



(EUR_2020_243)

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

FLASH INFO :

L'UNION EUROPÉENNE FACE AU COVID-19

-

Note d'information n° 18

(17 juillet 2020)

SOMMAIRE

Pages

I. L'UNION EUROPÉENNE, LA PANDÉMIE ET LA CITOYENNETÉ	3
1. <i>L'Union et la maladie</i>	3
a) Interrogations sur le dépistage	3
b) La contribution à l'essor de la recherche sur le Covid-19	3
c) Le soutien ciblé à la recherche de vaccins	3
d) La disponibilité de médicaments	3
2. <i>L'Europe et la défense des droits fondamentaux</i>	4
a) Le PE attentif à la situation des personnes souffrant de troubles cognitifs durant la crise sanitaire	4
b) Le Conseil de l'Europe veut concilier protection sanitaire et respect des droits	5
II. EN ATTENDANT LE PLAN DE RELANCE, DES AIDES D'ÉTAT SURTOUT EN SOUTIEN DES COMPAGNIES AÉRIENNES	5
1. <i>L'approche globale</i>	5
a) Prévisions économiques et pacte de stabilité et de croissance	5
b) La difficile élaboration d'un plan de relance	6
c) Des aides d'État déssectorisées	10
2. <i>Les transports aériens et le tourisme</i>	11
a) Valse-hésitation sur le confinement et l'ouverture des frontières	11
b) Le soutien prioritaire des compagnies aériennes	12
c) Les autres acteurs du transport aérien et du tourisme se sentent délaissés	14
• Tant pis pour les slots	15
• L'ajustement inévitable des emplois : l'exemple d'ADP	15

I. L'UNION EUROPÉENNE, LA PANDÉMIE ET LA CITOYENNETÉ

1. L'Union et la maladie

a) Interrogations sur le dépistage

Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) a été interrogé par les États membres sur l'opportunité de mettre en œuvre un dépistage de masse.

En l'état, l'agence ne recommande pas cette démarche en raison de l'absence de preuves démontrant son efficacité. Dans sa dernière évaluation des risques, elle préconise plutôt une approche de dépistage « renforcée, mais ciblée », axée sur « la surveillance active et la détection précoce de tous les cas symptomatiques ». Elle va toutefois organiser prochainement une réunion pour que les États membres puissent échanger leur expérience, avant de donner officiellement son avis scientifique.

b) La contribution à l'essor de la recherche sur le Covid-19

L'Office européen des brevets (OEB) a lancé une nouvelle plateforme rassemblant les informations pertinentes pour les chercheurs et les dirigeants politiques concernant les brevets, dans le cadre de la lutte contre le coronavirus. Cette plateforme rassemble des ressources sur les brevets dans les domaines des vaccins et des produits pharmaceutiques thérapeutiques, et bientôt également des tests diagnostiques et des dispositifs médicaux.

c) Le soutien ciblé à la recherche de vaccins

La Banque européenne d'investissement (BEI) et la société biopharmaceutique allemande *CureVac*, qui développe un vaccin contre le coronavirus, ont conclu le 6 juillet, un accord de prêt de 75 millions d'euros au titre du volet « Recherche sur les maladies infectieuses » du dispositif InnovFin au sein d'Horizon 2020, le programme de l'Union pour la recherche et l'innovation (2014-2020). Le financement de la BEI sera versé en trois tranches de 25 millions d'euros au fur et à mesure que la société franchit des étapes prédéfinies.

Le prêt devra également permettre de soutenir les efforts de l'entreprise pour étendre ses capacités de production actuelles et accélérer l'achèvement de son quatrième site de production à Tübingen, en Allemagne.

La commissaire à l'Innovation et à la Jeunesse, Mariya Gabriel, a rappelé que, depuis le début de la pandémie, 400 millions d'euros avaient été levés au titre du mécanisme InnovFin « afin de permettre à la BEI de traiter un volume plus important de projets » en lien avec la Covid-19.

d) La disponibilité de médicaments

- Le 9 juillet, un porte-parole de la Commission a précisé que, « sur demande des États membres, la Commission est en discussion avec les entreprises pharmaceutiques qui produisent des médicaments qui, bien que n'étant pas officiellement autorisés, comme le Remdésivir, sont utilisés dans les essais cliniques ou pour une utilisation compassionnelle pour des patients spécifiques

atteints de Covid-19 » avant d'indiquer que Roche et Merck disposaient tous deux de produits - autorisés par l'EMA pour d'autres usages que la Covid - qui entrent dans cette définition, notamment le RoActemra et le Rebif.

Il a indiqué qu'à « la suite de ces discussions et après avoir reçu confirmation de la part de ces entreprises de leur capacité à approvisionner les États membres, les pays seront invités à prendre contact avec elles directement au niveau national pour passer commande, s'ils le désirent » avant de préciser qu'une autorisation de mise sur le marché au niveau européen pour traiter la Covid-19 pourrait être envisagée en fonction des résultats des essais cliniques en cours.

- La commission ENVI du Parlement européen a adopté le rapport de Mme Nathalie Colin-Oesterlé, députée française, sur l'approvisionnement en médicaments. Ce rapport demande à la Commission européenne et aux États membres de prendre rapidement les mesures à même de garantir la sécurité d'approvisionnement en produits médicaux, de réduire la dépendance de l'Union à l'égard des pays tiers et de soutenir la fabrication pharmaceutique locale pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur.

