



(EUR\_2020\_164)

## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

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

Note d'information n°10

(16 mai 2020)

Amorcé la semaine dernière, le déconfinement du continent européen se poursuit.

Mais l'accalmie relative sur le front sanitaire ne se traduit par aucun début de redressement sur le plan économique : des difficultés inédites depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale s'annoncent, particulièrement dans les transports – en premier lieu la voie aérienne – et le secteur du pétrole, dans le contexte d'un attentisme mortifère de la consommation.

Au moment où la Commission européenne assouplit sans cesse le régime des aides d'État, une double contestation s'élève, d'une part contre le principe même de telles actions qui faussent le libre jeu du marché, d'autre part pour les assortir de conditions d'ordre environnemental ou en matière de gouvernance économique.

Dans l'immédiat, si l'élaboration d'une stratégie commune semble encore hors d'atteinte, l'Union européenne parvient au moins à fixer un même cadre pour tous, chaque État membre pouvant l'utiliser dans la mesure de ses moyens.

Par ailleurs, la vigilance à l'égard des droits fondamentaux et de la protection des données personnelles est mise en balance avec l'impératif d'efficacité.

#### **1. UN DÉCONFINEMENT GÉNÉRAL MAIS DIVERSIFIÉ**

Dès le départ, le confinement a résulté de décisions purement nationales, décalées dans le temps et inspirées d'approches parfois contradictoires, puisque le régime exigeant imposé en France contraste notamment avec celui qui a prévalu en Suède, les autres États membres pratiquant des politiques intermédiaires. Toutefois, les États membres partagent la même inquiétude que le déconfinement amorcé exige un éventuel reconfinement, en cas de reprise excessive de la pandémie.

**En France**, le confinement strict et sans précédent imposé à la population depuis le 17 mars semble avoir porté ses fruits: le bilan quotidien des décès est tombé dimanche soir à 70, le chiffre le plus bas depuis cette date.

Mais avec un bilan total de plus de 26 000 morts, l'un des plus lourds dans le monde, la prudence est de mise alors que des millions de Français vont sortir de chez eux et reprendre le travail pour relancer une économie nationale presque à l'arrêt depuis deux mois. Masques obligatoires dans les transports en commun, cadre sanitaire contraignant dans les écoles, la levée du confinement s'accompagne de strictes mesures de contrôle.

### *Le cas allemand*

Malgré une inquiétude diffuse, le processus de déconfinement reste globalement « sous contrôle », accompagné d'un premier signal politique encourageant sur la réouverture de la frontière avec le Luxembourg.

Cette semaine, la découverte de plusieurs foyers épars de contaminations dans diverses parties de l'Allemagne a suscité, dans l'opinion publique et les médias, la crainte d'une « seconde vague » de contaminations au Covid-19. Deux de ces foyers concernaient des abattoirs industriels, faisant d'ailleurs intervenir principalement des travailleurs détachés venus d'Europe orientale, le premier en Rhénanie du Nord-Westphalie et le second dans le Schleswig-Holstein, ce qui, par ricochet, a jeté la suspicion sur la viande commercialisée dans le commerce. Il en est résulté des mesures de reconfinement au niveau local, en application du seuil d'alerte de 50 infections pour 100 000 habitants sur une période de 7 jours.

Dans ce contexte, les responsables de l'Institut Robert Koch – en charge du suivi général de la pandémie – se sont inquiétés de voir le taux de reproduction du virus afficher une valeur supérieure à 1, pendant trois jours de suite (du vendredi 8 mai au lundi 11 mai). Heureusement, cet indice, connu sous son acronyme scientifique de  $R_0$ , est redescendu à hauteur de 0,81, à compter du 13 mai 2020. En conséquence, les autorités politiques allemandes – tant au niveau de la fédération que des seize *Länder*- jugent la situation globalement sous contrôle. Les décisions prises le 6 mai, lors de la réunion entre la chancelière Merkel et les ministre-présidents des états fédérés, s'en trouvent par là même confortées et le processus de retour progressif à une vie normale se poursuit au rythme prévu.

Malgré une gestion de la pandémie jugée unanimement efficace, le bilan du Covid -19 n'en demeure pas moins lourd, avec 7 861 victimes pour 174 098 infections répertoriées, avec de forts contrastes régionaux : la Bavière compte, à elle seule, environ 30 % des décès, alors qu'elle ne représente que 15 % de la population allemande.

Le jeudi 14 mai 2020, le Bundestag a adopté un nouveau paquet santé dans le cadre de la lutte contre le coronavirus. Afin d'être en mesure de détecter et briser plus tôt les chaînes d'infection, la loi (19/18967) prévoit la multiplication des tests et l'obligation de déclaration du Covid-19. Les tests devront être payés, à terme, par les compagnies d'assurance maladie.

La loi prévoit aussi l'assistance aux personnes ayant besoin de soins, aux proches et aux personnels soignants ainsi que le renforcement du service de santé publique (ÖGD) à travers l'augmentation des effectifs et un investissement de 50 millions d'euros pour le développement de la numérisation. Le gouvernement fédéral prendra en charge les coûts de traitement des patients en soins intensifs provenant des pays de l'Union européenne. La loi prévoit enfin une prime unique de corona pouvant aller jusqu'à 1 000 euros pour les salariés en soins gériatriques.

Le ministre fédéral de la santé Jens Spahn (CDU) a rappelé que, dès le début de la pandémie, alors que certains pays ont vu leur système de santé surchargé, l'Allemagne a pu arrêter la forte propagation du virus et le pays peut en être fier. Il considère qu'il est désormais important de préserver ce qui a été réalisé et que des tests approfondis sont nécessaires.

L'autre nouvelle importante de la semaine concerne la gestion des frontières de l'Allemagne, dont la fermeture brutale et unilatérale, le 16 mars 2020, a créé une onde de choc dans toute l'Union européenne et fortement pénalisé les frontaliers, en particulier français. Lors d'une conférence de presse organisée le 13 mai, le ministre fédéral de l'Intérieur, Horst Seehofer (CSU), a avancé l'objectif d'un retour progressif à la liberté de circulation à compter de la mi-juin 2020. En attendant et jusqu'au 15 juin prochain, le dispositif actuel serait maintenu aux frontières avec la France, l'Autriche et la Suisse. En revanche, le Luxembourg bénéficiera, dès le 15 mai, d'une levée des contrôles. Le ministre a annoncé une mesure similaire en faveur du Danemark, sans toutefois s'engager sur un calendrier, et tout en

précisant que le Gouvernement fédéral continuera à privilégier la prudence : si le taux d'infection au Covid-19 revenait à un niveau inquiétant, un retour strict au contrôle de la frontière (luxembourgeoise) interviendrait très rapidement.

### ***En Autriche, l'assouplissement des restrictions se poursuit***

En Autriche, le déconfinement a été entamé le 14 avril. Les petits commerces ont rouvert. Puis ce fut au tour des autres magasins samedi 2 mai. De nombreux salariés sont de retour dans leurs entreprises, même si le télétravail reste encouragé, et la fréquentation des transports communs a nettement augmenté. Le nombre de nouveaux cas journaliers est toutefois en forte baisse. L'Autriche est passée de 185 nouveaux cas le 14 avril à 41 aujourd'hui.

Le gouvernement a donc décidé le 5 mai de poursuivre l'assouplissement des restrictions. Les cafés et restaurants rouvriront le 15 mai. Après la rentrée lundi 4 mai des élèves de terminale, la plupart des autres classes reprendront le 18 mai. 609 personnes sont décédées du Covid-19 dans ce pays de 8,8 millions d'habitants.

***Au Danemark***, le nombre de nouveaux cas journaliers baisse. Le Danemark a été l'un des premiers pays européens à se déconfiner avec l'Autriche. Dès le 15 avril, le gouvernement a autorisé la réouverture des crèches, des écoles maternelles et primaires, suivies de certains petits commerces tels que les coiffeurs. Mais ce début de déconfinement n'a pas fait repartir l'épidémie. Le nombre de nouveaux cas journaliers est, en effet, passé de 170 à 117 entre le 15 avril et le 6 mai. Selon un rapport de l'Autorité de contrôle des maladies infectieuses (SSI) rendu public mercredi, le taux de reproduction, ou taux d'infection, de la maladie, a augmenté, passant de 0,6 à 0,9. Mais il reste en dessous de la barre fatidique de 1. « Un taux de reproduction inférieur à 1 signifie que la récurrence de la maladie est en baisse », précise le SSI.

