



## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

### L'UNION EUROPÉENNE FACE AU COVID-19

Note d'information

(27 mars 2020)

Après une phase consacrée à la gestion urgente et trop souvent nationale de la crise sanitaire, les États membres et les institutions européennes, au vu de leur interdépendance, coordonnent mieux leurs réponses.

Le **Conseil européen**, qui s'est réuni le 26 mars, a permis de dégager un consensus notamment sur des mesures sectorielles – achats groupés de matériel sanitaire, accélération de la recherche au niveau européen, fermeture des frontières externes de l'Union – et la nécessité d'une réponse économique « quoiqu'il en coûte ». Pour autant, certains des États membres dont la situation sanitaire est moins dégradée sont encore réservés sur la **nécessité d'un effort substantiel de soutien à l'économie à travers un outil commun**. Cette différence d'appréciation sur une crise qui touche symétriquement tous les États membres explique le **renvoi de cette question à une prochaine réunion de l'Eurogroupe**.

Sans attendre -puisque, selon la ministre Amélie de Montchalin, six semaines de confinement entraînent une perte nette de 3 % de PIB-, le soutien européen à l'économie passe par la dérogation temporaire au Pacte de stabilité et de croissance, les possibilités ouvertes par le budget européen, l'assouplissement des aides d'État, l'aide de la Banque européenne d'investissement, et les rachats de dette massifs de la Banque centrale européenne. Les États membres travaillent aussi à une stratégie coordonnée pour la sortie du confinement.

Enfin, le 19 mars, Thierry Breton, le commissaire chargé du Marché unique et de l'industrie, a déclaré que **la crise du coronavirus était révélatrice des faiblesses industrielles de l'Union européenne<sup>1</sup> à laquelle il faudra remédier**.

Cette troisième note d'information présente les nouvelles mesures annoncées qui concernent désormais un champ d'intervention élargi.

---

<sup>1</sup> Notamment, l'UE n'est pas en capacité de produire l'équipement sanitaire suffisant pour affronter l'épidémie et n'a pu qu'interdire l'exportation de matériels sanitaires hors UE.

## 1. LA BCE CONFIRME SON ENGAGEMENT « QUOIQU'IL EN COUTE » ALORS QUE LA ZONE EURO PEINE A TROUVER UN CONSENSUS SUR UN OUTIL COMMUN DE SOUTIEN BUDGETAIRE

### *Un nouveau palier franchi par la BCE*

Quelques jours après l'annonce du programme d'achat d'urgence pandémique (PEPP), la Banque centrale européenne a franchi une nouvelle étape très significative. Désormais, **la limite « émetteur » de 30% de dettes souveraines par État**, destinée à éviter un soutien direct massif à un État de la zone euro, **ne s'appliquera plus au programme de rachat de dettes de 750 milliards d'euros** et le quota proportionnel à la répartition au capital de la BCE sera interprété de façon flexible. De plus, **l'assiette de titres éligibles au rachat est étendue aux dettes dont la maturité est supérieure à 70 jours** contre moins de 30 jours auparavant.

Cette décision, qui peut être interprétée comme une incursion de la politique monétaire de la BCE dans le domaine budgétaire des États membres et au sujet de laquelle certains gouverneurs se sont abstenus, présente indéniablement des risques de contestations ultérieures. Ces risques devraient toutefois être atténués par le fait que la BCE pourra se porter acquéreur des dettes de court terme récemment émises par l'Allemagne et la France pour faire face aux besoins nés de la crise sanitaire.

### *UNE SUSPENSION DES OBLIGATIONS DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE*

Sur proposition de la Commission européenne, les États membres ont accepté, le 23 mars, au cours d'une téléconférence des ministres de l'économie et des finances, d'approuver l'activation, pour la première fois, de la « clause dérogatoire générale », instituée en 2011, ce qui revient à suspendre les obligations du Pacte de stabilité et de croissance. La déclaration adoptée à cette occasion indique que « la grave récession économique attendue cette année appelle une réaction résolue, ambitieuse et coordonnée. Nous devons agir avec détermination pour faire en sorte que le choc reste aussi bref et limité que possible [...]. Les ministres souscrivent à l'analyse de la Commission [...] selon laquelle les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale du cadre budgétaire de l'UE – grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union – sont remplies. Le recours à cette clause offrira la flexibilité nécessaire pour que soient prises toutes les mesures nécessaires afin de soutenir nos systèmes de santé et de protection civile et de protéger nos économies, notamment par de nouvelles mesures discrétionnaires de relance et une action coordonnée, conçues, autant qu'il conviendra, pour être mises en place en temps opportun, à titre temporaire et de manière ciblée par les États membres. Les ministres restent pleinement attachés au respect du Pacte de stabilité et de croissance ».