L'une des propositions phares du rapport consiste à constituer une réserve européenne d'urgence pour les médicaments de santé et d'importance stratégique, à haut risque de pénurie, dont la répartition entre les États membres serait chapeauté par une autorité réglementaire.

Le rapport suggère également d'examiner la possibilité de créer « une ou plusieurs entreprises pharmaceutiques européennes à but non lucratif qui opèrent dans l'intérêt public » pour la fabrication de médicaments de santé et d'importance stratégique pour les soins.

2. L'Europe et la défense des droits fondamentaux

a) Le PE attentif à la situation des personnes souffrant de troubles cognitifs durant la crise sanitaire

Le 8 juillet, le Parlement européen a adopté une résolution sur les droits des personnes présentant des troubles cognitifs, dans le cadre de la pandémie de Covid-19.

Ce texte souligne que les mesures de confinement et l'isolement sont « particulièrement néfastes » pour toute personne souffrant de déficience intellectuelle ou des troubles mentaux. Les députés européens appellent donc la Commission et les États membres à mettre en place des protocoles communs en vue de crises futures et plaident pour que les personnes handicapées et les organisations qui les représentent soient, à l'avenir, associées dès le départ à l'adoption de telles mesures. La résolution demande également que des données soient recueillies dans chaque État membre sur le traitement et le taux de mortalité des personnes atteintes d'une déficience intellectuelle dans les établissements de soins pour évaluer la protection apportée pendant la crise. Estimant par ailleurs que cette crise a révélé « d'importantes défaillances dans les systèmes d'aide pour divers groupes à risque », les députés souhaitent mobiliser davantage de ressources pour les services de santé et exigent la levée des obstacles rencontrés par les personnes handicapées dans l'accès à ces services. Enfin, les députés demandent que la

future stratégie de la Commission sur les droits des personnes handicapées prenne en compte les enseignements de la crise sanitaire.

b) Le Conseil de l'Europe veut concilier protection sanitaire et respect des droits

Le 9 juillet, la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe, Mme Marija Pejčinović Burić, a présenté son premier rapport annuel, portant sur le thème « Multilatéralisme en 2020 », rompant ainsi avec un format traditionnellement consacré au bilan de santé des démocraties, thème qu'elle devrait reprendre en 2021.

Dans son rapport, la Secrétaire générale souligne que le *stress test* représenté par la pandémie de Covid-19 a prouvé que le Conseil de l'Europe était à même de jouer son rôle essentiel dans la défense des droits de l'Homme, même dans des circonstances extrêmes. Il s'est immédiatement organisé pour transmettre aux États membres des lignes directrices et des « boîtes à outils » leur permettant d'être efficaces en matière sanitaire tout en respectant leurs obligations. Consacrée aux actions du Conseil de l'Europe face à la pandémie, la deuxième partie du rapport détaille les actions menées par les services de l'organisation, dont plus de 80 % des agents ont travaillé à distance pendant le confinement et qui a organisé plus de 450 visioconférences quotidiennes réunissant quelque 2 000 participants internes ou externes. Le Conseil de l'Europe a dû s'adapter à la pandémie, mais, si cette crise a entravé la réalisation de la réforme dont les axes avaient été définis lors de la Conférence ministérielle de mai 2019 à Helsinki, elle a aussi accéléré la mise en œuvre de certaines mesures envisagées, comme le recours au télétravail ou la collaboration numérique. Selon la Secrétaire générale, le Conseil de l'Europe a démontré son efficacité et « devrait prendre la tête de la défense du multilatéralisme contre le travail de sape de ceux qui voudraient en finir avec lui et avec nos normes communes », un « multilatéralisme effectif » qu'elle ne conçoit pas sans une collaboration étroite avec l'Union européenne (plus important contributeur volontaire du Conseil de l'Europe) et d'autres organisations internationales comme l'ONU ou l'OSCE.

II. EN ATTENDANT LE PLAN DE RELANCE, DES AIDES D'ÉTAT SURTOUT EN SOUTIEN DES COMPAGNIES AÉRIENNES

1. L'approche globale

a) Prévisions économiques et pacte de stabilité et de croissance

Le 7 juillet, la Commission européenne a présenté ses prévisions économiques d'été.

Selon la Commission, le deuxième trimestre 2020 devrait connaître la pire chute du PIB depuis la Seconde Guerre mondiale, soit -13,5 % par rapport au trimestre précédent pour la zone euro, et -17 % sur l'ensemble du premier semestre 2020.

Elle envisage pour 2020 une récession plus forte que celle estimée au printemps, avec une chute du PIB de 8,7 % dans la zone euro et de 8,3 % dans l'Union européenne, contre, respectivement, -7,7 % et -7,4 %. Un rebond moins fort est attendu en 2021, avec un retour de la croissance de 6,1 % du PIB dans la zone euro et 5,8 % dans l'Union européenne, contre, respectivement, 6,3 % et 6,1 %. En 2021, le niveau moyen du PIB demeurera inférieur à celui de 2019.