Le gouvernement envisage donc de rouvrir les collèges et les lycées. Les lieux de culte, les centres commerciaux, les bibliothèques, les zoos, les bars et les cafés pourraient également obtenir l'autorisation de fonctionner à nouveau. L'épidémie a fait 506 morts dans un pays de 5,8 millions d'habitants.

***Aux Pays-Bas***, les écoles élémentaires, les coiffeurs, les salons de beauté et les bibliothèques ont rouvert leurs portes le 11 mai. Le 1<sup>er</sup> juin, ce sera le tour des collèges et lycées, ainsi que des restaurants, cafés, cinémas, théâtres et salles de concerts, à condition toutefois que ne s'y retrouvent pas plus de 30 personnes, obligées d'avoir effectué une réservation au préalable. Le 1<sup>er</sup> juillet, le plafond sera relevé à 100 personnes et les campings, les parcs récréatifs et les centres de congrès seront, eux aussi, déconfinés. Le 1<sup>er</sup> septembre, ce sera le tour des casinos, des clubs, des centres sportifs et des *coffee shops*. Les grands événements publics ne pourront avoir lieu qu'après le 1<sup>er</sup> janvier. Le port du masque ne sera obligatoire que dans les transports en commun – que la population n'est invitée à utiliser qu'en cas de réelle nécessité.

***En Belgique***, la démarche est plus prudente, les autorités craignant visiblement un rebond épidémique qui pourrait faire déborder un système hospitalier déjà mis à rude épreuve.

Depuis le dimanche 10 mai, quatre personnes au maximum peuvent participer à une réunion familiale. Le lendemain, lundi 11 mai, tous les commerces ont rouvert, sous des conditions strictes : un client par 10 m<sup>2</sup>, respect de la distanciation physique, courses par une personne seulement, dans un lieu proche du domicile, etc. Le port du masque est fortement recommandé mais pas obligatoire. Même s'ils s'en défendent, les responsables politiques ne pouvaient imposer une telle mesure alors que la fourniture de masques reste problématique.

Les marchés, les rassemblements, les excursions touristiques restent interdits, comme toutes les compétitions sportives (jusqu'au 31 juillet au moins). La date de réouverture des cafés et restaurants, des salons de coiffure ou des lieux culturels n'est pas fixée. L'accès aux résidences secondaires et gîtes de vacances est également renvoyé à plus tard.

Les cours devraient reprendre les 18 et 25 mai dans les écoles, pour la moitié des classes seulement, avec un nombre réduit d'élèves.

Comme aux Pays-Bas, le télétravail doit, par ailleurs, rester la règle « *dans toute la mesure du possible* ».

### ***Le déconfinement a commencé au Royaume Uni***

Le Royaume-Uni a été l'un des derniers pays européens à dévoiler lundi sa feuille de route pour un déconfinement progressif, qui pourrait commencer en juin, le confinement décrété le 23 mars ayant été prolongé, *a minima*, pour tout le mois de mai.

Dimanche 10 mai, le Premier ministre Boris Johnson a annoncé l'assouplissement des mesures de confinement et le mot d'ordre qui était jusqu'ici « *Restez chez vous* » est devenu « *Restez vigilants* ». Tous les actifs qui ne peuvent exercer leur profession au moyen du télétravail ont été priés de reprendre leurs postes sur place et d'éviter de prendre, pour s'y rendre, les transports en commun qui, de toute manière, ne fonctionnent qu'à 10 % de leur capacité. Les magasins et les écoles rouvriront le 1<sup>er</sup> juin prochain tandis que les restaurants et les lieux accueillant du public devront attendre jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet prochain. Cet assouplissement n'a rien de définitif et il sera caduc si l'épidémie redémarre. Le Premier ministre, dont l'intervention a été critiquée pour son manque de clarté, a pourtant laissé paraître que son souci premier était le retour à la normale de la vie économique.

En effet, entre le Brexit et les déboires économiques liés à la pandémie de Covid-19, les Britanniques connaissent une année 2020 difficile. D'après la dernière enquête auprès des directeurs d'achats menée par le cabinet Markit, le mois d'avril envoie le signal d'une débâcle économique de très grande ampleur. Le PMI composite, mesurant l'activité dans le secteur privé, a chuté à 13,8 points en avril. On s'orienterait vers une baisse de 7 % du PIB sur le trimestre. En outre, de nombreuses entreprises dans les services connaissent des problèmes de trésorerie et pourraient être amenées à licencier surtout si le système de chômage partiel n'est pas prolongé pendant un certain temps. 6,3 millions de personnes ont été placées au chômage partiel au Royaume-Uni, soit environ un cinquième de la population active britannique, qui s'élève à 34,4 millions de personnes.

La situation s'est améliorée ***en Italie***. Lundi, le seuil des 1 000 patients placés en soins intensifs a en effet été franchi à la baisse pour la première fois depuis la mise en place du confinement le 10 mars. Le pic du nombre de personnes infectées en soins intensifs a été atteint le 3 avril (4 068 personnes). Le nombre de morts ce lundi (179) a enregistré un léger rebond par rapport à la veille (165), mais reste pour le troisième jour consécutif sous la barre des 200.

***En Espagne***, après deux mois d'un confinement parmi les plus stricts au monde, la moitié des régions ont accédé à la première phase du déconfinement : là, les réunions jusqu'à dix personnes sont permises, les petits commerces, les églises, les musées et les terrasses de bar et de restaurant peuvent rouvrir mais toujours en limitant l'affluence à une portion de leur capacité d'accueil.

La première phase du déconfinement par provinces a commencé lundi 11 mai, pour 51 % de la population seulement. En Galice, au Pays basque, en Estrémadure, en Cantabrie, dans les Asturies, la Rioja, la Navarre, en Aragon, en Murcie, aux Baléares ou aux Canaries, un semblant de vie sociale a pu reprendre. En revanche, ni la région de Madrid, foyer principal de l'épidémie, ni les provinces catalanes de Gérone, de Lérida et de Barcelone n'ont pu

entamer la « *désescalade* ». La région de Castille-Leon, les provinces andalouses de Grenade et de Malaga ou les provinces de Valence et d'Alicante, non plus.

S'il est probable que toute l'Andalousie et la région de Valence passent en phase 1 le 18 mai, il est possible que Madrid doive encore attendre. La capitale et sa banlieue représentent un tiers des nouveaux décès et hospitalisations du royaume. Plus de 870 malades du Covid-19 se trouvent encore en soins intensifs et 2 000 autres restent hospitalisés. Le personnel soignant est épuisé par deux mois de lutte contre le virus, avec un taux d'infection parmi les plus élevés d'Europe. Et surtout, la région ne dispose pas de moyens solides pour garantir le dépistage précoce et le suivi des nouveaux cas, selon le Centre espagnol de coordination d'urgences sanitaires.

Au demeurant, l'Espagne se déconfiner avec prudence et se referme sur elle-même : à partir du 15 mai, Madrid va imposer une quarantaine de 14 jours aux voyageurs et réserver l'entrée sur le territoire aux citoyens espagnols, résidents permanents et travailleurs frontaliers. Certains redoutent l'impact sur le tourisme de telles mesures. Ces restrictions seront appliquées aux voyageurs de l'espace Schengen, d'où provient la grande majorité des touristes se rendant en Espagne. Elles étaient déjà en œuvre pour les voyageurs hors Schengen depuis le 23 mars.

## **2. LA QUÊTE DIFFICILE D'UN TRACAGE NUMÉRIQUE COORDONNÉ**

### **Applications de traçage des contacts : la question cruciale de l'interopérabilité**

1/ Dans ses orientations sur la reprise des voyages et la relance du secteur touristique européen, publiées le 13 mai, la Commission européenne rappelle la nécessité de garantir l'interopérabilité transfrontalière des applications de traçage des contacts, « *afin que les citoyens puissent être avertis d'une éventuelle infection [...] lors de leurs déplacements dans l'Union [...], où qu'ils se trouvent dans l'UE, et quelle que soit l'application qu'ils utilisent* ». À cette fin, avec le soutien de la Commission, les États membres se sont mis d'accord via le réseau *eHealth*, sur des orientations concernant l'interopérabilité des applications de traçage, publiées le même jour, qui doivent servir de guide aux développeurs des différentes applications nationales : outre la nécessité d'assurer techniquement la communication et des échanges d'informations entre les différentes applications, les paramètres de calcul du risque (distance, temps d'exposition, etc.) définis par les États ne devront varier que dans des proportions raisonnables ; les notifications et informations devront être envoyées dans la langue de l'utilisateur. Ces orientations générales seront complétées par des spécifications techniques « *dès que possible* ».

