



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

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

Note d'information n° 9

(8 mai 2020)

Le déconfinement a commencé dans plusieurs États membres, en ordre dispersé, malgré les efforts de coordination déployés par la Commission européenne.

Dans ce contexte difficile, l'Union européenne poursuit ses efforts pour surmonter la crise sanitaire et sa réflexion sur les mesures à prendre pour limiter l'ampleur de la crise économique sans précédent qui s'annonce. Au-delà des mesures de relance et de soutien déjà adoptées, l'Union européenne se voit contrainte de réviser temporairement sa politique des aides d'Etat et sa politique de la concurrence.

I – UNE LEVÉE PROGRESSIVE DU CONFINEMENT PARALLÈLE À UNE POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE LE VIRUS

1 – Le retour des mobilités au sein des Etats membres

De nombreux pays européens ont commencé à mettre en œuvre un allègement progressif des mesures de confinement qui doit conduire à un déconfinement total : l'Allemagne, l'Italie et la Belgique depuis le 3 mai, succédant au Danemark qui a lancé le mouvement dès le 15 avril et à la Pologne à compter du 20 avril. L'Espagne a prévu des mesures régionalisées de déconfinement à partir du 11 mai. Cette tendance devrait être poursuivie au mois de mai si la situation sanitaire le permet. Le Royaume-Uni réserve sa décision jusqu'à dimanche prochain.

Dans le même temps, plusieurs pays ont prorogé l'État d'urgence ou d'alerte, en tout dernier lieu l'Espagne, le 6 mai. On constate un effritement du consensus politique autour de ces mesures, en Espagne comme en France où les discussions, initiées au Sénat, se poursuivent à l'Assemblée nationale.

a) Le cas de l'Allemagne : toujours sur la voie d'un déconfinement progressif mais généralisé de sa population, d'ici à l'été prochain.

La réunion du 6 mai 2020 entre la Chancelière Merkel et les ministres-présidents des seize états fédérés a abouti à un accord entre l'Etat fédéral et les *Länder*, ouvrant la voie à une nouvelle étape importante, dans la perspective d'un déconfinement général de la population allemande, d'ici à l'été prochain.

Certes, le principe général d'une restriction des contacts interpersonnels est maintenu, du moins jusqu'au 5 juin 2020, tandis que l'accès aux établissements d'hébergement des personnes âgées ou handicapées continuera à être restreint. Pour autant, les personnes appartenant à deux foyers ou familles différents seront à l'avenir autorisées à se rencontrer à nouveau. Une autre décision majeure porte sur la réouverture, dans l'ensemble du pays, des grands magasins d'une surface supérieure à 800 mètres carrés, dont la situation viendra ainsi s'aligner sur celle du commerce de détail et des plus petites surfaces fonctionnant déjà normalement, sous réserve du respect des mesures d'hygiène et de sécurité. S'y ajoute la réouverture sous condition des écoles, y compris primaires, ainsi que des crèches, de même que la possibilité de reprendre la pratique du sport en plein air (en respectant une distance de sécurité de 1,5 à 2 mètres entre les personnes). Les rencontres sportives de football professionnel (*Bundesliga*) reprendront, pour tenir compte d'impératifs économiques, mais sous réserve du respect de règles - non précisées - de quarantaine durant les entraînements des joueurs et, dans l'immédiat (du moins jusqu'au 15 ou 21 mai), sans spectateur dans les tribunes.

D'une façon générale, l'accord entre l'Etat fédéral et les *Länder* donne le champ libre aux seize régions pour autoriser la réouverture des restaurants, des cafés, des bars et des hôtels. Il en va de même pour les universités, ainsi que pour les théâtres, les salles de concert, les clubs, les salles de sport et les discothèques. En contrepartie de ce « feu vert » fédéral, il est convenu que les états fédérés auront à assumer la responsabilité des mesures de déconfinement qu'ils prendront.

En revanche, à ce stade, il est prévu que l'interdiction des grandes manifestations sportives, culturelles ou festives soit encore maintenue jusqu'au 31 août. La réouverture des frontières pour les déplacements et les congés n'est pas non plus envisagée.

Si la pandémie devait donner lieu à une deuxième vague de contaminations, des mesures de confinement pourraient être réintroduites, mais *a priori* à l'échelon cantonal (*Landkreisen*) ou municipal et non pas de façon générale, à l'échelle d'une région, ou de l'ensemble de la fédération. Le seuil de déclenchement prévu est fixé à 50 nouvelles infections pour 100 000 habitants sur une durée de 7 jours.

Cet accord entre la chancelière et les ministres-ministres traduit surtout la pression croissante de ces derniers en faveur de la reprise de la vie économique et sociale. Alors que la chancelière était parvenue, au plus fort de la crise sanitaire, à faire prévaloir un consensus général en faveur de strictes mesures de confinement, tel ne semble plus être le cas aujourd'hui. Deux importants *Länder* de l'Ouest du pays ont ainsi fait « cavalier seul » au cours de la semaine écoulée. En Basse-Saxe, tout d'abord, le gouvernement régional a présenté, dès le 4 mai, un programme général destiné à assurer un retour à la normale de la vie quotidienne des 8 millions d'habitants de la région : les crèches rouvriront ainsi à compter du 6 mai, les secteurs du commerce, des services et de la gastronomie en trois phases successives étalées entre le 11 et le 25 mai. Des mesures analogues ont été annoncées le 5 mai par le ministre-président de la Bavière, Markus Söder, au motif que la pandémie de Covid-19 apparaît désormais « sous contrôle » dans sa région. Les 13 millions de Bavarois bénéficieront en conséquence, à compter du mercredi 6 mai, de la fin du confinement généralisé (*Ausgangssperre*), dès le 18 mai, de la réouverture des bars à bière en extérieur (*Biergarten*), ainsi que de la moitié des crèches d'ici au lundi de Pentecôte, le 1^{er} juin prochain. Outre leur évidente portée pratique pour les personnes concernées, ces mesures ont une valeur symbolique importante, dans la mesure où la Bavière est à la fois la région allemande la plus touchée par la pandémie et celle dans laquelle les restrictions des libertés individuelles imposées à la population pour y faire face ont été les plus fortes.

En dernière analyse, le Gouvernement fédéral entend préserver un maximum de cohérence au niveau national pour le déconfinement en cours. Cet objectif n'apparaît pas toujours aisé à atteindre, dans la mesure où les importantes prérogatives des *Länder* conduisent spontanément à une grande diversité de situations selon les territoires. La relative cacophonie des derniers jours, parmi les responsables politiques nationaux et régionaux, n'a d'ailleurs pas manqué d'être interprétée dans la grande presse et les médias comme un signe d'affaiblissement de l'autorité de la chancellerie, maintenant que la phase la plus aigüe de la crise sanitaire semble dépassée.

b) Le cas de la Grèce

Les décisions relatives au confinement et à sa levée sont prises par l'exécutif, sur la base des recommandations de l'Institut de la santé publique et du ministère de la santé et en fonction des indicateurs sanitaires. Pour faire face à la crise, la Grèce a eu recours à l'article 44 de sa Constitution, qui permet au Président de la République, sous certaines conditions, d'adopter des mesures législatives. Celles-ci ont été adoptées fin février et ont été ratifiées par le Parlement début avril.

La sortie du confinement a commencé le 4 mai avec la levée partielle des restrictions à la circulation et la réouverture – partielle également – des commerces et de l'enseignement secondaire, dans la perspective notamment des examens d'accès à l'université. Les cafés et restaurants restent fermés à ce stade. Le port du masque pourrait être rendu obligatoire dans les espaces publics clos. L'utilisation d'une application électronique n'est à ce jour pas à l'étude.

c) Le cas de l'Estonie

Les décisions relatives à la sortie du confinement sont prises par le Gouvernement, sur la base d'un conseil scientifique mis en place spécifiquement pour gérer l'épidémie actuelle. La stratégie de sortie a été adoptée le 27 avril, après consultation du Parlement.

La première étape de la sortie du confinement prévoit la réouverture des musées et la possibilité de pratiquer du sport en plein air, ainsi que la réouverture partielle des commerces et centres commerciaux. Selon l'évolution de la situation sanitaire, les écoles pourraient rouvrir à compter du 15 mai. Ce retour progressif à la normalité se fera dans le respect de règles de distanciations sociales et les règles relatives au port du masque sont en cours de discussion.

2 - Le retour à la libre circulation des personnes dans l'Union avec une réouverture des frontières graduelle et coordonnée

La vice-présidente de la Commission européenne, Věra Jourová, a annoncé, le 29 avril, que la Commission prévoyait de publier à la mi-mai des lignes directrices par mode de transport, en prévision la reprise des activités du secteur.

La Commission considère que la restriction des voyages devrait être levée dès que possible, en évitant toute discrimination fondée sur la nationalité et en tenant compte des évolutions épidémiologiques, ce qui permettra à l'industrie du tourisme de reprendre ses activités. Elle préconise que la levée des restrictions soit accompagnée d'orientations spécifiques en matière de santé et de sécurité ainsi que de mesures ciblées fondées sur les recommandations du Centre européen de prévention et contrôle des maladies (ECDC).