L'environnement économique restera dominé par des risques baissiers liés à la situation de la pandémie dans le reste du monde, à l'hypothèse d'une deuxième vague pandémique en Europe et à la possibilité d'un échec des négociations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Le commissaire européen à l'économie, M. Paolo Gentiloni, a aussi évoqué l'émergence d'une « nouvelle normalité », où la distanciation sociale se poursuivra pendant un certain temps et où certaines habitudes de consommation changeront définitivement. Une telle situation devrait avoir des incidences pour certains secteurs économiques tels que le tourisme, les transports et le secteur récréatif.

Le commissaire Gentiloni a également mis en évidence des « divergences croissantes » entre les États membres, en termes tant de récession que de rebond, bien que la crise sanitaire les affecte tous. Une telle situation s'expliquerait notamment par des structures économiques différentes. En 2020, quatre États membres devraient ainsi connaître une récession supérieure à 10 % du PIB national : l'Italie (- 11,2 %), l'Espagne (- 10,9 %), la Croatie (- 10,8 %) et la France (- 10,6 %). Les pays les moins touchés par la crise devraient être la Pologne (- 4,6 %), la Suède (- 5,3 %), la Roumanie et Malte (- 6,0 % chacun), le Luxembourg (- 6,2 %), l'Allemagne et la Finlande (- 6,3 % chacune). Les capacités de rebond diffèrent également selon les pays. Les plus forts rebonds sont anticipés dans les pays les plus touchés : + 7,6 % du PIB en France, + 7,5 % en Croatie et + 7,5 % en Slovaquie. Symétriquement, la Finlande (+ 2,8 %) et la Suède (+ 3,1 %) devraient connaître une reprise nettement plus modérée.

M. Gentiloni a précisé que le Plan de relance pour l'Europe et le budget de l'Union européenne modifié pour tenir compte de la crise sanitaire ne sont pas pris en compte dans ces prévisions économiques d'été.

Par ailleurs, le commissaire européen a estimé que le retour de la croissance en 2021 ne devait pas constituer un critère pour revenir aux règles du Pacte de stabilité et de croissance, rappelant que le Comité budgétaire européen avait recommandé de se baser sur le retour à une croissance équivalente à celle observée en 2019, c'est-à-dire avant la pandémie. Il a indiqué que la révision du Pacte de stabilité et de croissance reprendrait à l'automne et durerait jusqu'au printemps 2021. Selon lui, sur la base de l'expérience budgétaire acquise en période de pandémie, la réflexion stratégique devrait porter sur le type de politiques économique et budgétaire à mener, sans se focaliser sur des questions de seuils tels que celui sur l'endettement public fixé à 60 % du PIB national.

b) La difficile élaboration d'un plan de relance

(1) Le premier plan d'aide européen n'est pas encore pleinement opérationnel

Approuvé début avril par les ministres européens des finances, le premier plan d'aide européen devait fournir une aide d'urgence de 540 milliards d'euros aux pays en difficulté en raison de la crise sanitaire.

Les ministres européens des finances ont fait le point, le 10 juillet, sur la mise en place des trois filets de sécurité, ou « *backstops* » prévus.

Le troisième volet du plan - un mécanisme d'urgence de 240 milliards au sein du Mécanisme européen de stabilité - est prêt depuis la mi-mai mais aucun État n'a

demandé à l'utiliser, même si l'Italie, l'Espagne et le Portugal paraissent susceptibles de franchir le pas.

Le mécanisme SURE, doté de 100 milliards d'euros, qui doit apporter un soutien au chômage partiel, devrait être actif à compter de la fin du mois de juillet, une fois débloquées les participations de tous les États membres. Le vice-président de la Commission européenne, M. Valdis Dombrovskis, a espéré que les premiers prêts seront octroyés « après l'été ». Selon lui, de nombreux pays ont fait part de leur intérêt à participer à cet instrument géré par la Commission.

Enfin, le fonds paneuropéen de garantie de 25 milliards d'euros - géré par la BEI (Banque européenne d'investissement) et destiné à soutenir les entreprises touchées par la crise liée au Covid-19, qui doit débloquer 200 milliards d'euros, 60 % des garanties nationales étant activées au 10 juillet - doit encore mettre en place un comité des contributeurs.

(2) Plan de relance

Fin mai, la Commission européenne a présenté un plan de relance européen intitulé *Next Generation EU*, dont l'instrument emblématique, la *Recovery and Resilience Facility*, octroiera des aides sous forme de subventions (310 milliards d'euros) et de prêts (250 milliards) aux États membres sur la base de plans nationaux de relance.

(3) Nouveau cadre de négociation du plan de relance européen présenté par le président du Conseil européen

Le président du Conseil européen, M. Charles Michel, a présenté, le 8 juillet, un nouveau cadre de négociation qui maintient les 750 milliards d'euros du plan de relance (500 milliards d'euros de subventions et 250 milliards d'euros de prêts au titre du fonds de relance et de résilience), mais réduit le CFP 2021-2027 de 20 milliards.

Sur l'allocation du fonds de relance et de résilience, la proposition établit un lien entre le Plan de relance et la crise et entend garantir que l'argent ira aux pays et aux secteurs les plus touchés par celle-ci. M. Michel propose que 70 % du fonds de relance et de résilience soient engagés en 2021 et 2022, selon les critères d'allocation de la Commission. 30 % seraient engagés en 2023, tenant compte tenu de la baisse du PIB en 2020 et 2021. L'enveloppe totale devrait être décaissée d'ici 2026.