La Commission rappelle également que l'utilisation des applications de traçage des contacts doit être volontaire (en particulier, l'accès aux services de transport ne devrait pas être subordonné à l'utilisation de telles applications) et que ces dernières doivent être transparentes, temporaires et sécurisées. Les données doivent être anonymisées.

2/ Un collectif d'entreprises, chercheurs et représentants de gouvernements de plusieurs pays européens (Estonie, Suisse, Allemagne, Italie, Portugal, Royaume-Uni et Autriche) a publié le 7 mai une feuille de route en faveur de l'interopérabilité des applications de traçage des contacts développées nationalement.

3/ Alors que le Royaume-Uni privilégiait jusque-là la mise en place d'une application de traçage des contacts à l'architecture centralisée, comme la France, le *National Health Service* (NHS) a signé un nouveau contrat avec la société suisse Zühlke Engineering, qui avait déjà conçu pour le NHS l'application de traçage « *centralisée* » actuellement en phase de test, pour l'étude de faisabilité et, le cas échéant, le développement, d'une version décentralisée de cette

application, qui intégrerait les interfaces de programmation natives proposées par Google et Apple. Le choix d'une architecture centralisée avait été critiqué lundi 4 mai par la présidente de la Cnil britannique, Elizabeth Denham, qui avait souligné que les autorités de santé britanniques pourraient ainsi recueillir davantage d'informations que celles strictement nécessaires aux objectifs de l'application.

*La version centralisée de l'application britannique de traçage des contacts a été déployée la semaine dernière, en phase de test, sur l'île de Wright. Cette dernière a été choisie à la fois pour son taux de contamination au Covid-19 plus faible que dans le reste du Royaume-Uni et pour son isolement géographique. Les 140 000 habitants de l'île peuvent la télécharger depuis le jeudi 7 mai; ils y ont été fortement encouragés par le ministre de la santé, Matt Hancock. En cas de succès, le déploiement à l'ensemble du pays est envisagé dès la mi-mai.*

4/ Parallèlement, en France, l'Institut national de la recherche en informatique et en automatique (Inria) a publié un nouveau protocole, DESIRE (*DEcentralized System for Information of Risk Exposure*), évolution du protocole Robert qui intègre certaines caractéristiques de protocoles décentralisés pour créer une « troisième voie » entre les deux modèles, en conservant les fondamentaux de l'architecture centralisée du protocole sur laquelle les autorités de santé françaises pourraient s'appuyer, tout en posant les bases d'une compatibilité avec des protocoles décentralisés, en complexifiant le protocole Robert afin que les informations récoltées et transmises soient de nature à pouvoir être échangées avec des applications décentralisées (alors que les applications centralisées et décentralisées récoltent et transmettent des informations de nature différente, ce qui les rend *a priori* difficilement interopérables). Le nouveau protocole DESIRE renforce en outre les garanties de confidentialité vis-à-vis d'une éventuelle autorité centrale malveillante, à l'instar des applications décentralisées. Il laisse également la possibilité de le décliner en une version totalement décentralisée, au prix d'une perte d'une partie du contrôle par les autorités de santé (sur les paramètres de calcul du « *score de risque* », par exemple). Ce protocole n'est cependant pas celui qui est utilisé pour l'instant pour développer l'application StopCovid, mais, selon le PDG d'Inria, Bruno Sportisse, il pourrait l'être à moyen terme, dans le cas où une initiative européenne pencherait pour cette troisième voie.

Dans une tribune publiée le 9 mai, Bruno Sportisse, tout en rappelant ses réserves sur le débat entre applications centralisées et décentralisées, prend acte de la nécessité de développer des applications nationales interopérables en Europe, en vue de la réouverture des frontières, et invite tous les chercheurs européens à contribuer, à la suite des chercheurs d'Inria, à la recherche d'une 3<sup>e</sup> voie capable de supporter à la fois des développements centralisés et décentralisés, suivant les choix effectués par les autorités nationales, tout en assurant l'interopérabilité de ces applications. L'auteur souligne l'importance d'une coopération européenne sur le sujet (« *Today, this is the Europe Day* »).

### **Inquiétudes autour de la protection des données personnelles en Hongrie**

*En Hongrie, un projet de décret prévoit la suspension de plusieurs dispositions du RGPD concernant la protection des données personnelles (notamment le droit à l'effacement des données, la garantie de possibilités de recours juridique, ainsi que l'assouplissement des obligations de notification de collecte des données) jusqu'à la fin de l'état d'urgence, mis en place le 11 mars dernier.*

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

### 3. VERS LE RETABLISSEMENT DE LA CIRCULATION AU SEIN DE L'UE

#### Coordination de la réouverture des frontières intérieures de l'UE

##### *Fermeture non coordonnée des frontières intérieures en mars*

Au début de la crise sanitaire, le rétablissement des frontières intérieures et la mise en place de contrôles se sont effectués sans coordination intra-européenne. Depuis la mi-mars, 14 États membres, dont la France, ont ainsi notifié à la Commission européenne des mesures de rétablissement total ou partiel de leurs contrôles aux frontières intérieures, et presque tous les États membres ont mis en place des restrictions. On rappellera qu'avant même la crise sanitaire, certains d'entre eux procédaient déjà à des contrôles à leurs frontières, en lien avec les migrations ou le terrorisme. Six pays - notamment la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Suède et le Danemark - le font depuis plus de deux ans dans le cadre du Code frontières Schengen.

Le 16 mars, la Commission a publié des lignes directrices à destination des États membres portant notamment sur la gestion des frontières intérieures dans le contexte du Covid-19. Elle a reconnu que dans « *une situation extrêmement critique, un État membre peut identifier la nécessité de réintroduire les contrôles aux frontières en réaction au risque présenté par une maladie contagieuse* », tout en rappelant les principes de proportionnalité et de non-discrimination. Elle a néanmoins souligné que « *la réalisation de vérifications portant sur la santé de toutes les personnes qui entrent sur le territoire des États membres n'exige pas l'introduction formelle de contrôles aux frontières intérieures* » de l'espace Schengen. Enfin, elle a rappelé qu'il ne s'agit pas de refuser l'entrée sur le territoire de citoyens européens, même manifestement malades, mais de « *prendre des mesures sanitaires appropriées* » qui ne peuvent être exigées par les États que s'ils imposent les mêmes exigences à leurs propres ressortissants, conformément au principe de non-discrimination.

Constatant l'absence de coordination entre États membres, la Commission et le Conseil européen du 15 avril ont souligné que cette situation risquait de créer des « *tensions politiques* ». Le même jour, la Commission a présenté, en coopération avec le président du Conseil européen, une feuille de route européenne commune en vue d'une suppression graduelle et coordonnée des mesures de confinement, comportant des recommandations en vue du rétablissement de la libre circulation. Elle met l'accent sur le caractère nécessairement progressif des mesures, avec comme axes clés la nécessité d'assurer la distanciation physique et la mise en place de mesures de prévention des infections et de lutte contre celles-ci.

## ***Communication de la Commission européenne pour une levée coordonnée des mesures nationales de fermeture des frontières intérieures***

Les premières mesures nationales de levée de la fermeture des frontières intérieures ont été prises en fin de semaine dernière. Les trois pays baltes ont ainsi annoncé, le 6 mai, avoir décidé de rouvrir les frontières entre eux et de rétablir la libre circulation à leurs ressortissants respectifs à compter du 15 mai. Les ressortissants des autres États membres seront toujours placés en quarantaine pendant 14 jours à leur arrivée sur le territoire de ces trois pays.

La levée progressive des mesures de fermeture des frontières est très attendue par certains États, comme la France ou le Luxembourg, qui demandent à l'Allemagne de lever ses contrôles, ainsi que par certains parlementaires européens, qui s'inquiètent des conséquences de ces restrictions sur l'économie et les citoyens.

Le 13 mai, la Commission européenne a publié une communication destinée à accompagner les États membres dans la levée par phases des mesures de fermeture des frontières dans le cadre d'un paquet incluant également des mesures pour le secteur touristique et les services de transports.

La Commission reprend les critères identifiés avec les États membres lors de précédentes réunions. Ces derniers sont invités à procéder d'abord à des levées partielles des restrictions dans certaines zones/régions frontalières, puis, quand la situation sanitaire à l'échelle de l'UE le permettra, à supprimer toutes les restrictions aux déplacements intra-UE.