### *Une décision de l'Eurogroupe annoncée d'ici quinze jours*

Dans leur déclaration commune, les membres du Conseil européen, réunis en vidéoconférence le 26 mars, ont notamment pris acte « des progrès accomplis par l'Eurogroupe » et ont invité ce dernier à « **présenter des propositions dans les deux semaines [...] en vue de mettre en place une riposte globale**. Les États membres ont besoin de flexibilité pour faire tout ce qui est nécessaire. [...] Il en va de même pour l'utilisation sans précédent de la clause dérogatoire générale prévue dans le Pacte de stabilité et de croissance ».

Le sujet des « *corona bonds* » -titres de dettes susceptibles d'être émis en commun au niveau de l'Union- n'est pas mentionné dans cette déclaration. Il suscite en effet des divergences entre États

membres. Neuf États (France, Grèce, Portugal, Italie, Espagne, Irlande, Belgique, Luxembourg et Slovaquie) ont envoyé, le 25 mars, un courrier au président du Conseil européen, dans lequel ils plaident pour « un instrument de dette commun émis par une institution européenne » pour soutenir l'économie du continent face au coronavirus. L'Allemagne et plusieurs États du Nord plaident plutôt pour une activation du Mécanisme européen de stabilité (MES) au profit des États demandeurs, assortie de conditionnalités. C'est pourquoi cette question a été renvoyée à l'Eurogroupe.

Le président du Conseil européen, Charles Michel, et la présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, ont par ailleurs reçu mandat pour préparer une stratégie de sortie de la crise et veiller à la coordination des différents plans de relance économique qui suivront. Actuellement, les mesures européennes déjà annoncées représentent 2 % du PIB de la zone euro.

## **2. UN SOUTIEN MULTIDIMENSIONNEL AUX ACTEURS ECONOMIQUES EUROPEENS**

---

### ***Assouplissement de l'encadrement des aides d'État***

Dès le 19 mars, après avoir consulté les États membres, la Commission a activé l'article 107, § 3, point b), du TFUE, qui déclare « compatibles avec le marché intérieur [...] les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires », et adopté un encadrement temporaire pour les aides d'État destinées à soutenir l'économie face à l'épidémie de COVID-19, dans un premier temps, jusqu'à fin décembre 2020.

Les aides admises peuvent prendre cinq formes :

- ☞ subventions directes, avantages fiscaux sélectifs et avances remboursables : jusqu'à 800 000 euros par entreprise pour lui permettre de faire face à ses besoins de liquidités urgents ;
- ☞ garanties des prêts contractés par des entreprises auprès des banques pour que les banques continuent d'accorder des prêts aux clients qui en ont besoin ;
- ☞ prêts publics bonifiés aux entreprises pour les aider à couvrir leurs besoins immédiats en fonds de roulement et en investissements ;
- ☞ garanties pour les banques qui acheminent les aides d'État vers l'économie réelle, en particulier les PME ;
- ☞ assurance-crédit à l'exportation à court terme en allégeant l'obligation de démonstration que les risques ne sont pas cessibles dans certains pays.

Ce cadre temporaire doit être exclusivement utilisé pour le soutien de l'économie en lien avec l'épidémie. Le montant des prêts bonifiés ou des garanties est lié à la dimension de l'activité économique des entreprises bénéficiaires, par référence à leur masse salariale, à leur chiffre d'affaires ou à leurs besoins de liquidités, ainsi qu'à l'utilisation du soutien public pour couvrir des besoins en fonds de roulement ou des besoins d'investissement. Les aides sont en effet destinées à aider les entreprises à surmonter la récession et à préparer une reprise durable.

La Commission a publié cette semaine un modèle de notification d'aide. Des informations spécifiques devront être fournies pour les aides concernant le secteur des transports (compagnies aériennes, aéroports, assistance en escale, entreprises ferroviaires et d'autobus, compagnies maritimes, etc.).

Sur cette base, le plan français d'aide aux entreprises a été validé par la Commission. Trois régimes d'aides d'État ont été notifiés : le report du paiement des cotisations sociales pour l'échéance du 5 avril ; le report des échéances de cotisations lissées sur le reste de l'année pour les travailleurs indépendants ; enfin la possibilité de demander le remboursement accéléré des crédits d'impôt sur les sociétés restituables en 2020 et des crédits de TVA<sup>2</sup>.