En matière de gouvernance, les États membres prépareront des plans nationaux de relance et de résilience pour 2021-2023, conformément au « Semestre européen », notamment des recommandations spécifiques par pays. Les plans seront réexaminés en 2022 en tenant compte de la clé de répartition définitive et l'évaluation de ces plans serait approuvée par le Conseil avec un vote à la majorité qualifiée sur une proposition de la Commission.

M. Michel maintient sa proposition de février sur un lien entre versement des fonds et respect de l'État de droit, « avec des sanctions à adopter par le Conseil à la majorité qualifiée ».

Il propose par ailleurs de réduire certains programmes dont certains volets sont par ailleurs abondés dans le cadre du plan de relance : Horizon Europe (baisse

de 5 milliards d'euros, mais hausse de 13,5 milliards d'euros au titre du Next Generation EU), InvestEU (baisse de 10 milliards d'euros, compensée par un ajout de 30,3 milliards d'euros au titre du Plan de relance) et l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (baisse de 4,7 milliards d'euros, ajout de 15,5 milliards d'euros au titre de Next Generation EU).

La réunion du Conseil européen des 17 et 18 juillet tentera de parvenir à un compromis sur le Plan de relance et le prochain CFP.

(4) Réunion quadripartite sur le CFP et le plan de relance post-Covid-19 organisée par la présidente de la Commission européenne

La présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, a reçu, le 8 juillet, les présidents du Parlement européen, M. David Sassoli, du Conseil de l'UE, Mme Angela Merkel, et du Conseil européen, M. Charles Michel, pour évoquer le cadre financier pluriannuel (CFP) post-2020 et Next Generation UE.

Ils ont analysé les prévisions économiques pour les mois à venir, qui annoncent une grave récession, et ont noté que la crise aura de profondes répercussions sociales dans toute l'Union européenne. Ils ont réaffirmé leur ferme engagement de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour atténuer ces conséquences sociales et aider l'économie européenne à rebondir rapidement.

Les participants sont convenus que la conclusion rapide d'un accord sur un ambitieux Plan de relance européen est la plus haute priorité de l'UE pour les semaines à venir. Cela nécessitera une forte coordination entre les institutions de l'UE, à chaque étape du processus, ainsi qu'une ratification rapide des éléments clés, conformément aux dispositions constitutionnelles de chaque État membre.

Les présidents ont discuté du calendrier des négociations et jugé essentiel que les chefs d'État et de gouvernement parviennent à un accord lors du Conseil européen des 17 et 18 juillet.

(5) Le Parlement européen souhaite un droit de regard sur REACT-EU

Les priorités des deux rapporteurs du Parlement européen, Mme Constanze Krehl (S&D, allemande) et M. Andrey Novakov (PPE, bulgare), sont triples :

- garantir l'éligibilité aux fonds dès le 1er février 2021 ;
- trouver un équilibre entre la nécessité de répondre aux conséquences de la pandémie et celle de garantir le développement des régions économiques ;
- permettre aux États membres d'utiliser les ressources supplémentaires prévues par REACT-EU jusqu'en 2024 et non 2022 comme le propose la Commission européenne.

Ils proposent que les ressources supplémentaires prévues dans le règlement REACT-EU soient également disponibles pour un engagement budgétaire en 2023 et 2024. Dans leur projet de rapport sur la proposition de modification du règlement faitier introduisant des ressources supplémentaires à la suite de la pandémie, ils proposent en outre d'introduire un niveau de préfinancement à 50% sur les ressources supplémentaires prévues. Enfin, ils suggèrent des dispositions à même de donner une meilleure visibilité du Fonds auprès des citoyens à l'aide de

panneaux pédagogiques, afin de faire savoir que l'Union finance le projet dans le cadre de sa réponse à la pandémie.

Les corapporteurs notent la décision de la Commission de ventiler les enveloppes financières au niveau national, et non régional, en raison de l'urgence de la réponse à apporter mais estiment que la ventilation des ressources supplémentaires doit faire l'objet d'un acte délégué, soumis au Parlement européen, plutôt que d'un acte d'exécution pris par la seule Commission.

D'une manière générale, ils s'inquiètent du manque de contrôle démocratique des nouvelles ressources externes mises à disposition des États membres et demandent que la Commission soumette un rapport sur l'incidence des mesures prévues par REACT-EU fin 2023 et un deuxième rapport fin 2025.

(6) Discussion au Coreper sur la proposition allemande de gouvernance du Plan de relance européen

Le Coreper a discuté, le 8 juillet, d'une proposition de compromis de la Présidence allemande du Conseil de l'UE visant à renforcer le rôle du Conseil dans la gouvernance de la Facilité pour la reprise et la résilience sans compromettre la célérité de l'aide européenne.

La proposition allemande porte sur deux volets : l'approbation et les modifications des plans nationaux de relance et l'approbation ou l'annulation des paiements.

Pour le premier volet, elle suggère que le Conseil statue à la majorité qualifiée des États membres sur une proposition de la Commission. Affichant une position plus restrictive que les autres pays, les Pays-Bas préconisent toujours un contrôle strict, aussi bien en matière d'approbation des plans nationaux que d'aide financière afférente. Selon eux, le Conseil de l'UE devrait décider à l'unanimité de verser les subventions et prêts du Fonds de relance.