Trois critères sont mis en avant :

- la situation épidémiologique de part et d'autre, en s'assurant que la tendance positive est la même des deux côtés de la frontière (nombre durablement en baisse des nouvelles infections, capacité du système de santé à gérer ces cas, capacités de tests) ;
- le respect effectif des gestes barrières et des mesures spécifiques, comme la distanciation sociale, des deux côtés, avec, par exemple, la séparation des passagers dans les transports, le port de masques, l'existence d'applications de traçage... ;
- la situation sociale et économique pouvant justifier cette levée progressive et la prise en compte des motivations de déplacement, comme l'impératif économique, la situation des travailleurs frontaliers ou d'importantes raisons familiales.

Les travailleurs frontaliers et saisonniers sont, dans un premier temps, au cœur des préoccupations, afin qu'ils puissent se rendre sur leur lieu de travail, alors que pour l'heure les contrôles aux frontières sont tatillons et que les files d'attente s'allongent dans l'est de la France, à l'abord des postes frontières allemands.

La Commission invite les États membres à mettre en place des mesures ciblées pour limiter l'impact des contrôles. Si par la suite, dans la phase de levée graduelle des restrictions dans certaines zones frontalières, il n'était pas possible d'ouvrir complètement le trafic, elle recommande que les contrôles ne soient pas systématiques. Enfin, dans la dernière phase, qui sera celle de la levée des contrôles dans tout l'espace Schengen, quand la situation sanitaire sera satisfaisante dans toute l'UE, les bonnes pratiques d'hygiène ou de distanciation dans les transports devront toujours être respectées.

Ce sont les États membres qui décideront de chaque étape. Ils devront en informer les États limitrophes. La Commission ne prévoit pas de calendrier, mais souhaite que le retour à la normale se fasse le plus rapidement possible. Elle n'envisage pas de créer de nouvelles structures de coordination mais de renforcer le dialogue au sein du mécanisme IPCR (*Integrated political crisis response*) ou du groupe Covid-19, qui réunit les experts Affaires intérieures des États membres.



## ***Débat au Parlement européen en juin sur le retour à la libre circulation au sein de l'espace Schengen***

Un projet de résolution sur l'état de la zone Schengen de libre circulation et la fin des contrôles aux frontières intérieures devrait être présenté le 18 mai. Le Parlement européen devrait l'examiner lors de sa session plénière de juin.

### **4. *ECONOMIE : DE GRAVES DIFFICULTES S'ANNONCENT***

Transports aériens et pétrole focalisent l'inquiétude, amplifiée par l'attentisme imputable aux incertitudes du contexte macroéconomique.

#### **Les transports aériens, en état critique**

Le secteur des transports aériens inclut les compagnies, l'industrie et les aéroports. Tous ces maillons sont aujourd'hui touchés, à des degrés variables. Le transport aérien est un des secteurs économiques les plus sévèrement touchés par la crise du coronavirus, du fait notamment des restrictions de circulation et fermetures de frontières décidées partout dans le monde pour freiner la propagation du virus. Le 3 mai par exemple, le nombre de vols en Europe était inférieur de 91 % par rapport à la même période en 2019, selon l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne Eurocontrol.

#### ***L'avenir des compagnies aériennes s'annonce critique, dans le monde entier.***

##### *Angoisse pour l'aéronautique britannique*

Les voyageurs atterrissant sur le sol britannique devront très prochainement être mis à l'isolement, dicit Boris Johnson. « *Pour prévenir les réinfections depuis l'étranger, a expliqué le Premier ministre, je vous annonce qu'il sera bientôt nécessaire – la propagation du virus étant à la baisse – d'imposer une quarantaine aux personnes entrant dans notre pays par la voie aérienne.* » Il y aura bien quelques dérogations, précise le gouvernement, mais la consigne générale est claire : « *s'isoler 14 jours dans son hébergement* ». Quant aux dates d'application, elles restent floues : « *dès que possible* » et jusqu'à nouvel ordre.

Dans une lettre ouverte au Premier ministre, des compagnies et aéroports britanniques lui ont demandé de revenir sur cette décision.

Heathrow, en temps normal l'aéroport le plus fréquenté d'Europe, a depuis deux mois des airs de site fantôme. En avril, le nombre de voyageurs embarquant ou atterrissant à Heathrow a dégringolé de 97 %. Ils n'étaient que 200 000, et pour la plupart il s'agissait de personnes rapatriées depuis l'étranger en raison du confinement. Pour John Holland-Kaye, le PDG de l'aéroport londonien, « *le gouvernement doit urgemment dresser une feuille de route sur les modalités de réouverture des frontières une fois que l'épidémie aura été vaincue* ». Il appelle aussi les autorités à négocier « *des normes communes internationales sur la santé dans le secteur aérien* ».

Willie Walsh, le patron du groupe IAG, maison mère de British Airways, a estimé que cette mesure allait aggraver une situation déjà critique. Quelque 12 000 suppressions d'emploi sont attendues dans la compagnie britannique, près d'un tiers du personnel. Et ceux qui resteront subiront une révision de leurs conditions contractuelles.

## *Air France - KLM pris dans la tourmente*

Le groupe Air France-KLM a accusé les premiers effets du Covid-19 sur son trafic avec une perte nette de 1,8 milliard d'euros au premier trimestre. Il a ainsi plus que quintuplé sa perte au premier trimestre par rapport à la même période de 2019 (-324 millions d'euros). Et le groupe anticipe une perte d'exploitation « nettement » plus élevée au deuxième trimestre !

« Nous travaillons sur un nouveau plan pour que le groupe Air France-KLM retrouve sa compétitivité dans un monde profondément bouleversé et réaffirme son leadership dans la transition durable du transport aérien. Ces nouvelles orientations seront présentées dans les prochains mois », a indiqué le directeur général du groupe, Benjamin Smith. La société anticipe une lente reprise de l'activité à l'été et table sur une baisse de ses capacités de 95 % au deuxième trimestre et de 80 % au troisième trimestre par rapport à 2019.

S'agissant de l'avenir, le groupe s'attend à « une lente reprise de l'activité à l'été 2020, avec la levée progressive des restrictions aux frontières », mais estime que la demande du trafic commercial « ne devrait pas revenir au niveau d'avant la crise avant plusieurs années ».

Des mesures d'ajustement sont donc inévitables à court-moyen terme.

Air France-KLM a indiqué avoir mis en œuvre plusieurs mesures pour préserver au maximum sa trésorerie, notamment des réductions de coûts estimées à 500 millions d'euros pour 2020. Le plan d'investissements pour 2020 a par ailleurs été réduit à 2,4 milliards d'euros, contre 3,6 milliards d'euros prévus initialement. Des économies mensuelles de 350 millions d'euros devraient aussi être réalisées au deuxième trimestre grâce aux mesures d'activité partielle et à la réduction de la rémunération variable des équipages.

Sur le plan de l'emploi, aucun chiffre n'est encore avancé chez Air France-KLM, des plans de départs volontaires sont en préparation. Le gouvernement français, par la voix du secrétaire d'État aux transports, M. Jean-Baptiste Djebbari, s'est même dit prêt à « accompagner » les réductions d'effectifs chez Air France. La pyramide des âges chez Air France devrait faciliter les départs volontaires. Sur un total de 45 000 salariés, les départs volontaires et « naturels » devraient ainsi concerner, d'ici à 2022, 3 800 personnes qui ne seront probablement pas remplacées.

Comme sa rivale allemande Lufthansa, Air France-KLM sera plus petite après la crise qu'avant. Elle va notamment tailler dans son offre court et moyen-courrier, largement déficitaire. Des coupes claires qui devraient profiter à Transavia, la filiale à bas coûts du groupe.

Pour redresser la compagnie, le directeur général devra aussi batailler contre les velléités d'indépendance récurrentes de KLM, sa filiale néerlandaise. Dans un courrier en date du 4 mai, c'est le Syndicat national des pilotes de lignes (SNPL), première organisation chez les navigants d'Air France, qui est monté au créneau contre des déclarations des dirigeants du comité d'entreprise de KLM. Selon ces derniers, KLM se porterait mieux si elle faisait cavalier seul. Dans son courrier, le SNPL a sèchement répliqué au comité d'entreprise qu'il « est illusoire de penser que KLM tirerait mieux son épingle du jeu sans Air France ». Le syndicat a eu beau jeu de rappeler « que, sans Air France, KLM devrait payer plus du double pour maintenir le même niveau d'investissement et de fonctionnalité qu'aujourd'hui ».

## *La compagnie Air France pourra-t-elle rembourser les aides récemment accordées ?*

En raison de la conditionnalité environnementale imposée par le Gouvernement, les investissements devraient être maintenus à un niveau relativement élevé pour prendre livraison d'un certain nombre d'avions neufs, A350 ou A220. Pour tenir ses engagements, la direction d'Air France-KLM et d'Air France devra donc engager un plan drastique d'économies avec une baisse de ses coûts fixes et une restructuration de son réseau domestique.