3 - État de la propagation de la maladie et poursuite des envois de masques de la réserve RescEU hébergée par l'Allemagne et la Roumanie

Auditionnée, le 4 mai dernier, devant la commission de la santé publique du Parlement européen, Mme Andrea Ammon, directrice de l'ECDC, a indiqué que la Bulgarie était le seul État à avoir enregistré une augmentation du nombre de cas ces derniers jours. La Pologne, la Roumanie, la Suède et le Royaume-Uni n'ont pas enregistré de décade au cours des deux dernières semaines. Dans les autres États membres, le nombre de cas est en diminution.

Mme Andrea Ammon a déconseillé de considérer certains pays comme sûrs ou non à l'approche des vacances d'été, car rien ne garantit la qualité de la collecte des données et des modalités de comptage concernant notamment le nombre de décès. Répondant aux critiques, elle a indiqué que l'ECDC avait été informé des premiers cas fin 2019, qu'il avait tenu un premier briefing le 9 janvier 2020 et qu'il a publié une première évaluation de risques le 17 janvier. A l'avenir, il sera nécessaire de renforcer les capacités de surveillance qui dépendent des informations fournies et des modalités de transmission. Elle a indiqué que si les masques FFP2 ou FFP3 protègent des infections, peu d'études démontrent l'efficacité des masques en tissu pour se protéger.

Après la Roumanie, l'Allemagne est le deuxième État membre à héberger le stock d'équipements médicaux de la réserve stratégique RescEU, qui a poursuivi ses envois de masques de protection aux États membres en difficulté. Des lots de masques FFP2 ont ainsi été livrés le week-end dernier à l'Italie, l'Espagne et la Croatie via le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) de la Commission, instance pivot du mécanisme de protection civile de l'UE. L'Italie avait été bénéficiaire de la première distribution, en début de semaine dernière. Ce sont 330 000 masques qui ont déjà été livrés depuis la réserve et le commissaire à la Gestion des crises, Janez Lenarčič, a annoncé d'autres livraisons.

L'Allemagne et la Roumanie sont responsables de l'acquisition des équipements médicaux. Le stock est financé en totalité par le budget de l'UE. L'ERCC gère la distribution des équipements en veillant à ce qu'ils soient envoyés aux pays qui en ont le plus besoin et qui ont introduit une demande d'assistance auprès du mécanisme de protection civile de l'Union.

4 - Des financements pour la recherche sur le coronavirus

Le **téléthon mondial** dont la Commission européenne avait pris l'initiative, coprésidé par la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Norvège et l'Arabie saoudite (qui préside le G 20), a permis de réunir, le 4 mai, 7,4 milliards d'euros de promesses de dons pour le financement de la recherche sur un vaccin et de traitements contre le coronavirus. La Commission avait d'emblée promis une **contribution européenne d'1 milliard d'euros via Horizon 2020**, suivie par la France (500 millions d'euros) et l'Allemagne (525 millions d'euros). La Chine s'est engagée pour 45,6 millions d'euros, l'Afrique du Sud, représentante du continent, a promis 1,1 milliard d'euros et l'Amérique latine a fait des promesses, sans les chiffrer, par la voix du représentant du Mexique. L'Arabie saoudite a annoncé une contribution de 500 millions de dollars. La Fondation Gates s'est engagée pour 125 millions d'euros mais les États-Unis, dont le président est en conflit avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), n'ont pas répondu.

L'UE a d'ores et déjà mobilisé 325 millions d'euros depuis janvier dans le cadre du programme Horizon 2020. Des projets de recherche sélectionnés par la Commission et le Conseil européen de l'innovation ont ainsi été retenus et l'Initiative en matière de médicaments innovants a été dotée de 45 millions d'euros. La Commission a indiqué que les 675 millions

d'euros supplémentaires seront financés par un redéploiement budgétaire interne dans le cadre d'Horizon 2020. 400 millions d'euros supplémentaires seraient ainsi levés au titre du mécanisme de financement de lutte contre les maladies infectieuses InnovFin, mis en œuvre par la Banque européenne d'investissement (BEI). Il est également envisagé d'augmenter de 50 millions d'euros le budget de la coalition CEPI (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*) et d'accorder 172 millions d'euros supplémentaires aux projets de recherche en cours ainsi qu'à de nouveaux projets portant sur des domaines encore peu couverts.

II – LA RÉPONSE DE L'UE À UNE CRISE ÉCONOMIQUE QUI S'AMPLIFIE

1 – L'importante dégradation de la situation économique et financière au sein de l'Union européenne

Eurostat a indiqué le 30 avril que les estimations préliminaires du PIB au premier trimestre font état d'une récession de - 3,9% en rythme annuel dans la zone euro et de - 3,5% dans l'Union Européenne à 27. Lors d'une conférence de presse le même jour, la présidente de la Banque Centrale Européenne (BCE) a indiqué **prévoir une récession de - 5 % à - 12 % en 2020 pour la zone euro**. De telles baisses d'activité n'ont pas été observées depuis 1995 et résultent de la mise en place de mesures de confinement dans de nombreux pays européens et dans le monde au mois de mars. De ce fait, le niveau de croissance économique se situe à un niveau inférieur de 30% par rapport aux prévisions préalables à la mise en place de ces mesures. Les conséquences économiques de la pandémie semblent généralisées au niveau européen : les premières estimations font état d'une contraction de l'économie au premier trimestre 2020 de 21,4% en France, de 17,7% en Italie, de 19,4% en Espagne et de 14,7% en Belgique, en rythme annuel.

Sur l'ensemble de l'année 2020, la Commission européenne prévoit une chute de 7,7 % du PIB de la zone euro, avant un rebond en 2021, **qu'elle estime à 6,3 %**. Pour la France, la baisse en 2020 est évaluée à 8,2 % du PIB, suivie d'une reprise de la croissance à 7,4 % l'année suivante. En Allemagne, la récession est évaluée à 6,5 %, avant un rebond de 5,9 %. Le pays le plus touché serait la Grèce, avec une perte de 9,7 % du PIB, suivi de l'Italie (9,5%) et de l'Espagne (9,4 %). Le commissaire chargé de l'économie, Paolo Gentiloni, a observé que **« tant l'ampleur de la récession que la force de la reprise seront inégales »**, et que de telles divergences constituent « une menace » pour le marché unique et la zone euro. Il a appelé à une action commune et décisive au niveau européen qui seule peut permettre de l'atténuer.

Alors que l'inflation globale devrait ralentir en avril en raison de la baisse des prix de l'énergie, **l'inflation sous-jacente** devrait en revanche fortement progresser. Les premières estimations d'Eurostat montrent en effet que l'inflation diminuera de 30 points de base (pb) en avril pour atteindre 0,4% en rythme annuel mais que l'inflation sous-jacente sur un mois progresserait de 1%, en raison de l'augmentation des prix des biens alimentaires qui devraient bondir de 2,4% en mars et 3,6% en avril.

Eurostat a également indiqué que le **taux de chômage** s'établit à 7,4% de la population active dans la zone euro (+10 pb) et à 6,6% dans l'Union européenne (+10 pb) en mars 2020, soit 14,14 millions de personnes au sein de l'Union Européenne, dont 12,15 millions dans la zone euro. Cette modeste dégradation du taux d'emploi cache sans doute un recours important

au travail à temps partiel. Par ailleurs, les mesures de confinement peuvent empêcher la recherche active d'un emploi, conduisant ainsi à sous-évaluer le taux de chômage dans l'économie. D'après les prévisions du FMI, le taux de chômage dans la zone euro devrait atteindre 10,4% en 2020 puis redescendre à 8,9% en 2021.

Enfin, l'Ecofin du 29 avril a constaté une **dégradation des indices de sentiment économique**. L'indice global de sentiment économique dans la zone euro est ainsi passé de 103,4 en février à 94,2 en mars, principalement en raison de la baisse des indicateurs de confiance dans les services (- 2,3) et l'industrie (- 11,2).

2 - L'atténuation de l'impact de la crise sanitaire sur l'emploi

a) Revue des mesures sociales nationales

Le 5 mai, les ministres des États membres chargés de l'emploi et des affaires sociales ont évoqué l'impact sur l'emploi de la pandémie et des mesures nationales prises pour en atténuer l'impact socioéconomique. Selon le document préparatoire de la Présidence croate du Conseil, ce sont quelque 26% des emplois qui seraient menacés de destruction.

La Présidence souhaiterait déterminer quelles sont les nouvelles mesures attendues au niveau national pour atténuer les effets de la pandémie dans le domaine de l'emploi et quelles pourraient être les mesures supplémentaires que l'Union pourrait mettre en œuvre pour permettre une relance qui soit la plus efficace possible.

b) Le mécanisme SURE opérationnel dès le 1^{er} juin

Le Conseil Emploi et Politique sociale a examiné, le 5 mai, les conditions de la mise en place de l'instrument européen SURE de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, dont le principe a été approuvé lors du dernier Conseil européen.

Le commissaire à l'Emploi et aux Droits sociaux, Nicolas Schmit, a indiqué espérer que le processus d'engagement des garanties nationales, à hauteur de 100 milliards d'euros, soit rapidement mis en œuvre, ce qui permettra d'ouvrir la voie à l'activation de l'instrument par les États membres qui le souhaitent. L'objectif est que l'instrument soit opérationnel le 1er juin.