Sur le deuxième volet, la proposition allemande suggère que le comité économique et financier au sein du Conseil examine l'avis de la Commission et puisse adopter un avis à la majorité des membres sur l'évaluation fournie par la Commission. Les pays qui seront les principaux bénéficiaires de la « facilité », comme l'Italie, ont insisté sur le besoin de trouver le bon équilibre dans la procédure pour éviter la « politisation » du processus et les retards dans la concrétisation des plans nationaux de relance. L'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont préconisé une procédure de comitologie pour l'approbation des plans, ou un vote à la majorité qualifiée inversée au Conseil, s'il devait se prononcer sur ces plans.

(7) La Cour des comptes européenne s'inquiète de l'efficacité réelle de REACT-EU

Dans un avis publié le 14 juillet, la Cour des comptes européenne souligne une certaine « tension » entre l'objectif de la proposition REACT-EU faite par la Commission européenne au sortir de la crise sanitaire visant à fournir une aide financière le plus rapidement possible et celui de répondre aux besoins des régions le plus dans le besoin.

L'avis considère la proposition de programmer les fonds dans le cadre des structures établies comme « une idée sensée et pragmatique », mais il estime qu'elle laisse aux États membres beaucoup de latitude quant à l'utilisation des fonds et manque de précision quant à la manière dont REACT-EU sera coordonné avec les autres instruments européens et avec les programmes nationaux.

Il craint que les flexibilités introduites par la Commission européenne jouent contre la bonne gestion financière des fonds structurels et d'investissement de l'UE, voire qu'elles puissent se traduire en une augmentation du risque de fraude.

En outre, il juge que la nouvelle méthode proposée pour allouer les fonds supplémentaires aux États membres peut être faussée par l'utilisation de chiffres « non représentatifs » du chômage. Les États membres n'étant pas tenus de préciser la manière dont ils comptent se coordonner pour l'usage des fonds supplémentaires, la Cour des comptes anticipe une fragmentation de l'aide européenne, avec de possibles doubles emplois.

D'après la Cour, l'absence d'indicateurs communs obligatoires gênera toute évaluation. Elle relève au surplus que l'absence d'évaluation ex post des financements supplémentaires prévus par REACT-EU rendra difficile d'en tirer des enseignements.

c) Des aides d'État déssectorisées

Plusieurs régime d'aides d'État ont été validés au cours de la semaine passée, dont un **fonds allemand** (*Wirtschaftsstabilisierungsfonds*) **pouvant aller jusqu'à 500 milliards d'euros** de liquidités et de soutien en capital **en faveur des entreprises touchées par la Covid-19**.

Le fonds prendra la forme :

- de garanties (400 milliards d'euros sur le montant total) ;
- d'instruments de dette bonifiée sous la forme de prêts subordonnés ;
- d'instruments de recapitalisation (jusqu'à 100 milliards d'euros cumulés), notamment d'instruments de fonds propres (achat d'actions ordinaires ou privilégiées récemment émises, ou autres formes de participations) et d'instruments de fonds propres hybrides (obligations convertibles ou participations tacites).

Le fonds peut de surcroît mobiliser jusqu'à 100 milliards d'euros afin de refinancer les aides d'État déjà autorisées par la Commission, portant ainsi à 600 milliards d'euros le budget total du *Wirtschaftsstabilisierungsfonds*.

2. Les transports aériens et le tourisme

a) Valse-hésitation sur le confinement et l'ouverture des frontières

(1) Quand le déconfinement général laisse la place à des reconfinements localisés

Plusieurs États membres ont réintroduit des mesures de confinement locales, peu après avoir mis un terme au confinement général des habitants.

Ainsi, la ville de Leicester, au Royaume-Uni, s'est vu imposer un durcissement pour deux semaines au moins à compter du 29 juin. Cette première britannique s'applique à 600 000 personnes.

Dans le même esprit, le Portugal a prorogé pour quinze jours le reconfinement à domicile dans certains quartiers de Lisbonne, à compter du 13 juillet, après la première décision en ce sens, prise le 1er juillet.

Des mesures analogues ont été décidées en Espagne, principalement en Catalogne depuis le 9 juillet - pour 200 000 personnes - et en Galice depuis le 12 juillet, pour 70 000 habitants. Dans ces deux cas, la décision a relevé des autorités régionales ; le confinement interdit d'entrer dans la zone concernée ou d'en sortir, mais n'impose pas de rester à son domicile.

(2) La réouverture chaotique des frontières intérieure et extérieures de l'Espace Schengen

- Le fonctionnement normal de l'espace Schengen attendra encore.

Théoriquement, les déplacements sont libres à l'intérieur de l'espace Schengen. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, dans des conditions qui paraissent échapper encore à la Commission européenne.

Ainsi, la Belgique a imposé des régimes variables aux voyageurs provenant de divers États membres. Sont particulièrement visées les personnes venant de Suède, de certaines provinces espagnoles ou portugaises, ainsi que les voyageurs arrivant de Leicester.

En moins d'une semaine, les frontières nationales d'Europe centrale se sont largement refermées. Ainsi, l'Autriche a interdit, le 14 juillet, tout vol provenant de Roumanie ou de Bulgarie, deux États membres de l'Union mais non de l'espace Schengen. De son côté, la Roumanie est tiraillée entre un président qui veut restreindre le droit d'entrer dans le pays et un Parlement majoritairement hostile à la transformation du pays « en un camp de concentration sanitaire ». La Cour constitutionnelle de Bucarest s'est prononcée, le 2 juillet, contre les dispositifs de quarantaine, considérés comme liberticides.