Cela suffira-t-il pour rembourser le prêt bancaire de 4 milliards d'euros dans les 12 mois, avec une possibilité d'extension d'un an ? Ben Smith ne prévoit pas de retrouver un niveau de capacités, équivalent à celui de 2019, avant 2022...

En outre, le prêt de 3 milliards accordé par l'État est en principe remboursable dans six ans. Si Air France est dans l'incapacité d'honorer ses prêts, l'État aura toujours la capacité d'augmenter sa participation au capital de l'entreprise et d'abandonner ainsi sa créance.

*Vers une accalmie dans la polémique portant sur le remboursement des billets inutilisés en raison du Covid-19, mais sans satisfaire les compagnies.*

Au cours de sa réunion du mercredi 13 mai 2020, la Commission européenne a, une nouvelle fois, répété que les passagers n'ayant pu embarquer en raison des mesures restrictives adoptées pour contenir la propagation du Covid-19 devaient pouvoir obtenir le remboursement des billets d'avion, conformément au droit de l'Union, même lorsque le refus d'embarquer avait pour cause des « circonstances extraordinaires » au sens du droit de l'Union. Elle n'a pas évoqué l'hypothèse d'une révision en urgence, avec effet rétroactif, du règlement de 2004. En revanche, la Commission européenne a introduit des assouplissements destinés à rendre les avoirs plus attractifs pour les passagers, afin qu'ils les acceptent plus facilement :

- les passagers seraient obligatoirement remboursés des avoirs inutilisés deux semaines après l'échéance, fixée à « au minimum » douze mois, seule concession faite aux compagnies ;
- les bons remis pourraient avoir une valeur supérieure au prix du billet initial ;
- les passagers pourraient utiliser les avoirs dans d'autres compagnies du même groupe ;
- enfin le transfert des bons à d'autres passagers serait gratuit.

La Commission recommande aux États de garantir les passagers contre l'insolvabilité des compagnies, mais sans proposer de fonds européen. L'éventuel remboursement des voyageurs par un fonds national, consécutif à la faillite d'une compagnie, ne serait pas une aide d'État, mais une mesure protégeant les consommateurs.

### ***L'industrie aéronautique devra bientôt bénéficier d'aides massives pour survivre***

*« La survie d'Airbus est en jeu. » Telle est l'opinion de Guillaume Faury, le patron du groupe, dans un mail adressé courant avril aux 134 000 salariés du groupe. « Nous vivons l'un des plus grands chocs économiques de l'histoire », renchérit-il.*

Airbus est l'une des entreprises les plus exposées au cataclysme économique provoqué par le coronavirus. Ses clients, les compagnies aériennes, ont du jour au lendemain perdu l'essentiel de leurs recettes et sont loin de les retrouver rapidement. L'avenir des quelque 12 000 fournisseurs du groupe est donc menacé.

Confronté à des demandes de reports de livraisons d'avions, Airbus a baissé sa cadence de production de 30 %, tandis que Boeing, également client des fournisseurs occitans, a supprimé 16 000 emplois et diminué sa production de long-courriers. Le président exécutif du constructeur européen, Guillaume Faury, a aussi évoqué de possibles nouvelles mesures de réduction de la production.

Le patron du géant aéronautique Boeing a jugé « *fort probable* » qu'une des grandes compagnies aériennes américaines soit forcée de cesser ses activités à cause du terrible impact de la pandémie sur le secteur du transport aérien. « *Vous savez quelque chose va se passer quand septembre va arriver. Le niveau du trafic aérien ne reviendra pas à 100 %, il ne sera même pas à 25 %* », a affirmé M. Calhoun, dont l'entreprise souffre elle aussi de l'impact de la

maladie Covid-19. « *Peut-être qu'à la fin de l'année nous approcherons des 50 (%), donc il faudra forcément qu'il y ait des ajustements du côté des compagnies aériennes* », a souligné M. Calhoun. Dès le lendemain, les cours des compagnies aériennes des États-Unis accusaient tous de forts reculs à Wall Street.

« *Les achats d'Airbus s'élèvent à quelque 5 milliards d'euros par an pour les sous-traitants en Occitanie* », explique Alain Di Crescenzo, président de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de la région. Au total, dans l'aérospatial, « *la sous-traitance représente environ 86 000 emplois, dont 60 000 dans la métropole de Toulouse* », selon son président (LR) Jean-Luc Moudenc.

« *Tous les emplois ne pourront pas être préservés* » si l'aéronautique ne redémarre pas rapidement, craint Yann Barbaux, président de *Aerospace Valley*, le pôle compétitivité de la filière aérospatiale. Des entreprises vont disparaître, d'autres devront se restructurer ou quitter le secteur. L'onde de choc menace aussi la restauration, l'hôtellerie et les services. Selon certains observateurs économiques, si 20 000 emplois étaient menacés dans la filière aéronautique, 50 000 emplois au total pourraient l'être par ricochet.

### ***La pérennité des aéroports dans le brouillard***

Les aéroports européens, via leur association -*Airport Council International Europe* (ACI EUROPE) -, ont lancé un appel le 13 mai, pour demander aux États membres d'utiliser concrètement les assouplissements apportés par la Commission européenne au régime des aides d'État et appeler à une parfaite coordination entre les actions nationales, le secteur des transports aériens étant par nature très intégré à l'échelle mondiale.

### ***Quand le Tribunal de l'Union européenne menace les petits aéroports***

Mercredi 13 mai, le Tribunal de l'Union européenne a rejeté les recours dirigés contre la décision de la Commission européenne qui, en juillet 2016, avait déclaré illégales les aides de la Sardaigne en faveur des compagnies aériennes EasyJet, Volotea et Germanwings desservant l'île (affaires T-8/18, T-607/17 et T-716/17).

En 2010, la Région autonome de Sardaigne avait autorisé le financement des aéroports de l'île en vue du développement du transport aérien, notamment par la désaisonnalisation des liaisons aériennes avec la Sardaigne. Les mesures litigieuses prévoyaient la conclusion d'accords commerciaux entre les exploitants des principaux aéroports sardes et les compagnies aériennes, en vue d'améliorer la desserte aérienne de l'île pour assurer sa promotion touristique.

Par son arrêt, le Tribunal a débouté les compagnies aériennes et jugé, comme la Commission, que le régime d'aides sarde était incompatible avec le marché intérieur. Les paiements effectués par les exploitants aéroportuaires aux compagnies aériennes, au titre des accords conclus, représentaient une mobilisation de ressources d'État, les fonds versés par la Sardaigne aux exploitants aéroportuaires ayant été utilisés pour réaliser les paiements en question. En outre, la région sarde opérait un véritable contrôle (approbation préalable des plans d'activités des exploitants aéroportuaires, conditions requises en vue du remboursement des sommes versées aux compagnies aériennes) sur les fonds versés.

### **Le recul des activités pétrolières menace la santé des banques européennes**

Si les compagnies pétrolières européennes semblent relativement protégées contre le choc qui frappe l'ensemble du secteur, à commencer par les opérateurs américains du pétrole de schiste, ce choc affecte surtout les banques européennes, notamment françaises, fortement

engagées dans les activités pétrolières dans le schiste au Texas. Les défauts de paiement se profilent donc à l'horizon, dans un futur proche. De fait, les faillites se sont multipliées ces dernières années dans le secteur : en 2019, on en dénombrait 42 contre 28 l'année précédente. Avec un baril autour de 25 dollars, « *une augmentation du nombre de faillites dans le secteur en 2020 semble inévitable* », expliquait récemment l'assureur-crédit Coface.

Société Générale, Crédit Agricole, BPCE et BNP Paribas ont ainsi financé à hauteur de 24 milliards de dollars la production (5,8 milliards de dollars), le transport (6,5 milliards) et les exportations (11,6 milliards) de pétrole et gaz de schiste américain et canadien depuis 2016.

Toujours dans la zone euro, ING était exposé à hauteur de 39 milliards d'euros à fin 2019 (6 % de ses prêts). Parmi les établissements les plus exposés au pétrole de schiste américain figurent Natixis, Commerzbank, Barclays et Société Générale. Les banques espagnoles ont aussi été secouées, lundi dans le sillage du pétrole, certaines, comme Santander, étant très présentes dans deux zones productrices de pétrole, le Texas et le Mexique.

Les banques nordiques (DNB, Danske Bank ou encore SEB Bank) sont en pointe dans le pétrole en général.