Le projet de règlement prévoit, en l'état, qu'avant de faire appel aux garanties nationales, la Commission devra, à sa seule discrétion et sous sa seule responsabilité en tant qu'institution chargée de l'exécution du budget de l'UE, examiner la possibilité de puiser dans la marge disponible sous le plafond des ressources propres de l'UE pour les crédits de paiement en prenant en compte le total des passifs de l'Union et la viabilité de son budget. Cet examen n'affecte pas le caractère irrévocable, inconditionnel et sur demande des garanties fournies (article 11§3a). Dans l'appel aux garanties, la Commission informera les États membres de la mesure dans laquelle la marge a été utilisée.

Le Coreper pourrait examiner ce projet de règlement le 13 mai.

c) Une sortie de pandémie dotée d'une forte dimension sociale

Le dispositif SURE présentant un caractère temporaire, la Commission travaille toujours sur un régime permanent de réassurance chômage, attendu soit pour la fin de cette année, soit pour l'année prochaine, et invite les États membres à reprendre au plus vite les négociations sur le règlement relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale, suspendues depuis décembre 2019. À cet égard, les ministres des États membres chargés de l'emploi et des affaires sociales ont insisté, lors du Conseil Emploi et Politique sociale du 5 mai, sur l'importance de prendre en compte les travailleurs frontaliers et saisonniers, qui connaissent de grandes difficultés. La semaine dernière, la Commission a demandé aux États membres des informations afin de dresser un état des lieux des politiques nationales en matière de mobilité des travailleurs.

Lors du Conseil du 5 mai, les ministres ont insisté sur la dimension sociale que devra revêtir l'action européenne post-pandémie, pour assurer un revenu approprié aux chômeurs et mettre en œuvre les priorités du socle européen des droits sociaux et la garantie jeunes. Les jeunes risquent en effet d'être particulièrement touchés par les conséquences économiques négatives de la pandémie.

3 – Une ferme réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire : le Plan de relance européen

Le 29 avril, lors de sa réunion hebdomadaire, le Collège des commissaires européens a tenu un débat d'orientation sur le budget de l'UE post-2020 qui pourrait alimenter notamment le plan de relance pour l'Europe. La Commission devrait faire des propositions vers la mi-mai sur ce plan et le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027, qui doit être réorienté pour affronter la crise socioéconomique à venir. Lors d'une conférence de presse, Mme Jourová a confirmé les intentions de la Commission de prévoir, en vertu du nouveau CFP, une combinaison de subventions et de prêts parmi les mesures de relance de l'économie après la crise sanitaire, sujet qui divise les États membres.

Le plan de relance et le CFP 2021-2027 révisé pourraient être présentés par la Commission européenne durant la semaine du 18 mai. Celle-ci envisagerait, en sus d'un volume total pour le CFP de 1,2% du revenu national brut (RNB) de l'UE, des crédits pour le fonds de relance, pour atteindre un volume total de 2% du RNB de l'Union. L'une des options serait de réviser le plafond actuel des ressources propres de l'UE.

Le financement du plan, son lien avec le CFP, son calendrier ont fait l'objet de prises de position divergentes au sein du Parlement européen. La présidente du groupe S&D, Iratxe García, a estimé que le fonds de relance devrait être mis en place avant l'entrée en vigueur du prochain CFP, qu'il devrait être financé par une dette commune et devrait être utilisé pour corriger les déséquilibres et éviter une réponse asymétrique à la crise. Du côté du PPE, Manfred Weber a demandé à Mme von der Leyen d'éviter une « *approche intergouvernementale* », avec d'un côté le nouveau CFP 2021-2027 et de l'autre un plan de relance. Il a insisté pour que le Parlement puisse se prononcer sur les dépenses découlant du plan de relance. Dans le même sens, Dacian Cioloș, le président du groupe *Renew Europe*, a préconisé un rôle clef du PE dans la définition des priorités du plan de relance, autour des priorités du pacte vert européen et du numérique, « *avec, bien entendu, des leçons importantes à tirer pour notre politique industrielle, de santé, d'énergie ou encore en matière alimentaire* ». Il a estimé que le plan de relance « ne peut pas se limiter à l'émission de prêts ».

Les présidents des groupes parlementaires préparent une résolution sur le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 lors de la plénière des 13 et 14 mai afin d'accélérer sa révision. Le Parlement européen devrait en outre adopter [un rapport d'initiative](#) demandant la mise en place de plans de contingence pour protéger les bénéficiaires des programmes européens après décembre 2020 si le nouveau budget n'est pas adopté d'ici là.

De son côté, la France défend une enveloppe globale de relance située entre 1 000 et 1 500 milliards d'euros. Elle souhaite que des prêts à très long terme et avec de très faibles taux d'intérêt soient octroyés aux pays le plus en difficulté, couplés à des subventions. Elle demande que le fonds de relance soit mis en place bien avant le début du prochain budget pluriannuel de l'Union. Enfin, elle estime que les investissements soutenus doivent être en cohérence avec les objectifs du *Green Deal*. La France propose en outre la création d'un fonds dédié à la défense des entreprises jugées stratégiques contre des rachats par des acteurs de pays tiers.

4 – L'hypothèque liée à la dernière décision de la Cour de Karlsruhe

Le 5 mai, le Tribunal constitutionnel allemand, dont le siège se trouve à Karlsruhe, a rendu une décision – 5^e saisine depuis 2011 sur la conformité à la Loi fondamentale d'un dispositif lié à la monnaie unique européenne – selon laquelle les autorités allemandes n'avaient pas suffisamment demandé à la Banque centrale européenne (BCE) de justifier le caractère proportionné de l'opération de rachat massif de titres essentiellement publics, dite PSPP, plus connue sous le nom de *quantitative easing*, lancée en 2015 pour lutter contre le risque de déflation auquel la zone euro était confrontée (environ 2 600 milliards d'euros).

Cette décision demande à la *Bundesbank* de cesser d'acheter des titres souverains de pays de la zone euro à moins que le Conseil des gouverneurs de la BCE adopte, dans un délai de trois mois, une nouvelle décision démontrant « de façon compréhensible et motivée que les objectifs monétaires poursuivis par le PSPP ne sont pas disproportionnés par rapport aux effets économiques et budgétaires qu'ils induisent ». Le Tribunal constitutionnel a également estimé que l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de 2018, sur renvoi préjudiciel du même Tribunal, ayant jugé le *quantitative easing* conforme au droit de l'UE n'est pas compréhensible et a outrepassé les compétences de la CJUE. En revanche, il a rejeté l'argument des plaignants selon lequel le PSPP violerait l'interdiction par les traités du financement monétaire des budgets des États membres, ainsi que la Loi fondamentale allemande. Il précise que cette décision ne concerne pas la nouvelle opération PEPP de rachat massif de titres de dette publique, portant sur un montant de 750 milliards d'euros, annoncée mi-mars par la BCE en réponse à la crise économique provoquée par la pandémie de Covid-19.

Le porte-parole de la Commission européenne a rappelé la primauté du droit de l'UE et le fait que l'arrêt de la CJUE s'impose à l'ensemble des juridictions nationales, et a demandé du temps pour fournir une analyse juridique de l'arrêt du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe. La BCE a également indiqué avoir commencé à analyser cette décision. Le président de la *Bundesbank* a pris l'engagement de soutenir la BCE dans ses efforts pour répondre aux critiques contre son programme d'aide.

Il n'en demeure pas moins que certains observateurs estiment que le raisonnement du Tribunal constitutionnel pourrait s'appliquer au PEPP car les juges allemands ont évoqué le respect de certaines limites techniques, par exemple le fait que la BCE ne peut détenir plus du tiers de la dette émise par un État, limites dont la réponse à la pandémie s'affranchit. Cela crée une incertitude majeure sur l'action monétaire des prochains mois, d'autant plus qu'il est probable que des requérants saisissent le Tribunal constitutionnel du PEPP.

5 – Une possible modification du cadre temporaire des aides d’État pour autoriser les aides à la recapitalisation

Un encadrement temporaire des aides d’État a été adopté par la Commission le 19 mars et modifié le 3 avril 2020, en vertu de l’article 107, paragraphe 3, point b) du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE). Lors d’une réunion de la commission du marché intérieur du Parlement européen, Mme Vestager a évalué à 1 900 milliards d’euros les montants validés par la Commission en matière d’aides d’État depuis le début de la crise sanitaire.

Une nouvelle modification de ce cadre temporaire est en cours de discussion avec les États membres. Mme Vestager considère que les entreprises non financières doivent en effet pouvoir bénéficier d’une aide sous forme de recapitalisation, même si « ceci est plus difficile en termes de concurrence, car il y a un risque de distorsion de concurrence à long terme ». Plusieurs conditions sont envisagées pour assurer la rémunération de cet investissement public, en particulier la sortie rapide de l’État pour garantir « des règles du jeu équitables ».