Plusieurs autres États membres ont également déjà utilisé la flexibilité accordée par la Commission en matière d'aide aux entreprises. La Commission a ainsi approuvé en début de semaine le dispositif danois de soutien des PME (à hauteur de 130 millions d'euros), un ensemble de mesures allemandes, un régime italien de soutien aux équipements médicaux (50 millions d'euros), et un mécanisme portugais à destination des petites entreprises (3 milliards d'euros).

### ***Report autant que possible de l'examen des projets de concentration***

Le 21 mars, la Commission a demandé aux entreprises de retarder la notification de leurs opérations de concentration car elle n'est plus en mesure de garantir le respect des délais légaux, en raison des difficultés à collecter des informations auprès de tiers pendant la crise du coronavirus.

### ***Mobilisation de la BEI pour le financement des entreprises européennes touchées par la crise***

La BEI a annoncé qu'elle était en mesure de mobiliser jusqu'à 40 milliards d'euros de financements potentiels pour les entreprises européennes touchées par la crise, sous forme de prêts-relais ou de suspensions de remboursements de crédits.

### ***Protection des intérêts stratégiques européens et contrôle des investissements directs étrangers (IDE) dans un contexte de fragilisation des entreprises européennes***

La présidente de la Commission, Ursula Von der Leyen, a mis en garde contre le **risque de rachat ou de prise d'intérêt de la part de capitaux étrangers sur des entreprises européennes présentant un intérêt stratégique** ; elle a conclu son propos en affirmant qu'il fallait apporter une aide européenne (ou nationale) majeure à ces entreprises. Devant cette conclusion, certains responsables politiques et certains économistes ont aussitôt dénoncé le retour en force de l'État dans l'économie, une politique de renationalisation ou du moins une atteinte directe au cadre réglementaire européen très strict limitant la politique des aides d'État. Alors qu'elle n'était pas visée ouvertement, la Chine a réagi vivement à la première partie du propos d'Ursula Von der Leyen. De son côté, la presse européenne a commencé timidement à dénoncer une **forme de « politique du masque », c'est-à-dire l'occasion saisie par la Chine de s'introduire plus sensiblement dans les affaires intérieures de l'Union européenne en offrant son concours dans le domaine sanitaire**, non pas de manière bilatérale en traitant avec Bruxelles directement, mais de manière multilatérale en modulant son aide à chaque État membre<sup>3</sup>, avec des objectifs et des contreparties non encore élucidés.

---

<sup>2</sup> La France a également mis en place un dispositif de prêts garantis par l'État à hauteur de 300 milliards d'euros. La plupart des entreprises pourront en bénéficier, après avoir fait une demande de prêt auprès de leur banque qui transmettra à Bpifrance. Les demandes des sociétés les plus importantes seront traitées directement par le ministère de l'économie et des finances.

<sup>3</sup> Ainsi le 13 mars dernier, la Chine a envoyé en Italie un avion chargé de matériel médical avec à son bord une équipe d'experts sanitaires. Dans la foulée, la Chine a tenu une conférence par Skype s'adressant aux 17 pays

La Commission a publié le 25 mars les lignes directrices concernant les investissements directs étrangers et la liberté de circulation des capitaux provenant de pays tiers, et la protection des actifs stratégiques européens, dans le cadre de l'application du règlement (EU) 2019/452 sur le filtrage des investissements directs étrangers de mars 2019 prévue à partir d'octobre 2020.

Elle en a profité pour mettre l'accent sur la nécessité de protéger les entreprises européennes et les actifs stratégiques, en particulier dans les secteurs de la santé, de la recherche médicale, des biotechnologies et des infrastructures essentielles à notre sécurité et à l'ordre public, sans remettre en cause le principe général de l'ouverture de l'UE aux investissements étrangers.

À ce jour, 14 États membres ont mis en place des dispositifs de contrôle dont le périmètre est très variable et qui leur permettent d'imposer des contraintes spécifiques (comme l'engagement de fournir des produits répondant aux besoins vitaux nationaux et de l'UE) ou d'empêcher l'acquisition ou la prise de contrôle de sociétés. Un suivi national des IDE est en place depuis l'an dernier et le dispositif de coopération européen prévu par le règlement devrait être opérationnel en octobre 2020.

#### ***Soutien au transport aérien : suppression des vols fantômes et préservation des créneaux horaires des compagnies aériennes***

Pour soutenir les transporteurs aériens, confrontés à une forte baisse de la demande du fait de l'épidémie, le règlement sur les créneaux horaires dans les aéroports a été modifié pour permettre aux compagnies aériennes de déroger temporairement à la règle dite du 80/20, qui les contraint à utiliser au moins 80 % de leurs créneaux de décollage et d'atterrissage afin de les conserver l'année suivante, et de mettre fin aux vols vides.