Pour tous ces établissements, le risque pétrolier devrait coïncider avec le risque systémique induit par le marasme attendu de la conjoncture pour de nombreux secteurs.

## **5. UN SOUTIEN D'ÉTAT CONTESTÉ**

Le sujet des aides d'États est devenu très sensible à Bruxelles, en raison des différences massives de sommes engagées entre les différents États membres. L'Allemagne concentrait ces jours-ci à elle seule plus du tiers des 1 900 milliards d'euros engagés par l'ensemble des États membres. Le risque de distorsions de concurrence a été reconnu par Mme Vestager, qui voit dans l'Allemagne la locomotive de la reprise dans l'UE.

### **La contestation des aides d'État au nom du marché, illustrée par les actions de Ryanair**

Michael O'Leary, le PDG de Ryanair, a déclaré qu'il souhaitait déférer à la Cour de justice de l'Union européenne les aides d'État promises par plusieurs gouvernements européens à des compagnies aériennes nationales, accusées de fausser la libre concurrence pour au moins cinq ans : « *Nous allons porter plainte contre l'État belge s'il octroie une aide à Brussels Airlines comme nous l'avons fait en Suède et en France.* » Et il a conclu : « *En France, ou en Belgique, la masse salariale des employés est déjà prise en charge par l'État durant cette crise. Pourquoi ont-ils besoin de davantage d'argent ?* »

De fait, la société a déjà déposé deux plaintes auprès de la Commission européenne. L'une contre le plan du gouvernement suédois de 455 millions d'euros pour aider le secteur aérien, et l'autre contre le régime français de report d'impôt pour ses compagnies aériennes, qui repousserait certaines taxes sur l'aviation de 2020 à l'année prochaine. Ce report s'appliquant aux seules compagnies françaises, le PDG de Ryanair y voit une violation des règles du marché unique, bien que la Commission ait considéré que cette mesure était justifiée.

Au sujet du le plan de sauvetage d'Air France, le PDG de Ryanair craint qu'il ne serve qu'à « *financer des billets à prix réduit pour concurrencer Ryanair lorsque les avions recommenceront à voler* ».

## L'exigence de contreparties environnementales ou de gouvernance

### *Des contreparties environnementales aux aides d'État.*

La Commission européenne s'est clairement prononcée en faveur des contreparties environnementales, notamment lorsqu'elles tendent à soutenir les objectifs du « *green deal* », qui doit marquer la stratégie du nouvel exécutif de l'Union.

Le 8 mai, Mme Vestager, commissaire à la concurrence, justifiant ainsi l'amendement au cadre temporaire pour les aides d'État adopté le 19 mars, a expliqué que la Commission européenne prônait désormais « *une application ciblée et proportionnée du contrôle des aides d'État [...] en gardant à l'esprit l'importance de mener à bien la double transition écologique et numérique conformément aux objectifs de l'Union* ». S'exprimant trois jours plus tard, le 11 mai, sur le plan de relance, M. Timmermans, vice-président exécutif de la Commission européenne chargé du Green Deal, s'est dit déterminé à soutenir une mobilité à faibles émissions et à « *ne pas rétablir une économie n'ayant aucun avenir* ». Le plan de relance, a-t-il assuré, devra mettre l'accent sur la mobilité douce, notamment dans les villes, permettre la construction de davantage de stations de recharge électrique dans l'UE ou encore augmenter le recours aux trains pour le transport de marchandises. Le tout en « *préservant l'emploi et en créant de nouveaux* ».

### *Des aides d'État assorties de nouvelles exigences en matière de gouvernance*

La Commission européenne a annoncé, le 11 mai, une nouvelle modification du régime des aides d'État, établissant des critères sur la base desquels les États membres peuvent prendre des mesures sous la forme de recapitalisations et d'instruments de dette subordonnée en faveur des entreprises.

Des conditions relatives à la nécessité, au caractère approprié et à la taille de l'intervention sont introduites : « *Les aides à la recapitalisation ne devraient être octroyées que si aucune autre solution appropriée n'est disponible* » a indiqué la Commission. L'intervention doit également être dans l'intérêt commun, par exemple afin d'éviter des difficultés sociales et une défaillance du marché découlant de pertes d'emplois significatives, la sortie du marché d'une entreprise innovante ou d'une entreprise revêtant une importance systémique ou le risque de perturbation d'un service important. Enfin, les aides doivent être limitées à ce qui est nécessaire pour assurer la viabilité de l'entreprise et pour rétablir la structure de capital qui était celle du bénéficiaire avant la pandémie.

Par ailleurs, l'entrée et la sortie de l'État dans le capital des entreprises et à la rémunération sont soumises à des conditions. Selon la Commission, l'État doit être suffisamment rémunéré pour le risque qu'il supporte du fait des aides à la recapitalisation. En outre, le mécanisme de rémunération doit inciter les bénéficiaires à racheter les actions acquises par l'État afin de garantir la nature temporaire de l'intervention. De plus, les bénéficiaires et les États membres sont tenus d'établir une stratégie de sortie du capital.

Enfin, des critères touchant à la gouvernance sont mis en avant : jusqu'à la sortie complète de l'État du capital, les bénéficiaires sont soumis à une interdiction de dividendes et de rachats d'actions. En outre, tant qu'au moins 75 % de la recapitalisation ne sont pas remboursés, une limitation stricte de la rémunération des membres de leur direction s'applique, y compris une interdiction du versement de bonus, explique la Commission.

Le gouvernement allemand prévoit notamment de recapitaliser la Deutsche Bahn (DB) en augmentant ses fonds propres pour compenser 80 % des pertes causées par la pandémie au groupe ferroviaire, ce qui représenterait entre 6,9 milliards d'euros et 8,4 milliards d'euros. Une première tranche de 4,5 milliards d'euros serait débloquée dans les prochaines semaines, en attendant d'avoir des estimations plus fines sur les pertes constatées. La seconde partie de

l'enveloppe serait décidée fin 2020 et versée début 2021 et le plafond d'endettement de la DB va être rehaussé.

## **6. NOUVELLES PRÉCISIONS POUR LE MES**

La possibilité d'activer les lignes de crédit du Mécanisme européen de stabilité (MES) est l'un des volets de l'accord global que l'Eurogroupe a trouvé début avril sur de nouvelles mesures d'urgence et que le Conseil européen a ensuite validées. Chacun des États membres pourra activer le mécanisme à hauteur de 2 % de son PIB afin de couvrir des dépenses budgétaires liées à la lutte contre la pandémie.

Les ministres des finances de la zone euro ont finalisé, le 8 mai, les modalités de cette activation. La seule obligation est de les utiliser pour financer des dépenses sanitaires, directes et indirectes, ou pour prévenir la propagation du virus. La liste des dépenses éligibles fera l'objet d'une fiche standard. La Commission européenne vérifiera que cette condition est bien remplie et, à l'issue de cet examen préalable, la demande sera consignée dans un document contractuel liant le pays bénéficiaire et le MES.

La ligne de crédit sera activable jusqu'à fin 2022, une extension étant toutefois envisageable sur la base d'une proposition du directeur du MES, Klaus Regling. Les pays bénéficiaires pourront recevoir des fonds pendant douze mois, mais cette durée pourra être prorogée deux fois, chaque fois pour six mois. Quant à la surveillance par la Commission de l'utilisation des lignes de crédit, elle pourrait s'inscrire dans le processus budgétaire habituel du Semestre européen.

Les dix-neuf ministres des Finances, réunis au sein du comité d'administration du MES, doivent adopter les documents la semaine prochaine, afin que les lignes de crédit soient activables au 1er juin. Plusieurs questions doivent encore être réglées, parmi lesquelles la tarification.

À ce jour, aucun pays n'a officiellement indiqué qu'il souhaitait activer ces lignes de crédit. Le Gouvernement italien attend de connaître les conditions définitives avant de se prononcer.

## **7. LA COORDINATION DES RÉPONSES SANITAIRES À L'ÉPIDÉMIE CONTINUE**

Au cours de cette semaine, Mme Stella Kyriakides, commissaire à la santé, a appelé les États membres à davantage utiliser la procédure européenne d'achat en commun pour se procurer des équipements de protection individuelle.

Par ailleurs, la Présidence croate du Conseil de l'Union européenne a insisté sur la nécessité de créer une plateforme pérenne de dialogue avec l'industrie pharmaceutique visant à lutter contre le risque de pénurie de médicaments sur le marché intérieur. Elle préconise également des assouplissements réglementaires pour favoriser la coordination et la coopération à l'échelle de l'Union.