Une dizaine de nouveaux dispositifs nationaux ont été approuvés cette semaine par la Commission, qui a également validé l’élargissement de dispositifs déjà validés. La Commission a en particulier autorisé et « applaudi » l’aide prévue par la France pour soutenir Air France (*cf. plus bas*). De manière générale, les montants d’aides accordées aux compagnies aériennes sont particulièrement élevés. Le document publié par les organisations Greenpeace, Transport & Environnement (T&E) et Carbon Market Watch les évaluent à 26 milliards d’euros au 30 avril. Des aides à hauteur de 11,5 milliards d’euros ont été confirmées par 7 gouvernements et devraient bénéficier à une dizaine de compagnies. Un montant supplémentaire de 14,6 milliards d’euros à destination d’une dizaine d’autres compagnies et filiales est en cours de discussion. Ryanair a déposé plainte devant la Cour de Justice de l’Union européenne à l’encontre du programme d’aides de la Suède de 455 millions d’euros. La compagnie estime que de telles aides vont fausser la concurrence.

III – DEUX SECTEURS TRÈS AFFECTÉS : PÉTROLE ET AÉRONAUTIQUE

1 – Le secteur pétrolier ranimé par le déconfinement

a) Les cours du pétrole repartent à la hausse

Les cours du pétrole se redressent après un long effondrement, qui risque d’être lourd de conséquences. Alors que les grandes économies touchées par le nouveau coronavirus ont commencé à assouplir le confinement et que les principaux producteurs réduisent la production, la demande pétrolière donne des signes encourageant : les cours du Brent et Western Texas Intermediate (WTI) ont bénéficié d’une véritable envolée depuis quelques jours.

Lundi 4 mai, les cours du pétrole ont fini en hausse pour la quatrième séance de suite, profitant de l’entrée en vigueur de quotas de production des principaux pays exportateurs d’or noir. Depuis le vendredi 1^{er} mai, et jusqu’à la fin du mois de juin, les membres de l’Organisation des pays exportateurs de pétrole (Opep) et leurs principaux partenaires - réunis au sein de l’« Opep+ » - retirent quotidiennement du marché

9,7 millions de barils afin de stabiliser les prix. Destinée à soulager un marché asphyxié par une offre excédentaire et des stockages proches de la saturation avec la chute de la consommation liée à la pandémie de coronavirus, cette mesure exceptionnelle doit être progressivement assouplie à partir de juillet. Pour mémoire, la demande a diminué de 9 millions de barils par jour, depuis l'apparition du Covid-19.

b) Les majors pétrolières hésitent à distribuer des dividendes

Pour une *major* du pétrole, sacrifier le dividende constitue un tournant majeur, signe de l'ampleur des [bouleversements que subit le secteur de l'énergie](#) avec la pandémie. La rémunération des actionnaires est en effet un atout essentiel pour les compagnies pétrolières. Les parcours boursiers de leurs titres sont pénalisés par des perspectives de croissance incertaines alors que la transition énergétique gagne du terrain.

1° Shell réduit son dividende des deux tiers

Shell est la première *major* du pétrole à tailler dans son dividende, une décision sans précédent depuis la Seconde guerre mondiale. Ainsi, la distribution de dividendes passera de près de 15 milliards de dollars à un peu plus de 5 milliards, permettant à Shell de conserver 10 milliards de liquidités à son bilan. La compagnie anglo-néerlandaise a annoncé jeudi dernier qu'elle réduisait son dividende de 66 %, la chute des cours du brut pénalisant ses bénéfices.

Le numéro deux mondial des hydrocarbures a publié une perte nette de 24 millions de dollars pour le premier trimestre, loin du bénéfice de 6 milliards de dollars enregistré un an plus tôt.

La décision de réduire le dividende était « *difficile* » à prendre, mais elle était « *inévitable* », a déclaré Ben van Beurden. Le patron de Shell s'est montré particulièrement pessimiste. « *Nous n'attendons pas de reprise pour les cours du pétrole ou pour la consommation de nos produits à moyen terme, a-t-il prévenu. La demande retrouvera-t-elle jamais le niveau où elle était ? C'est difficile à dire.* » La probabilité pour que la consommation mondiale de pétrole atteigne son pic et commence à refluer avant la fin de la décennie est désormais « *plus forte* », selon lui.

2° TOTAL maintient ses versements aux actionnaires

Le pétrolier français va réduire ses investissements de 25% cette année et triple le montant de son plan d'économies, mais maintient le dividende, qui n'a pas été touché depuis trente-cinq ans. Même après la chute des cours entre 2014 et 2015, le pétrolier français [a toujours augmenté ou maintenu](#) la rémunération de ses actionnaires.

Contrairement à [Shell la semaine dernière](#), Total n'annonce pas de réduction de son dividende à ce stade. Le premier acompte versé au titre de l'exercice 2020 sera stable. Néanmoins, pour préserver les liquidités de l'entreprise, le dernier acompte versé au titre de 2019 pourra être payé soit en numéraire, soit en titres, au choix des actionnaires. Une mesure similaire avait été mise en place par les grands groupes du secteur entre 2015 et 2018, au lendemain du précédent krach pétrolier. Total avait déjà suspendu son programme de rachat d'actions, économisant ainsi 1,5 milliard de dollars. La dette du groupe a gonflé au premier trimestre, passant de moins de 17% des fonds propres à plus de 21% en trois mois. Le groupe anticipe par ailleurs une réduction de sa production d'au

moins 5% par rapport à ce qui avait été annoncé en début d'année, compte tenu des [quotas annoncés par les pays de l'Opep et la Russie](#) le mois dernier pour soutenir les cours.

Le mardi 5 mai, Total a annoncé un nouveau tour de vis budgétaire. Au premier trimestre, le résultat net ajusté de Total a baissé de 35%, à 1,8 milliard de dollars. Les investissements seront réduits de 25% en 2020, pour ne pas dépasser 14 milliards de dollars, soit 4 de moins que prévu. Le programme d'économies pour abaisser les coûts est triplé, passant à 1 milliard de dollars.

Les engagements climatiques de Total ne sont pas affectés par la crise et sont au contraire renforcés. Le groupe vise maintenant la neutralité carbone d'ici à 2050 pour les émissions de CO2 issues de sa production. Il promet aussi d'atteindre la neutralité, en Europe seulement, pour les émissions de gaz à effet de serre des produits qu'il commercialise. Les investissements dans l'électricité et les énergies renouvelables ne seront pas réduits. Leur poids dans les dépenses du groupe progresseront donc, tout en restant largement minoritaires pour dépasser 10% du total cette année. Total veut porter cette part à 20% d'ici 2030. Le pétrolier tricolore accélère ainsi son virage «vert», en ligne avec les autres *majors* européennes, Shell et BP, qui ont fait récemment des annonces comparables.

3° La plupart des autres majors du secteur s'efforcent de maintenir les dividendes

Hormis Shell, seuls les groupes américains spécialisés dans le schiste ont réduit leurs dividendes, ainsi que le norvégien Equinor. Le britannique BP n'y a pas touché pour l'instant. Les américaines ExxonMobil et Chevron ont annoncé qu'elles maintiendraient leurs dividendes. Les deux géants des hydrocarbures sont pourtant durement frappés, eux aussi, par le krach pétrolier.

Exxon a publié une perte pour le premier trimestre, pour la première fois depuis au moins trente ans. Son patron, Darren Woods, a évoqué « *des marchés surapprovisionnés et une pression sans précédent sur les prix des matières premières et les marges* ».

Chevron prévoit une nouvelle baisse de ses investissements pour l'année : la *major* basée en Californie dépensera seulement 14 milliards de dollars, 6 de moins que prévu.

Les deux compagnies américaines, ainsi que ConocoPhillips, réduisent la voilure en particulier dans le Bassin permien, au Texas, la première région du monde pour le pétrole de schiste. À elles trois, elles vont baisser leur production aux États-Unis de près de 700.000 barils par jour d'ici à la fin du mois de juin.

2 – L'aggravation de la situation du secteur aérien

a) Les compagnies aériennes au bord de la faillite

1° Seule bonne nouvelle : la Commission européenne autorise l'aide à Air France

Lundi 4 mai la Commission européenne a autorisé le plan d'aide de l'État français en faveur d'Air France, pour 7 milliards d'euros. Les mesures ont été autorisées en vertu de l'encadrement temporaire des aides d'État, adopté par la Commission le 19 mars 2020.

Ce plan se décompose en des prêts garantis par l'État français à 90% pour un montant de 4 milliards d'euros, ainsi que des prêts directs de 3 milliards d'euros. « Cette garantie et ce prêt d'actionnaire accordés par la France, d'un montant de 7 milliards d'euros, fourniront à Air France les liquidités dont elle a un urgent besoin pour résister aux répercussions de la pandémie », a déclaré Margrethe Vestager, vice-présidente de la Commission responsable de la politique de concurrence.

En ce qui concerne le prêt subordonné d'actionnaire, la Commission a apprécié la mesure au regard des règles de l'UE en matière d'aides d'État, et notamment de l'article 107, paragraphe 3, point b) du TFUE, qui permet à la Commission d'autoriser les mesures d'aides d'État mises à exécution par les États membres pour remédier à une perturbation grave de leur économie.