La Commission préconisait que la dérogation ne s'applique que jusqu'au 30 juin mais à la demande des États membres (dont la France) et après le vote du Parlement européen le 26 mars, elle s'appliquera jusqu'au 24 octobre. Elle s'appliquera en outre rétroactivement, du 23 janvier au 29 février 2020, pour les vols entre l'UE et la Chine ou Hong Kong, date à laquelle le premier aéroport a été fermé par les autorités chinoises. Si la situation actuelle persiste, la mesure pourra être prorogée par un acte délégué de la Commission.

La plus grande latitude laissée en matière d'aides d'État a conduit à envisager l'hypothèse d'une nationalisation temporaire d'Air France, rapidement contestée par le PDG d'Air Caraïbes, au nom de la concurrence, tandis que la nationalisation probable d'Alitalia ne semble pas soulever d'objections dans la Péninsule.

D'autres secteurs d'activité demandent des mesures de soutien supplémentaires spécifiques, en particulier le secteur automobile (13,8 millions d'emplois directs), pour éviter la destruction d'emplois et des capacités de recherche et d'innovation dans le secteur et soutenir le secteur par la suite.

---

européens membres du Groupe des 17 + 1 pour leur proposer son aide. La Chine aide également et gratuitement l'Espagne et la Belgique et dans une certaine mesure la Grèce ; d'autres États membres lui achètent des masques. Certains États membres auraient aussi acheté des masques à un fournisseur turc qui ne les a jamais livrés.

### **3. LA REPOSE SANITAIRE SE RENFORCE**

---

#### ***Recherche***

La Commission a approuvé l'octroi de fonds complémentaires via le programme Horizon 2020 pour 2020 en faveur des actions de recherche jugées prioritaires, au premier rang desquelles la recherche contre le coronavirus. Cette mise à jour inclut 47,5 millions d'euros visant à financer l'appel à projet d'urgence annoncé début mars.

A l'issue de leur réunion du 26 mars, les membres du Conseil européen ont salué les initiatives en faveur de la recherche contre le coronavirus prises par la Commission, le Conseil européen de l'innovation (EIC) et la Banque européenne d'investissement (BEI), et ont souligné la nécessité d'une coopération internationale dans ce domaine.

#### ***Mécanisme de protection civile rescEU et passation conjointe accélérée de marchés pour les équipements de protection médicale et les médicaments***

Une réserve commune de matériel médical est créée à l'échelle européenne, consacrée à l'acquisition de respirateurs et de masques de protection et dotée d'un budget de 50 milliards d'euros. La Commission a annoncé que la procédure accélérée lancée le 13 mars, qui a finalement été de 10 jours, était achevée. Les équipements médicaux commandés par 25 États membres seront disponibles sous 2 semaines après signature des contrats.

#### ***Le champ d'application du Fonds de solidarité de l'UE pour couvrir les urgences de santé publique étendu et doté de 800 millions d'euros en 2020***

Le Parlement européen a également approuvé le 26 mars la proposition de modification du règlement 2012/2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), en vue de fournir une assistance financière aux États membres et pays dont l'accession à l'Union est en cours de négociation, sérieusement touchés par une crise de santé publique majeure.

#### ***Une attention particulière portée à la libre circulation et au rapatriement des personnes***

La déclaration commune du 26 mars indique que les États membres intensifieront « encore [leurs] efforts pour faire en sorte que les citoyens de l'UE bloqués dans des pays tiers qui souhaitent rentrer chez eux puissent le faire ». Par ailleurs, « la Commission présentera un addendum aux lignes directrices relatives à la gestion des frontières afin de faciliter les modalités de transit des citoyens de l'UE rapatriés »<sup>4</sup>. De même, « un groupe de travail consulaire a été mis en place par le SEAE. Une coordination étroite est assurée avec la Commission et les États membres. Le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), géré par la Commission, soutient les efforts actuellement déployés en matière de rapatriement dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union, qui devrait se voir doter des ressources nécessaires ».

---

<sup>4</sup> En outre, une plateforme devrait favoriser le « transfert des travailleurs saisonniers » entre États Membres afin d'assurer les travaux de maraîchage, notamment dans certaines régions françaises.

Au cours de la réunion du 27 mars avec les membres de la commission des affaires européennes, par conférence téléphonique, Amélie de Montchalin a indiqué que, en cas d'expiration des visas de court séjour (moins de 3 mois) dans l'espace Schengen, leurs titulaires pouvaient solliciter les autorités françaises pour obtenir leur prolongation sous forme de visas à territorialité limitée, valables sur le seul territoire français et délivrables en préfecture, de manière à éviter de se trouver en situation irrégulière le temps de trouver le moyen de rentrer chez eux.