### **La poursuite des efforts pour favoriser la recherche**

En vertu des mesures adoptées les 19 mars puis modifiées le 3 avril et le 8 mai dernier, la Commission européenne a assoupli temporairement les conditions dans lesquelles les États membres peuvent soutenir leurs entreprises nationales. Dans ce cadre, cette dernière a approuvé un plan d'aide présenté par la Belgique, au nom de la Wallonie, de 25 millions d'euros destiné à financer la recherche contre le coronavirus. De même, la Commission a

approuvé un vaste plan présenté par Malte pour soutenir la fabrication de produits utiles pour lutter contre le coronavirus. Ces plans se traduiront notamment par l'octroi de subventions directes et d'avances remboursables.

La Commission européenne a annoncé le 12 mai dernier que 8 projets (5 concernant des outils de diagnostic et 3 des traitements) ont été sélectionnés dans le cadre d'un appel à propositions lancé en mars dernier par le biais de l'initiative en faveur des médicaments innovants (IMI). Ces projets mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat public-privé seront financés à hauteur de 117 millions d'euros, dont 72 millions provenant du programme de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation Horizon 2020.

Concernant le développement d'un vaccin, Mme Kyriakides, commissaire européen à la santé, a rappelé les difficultés liées à la large mise à disposition d'un vaccin sûr et efficace. Pour cela, il faut commencer par identifier les recherches les plus prometteuses, mettre en place des essais cliniques sûrs, assouplir la procédure de mise sur le marché sans sacrifier la sécurité et enfin rendre ce vaccin accessible au plus grand nombre.

### **Mobilisation envisagée de l'ESI pour renforcer les capacités de production de vaccins de l'industrie pharmaceutique**

La Commission européenne a indiqué qu'elle étudiait la mise en place d'un fonds d'urgence de 2,4 milliards d'euros pour renforcer la capacité des laboratoires pharmaceutiques pour fabriquer des vaccins, afin d'éviter que l'Union européenne ne se retrouve démunie lorsqu'un vaccin contre le Covid-19 aura été trouvé. Elle estime en effet que, la capacité de production des vaccins étant limitée, l'Union européenne doit mettre en place un plan destiné à accélérer la fabrication de ces vaccins et à les distribuer dans un premier temps à ceux qui en ont le plus besoin. Plus de 90 vaccins sont actuellement en cours de développement dans le monde, dont huit en sont arrivés au stade des essais cliniques. Mais au-delà de la phase de développement, qui concentre à l'heure actuelle toutes les attentions et suscite de nombreux espoirs, la phase suivante, celle de la fabrication, sera en effet tout aussi délicate.

La question de la production des vaccins a été évoquée pour la première fois par la commissaire européenne à la Santé, Mme Kyriakides, la semaine dernière devant les ministres de la Santé de l'Union européenne, sans qu'aucune décision ne soit finalisée. La Commission envisagerait d'utiliser l'Instrument d'aide d'urgence de l'Union européenne, (ESI), afin d'augmenter la capacité de production de vaccins en Europe et d'offrir une assurance responsabilité aux laboratoires pharmaceutiques. Cette assurance rendrait la production de vaccins moins risquée pour ces entreprises potentiellement exposées à des coûts juridiques très élevés si les injections s'avéraient inefficaces ou en cas d'effets secondaires imprévus, risques accrus lorsque des vaccins sont développés à la hâte.

### **Nomination d'un virologue auprès de la présidente de la Commission européenne sur les questions relatives au coronavirus**

Le virologue belge Peter Piot, professeur et directeur de la *London School of Hygiene & Tropical Medicine*, a été nommé conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne sur les questions relatives au coronavirus et à la pandémie de Covid-19. Il faisait déjà partie d'un groupe d'experts créé par la Commission pour la guider scientifiquement dans cette crise du coronavirus. Sa tâche sera de conseiller la Commission pour « *soutenir et diriger la recherche et l'innovation dans la lutte globale contre la pandémie* ».



## Préparation d'une stratégie européenne en matière de médicaments

Les ministres européens de la Santé se sont réunis le 12 mai pour parler de la crise du Covid-19 et de la manière dont celle-ci doit orienter la future stratégie européenne en matière de médicaments. La pandémie a en effet mis en lumière les faiblesses des systèmes pharmaceutiques en Europe, en particulier leur dépendance vis-à-vis de la Chine et de l'Inde ainsi que certaines pratiques nationales de surstockage. Les États membres demandent en conséquence des mesures fortes pour répondre aux pénuries de médicaments.

Dans son propos introductif, la commissaire à la santé, Stella Kyriakides, a mis l'accent sur « *la nécessité d'une approche stratégique (...) en vue de limiter notre dépendance d'un seul fabricant ou pays et de nous donner les moyens de produire des médicaments essentiels dans l'UE* » : la future stratégie en matière de médicaments s'attaquera à la disponibilité, au caractère abordable, à la durabilité et à la sécurité de l'approvisionnement.

En l'état, la directive 2001/83/CE du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain impose à l'industrie pharmaceutique d'assurer un approvisionnement continu en médicaments commercialisés dans les États membres. La notification des pénuries et leur gestion sont toutefois traitées principalement au niveau national. La coopération intra-européenne pour remédier aux pénuries est purement volontaire<sup>1</sup> et coordonnée par le groupe de travail des dirigeants des agences nationales des médicaments sur la disponibilité des médicaments autorisés. Il a été demandé à l'Agence européenne des médicaments (EMA) d'activer son programme de soutien aux États membres dans le cadre du comité directeur exécutif de l'UE sur les pénuries de médicaments causées par des événements majeurs, créé en mars. Il Des solutions à plus long terme restent nécessaires.

La Présidence croate du Conseil de l'UE suggère plusieurs pistes d'action, en particulier un « *certain degré de flexibilité réglementaire qui permettrait de réduire la complexité et le coût de la réglementation européenne* » dans le domaine pharmaceutique, par exemple une notification plus rapide des pénuries, la transparence des quotas et des transactions de gros ou encore des critères de stockage pour les pharmacies. Enfin, elle évoque l'idée de créer des conditions de marché qui récompenseraient la sécurité de l'approvisionnement.

La Commission a avancé au 29 juillet la discussion au sein de son Collège de la stratégie pharmaceutique de l'UE qu'elle prépare, qui était initialement prévue pour la fin de l'année.

Le Parlement européen entend nourrir les réflexions sur le sujet avec un rapport d'initiative sur la pénurie de médicaments, remis par la députée française (PPE) Nathalie Colin-Oesterlé le 29 avril dernier. Le vote en Commission sur le rapport est prévu en juin. Ses recommandations seront ensuite discutées lors de la session plénière de juillet. Par ailleurs, à l'occasion de la Journée de l'Europe, une vingtaine d'eurodéputés, tous professionnels de santé, ont appelé l'Union européenne à faire de la santé une priorité. Ils préconisent la création d'une instance parlementaire qui incarnerait la solidarité et une souveraineté sanitaires européennes, et qui permettrait de répondre collectivement aux grands défis de santé publique. Doté d'une expertise, d'une agilité et d'une capacité de réaction à la mesure des enjeux, cette instance pourrait avoir un rôle de coordination en cas de nécessité. Elle devrait également promouvoir la recherche commune et la coordination pour le développement de nouveaux traitements ou vaccins.

Les parties prenantes travaillent également sur la définition d'une stratégie pharmaceutique. Pour l'Alliance européenne pour la santé publique (EPHA), c'est avant tout le prix élevé des médicaments pour les patients et les systèmes de santé (95 % des pharmaciens hospitaliers

---

<sup>1</sup> Seules, quelques coopérations volontaires ont été organisées, comme les projets Beneluxa, Valletta, V4 +, FINOSE et Nordic Pharmaceuticals Forum (NLF).

l'identifient comme un problème majeur) qui doit être traité, alors que la situation risque d'empirer dans le contexte sanitaire actuel. Dès lors, elle estime que la stratégie pharmaceutique devrait s'attaquer au manque de transparence dans l'industrie pharmaceutique ainsi qu'aux déséquilibres (notamment en termes de pouvoir et d'information) dans les systèmes pharmaceutiques en Europe. Elle souhaite en outre que cette stratégie permette de « *diversifier les sources d'ingrédients pharmaceutiques actifs* ».