La Commission travaille actuellement à une extension de l'encadrement temporaire afin de fixer des conditions horizontales pour l'appréciation des prêts subordonnés. Elle a estimé qu'en l'absence du soutien public, Air France serait sans doute exposée au risque de faillite à la suite de l'érosion de ses activités. Il en résulterait probablement un préjudice grave pour l'économie française.

Margrethe Vestager ajoute que « la France a aussi annoncé vouloir faire des choix écologiques en ce qui concerne Air France. C'est une bonne chose. Les États membres sont libres de concevoir toute mesure conforme à leurs objectifs généraux et aux règles de l'UE ». En l'espèce, Bruno Le Maire, avait indiqué la semaine dernière qu'Air France devrait réduire de 50% son volume d'émissions de CO2 sur ses vols métropolitains d'ici à la fin 2024.

Air France-KLM, maison mère d'Air France, discute également avec l'État néerlandais pour bénéficier d'un soutien visant KLM pour un montant compris entre 2 et 4 milliards d'euros. Le groupe de transport aérien prévoit par ailleurs d'étudier un plan de renforcement de ses fonds propres, auquel pourrait participer l'État.

2° Lufthansa hostile à l'interventionnisme de Berlin

La première compagnie aérienne européenne ne veut pas céder à la tentation de l'aide étatique à n'importe quel prix. La compagnie allemande privée, qui possède de nombreuses filiales nationales comme Austrian Airlines, Brussels Airlines et Swiss, est en déficit, comme toutes ses concurrentes. Avec une trésorerie de 4,4 milliards d'euros qui fond à vue d'œil, Lufthansa négocie une aide publique de 9 milliards d'euros, qui viendrait compléter les 900 millions d'euros financés depuis la mi-mars *via* des prêts à court terme et des lignes de crédit bilatérales tirées.

Le gouvernement allemand est prêt à lui accorder ce qu'elle demande, mais à des conditions que Lufthansa, qui perdrait 1 million d'euros par heure, repousse jusqu'à présent. En contrepartie de l'aide accordée, le gouvernement allemand souhaite monter au capital de la compagnie, à hauteur de 25%. Il veut en outre deux postes supplémentaires au conseil d'administration. Enfin, le taux d'intérêt de 9% coûterait annuellement 500 millions d'euros à la compagnie. Lufthansa résiste en menaçant d'une procédure de faillite qui entraînerait un dépôt de bilan.

3° La distanciation sociale menace la survie de tous les transporteurs aériens

L'Association du transport aérien international (IATA) a affirmé ce mardi que le risque d'attraper le Covid-19 en vol était faible et qu'il n'était de ce fait pas nécessaire d'imposer un siège vide entre les passagers. Une telle mesure engendrerait "des augmentations drastiques de coûts", susceptibles d'entraîner la faillite de compagnies aériennes.

Quoique favorable au port d'un masque par les passagers et les membres d'équipages, l'IATA met en avant le fait que les passagers sont assis vers l'avant sur les sièges, limitant les interactions en face-à-face avec d'autres passagers, et que les sièges font office de barrière pour la personne assise devant ou derrière eux. L'association internationale ajoute que le flux d'air du plafond vers le bas réduit le potentiel de transmission du virus par l'air, et que les flux d'air "ne sont pas propices à la propagation de gouttelettes" contrairement aux lieux clos classiques.

De plus, les filtres *High Efficiency Particulate Air* (HEPA) dont sont équipés les avions modernes permettent d'obtenir un air de qualité, estime l'IATA. « L'environnement de la cabine permet de rendre plus difficile la transmission du virus », a affirmé son directeur général [Alexandre de Juniac](#). « Le dépistage, la couverture du visage et les masques font partie des nombreuses mesures que nous recommandons. Laisser vide le siège du milieu n'en fait pas partie », a-t-il déclaré.

Outre le port de masques à bord des avions, les mesures proposées pour limiter l'exposition au virus incluent la prise de température des voyageurs et des employés d'aéroports, ainsi que la limitation des déplacements en cabine pendant le vol.

L'IATA affirme que les mesures de distanciation physique à l'intérieur des avions pourraient "profondément modifier les fondamentaux économiques" du secteur, et mener à une [augmentation drastique du prix des billets](#). La distanciation physique à bord des avions n'est pas financièrement viable, puisqu'il faudrait assurer des vols en dessous de leur seuil de rentabilité, indiquent de concert les compagnies aériennes.

c) La délicate question des billets : seront-ils remboursés ?

En dépit des pressions croissantes des États membres et des déclarations de la commissaire Vera Jourova qui laissait entendre, le 29 avril, que la Commission pourrait modifier le règlement européen sur le remboursement des vols annulés, la position de la Commission reste inchangée. Le porte-parole de la commissaire aux Transports Adina Valean a en effet rappelé, le 5 mai, que le passager a le droit de choisir entre un remboursement et un avoir, tout en insistant sur le fait que la Commission était « très en faveur des avoirs » dès lors qu'ils sont garantis contre l'insolvabilité des compagnies aériennes.

L'action engagée par *Que choisir* a commencé à porter ses fruits¹, plusieurs compagnies ayant

¹ Mettant ses menaces à exécution, *Que choisir* a mis en demeure 57 compagnies aériennes, afin qu'elles renoncent à imposer des avoirs en guise de remboursement des billets inutilisés. À ce jour, trois compagnies – Air Corsica, easyJet et Emirates Airlines – ont fait savoir que les demandes de remboursement seraient toutes satisfaites. Seul un délai a été annoncé, en raison du très grand nombre de dossiers à traiter. Après avoir déclaré qu'elle proposait un remboursement aux clients dont les vols ont été annulés pour cause de crise sanitaire, Air Corsica affirme, sans plus de précision, que « toutes les demandes sont prises en compte et que ses services traitent tous les dossiers mais les délais de réponse sont plus longs ». De son côté, EasyJet « essaie de compléter sous 28 jours » les demandes de remboursement. Enfin, Emirates a mentionné « près d'un demi-million de

annoncé qu'elles n'imposeraient pas d'avoir en lieu et place d'un remboursement en numéraire. La Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt confirmant l'interprétation stricte du droit au remboursement en numéraire. La Commission européenne a confirmé qu'il lui était impossible d'imposer l'attribution d'un avoir en guise de remboursement² et son programme de travail comporte, pour le mercredi 13 mai, une délibération portant sur les caractéristiques d'avoirs incitatifs pour les passagers aériens.

La Cour de justice de l'Union européenne a par ailleurs rendu, le 30 avril, un arrêt confirmant l'interprétation stricte du droit au remboursement : elle précise qu'un refus d'embarquement motivé par l'absence supposée de documents de voyage adéquats ne prive pas automatiquement le voyageur de la protection du règlement européen sur les droits des passagers aériens, qui prévoit une indemnisation financière en cas de refus d'embarquement.

d) Airbus, Safran, Boeing, GE et Rolls Royce sont aussi menacés

Les premiers signes de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19 apparaissent chez Airbus. L'avionneur européen a annoncé, mercredi 29 avril, un chiffre d'affaires de 10,6 milliards d'euros pour le premier trimestre, en retrait de 15,2 %. Et, surtout, le groupe est déjà dans le rouge, avec une perte de 481 millions d'euros, contre un bénéfice net de 40 millions, un an plus tôt. « *L'aéronautique affronte la plus grave crise de son histoire* », a prévenu Guillaume Faury, PDG d'Airbus. L'arrêt brutal de l'activité, lié à la mise en place du confinement de la population, n'a commencé qu'à la mi-mars. Pour Airbus, comme pour toute la filière aéronautique, c'est donc au deuxième trimestre que les conséquences dramatiques de la pandémie apparaîtront dans les résultats.

Face aux annulations et reports de commandes et en manque de trésorerie, Airbus a donc annoncé, début avril, la réduction d'un tiers de sa production et des licenciements.

Outre la production, Airbus va couper dans tous ses budgets. Notamment dans la recherche et développement (R&D). « *L'avion décarboné ne serait plus une priorité* », s'inquiète M. Petrachi. L'avion électrique non plus : le projet E-Fan X, un appareil de quatre places à moteur électrique, étudié en partenariat avec le britannique Rolls-Royce, vient d'être reporté *sine die*.

Toutefois, Airbus pourrait bénéficier du sauvetage d'Air France-KLM, qui a reçu un soutien conditionné, notamment, à l'achat d'avions moins polluants. Air France va écarter ses vieux A340, A319 et A318, pour recevoir, à la place, des Airbus A320neo et des A350.

Le motoriste britannique Rolls-Royce annonce aussi une première réduction de ses effectifs pour faire face à la chute du marché des avions civils. Quelque 8.000 emplois

remboursements en attente », dont le traitement devrait être achevé « d'ici le début du mois d'août ». Une action analogue vient d'être engagée en Belgique par *Test Achats*.