La plus grande réserve envers l'ouverture des frontières nationales est observée en République d'Irlande, qui impose une quarantaine à tous les voyageurs provenant d'un État membre, quel qu'il soit, mais avec une curiosité : les personnes venant d'Ulster échappent à tout contrôle, bien que ce territoire fasse partie du Royaume-Uni. Résultat : Ryanair a fait savoir le 15 juillet qu'elle annulait mille vols prévus en juillet et août au départ ou à destination des aéroports de la République d'Irlande. En revanche, l'aéroport de Belfast ne connaîtra aucune suppression de

desserte par cette compagnie. Il n'est pas certain que les mesures décidées à Dublin et la réplique de Ryanair aboutissent en définitive à autre chose qu'un allongement des trajets pour les passagers aériens, obligés de se rendre à Belfast s'ils veulent rejoindre la République d'Irlande.

- La réouverture des frontières extérieures des pays de l'UE se fait de manière "chaotique", ce qui "sape clairement" le redémarrage du secteur aérien après son arrêt forcé lié au nouveau coronavirus, dénoncent deux grosses organisations représentant les compagnies et les aéroports - A4E et ACI Europe¹ - qui partagent ce constat dans un communiqué commun publié le 9 juillet.

Les voyages "non essentiels" vers l'UE ont été interdits à la mi-mars pour combattre la propagation de la pandémie.

Les pays membres de l'UE et de l'espace Schengen ont décidé de rouvrir à partir du 1er juillet leurs frontières extérieures aux voyageurs d'une quinzaine de pays, dans le cadre d'une recommandation adoptée le 30 juin. Mais certains pays européens s'écartent de l'accord et imposent leurs propres conditions. A4E et ACI Europe citent la Belgique, l'Allemagne, la Grèce et la Hongrie. Ainsi, la Grèce a interdit l'entrée des ressortissants serbes, "allant ainsi à l'encontre des recommandations du Conseil (de l'UE) et du principe de non-discrimination" déclare le communiqué commun d'E4U et d'ACI Europe. De son côté, la Belgique n'a rouvert ses frontières à aucun des 15 pays tiers, invoquant des raisons sanitaires et de réciprocité.

b) Le soutien prioritaire des compagnies aériennes

(1) Le sauvetage de KLM

Le 13 juillet, la Commission européenne a autorisé un soutien de 3,4 milliards d'euros, accordé à KLM par les Pays-Bas pour faire face aux conséquences de la crise du coronavirus. L'aide approuvée comporte un prêt de 2,4 milliards accordé par 11 banques, dont trois néerlandaises, garanti à 90 % par l'État néerlandais pour six ans au maximum et un prêt directement accordé par celui-ci, pour 1 milliard d'euros, remboursable fin 2025 plus tard.

Avec 36 600 salariés, KLM est le deuxième employeur privé des Pays-Bas. En échange de cette aide, le gouvernement néerlandais a exigé d'Air France-KLM des engagements en matière de développement durable et économique.

En contrepartie, KLM devra diminuer son empreinte environnementale, en réduisant ses émissions de CO₂, mais aussi ses vols de nuit à Amsterdam-Schiphol, qui passeront de 32 000 à 25 000 par an. Enfin, KLM devra soumettre à l'avis de son gouvernement son plan de restructuration, attendu pour août.

Cette décision parachève le plan de sauvetage du groupe Air France - KLM, après l'approbation par la Commission européenne, le 4 mai, des 7 milliards d'euros destinés à Air France.

¹ **Airlines for Europe (A4E)** regroupe 16 transporteurs aériens - dont Air France-KLM, IAG, Lufthansa, Ryanair ou easyJet.
ACI Europe représente plus de 500 aéroports dans 45 pays européens.

(2) La recapitalisation d'airBaltic

La Commission européenne a approuvé, le 3 juillet, une mesure lettone de 250 millions d'euros destinée à recapitaliser airBaltic dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Le régime a été autorisé en vertu de l'encadrement temporaire des aides d'État.

airBaltic est la plus grande compagnie aérienne en Lettonie. Son principal actionnaire est l'État letton, qui détient actuellement une participation d'environ 80%. Après la recapitalisation, qui aura lieu en juillet 2020, la participation de l'État passera à plus de 96 %.

airBaltic est soumise 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 la direction s'applique, y compris une interdiction du versement de bonus. Et pour faire en sorte qu'airBaltic n'utilise pas les aides octroyées par l'État à l'encontre d'une concurrence équitable dans le marché unique, tant qu'au moins 75% de la recapitalisation ne sont pas remboursés, airBaltic ne peut pas acquérir une participation supérieure à 10 % dans des concurrents ou d'autres acteurs de la même ligne d'activité.

(3) La renationalisation de TAP

Le Portugal a annoncé le 2 juillet une progressive renationalisation de la compagnie TAP, avec 55 millions d'euros investis par l'État, dont la part au capital passera ainsi de 50 % à 72,5 %, a annoncé en conférence de presse le ministre des finances, M. Joao Leao. « L'activité de la TAP a une énorme importance stratégique pour le pays », a souligné le ministre. L'enjeu était d'éviter « l'effondrement de l'entreprise ». Quelque 90 % des touristes visitant le Portugal arrivent par avion, la moitié par la TAP si bien que perdre cette compagnie aurait été un désastre économique pour le pays.

