La France et l'Irlande ont demandé à leur tour une révision « en urgence » du règlement sur les droits des passagers qui n'autorise le report qu'avec l'accord du passager. Ils préconisent de substituer au remboursement immédiat des avoirs, remboursables à échéance s'ils n'ont pas été utilisés entretemps. De nombreux parlementaires européens attirent toutefois l'attention sur le risque de non remboursement *in fine* en cas de faillite des compagnies aériennes et ont demandé, le 10 avril 2020, à la Commission européenne de « mettre en place d'urgence un fonds passagers garantissant aussi bien les voyageurs que les agences de voyages ».

Secteur des déchets : des lignes directrices publiées le 14 avril 2020

Sans introduire de véritable nouveauté, ces lignes directrices rappellent, en premier lieu, qu'il faut prendre en compte la dimension sanitaire actuelle dans l'application des prescriptions applicables à la collecte et au traitement des diverses catégories de déchets. Elles mettent en outre l'accent sur deux aspects budgétaires :

- parmi les 4,9 milliards d'euros consacrés aux déchets pour la période 2014-2020, 31 % restaient disponibles au 31 décembre 2019 ;
- les assouplissements introduits récemment permettent d'allouer à ce secteur quelque 800 millions d'euros au titre du fonds de solidarité ;
- enfin, l'assouplissement du régime des aides d'État autorise les États membres à garantir des emprunts - là encore pour 800 millions d'euros - afin d'améliorer la collecte et le traitement des déchets.

5. POINT D'ÉTAPE SUR LE SUIVI NUMÉRIQUE DE L'ÉPIDÉMIE ET LA QUESTION DES DROITS FONDAMENTAUX

Les mesures exceptionnelles prises par les États membres 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. Ces réflexions ont trouvé un écho dans l'ensemble des institutions, en particulier à la Commission et au Parlement européen, sans oublier l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

Point sur la question des applications de suivi de contact

Dans sa feuille de route pour une sortie coordonnée du confinement, présentée le 15 avril, la Commission européenne considère que les applications mobiles de traçage (*tracing*), visant à prévenir les citoyens d'un risque de contamination à la suite d'un contact avec une personne infectée « peuvent aider à interrompre les chaînes de transmission de l'infection plus rapidement et de façon plus efficace que des mesures générales de confinement », sous réserve cependant d'être utilisées en complément d'autres mesures, en particulier le recours massif aux tests. Elles doivent respecter pleinement le droit de l'Union sur la protection de la vie privée et des données personnelles, en particulier un strict anonymat. Seul le « *tracing* » (reconstitution des contacts avec des personnes infectées) est envisagé, à l'exclusion de tout « *tracking* » (suivi des personnes, en particulier par géolocalisation). La préférence de la Commission va à une application pan-européenne, ou au moins à une interopérabilité entre les différentes applications, qui permettrait, par effet de réseau, d'augmenter leur efficacité, et donc d'améliorer la réaction des pouvoirs publics.

La feuille de route appelle également au partage de données entre autorités de santé nationales et locales. Les données des réseaux sociaux et des réseaux mobiles peuvent aussi être utilisées, sous stricte condition d'anonymisation, afin de modéliser la propagation du virus.

En complément de sa feuille de route, la Commission européenne a dévoilé le 16 avril, dans la lignée de sa « Recommandation » publiée le 8 avril dernier, sa « boîte à outils » concernant l'usage des applications mobiles de traçage des contacts, élaborée conjointement avec les États membres (par le biais du réseau e-Health) en vue du déconfinement. Dans le document, qui recense les meilleures pratiques mises en œuvre dans les pays de l'Union, la Commission rappelle la nécessité d'une entière compatibilité de ces applications avec la réglementation européenne en matière de protection des données et de la vie privée. Les spécifications contenues dans cette « boîte à outils » sont conformes à l'avis du Comité européen de la protection des données (EDPB) (composé des équivalents européens de la Cnil et du Contrôleur européen de la protection des données), rendu public le 15 avril.

La Commission recommande en particulier :

- une utilisation fondée exclusivement sur le volontariat (l'EDPB distinguant, dans son avis, la notion de volontariat de celle de consentement, qui pourrait ne pas être nécessaire, l'intérêt public pouvant constituer une base juridique valide au regard du droit européen) ;

- l'utilisation des solutions technologiques les moins à même de porter atteinte à la vie privée, comme le Bluetooth, à l'exclusion des outils de géolocalisation ;
- la garantie d'un strict anonymat pour les utilisateurs. En fonction des législations nationales, il est cependant possible aux États membres de prévoir que les autorités puissent entrer en contact avec des personnes s'étant trouvées au contact d'une personne infectée, à la condition cependant que les utilisateurs aient été informés de cette possibilité au moment de l'installation de l'application ;
- conformément à l'avis de l'EDPB, des solutions de stockage décentralisées des données collectées, moins intrusives et jugées préférables aux solutions de stockage centralisées (ces dernières restent possibles si nécessaire, leur utilisation devant être proportionnée aux objectifs) ;
- le démantèlement des applications dès la fin de la crise.