² Il n'est pas exclu que la rigueur de la Commission sur ce point ait été conforté par le débat qui se déroule sur le même sujet aux États-Unis, où le Département d'État aux Transports a rappelé, le 3 avril 2020, aux compagnies aériennes (américaines comme étrangères) l'obligation de rembourser immédiatement les vols annulés. Le Département n'est pas opposé à la possibilité de proposer des avoirs, mais avec le consentement du passager, et en rappelant au passager que ce dernier a le droit au remboursement comptant s'il le souhaite. Changer la règle du jeu dans ce contexte exposerait l'Union à une action des États-Unis fondée sur une modification substantielle des conditions concurrentielles.

supprimés équivalent à une réduction de 15% des effectifs du groupe qui emploie 52.000 salariés. Cette annonce fait suite à la décision d'Airbus et de Boeing, ses deux principaux clients, de réduire leur cadence de production, respectivement de 35% et 50%. Le motoriste Safran affiche son pessimisme. General Electric (GE), qui fabrique des moteurs d'avions au sein de CFM, une co-entreprise avec la société Safran, a vu le chiffre d'affaires de la division aviation plonger de 13% à 6,9 milliards de dollars, tandis que ses commandes ont diminué de 14%. Au total, GE va réduire les effectifs dans l'aviation d'un quart, soit 13.000 emplois. Les suppressions d'emploi font partie d'un plan d'économies de 3 milliards de dollars à réaliser cette année. La moitié des employés en charge de la maintenance et des réparations dans l'aviation sont également au chômage technique pour trois mois. Le groupe, qui a prévenu fin avril que le pire était à venir, n'a pas pour l'heure sollicité l'aide financière promise par l'administration Trump aux entreprises afin de protéger les emplois.

Outre-Atlantique, la conjoncture industrielle est également morose : déficitaire au premier trimestre, Boeing a annoncé qu'il allait réduire ses effectifs de 10% environ. Le mois dernier, Boeing a utilisé la totalité de la ligne de crédit de 13,8 milliards de dollars dont il disposait et envisage désormais de solliciter des aides publiques. Sur les trois premiers mois de cette année, Boeing accuse une perte nette de 1,70 milliard de dollars, contre un bénéfice de 1,99 milliard un an plus tôt. Son chiffre d'affaires a chuté de 26% sur un an, à 16,9 milliards de dollars.

IV - COVID-19 ET DROITS FONDAMENTAUX

1 - Confirmation de la tendance à une approche décentralisée des applications de traçage du coronavirus

La vice-présidente de la Commission européenne, Margrethe Vestager, a indiqué lundi, au Parlement européen, que les États membres semblaient s'orienter vers une approche décentralisée en matière de stockage des données mobiles recueillies par les applications de traçage et d'alerte permettant d'identifier les personnes en contact avec une personne atteinte du coronavirus. Malgré la publication, par la Commission européenne, d'une recommandation et une boîte à outils prônant une approche européenne, les États membres ont en effet des approches relativement différentes sur cette question. Si l'Allemagne et l'Autriche privilégient une démarche décentralisée, où les données restent sur l'appareil, la France et le Royaume-Uni privilégient un dispositif centralisé, où les données sont stockées sur un serveur central.

On rappellera que, dans ses orientations publiées la semaine dernière, le Comité européen pour la protection des données (CEPD) a marqué une préférence pour la solution décentralisée, qui, selon lui, « est plus en ligne avec le principe de minimisation ». Or le document préparé par la présidence croate en vue de la réunion des ministres européens des Télécommunications du 5 mai indique à cet égard qu'« à l'heure actuelle, il n'est pas garanti qu'il soit technologiquement possible d'assurer l'interopérabilité entre des architectures décentralisées et des solutions de service d'arrière-plan ».

Lors de cette réunion, le commissaire européen chargé du Marché intérieur, Thierry Breton, a rappelé l'importance d'une approche européenne, telle que définie dans la boîte à outils de la Commission, et l'importance d'outils interopérables entre les frontières et entre systèmes d'exploitation. Il estime qu'il est impératif de présenter une approche commune à Google et

Apple, dont les systèmes d'exploitation alimentent 99 % des téléphones intelligents, et qui travaillent conjointement pour développer une interface de programmation commune pour la traçabilité des contacts et ont fait connaître leur intention d'interdire l'utilisation de la localisation dans les applications de traçage. La question du rôle de ces deux entreprises fait débat au sein de l'Union européenne. Le matin même du Conseil Télécommunications, Cédric O, secrétaire d'État au Numérique, annonçait l'intention de la France de ne pas recourir à Apple et Google pour son application de traçage StopCovid, car leurs solutions « posent, selon nous, un certain nombre de problèmes en termes de protection de la vie privée et d'interconnexion avec le système de santé ». Le Parlement européen discutera des applications de traçage lors de sa session plénière de la semaine prochaine.

2 – La lutte contre la désinformation au sujet du Covid-19 et contre les cyberattaques

En début de semaine, Daniel Braun, directeur adjoint du cabinet de la vice-présidente de la Commission chargée des Valeurs et de la Transparence, Věra Jourová, a indiqué, lors d'un débat organisé par *Friends of Europe*, que la Commission poursuit ses travaux avec les plateformes en ligne pour contrer la désinformation au sujet du Covid-19. Il a ainsi précisé qu'elle était « en contact permanent avec les principales plateformes, dont Facebook et Twitter, qui ont été très réactives », avant de souligner que la démarche visant à améliorer la vérification des faits dans tous les États membres devait se poursuivre.

Le 30 avril, M. Josep Borrell, Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a nié, devant la commission des affaires étrangères du Parlement européen, la modification d'un rapport sur la désinformation à la suite de pressions chinoises. Il a ainsi déclaré : « Je peux vous assurer qu'aucun changement n'a été apporté à la version publiée pour accommoder un acteur tiers, en l'occurrence la Chine. La campagne de désinformation menée par des États y est clairement évoquée, y compris par la Chine, aucune dilution des propos n'a eu lieu ». Il a cependant fait état des inquiétudes des autorités chinoises lorsqu'elles ont appris qu'un document allait être publié sur ce sujet. Il a expliqué qu'un malentendu était apparu du fait de l'existence de deux rapports, l'un à usage interne et l'autre pour le public, mais a démenti l'affirmation de certains journaux selon laquelle le deuxième rapport serait le premier rapport modifié.

Le 30 avril, l'Union européenne et ses États membres ont condamné les cybermenaces et cyberattaques visant des opérateurs essentiels au sein des États membres et de leurs partenaires internationaux, y compris dans le secteur des soins de santé, dans le contexte de pandémie de Covid-19. M. Josep Borrell, a en effet publié une déclaration selon laquelle, « depuis le début de la pandémie, d'importantes campagnes d'hameçonnage et de distribution de logiciels malveillants, des activités d'analyse et des attaques par déni de service distribué (DDoS) ont été détectées, certaines touchant des infrastructures critiques essentielles à la gestion de cette crise ». La déclaration juge ces actions « irresponsables et déstabilisatrices » et pouvant « mettre la vie des gens en danger ». L'UE et ses États membres préviennent qu'ils vont renforcer une nouvelle fois leur coopération face aux cybermenaces aux niveaux technique, opérationnel, judiciaire et diplomatique, y compris avec leurs partenaires internationaux. Chaque État membre est appelé à faire preuve de la diligence requise et à prendre les mesures appropriées à l'encontre des auteurs de telles activités depuis son territoire, conformément, notamment, au droit international. L'UE a adopté, en mai 2019, un régime de sanctions pour les auteurs de cyberattaques, qui ne comporte jusqu'à présent aucune inscription.

3 - État de droit et démocratie

Le 28 avril, 612 juges *polonais* ont adressé une lettre à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour exprimer leurs préoccupations sur le maintien de l'élection présidentielle du 10 mai, prévue pour avoir lieu par correspondance, dans le contexte de pandémie de Covid-19. Ils font notamment observer que les modifications apportées au droit électoral pour maintenir ce scrutin « augmentent la probabilité de violations des normes juridiques de base, en particulier le droit de participer à la gestion des affaires publiques du pays » et demandent « un soutien, un dialogue et un suivi attentif du processus électoral et législatif en cours ». Ces juges considèrent que, « comme l'état d'urgence a été officiellement annoncé sur l'ensemble du territoire polonais, il introduit des restrictions aux droits civils tels que la liberté de mouvement, la liberté de réunion et le droit à l'information. La campagne électorale en cours ne remplit pas les conditions de la libre sélection des représentants par les personnes habilitées à voter ». Au total, cette élection « soulève la question de savoir si les électeurs auront une possibilité juste et équitable de voter ».

Le Sénat polonais, où l'opposition est majoritaire, n'ayant pas adopté, le 5 mai, la loi permettant un vote par voie postale, le texte devait de nouveau être examiné par la Diète qui a « le dernier mot ». Dans ce contexte, le gouvernement a finalement décidé de reporter le scrutin qui pourrait se tenir le 17 ou le 23 mai. Le vote par voie postale, favorisé par le gouvernement dans le contexte de la crise sanitaire, avait été très critiqué par l'opposition.

Lors de la prochaine session plénière du Parlement européen, le 13 mai, les eurodéputés débattront notamment de la situation de l'État de droit en *Hongrie*, sans vote d'une résolution sur le sujet qui avait été abordé (ainsi que la situation en Pologne) dans la résolution du 17 avril sur la crise du Covid-19 et ses conséquences. Il convient de rappeler que la Commission a récemment estimé que la loi d'urgence hongroise ne violait pas, à ce stade, le droit européen et ne justifiait donc pas de lancer une procédure d'infraction. Quant au Conseil, il n'a pas encore prévu de reprendre ses travaux sur la procédure de l'article 7 en raison des difficultés pratiques que soulève la pandémie ; ces travaux pourraient reprendre sous présidence allemande du Conseil de l'UE, qui démarrera le 1^{er} juillet.