De son côté, le Comité permanent des médecins européens (CPME) met également l'accent sur le prix des médicaments, en particulier des médicaments innovants. Il estime que la stratégie pharmaceutique « *devrait remédier aux abus liés au modèle actuel d'incitations pharmaceutiques et restructurer le modèle opaque de R&D qui se traduit par une baisse du taux d'innovation pharmaceutique et des prix élevés* ». Il préconise que tout financement de l'UE en la matière soit assorti de conditionnalités d'intérêt public. Le CPME appelle en outre à davantage de transparence en matière de prix et recommande, pour ce faire, une approche multidimensionnelle prenant notamment en compte la valeur ajoutée thérapeutique et les coûts d'un traitement.

### **Livraison de masques FFP2 à la Macédoine du nord et au Montenegro grâce à la réserve RescEU**

La distribution de ces équipements s'opère via le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) de la Commission, instance pivot du mécanisme de protection civile de l'Union européenne. Début mai, l'Italie, l'Espagne et la Croatie avaient été les premiers États membres à bénéficier de tels envois. Les stocks sont hébergés en Roumanie et en Allemagne.

### **Renforcement de l'aide à la Grèce pour prévenir la propagation du coronavirus dans les camps de migrants sur les îles**

En réponse à la demande d'assistance introduite par la Grèce via le mécanisme de protection civile de l'UE, la République tchèque, le Danemark, la France et les Pays-Bas ont offert des conteneurs personnalisés permettant l'hébergement et les soins médicaux des réfugiés et des migrants exposés au risque de Covid-19 dans les camps de migrants des îles grecques. Cette aide s'ajoute à celle déjà fournie par l'Autriche pour aider à prévenir la propagation du coronavirus.

Le commissaire européen à la Gestion des crises, Janez Lenarčič, réitère que « *l'UE est prête à canaliser d'autres offres d'assistance* ». Le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) de la Commission européenne veille en effet à la coordination de l'assistance et à son adéquation aux besoins. Les frais de transport sont cofinancés par la Commission à hauteur de 75 %.

### **Utilisation de moyens du Parlement européen**

#### ***Ouverture d'un centre de dépistage à Strasbourg***

Le centre de dépistage du Covid-19 installé dans le bâtiment Louise Weiss du Parlement européen à Strasbourg est ouvert depuis le 11 mai, date du premier jour de déconfinement en France. Ce dispositif a vocation à devenir un centre de dépistage massif au bénéfice des habitants du Bas-Rhin, notamment ceux de l'Eurométropole de Strasbourg. Il peut procéder à 2 000 prélèvements quotidiens (sur une capacité globale de 12 800 en Alsace) pratiqués par quatre laboratoires régionaux et analysés grâce à un automate au Centre hospitalier universitaire (CHU) de Strasbourg, capable de traiter 2 000 tests en 24 heures.

Le dispositif a été conçu et mis en œuvre par les services de la préfecture et l'Agence Régionale de Santé, avec le concours de la Ville de Strasbourg et du Parlement européen.

### ***Fournitures de repas par les cuisines de Luxembourg, Strasbourg et Bruxelles***

À l'initiative du président du Parlement européen, David Sassoli, les cuisines du Parlement européen fournissent chaque jour, depuis le 14 avril, 500 repas à Luxembourg et à Strasbourg et 1 000 repas à Bruxelles, sous blisters individuels, à destination de soignants et d'associations caritatives qui les livrent dans des lieux de vie collective à des familles monoparentales et des jeunes en situation de précarité.

Ce projet a été mené en concertation entre les autorités locales et les services du Parlement européen, notamment pour la sélection des associations intermédiaires et des bénéficiaires.

### ***Centre d'accueil temporaire pour les femmes isolées à Bruxelles***

Hébergé dans le bâtiment Helmut Kohl du Parlement européen de Bruxelles depuis la fin avril, ce centre, géré par le Samu social, offre à une centaine de femmes isolées un hébergement et des repas dans les bureaux réaménagés et équipés de douches des fonctionnaires. Une permanence médicale est par ailleurs assurée par Médecins du Monde.

L'accès aux locaux est, pour l'instant, prévu jusque fin juillet, même si le Parlement européen ne rouvre complètement qu'en septembre.

## **8. ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE**

### **Report du prochain sommet du Partenariat oriental**

Le prochain sommet du Partenariat oriental initialement prévu pour la mi-juin sera sans doute reporté pour cause de pandémie et les pays partenaires dont la Géorgie et l'Ukraine ont fait savoir qu'ils attendaient cependant beaucoup de ce sommet. Selon la Géorgie, ce sommet devrait être l'occasion d'affirmer le caractère politique du Partenariat oriental. Par ce souhait, la Géorgie entend rappeler que les pays ayant signé un accord d'association avec l'Union s'attendent à être traités comme des candidats à l'adhésion, même s'il s'agit d'un processus long et lointain. Pour conforter cette aspiration, légitime selon elle, la Géorgie juge qu'un ambitieux plan d'intégration économique est indispensable.

L'UE de son côté a souligné, le lundi 11 mai, l'importance stratégique du Partenariat oriental, dans des conclusions dans lesquelles le Conseil présente sa vision sur le Partenariat après 2020. Selon lui, ce partenariat devrait être « *un cadre de coopération davantage stratégique, ambitieux, souple et inclusif* ». Le renforcement de la résilience, par des activités concrètes, sera l'un des principaux objectifs du Partenariat oriental dans les prochaines années, explique le Conseil. Le Conseil encourage les pays partenaires à redoubler d'efforts pour réaliser des progrès supplémentaires, notamment en matière de justice, d'État de droit et de lutte contre la corruption. De leur côté, le Service européen d'action extérieure et la Commission, en étroite coordination avec les États membres, sont invités à mieux contrôler les réformes visant à renforcer l'État de droit et à consolider leur soutien aux principes fondamentaux. « *L'étendue et la profondeur de la coopération sont déterminées par les priorités et les besoins communs de l'UE et des partenaires orientaux, ainsi que par le rythme, les progrès et la qualité des réformes mises en œuvre* », prévient le Conseil. L'ambition des partenaires et de l'UE avait aussi été mentionnée dans des projets de textes, mais la référence a disparu dans la version adoptée.

De même, alors que la formulation avait fait débat entre les États membres, le Conseil rappelle finalement la déclaration du sommet du Partenariat oriental de 2017 « *qui reconnaît les aspirations européennes et le choix européen des partenaires orientaux concernés, comme indiqué dans les accords d'association* » avec la Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine. À peine publiées, les conclusions ont été saluées par les pays partenaires comme l'amorce d'un tournant stratégique et elles ont reçu le soutien appuyé de l'ambassadeur d'Ukraine auprès de l'UE, Mykola Tochytskyi. Pour ce dernier, elles « contiennent des messages importants sur nos aspirations européennes, l'intégrité territoriale et la poursuite de l'intégration avec l'UE ». « *L'Ukraine attend avec impatience le 6<sup>e</sup> sommet du Partenariat oriental, qui devrait approuver les objectifs stratégiques pour l'avenir* », a-t-il ajouté.

### **Note d'orientation de la Commission sur l'assistance médicale en Syrie pour combattre le Covid-19 dans le cadre des sanctions européennes**

La Commission européenne a publié, le 12 mai, une note d'orientation sur l'assistance médicale qui peut être envoyée en Syrie sans violer les sanctions que l'UE a imposées à ce pays, sanctions qui prévoient des exemptions humanitaires. La note précise les responsabilités et les procédures pour la fourniture de l'aide afin de faciliter le travail des acteurs humanitaires en Syrie.

Si, « *en tant que tel, l'équipement médical, y compris l'oxygène, les respirateurs, les équipements de protection individuelle et les ventilateurs ainsi que les médicaments et autres articles médicaux nécessaires pour lutter contre le Covid-19 ne sont pas soumis à des restrictions directes en matière d'exportation, de fourniture, de financement ou d'utilisation en Syrie* », la note attire toutefois l'attention sur le fait, que dans des cas spécifiques, ces produits peuvent être indirectement touchés par d'autres restrictions, telles que le gel des fonds ou de ressources de personnes et entités sanctionnées par l'UE et impliquées dans les transactions concernées.

De manière générale, les sanctions autorisent la mise à disposition de fonds et de ressources économiques à des personnes désignées, quand ils sont nécessaires pour fournir une aide humanitaire ou aider la population civile en Syrie. Certains équipements (respirateurs électriques) ou produits (détergents) peuvent toutefois nécessiter une autorisation préalable s'ils sont considérés comme des biens à double usage, soumis à des mesures restrictives.

Les opérateurs humanitaires peuvent également avoir besoin de mener des activités annexes, telles que le transport d'appareils médicaux, l'échange de devises et le stockage, qui peuvent être affectées par des restrictions. Là aussi, des dérogations, sous certaines conditions, sont prévues.