Privatisée à hauteur de 61 % en 2015, la TAP avait vu l'État portugais remonter à 50 % du capital en 2016. Le consortium Atlantic Gateway de MM. Neeleman et Pedrosa détenait une participation de 45 %. Alors qu'il était jusqu'à présent le principal actionnaire privé, l'Américain David Neeleman se retire de la compagnie.

Le gouvernement avait proposé aux actionnaires de prêter jusqu'à 1,2 milliard d'euros pour renflouer le groupe, mais le conseil d'administration avait repoussé les conditions mises par l'État.

Suivi de décisions antérieures : partiellement renationalisée, Lufthansa va réduire ses effectifs

Depuis l'adoption du plan de sauvetage, l'État allemand est le premier actionnaire de Lufthansa, avec 20,05 % des parts.

Trois jours après avoir perçu la première tranche de l'aide d'État, soit environ un milliard d'euros, la compagnie a précisé son plan de restructuration, mardi 7 juillet. Il comprend notamment une réduction de 20% des postes de direction et la suppression de 1 000 emplois administratifs.

Lufthansa, qui emploie environ 138 000 personnes dans le monde, veut supprimer en tout 22 000 postes.

c) Les autres acteurs du transport aérien et du tourisme se sentent délaissés

(1) La Commission européenne tente d'obtenir le remboursement des billets inutilisés

Après la Commission européenne il y a peu, les associations de consommateurs UFC-Que Choisir et CLCV ont décidé d'attaquer en justice une ordonnance française publiée en urgence courant mars pour substituer le régime de l'avoir au remboursement systématique des billets annulés pour cause de Covid-19. Valable dix-huit mois, la disposition instaurée par l'ordonnance de mars couvre toute demande d'annulation effectuée entre le 1er mars et le 15 septembre. À l'issue de la période de dix-huit mois, elle dispose que le consommateur qui n'aura pas souhaité reporter son voyage ou séjour aura « la possibilité » d'être remboursé. Outre les tour-opérateurs et agents de voyages, confrontés à l'arrêt des voyages à l'étranger dès le début de la crise sanitaire et à l'origine de la mesure, la disposition concerne aussi les acteurs du tourisme en France, pénalisés avec le confinement.

La Commission européenne avait rappelé que le droit européen garantissait aux voyageurs d'être remboursés. Par la suite, une procédure d'infraction a été engagée, le 2 juillet, contre plusieurs États membres, dont la France.

Après avoir lancé mi-mai une action devant le tribunal judiciaire de Paris contre les compagnies aériennes, UFC-Que-choisir a annoncé le 6 juillet qu'elle déposait un recours devant le Conseil d'État contre l'ordonnance du 25 mars.

Le montant des acomptes perçus pour des voyages annulés du fait du Covid-19 avoisine 500 millions d'euros.

Cette situation risque de placer les agences de voyage dans une situation intenable, qui leur imposera de rembourser à leurs clients les acomptes versés pour des voyages aériens annulés, alors même que ces acomptes ne leur auront pas été restitués par les compagnies n'ayant pas assuré la prestation prévue.

Le 15 juillet, le directeur général d' l'AITA, M. de Juniac, a « supplié à genoux » les voyageurs d'accepter des avoirs au lieu de remboursements, comme s'il anticipait le succès des procédures contentieuses engagées dans plusieurs États membres, voire la généralisation de la procédure lancée par la Commission européenne contre certains États membres.

(2) Les aéroports temporairement délaissés

- *Tant pis pour les slots*

L'attribution de créneaux aériens d'atterrissage et de décollage (usuellement dénommés « slots » par les professionnels) est régie par une « clause du grand-père », qui accorde par priorité le slot à la compagnie qui l'utilisait l'année précédente, mais à la condition que celle-ci ait utilisé au minimum 80 % des vols correspondants pendant l'année précédente². Cette condition est appelée « *use it or leave it*³ ».

Avec la fermeture de l'espace aérien aux passagers en raison de la pandémie de Covid-19, la condition mise au droit du grand-père a fait apparaître un effet pervers, avec les « vols fantômes » d'avions dépourvus de passagers, pour des vols destinés uniquement à préserver les droits du grand-père. Pour éviter cette aberration économique et écologique, la condition a été suspendue⁴ du 1er mars au 31 octobre 2020.

Les compagnies aériennes estiment indispensable de proroger cette dérogation pendant l'hiver 2020-2021, ce à quoi les aéroports s'opposent pour deux raisons : la réduction des vols les prive des revenus correspondants, sans compensation ; l'absence de tout contrôle sur les annulations de vol favorise des comportements anti-concurrentiels au détriment des plates-formes aéroportuaires.