#### **4. LA DIGITALISATION AU CŒUR DE LA REPONSE EUROPEENNE AU VIRUS**

##### ***Régulation du trafic en ligne***

A la demande de la Commission européenne, plusieurs plateformes de diffusion de vidéos en ligne (notamment Netflix, YouTube, Facebook et Amazon), ont temporairement accepté de baisser la qualité des flux de données pour éviter les congestions des réseaux Internet. La Commission a également mobilisé sur ce sujet les fournisseurs des services d'accès à Internet ainsi que les utilisateurs, invités à un usage « raisonné » des activités de visionnage en ligne. Un mécanisme de suivi régulier de la situation du trafic Internet dans chaque État membre a été mis en place conjointement avec l'ORECE (Organe des régulateurs européens des communications électroniques).

L'ORECE et la Commission estiment par ailleurs que le droit européen permet, dans des situations exceptionnelles, des entorses à la « neutralité du net »: les opérateurs peuvent privilégier un type de trafic par rapport à un autre, tant que les catégories équivalentes de trafic sont traitées de la même manière. Le régulateur autrichien a par exemple autorisé les opérateurs à privilégier le trafic lié au télétravail par rapport aux activités récréatives.

Même si une augmentation du trafic a été observée ces dernières semaines, l'ORECE estime que le réseau européen n'est pas menacé d'embolie.

##### ***Lutte contre les arnaques en ligne***

Dans la continuité des actions communes lancées la semaine dernière par la Commission et le réseau des autorités nationales de protection des consommateurs de l'Union européenne (CPC) en vue de lutter contre les fausses ventes ou arnaques en ligne en lien avec le Covid-19 (masques et gels hydro-alcooliques notamment), la publication d'un guide pour mieux identifier ces pratiques à destination des autorités nationales, des commerçants et des plateformes est attendue pour les prochains jours.

Le commissaire européen à la Justice et à la protection des consommateurs Didier Reynders a appelé les États membres à prendre rapidement les mesures nécessaires et toutes les plateformes en ligne à intensifier leurs efforts pour détecter et supprimer ces pratiques. Chaque plateforme doit fournir à la Commission une liste des mesures prises ou prévues avant le vendredi 27 mars, ainsi qu'une adresse de contact.



### ***Utilisation des données numériques à des fins sanitaires***

Le commissaire au marché intérieur, Thierry Breton, qui s'était déclaré la semaine dernière ouvert à une coopération avec les plateformes et les opérateurs pour utiliser leurs données dans la lutte contre l'épidémie de coronavirus, a appelé, le 23 mars, un grand opérateur de chaque État membre à fournir au *Joint Research Center* (JRC) de la Commission des informations agrégées et anonymisées pour modéliser les déplacements des particuliers, en vue d'anticiper les pics locaux de malades et éviter *in fine* la congestion des hôpitaux.

Le Comité européen de la protection des données (EDPB, qui réunit les équivalents européens de la Cnil) a estimé que la cartographie de données agrégées et anonymisées était conforme au droit européen, et en particulier au RGPD, avis partagé par le Contrôleur européen de la protection des données, qui a par ailleurs souligné la nécessité d'une approche coordonnée sur l'utilisation de données télécoms, afin d'éviter une fragmentation des approches entre États membres.

Tandis qu'en France, le Comité analyse recherche et expertise (CARE), mis en place à l'Élysée le 24 mars, mène une réflexion sur la géolocalisation et l'identification numérique des personnes infectées ou ayant été au contact de personnes infectées, en Allemagne, le recours à ces données pour trouver des personnes infectées ou susceptibles de l'être, un temps envisagé, a été abandonné face à l'opposition des sociaux-démocrates, au sein de la coalition gouvernementale.

#### ***Lourd bilan en Europe du Covid-19***

Selon le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, au 26 mars 2020<sup>5</sup>, **467 710 malades du Covid-19 ont été détectés dans le monde pour 194 909 cas au 18 mars**, soit une augmentation de 140 %.

Au sein de l'Union européenne, du Royaume-Uni et des pays membres de l'Espace Économique Européen, **le nombre de cas recensés a plus que doublé** : 232 470 cas au 26 mars pour 74 399 cas la semaine précédente (+ 212 %). Parmi ces derniers, 13 692 décès ont été recensés, dont 12 270 au sein des 3 pays les plus touchés : Italie (7 505), Espagne (3 434) et France (1 331).

---

<sup>5</sup> Le recensement a démarré le 31 décembre 2019.