La Commission appelle à ce que les applications de traçage soient développées en étroite coordination avec les autorités de santé, sous la houlette du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), notamment pour déterminer les paramètres à prendre en compte, mais aussi les modalités de confirmation et de validation, le cas échéant, des cas d'infection, avant leur notification aux contacts via l'application.

Enfin, l'accent est mis sur la nécessaire interopérabilité entre les applications développées dans les différents pays. Pour ce faire, la Commission demande, comme l'EDPB, la publication des codes sources utilisés. En outre, les États membres et la Commission évalueront avant la fin avril la compatibilité des développements annoncés par Google et Apple¹ avec les applications en gestation dans les États membres.

La boîte à outils invite par ailleurs à une approche commune concernant l'utilisation des données agrégées et anonymisées pour modéliser la propagation et l'évolution de l'épidémie et évaluer les besoins des systèmes de santé, et optimiser les mesures prises pour contenir la diffusion de l'épidémie (en premier lieu le confinement).

Cette boîte à outils est conçue comme évolutive. Les États membres devront informer pour évaluation leurs homologues et la Commission des mesures prises avant le 31 mai. La publication de rapports d'évaluation, et le cas échéant de nouvelles recommandations, est prévue par la Commission à partir de juin 2020. Tout au long de la crise sanitaire, le réseau e-Health se réunira toutes les deux semaines.

À noter que l'EDPB se réunit désormais chaque semaine, contre chaque mois auparavant. Il devrait publier la semaine prochaine des orientations sur les applications de *tracing*.

Le groupe de coopération NIS (*Network and Information System Security*) devrait en outre d'ici le mois de mai garantir l'échange de bonnes pratiques en matière de cybersécurisation des applications.

En Allemagne, une application de suivi des contacts sur la base du volontariat devrait être opérationnelle d'ici le 30 avril. A l'instar de la solution envisagée en France, elle devrait utiliser la technologie Bluetooth pour avertir les personnes qui se seraient trouvées en contact de personnes infectées par le coronavirus. La solution allemande devrait s'appuyer sur le projet initié PEPP-PT (*Pan European Privacy Preserving-Proximity Tracing* - « Pistage de proximité pan-européen et respectueux de la vie privée »), lancé par un groupement de chercheurs européens, qui vise à créer une application la plus respectueuse possible des

¹ Apple et Google ont annoncé leur intention de coopérer pour faciliter le contact *tracing* par Bluetooth envisagé par de nombreux pays, notamment européens, en promettant à partir de mai des outils pour assurer le suivi commun des smartphones Android et iOS via les applications de contact *tracing* élaborées par les autorités.

libertés publiques, notamment en minimisant et en anonymisant les données collectées. Selon un sondage, seulement 40 % des Allemands seraient favorables à une telle application.

Un suivi numérique du coronavirus encadré par le Conseil de l'Europe et le Parlement européen

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a publié le 8 avril des lignes directrices pour prévenir les violations des droits de l'homme dans le développement des systèmes algorithmiques. Ces systèmes, qui facilitent la prédiction, le diagnostic et la recherche sur les vaccins et les traitements, sont envisagés par un nombre croissant d'États membres pour mettre en œuvre des dispositifs poussés de suivi électronique des citoyens. Le comité appelle les gouvernements à « rester attentifs aux conséquences de ces processus sur les droits fondamentaux et à mettre en œuvre des dispositifs efficaces de gestion des risques » incluant « l'interdiction de développement de certains systèmes dès lors que leur déploiement présente un risque élevé de dommages irréversibles ou qu'ils sont tellement opaques que tout contrôle et surveillance par l'être humain devient illusoire ». <https://bit.ly/34okn0u>

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a appelé les États membres à bien encadrer et à justifier les mesures de traçage des individus pour contenir le COVID-19. Son président, Rik Daems, a mis en garde contre le risque de surveillance généralisée que pourraient comporter les méthodes de traçage et de localisation des individus pour contenir la propagation du coronavirus. Il rappelle que toutes les mesures décidées doivent reposer sur une base juridique solide et rester « nécessaires et proportionnées à leur objectif », conformément à la Convention sur la protection des données du Conseil de l'Europe (108) modernisée. On rappellera que, dans son nouveau protocole, la convention fait obligation aux États membres de notifier les violations de données.

Au Parlement européen, le président de la commission Libertés civiles (LIBE), Juan Fernando Lopez Aguilar, a réclamé que les plans nationaux de géolocalisation incluent des mesures « fortes » sur l'utilisation, l'accès, l'utilisation et la durée de conservation des données.

Dans un projet de résolution européenne à l'ordre du jour de sa séance du 16 avril, le Parlement européen se prononce contre une utilisation obligatoire des applications de traçage de contact, et en faveur d'un hébergement décentralisé des données recueillies par ces applications. Les députés estiment par ailleurs nécessaire d'évaluer clairement le bénéfice sanitaire envisagé grâce à ces applications, et demandent, comme la Commission européenne, que les codes sources utilisés soient rendus publics.