La Commission européenne semble se hâter lentement, alors que l'association des coordonnateurs aéroportuaires européens, usuellement dénommée par son acronyme anglais « EUACA »⁵ a pris position, le 3 juillet, en faveur d'une prorogation avec conditions destinées à empêcher les effets pervers de la suspension décidée le 30 mars dernier :

- L'annulation d'un vol devrait avoir lieu au moins quatre semaines avant la date prévue, afin que la réattribution du *slot* à un autre opérateur soit possible ;
- Si tous les vols correspondant à un *slot* donné sont annulés pendant la période d'exception, le bénéfice du « droit du grand-père » disparaîtrait ;
- La revente de *slots* sur le « marché secondaire », lorsque l'opération est licite, ne donnerait plus droit à l'application du « droit du grand-père » au profit de l'opérateur ayant acquis le *slot*.

- *L'ajustement inévitable des emplois : l'exemple d'ADP*

Le Groupe ADP (ex-Aéroports de Paris) pourrait supprimer de nombreux postes, sur environ 6 300. La direction a saisi l'occasion d'un comité social d'entreprise extraordinaire, organisé jeudi 9 juillet, pour proposer « aux représentants des salariés d'engager des négociations en vue d'adapter le modèle économique et social » du groupe, a indiqué ADP dans un communiqué.

Le manque à gagner en termes de recettes est évalué à 2,5 milliards d'euros. L'objectif de la direction est de négocier avec les organisations syndicales « un

² Ces dispositions résultent du règlement (CEE) n°93/95 du 18 janvier 1993.

³ *Utilisez-le ou laissez-le.*

⁴ Règlement (UE) 2020/459 du 30 mars 2020, qui suspend sur ce point le règlement 95/93.

⁵ Pour European Airport Coordinators Association.

accord d'activité partielle de longue durée, un accord de performance collective et un dispositif de rupture conventionnelle », a indiqué le groupe. La direction ne souhaite pour l'instant pas chiffrer le nombre de départs. Le groupe a déjà recours au chômage partiel, qui concerne encore 60 % à 65 % des salariés et lui a permis d'économiser 90 millions d'euros.

Comme Air France avant lui, ADP va proposer une rupture conventionnelle collective. L'objectif est « d'écraser la pyramide des âges », après le plan de départs volontaires de 2014, qui avait déjà poussé 370 salariés vers la sortie. En 2018, ADP avait déjà identifié 1 300 à 1 400 salariés susceptibles de partir à la retraite d'ici 2025.

Dans un communiqué publié le 9 juillet, le syndicat CGT dénonce le contexte économique : « D'un côté, la situation économique justifierait la mise en place de solutions drastiques pour les salariés, et de l'autre, l'État exige d'ADP un soutien aux compagnies qui vivent en ce moment à crédit aux dépens de la trésorerie d'ADP ».

(3) L'industrie aéronautique touchée en plein vol

La trésorerie du motoriste Rolls Royce a fondu de trois milliards de livres sterling (3,35 milliards d'euros environ) pour tomber à 8,1 milliards de livres (9,55 milliards d'euros), avant même l'interruption presque totale de son activité par suite de la pandémie Covid-19, que le directeur général de Rolls Royce a qualifiée de « choc sans précédent pour l'aviation civile ».

Airbus a livré deux fois moins d'avions au cours du premier semestre 2020 que pendant les six premiers mois de 2019 ; parallèlement, aucune commande n'a été enregistrée en mai, ni en juin.

(4) Le secteur touristique craint d'être oublié

Le manque de volonté politique de la Commission à l'égard du secteur touristique a été dénoncé au Parlement européen : lors de son audition le 14 juillet par la commission des transports et du tourisme du Parlement européen (TRAN), la directrice de la direction générale du marché intérieur (DG Grow), Mme Kerstin Jorn, a indiqué que selon la Commission, les pertes de revenus des voyageurs, hôtels et restaurants européens avoisinaient 85%, celles des compagnies aériennes et des croisiéristes 90%, et que plus de 6 millions d'emplois étaient en jeu. Elle a signalé que la Commission avait mobilisé de nombreux outils pour soutenir le secteur touristique, en particulier l'instrument SURE de soutien aux régimes nationaux de chômage partiel, les initiatives CRII et CRII+ en matière de politique de cohésion et l'injection de liquidités afin de stabiliser les entreprises européennes, par la BEI notamment.

Plusieurs membres de la commission, comme MM. Marian-Jean Marinescu (PPE, roumain) et Carlo Fidanza (CRE, italien), ont estimé que le tourisme aurait dû bénéficier de mesures spécifiques, notamment pour les pays dont le PIB dépend de ce secteur. » Plusieurs d'entre eux se sont étonnés de l'absence de réaction de la Commission : « comment est-il possible qu'une industrie représentant plus de 10 % du PIB de l'UE et 25 % du PIB de certains États membres ne bénéficie toujours pas de politiques européennes ? », a demandé M. José Ramón Bauzá Díaz (Renew Europe, espagnol).

Les coordinateurs des différents groupes ont en outre déploré l'absence de ligne budgétaire consacrée au tourisme dans le Plan de relance pour l'Europe et le cadre financier pluriannuel de l'UE pour 2021-2027.

En réponse à ces interventions, Mme Jorna a prôné une réponse en deux temps, estimant qu'il fallait distinguer les fonds à mobiliser en urgence - les « bouées de sauvetage » - de ceux qui devraient être mobilisés à l'avenir pour financer la relance et la refonte du secteur. Elle a rappelé qu'au-delà du budget de l'UE, il fallait mobiliser des investissements privés, avant de rappeler qu'une stratégie sur le tourisme serait élaborée à compter du mois d'octobre.