Le 29 avril, l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes et l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux ont présenté des recommandations appelant l'Union et les États membres à renforcer leurs mesures de protection des victimes de *violences domestiques*, pendant la pandémie, ainsi que sur le long terme. Ces deux agences prônent ainsi une collaboration des secteurs de la police, de la justice et de la santé, une harmonisation à l'échelle européenne des collectes de données, ainsi qu'un partage des bonnes pratiques entre les États. Elles rappellent par ailleurs leur attachement à la proposition de la Commission d'ajouter la violence contre les femmes à la liste des crimes de l'UE. Elles soulignent en outre que l'insécurité financière due à la crise pourrait constituer un facteur supplémentaire de déclenchement des violences.

4 – La coopération judiciaire ne doit pas souffrir de la crise sanitaire

Le Conseil de l'Union européenne continue de suivre de près l'impact des mesures nationales prises pour lutter contre la propagation du Covid-19 sur les instruments de coopération judiciaire en matière pénale. Une note du Secrétariat général du Conseil, du 30 avril, résume les dernières informations collectées par Eurojust à ce sujet. Le document se concentre surtout sur l'exécution des mandats d'arrêt européens, où les plus grandes difficultés ont été observées dans la phase de remise de la personne recherchée à l'État membre d'émission en raison, par exemple, des restrictions de voyage ou des annulations des vols. Pour aider les États membres, la Commission européenne a d'ailleurs annoncé la mise en place d'un

groupe de gestion de crise sur le mandat d'arrêt européen, en coopération avec Eurojust, le Réseau judiciaire européen et le Secrétariat général du Conseil de l'UE. Selon la note, la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen est généralement considérée comme un cadre juridique suffisant pour faire face à la crise et permet de reporter la remise de la personne recherchée lorsque cette remise n'est pas possible immédiatement. Plusieurs États membres ont signalé des cas où, compte tenu des circonstances, la prolongation de la détention serait contraire au principe de proportionnalité et ont donc procédé à la libération de la personne recherchée, avec des mesures particulières (obligation de se présenter à la police, mise en liberté sous caution, assignation à résidence, etc.). D'après la note, les États membres semblent avoir moins de difficultés dans le contexte de l'extradition, qui permet de prolonger les délais de remise jusqu'à la fin de la crise. D'autres instruments de coopération judiciaire sont aussi affectés, notamment les décisions d'enquête européenne et les demandes d'entraide judiciaire. Dans la plupart des États membres, ces instruments ont été soit limités aux cas urgents, soit reportés, en particulier dans les pays où l'état d'urgence a été déclaré et implique la suspension des procédures et audiences. Les décisions de gel et de confiscation des avoirs d'origine criminelle semblent, quant à elles, moins affectées car elles sont souvent considérées comme urgentes en raison du risque de dissipation des avoirs. Selon la note, la coopération judiciaire en matière pénale est aussi affectée par le télétravail, la plupart des juges et procureurs travaillant depuis leur domicile et les activités des tribunaux étant limitées aux cas urgents. La plupart des États membres ont suspendu pour le moment le transfert des personnes condamnées, mais, lorsqu'il a lieu, les règles sanitaires doivent être respectées. Les personnes transférées vers d'autres États membres doivent, en principe, être placées en quarantaine.

5 – La question migratoire en temps de Covid-19

Le 30 avril, le Bureau européen d'appui à l'asile (EASO) a indiqué que le nombre de demandes d'asile dans l'Union avait diminué de 43 % en mars 2020 par rapport au mois précédent, cette baisse étant directement liée à la pandémie et aux restrictions que les autorités ont posées aux traitements des demandes d'asile. En mars 2020, 34 737 demandes ont ainsi été déposées dans l'UE, alors que, avant la pandémie, les demandes avaient augmenté par rapport à la même période de l'année précédente, de 16 % par rapport à janvier-février 2019, avec 65 300 demandes déposées en janvier 2020 et 61 100 en février 2020, ces demandes émanant surtout des Syriens et des Afghans, ainsi que de Colombiens et de Vénézuéliens.

C'est dans ce contexte déjà difficile que les ONG martèlent que le droit d'asile serait malmené. Il est vrai que la fermeture des frontières au sein de l'UE compromet l'application du droit d'asile européen qui, comme un grand nombre de secteurs de la vie européenne, est au point mort.

Parallèlement, l'ONG « Sea-Eye » continue à accuser le gouvernement maltais de ne plus se porter au secours des migrants qui arrivent en bateau dans ses eaux territoriales et a introduit une action contentieuse contre ce gouvernement. Malte avait pourtant fait savoir que sa marine n'assurerait plus le sauvetage en mer des migrants pendant toute la durée de la pandémie, demandant aux migrants de rester sur la rive Sud de la Méditerranée et donc de ne pas entreprendre une traversée périlleuse vouée à l'échec. Les ONG font circuler le message contraire auprès des candidats à l'immigration, mettant en péril des migrants poussés à s'embarquer au motif que les pays d'accueil potentiels sont légalement contraints de les recevoir d'autant que l'Union européenne de son côté exige des États membres qu'ils continuent à enregistrer les demandes d'asile et à traiter les arrivants avec dignité.

Force est de reconnaître que l'épidémie rend difficile une entrée légale sur le territoire européen. On sait qu'au nom de l'urgence et des priorités en découlant, la Grèce a suspendu l'action de tous ses services administratifs chargés des migrants. Quant à Malte et l'Italie, ces deux Etats membres ont fait savoir que les bateaux privés (c'est-à-dire tous les bateaux affrétés par les ONG) qui sillonnent la mer pour récupérer les migrants partis sur de frêles embarcations ne seront plus admis dans leurs ports pendant la pandémie. C'est pourquoi le ministre allemand de l'Intérieur (la plupart des ONG opérant dans cette partie de la Méditerranée sont allemandes) a solennellement demandé aux ONG de suspendre leurs missions de sauvetage jusqu'à nouvel ordre, car les migrants ne s'embarquent que lorsqu'ils ont la certitude d'être récupérés rapidement par le bâtiment d'une marine nationale ou par un bateau affrété par les ONG. On rapporte que depuis, le sauvetage privé en mer aurait cessé. Le flux des migrants aurait en conséquence sérieusement diminué dans cette partie de la Méditerranée. Toutefois le flux en provenance de Turquie n'est pas tari et demeure une menace active. Plusieurs Etats membres réfléchissent à une meilleure répartition des migrants entre les 27.

Du côté du Parlement européen, un mouvement s'est fait jour, à l'initiative des Verts et de l'Extrême gauche, qui suggère de priver la Libye des fonds européens qu'elle reçoit pour gérer les migrations en provenance d'Afrique sub-saharienne au motif que la Libye ne serait pas un pays sûr pour y débarquer les migrants sauvés en mer. Cette demande ainsi formulée doit être comprise comme un message aux marines nationales qui, après avoir sauvé des migrants en perdition, les reconduiraient en Libye, d'où ils sont justement partis à bord d'embarcations douteuse affrétés par des passeurs mafieux. Cette initiative intervient en amont du projet du « Pacte européen pour l'asile et les migrations » qui aurait dû être adopté début 2020 si la crise sanitaire n'avait pas éclaté entretemps.

Contrairement aux dires des ONG, la question des demandeurs d'asile reste d'actualité et d'ailleurs, le Tribunal administratif de Paris – saisi par la Ligue de Droits de l'Homme - a ordonné la reprise de l'enregistrement des demandes d'asile dans toutes les préfectures d'Île-de-France. En effet, au début du confinement, la procédure avait été gelée. Le Tribunal ordonne également que l'Office français de l'immigration et de l'intégration rouvre sans délai la plateforme téléphonique qui permet de prendre rendez-vous pour faire sa demande. Pour justifier sa position, l'administration a rappelé la fermeture physique de nombreux lieux d'accueil et d'accompagnement dans les préfectures et dans les locaux des associations. L'administration française a assuré que la priorité avait été mise sur les dispositifs de mise à l'abri d'urgence des demandeurs les plus fragiles et notamment des mineurs qui furent placés dans des hôtels ; elle a fait valoir également que depuis le 14 avril, aucune mise en rétention de migrants sans papiers n'avait eu lieu en Île de France. Enfin l'administration a fait valoir que les demandes d'asile ne provenaient pas de nouveaux entrants mais seulement de personnes qui se tournaient vers l'asile pour bénéficier d'une allocation, faute d'autres revenus en ces temps de confinement.

L'administration rappelle aussi que les documents de séjour des étrangers en situation régulière comme ceux des demandeurs d'asile pris en charge et ceux des détenteurs d'un titre de séjour ont tous été prolongés automatiquement de trois mois. Effectivement, seules les nouvelles demandes ne pouvaient être traitées ; mais l'administration ne voit toujours pas comment les traiter dans la mesure où une rencontre physique pour la prise *d'empreintes* est nécessaire et l'administration se demande s'il faut renoncer à cette prise d'empreintes et s'écarter des règles de Dublin.

V – L'IMPACT DU COVID-19 SUR LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UE

La crise provoquée par le covid-19 a également des répercussions sur les relations extérieures de l'UE. Il est intéressant de noter l'inflexion donnée aux relations avec la Chine ainsi que l'action de l'UE en faveur des pays candidats et des pays du voisinage.

1 - Les relations de l'UE avec la Chine s'annoncent plus délicates

La communauté internationale de son côté accuse la Chine d'avoir dissimulé des informations précieuses ou du moins d'avoir retardé leur annonce et, d'une manière générale, d'avoir, dans un premier temps, minimisé la gravité de la situation à Wuhan ainsi que d'avoir manipulé l'OMS. En outre, depuis le début de la pandémie, l'Union européenne est la cible de campagnes de désinformation et de dénigrement en provenance essentiellement de la Russie et de la Chine. C'est dans ce contexte que le SEAE était sur le point de publier un rapport sur la manière et les méthodes dont la Russie et la Chine organisent leur campagne de désinformation en Europe quand il a été obligé de démentir le bruit qui courait que le rapport avait été édulcoré à la demande de la Chine qui se serait montrée très pressante. Par ailleurs, la France a été contrainte de convoquer l'ambassadeur de Chine à Paris pour lui rappeler que certains propos qu'il tenait ou laisser tenir sur la gestion française de la pandémie pour la ridiculiser n'étaient pas tolérables entre deux pays amis.

En outre, la Chine poursuit sa « diplomatie du masque », se mettant en valeur en portant son secours matériel aux uns et aux autres mais en mesurant ce secours en fonction de la docilité des Etats par rapport aux exigences chinoises. La Chine a d'ailleurs obtenu des États-Unis comme de l'UE que l'expression « virus chinois » ne soit plus utilisée. En revanche, la Chine n'a pas pu empêcher que les États-Unis réclament une enquête internationale sur le laboratoire de Wuhan d'où serait parti le virus. Actuellement la Chine fait pression sur tous les pays influents pour éviter cette enquête et vient d'exiger de l'Australie par exemple qu'elle refuse son soutien aux États-Unis pour l'obtenir, faute de quoi, la Chine a annoncé des représailles commerciales et le boycott du pays par ses touristes. L'UE, de son côté, a également besoin de la Chine et son intérêt bien compris est de ne pas se l'aliéner au moment où elle apparaît comme un incontournable fournisseur d'équipements sanitaires, sans compter l'importance de la Chine pour l'industrie européenne de la machine-outil, du tourisme ou du luxe. Dans ces conditions, il est préférable de ne pas contribuer à affaiblir la Chine de l'intérieur par une crise politique qui déstabiliserait l'ordre chinois et partant l'ordre économique mondial et rendrait plus difficile encore la sortie de la crise économique annoncée.

Cependant, comme le rappelle la Commissaire Vestager, cette complaisance obligée à l'égard de la Chine ne doit pas conduire l'UE à relâcher sa vigilance en matière de prise d'intérêts à bon compte par la Chine dans des entreprises européennes jugées stratégiques et dévaluées depuis le début de la crise (ce qui s'était passé en 2008). La Commissaire Vestager recommande aux États membres de prendre des participations significatives dans les entreprises nationales qu'ils jugent stratégiques, recommandation qui pourrait également s'appliquer aux matières premières stratégiques, notamment à usage pharmaceutique.

Le prochain sommet UE/Chine, s'il a lieu, éclaircira peut-être les nouveaux fondamentaux de la relation sino-européenne et une possible divergence d'approche en matière de relations avec la Chine entre l'Europe du Sud et celle du Nord. D'ores et déjà, la crise et la prise de conscience de la trop grande dépendance à l'égard de la Chine ont conduit à repenser certaines politiques européennes dont celle de la concurrence.

2 - L'UE apporte son aide aux pays candidats et aux pays du voisinage

Sous l'effet de la crise sanitaire et de ses graves répercussions économiques, la plupart des partenaires de l'élargissement et du voisinage devraient entrer en récession cette année. Parallèlement à l'effondrement des échanges et à une plus grande aversion au risque à l'égard des marchés émergents en général, la récession place leur balance des paiements sous une extrême tension. Une menace imminente, liée à l'ampleur de la propagation du virus et de ses conséquences, pèse aussi clairement sur leur stabilité sociale et leur sécurité, avec de possibles effets de contagion dans la région et au-delà. Dans ces circonstances, la Commission européenne propose de recourir à une assistance macro-financière (AMF) pour soutenir dix pays du voisinage dans le contexte de la crise liée à la COVID-19.

L'AMF fait partie des instruments dont dispose l'Union européenne pour répondre aux crises extérieures. Elle est utilisée pour remédier à des situations de crise de la balance des paiements dans des pays tiers, en combinaison avec un accord de versement d'une aide de la part du FMI, subordonné à un programme concerté de réformes économiques. Dans la présente situation exceptionnelle, la Commission propose des programmes d'AMF pour les partenaires bénéficiant d'un financement d'urgence du FMI, qui peut être accordé sans conditions ni mesures préalables, par exemple au titre de l'instrument de financement rapide (IFR). Cette «AMF de crise» sera donc d'une durée plus courte (douze mois au lieu de deux ans et demi) et elle sera fournie en deux tranches seulement. La première tranche sera versée dès que possible après l'adoption de la proposition de décision octroyant l'AMF et la conclusion du protocole d'accord correspondant avec chaque bénéficiaire. La seconde tranche sera versée une fois remplies les conditions qui seront spécifiées dans le protocole d'accord. Comme pour toute opération d'AMF, ces conditions seront spécifiques à chaque partenaire, afin de garantir que l'assistance macro-financière favorise la stabilité macroéconomique, par une amélioration de la gestion macroéconomique, une gouvernance économique plus transparente, et la mise en place de conditions permettant de renouer avec une croissance durable.

La Commission européenne propose d'accorder une AMF à dix partenaires pour un montant total de 3 milliards d'EUR. Cette assistance prendrait la forme de prêts à moyen terme. L'AMF proposée au nom de l'UE doit aider les partenaires concernés à couvrir une partie de leurs besoins urgents de financement extérieur dans le cadre des programmes du FMI en cours de mise en œuvre, pour atténuer les fragilités économiques liées à leur balance des paiements engendrées par la crise de la COVID-19. Il s'agit de la République d'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Royaume hachémite de Jordanie, le Kosovo, la République de Moldavie, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord, la République tunisienne et l'Ukraine.

CONCLUSION : nouveau programme de travail du collège des Commissaires

Le secrétariat général de la Commission a publié l'ordre du jour indicatif des réunions du collège des commissaires jusqu'à fin juillet. Sont prévues naturellement plusieurs communications sur la sortie de crise le 13 mai (réouverture des frontières intérieures, transport de passagers en avion, rétablissement du tourisme), une publication sur la désinformation dans le contexte de la crise Covid-19 en juin, et une nouvelle « stratégie pharmaceutique » fin juillet.

Plusieurs propositions de textes que la crise sanitaire a mis en suspens sont également prévues. Viennent en parallèle plusieurs dossiers législatifs et programmatiques, notamment la stratégie « De la ferme à la fourchette » en mai, une revue du cadre de protection des données personnelles en juin, et un paquet sur l'évasion fiscale en juillet.

Toutefois l'Allemagne a modifié les priorités de sa présidence de l'Union européenne qui commencera le 1^{er} juillet. Plus particulièrement, elle a reporté la question du salaire minimum et de la réforme des règles prudentielles bancaires découlant de l'accord Bâle III. En revanche, elle maintient les projets de taxation sur les transactions financières et d'assiette fiscale commune, même si la réunion de l'OCDE initialement prévue début juillet à Berlin, au cours de laquelle un accord sur les principales caractéristiques politiques de la réforme devait être marqué est reportée et ne devrait avoir lieu qu'à la rentrée, en tout état de cause avant la réunion des ministres des Finances des pays du G20 des 15 et 16 octobre.

La conclusion des négociations sur les relations post-*Brexit* entre l'UE et le Royaume-Uni, espérée début novembre, fait partie de ce programme, dans la mesure où, à ce stade, Londres refuse toute prolongation des pourparlers.

Figurent également en bonne place, le CFP, le fonds de relance et le *green deal*. La numérisation de l'économie reste également une priorité, qu'il s'agisse de la mise en place d'un *cloud* européen ou de la création d'une base de données, notamment dans le secteur de la santé, alors même que l'Allemagne a pris la voie d'un projet national avec le *cloud Gaia-X* pour les entreprises et son application de traçage des personnes infectées par le Covid-19.

Pour répondre à la rupture de ses chaînes d'approvisionnement (pharmacie, automobile), le programme de la présidence allemande met l'accent sur la mise en place d'une « capacité stratégique » dans le domaine de la santé. En revanche, la réforme du droit de la concurrence, à laquelle la France et l'Italie avaient rallié l'Allemagne avant le confinement, passe à l'arrière-plan.

Enfin, l'évolution de la pandémie laisse en suspens le maintien, au moins sous une forme virtuelle, du sommet UE/Chine programmé initialement à Leipzig en septembre, qui était une grande priorité d'Angela Merkel.