COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.3.2020
COM(2020) 112 final

ANNEXES 1 to 3

ANNEXES

de la

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, À LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT ET À L'EUROGROUPE

Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19

ANNEXE 1 — LES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DE LA PANDÉMIE DE COVID-19

Dans ses prévisions économiques intermédiaires de l'hiver publiées le 13 février 2020, la Commission européenne tablait sur une croissance atone du PIB dans l'UE et la zone euro à 1,4 % et 1,2 % en 2020 et 2021, respectivement. Compte tenu des données très limitées disponibles à cette date, ces prévisions intégraient un choc minime et temporaire fondé sur l'hypothèse que la pandémie se limiterait à la Chine et atteindrait son pic au premier trimestre de 2020, de sorte que les retombées à l'échelle mondiale seraient très limitées. Les prévisions soulignaient toutefois que la propagation du virus constituait un aléa baissier important pour l'économie mondiale et européenne.

L'épidémie de COVID-19 ayant évolué vers une pandémie, les services de la Commission ont établi de nouvelles estimations de son incidence économique potentielle. Il s'agit de scénarios stylisés et non d'une prévision. Ces scénarios sont échafaudés au moyen d'hypothèses actualisées et de techniques de modélisation. Il convient de souligner que de nombreuses incertitudes demeurent quant à l'ampleur de l'impact économique de cette crise, qui dépendra notamment de la propagation de la pandémie et de la capacité des pouvoirs publics à agir rapidement pour en contenir les répercussions sanitaires et économiques.

Le scénario de base repose sur deux hypothèses:

1) on suppose que, le COVID-19 étant à présent une pandémie, son taux de mortalité et de morbidité sera identique à travers l'Europe et dans le reste du monde d'après les estimations les plus récentes dont on dispose. Cette considération est importante: si le virus se propage à un rythme inégal d'un État membre à l'autre, l'Italie étant actuellement le pays le plus touché, on suppose qu'au fil du temps, tous les États membres seront affectés dans la même mesure;

2) compte tenu des tendances épidémiologiques actuelles dans les États membres, on suppose que les restrictions nécessaires, qui ont une incidence négative sur l'offre et la demande de main-d'œuvre dans certains secteurs (par exemple, voyages et vente au détail, etc.), auront des effets plus importants que ceux observés en Chine.

L'analyse établit une distinction entre plusieurs canaux de transmission par lesquels le COVID-19 affectera l'économie européenne. Ces canaux de transmission incluent i) le choc résultant de la contraction initiale de l'économie chinoise au premier trimestre de 2020; ii) le choc d'offre sur l'économie européenne et mondiale consécutif à la perturbation des chaînes d'approvisionnement et aux absences du lieu de travail; iii) un choc de demande sur l'économie européenne et mondiale en raison de la baisse de la demande de consommation et de l'incidence négative que les incertitudes font peser sur les plans d'investissement, (iv) et les conséquences des contraintes de liquidité pour les entreprises.

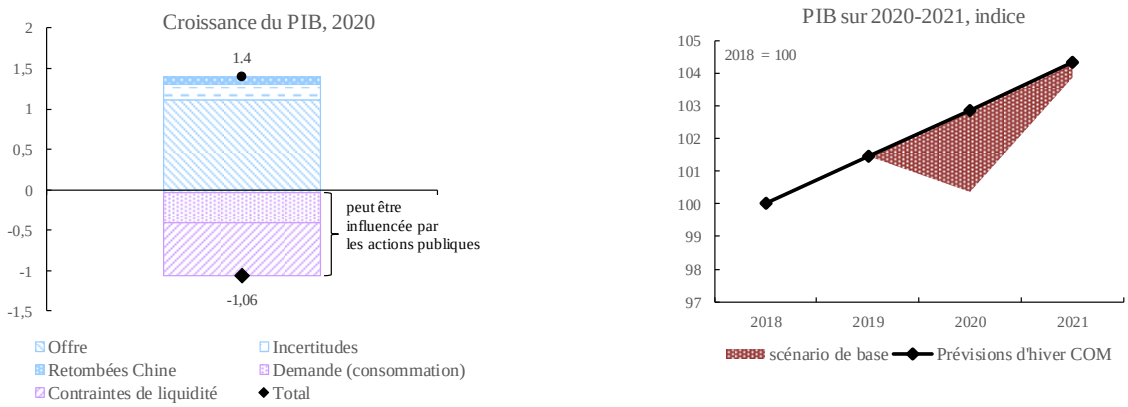
Selon les estimations, la crise liée au COVID-19 devrait causer un très grave préjudice économique à l'UE et à la zone euro. Les répercussions directes à travers tous les canaux de transmission devraient, selon les estimations, faire baisser de 2,5 points de pourcentage la croissance du PIB réel en 2020 par rapport à une situation sans pandémie. Étant donné que la croissance du PIB réel devait être, selon les prévisions, de 1,4 % pour l'UE en 2020, cela impliquerait que cette croissance pourrait enregistrer un recul pour s'établir juste au-dessus de -1 % du PIB en 2020, avec un rebond substantiel mais incomplet en 2021.

Certaines des répercussions directes se matérialisant en 2020 peuvent toutefois être compensées par une action efficace et en temps utile des pouvoirs publics, qui pourrait

atténuer les effets négatifs sur le PIB réel. Les institutions de l'UE et les États membres mettent actuellement en place des politiques visant à atténuer les répercussions économiques de la crise. Les mesures des pouvoirs publics ne seront pas à même de protéger l'UE des effets négatifs de la crise provenant de Chine, pas plus que du choc du côté de l'offre sur le travail, si ce n'est dans une très faible mesure. Elles peuvent toutefois jouer un rôle important dans la compensation des répercussions négatives dues à une baisse de la demande de consommation et aux contraintes de liquidités que subissent les entreprises. Ensemble, ces canaux de transmission représentent à peine plus de la moitié de l'incidence potentielle estimée sur la croissance, de sorte qu'il est matériellement possible d'agir pour atténuer les répercussions économiques. Dans l'ensemble, le scénario de base est celui d'une croissance nulle, voire fortement négative, du PIB réel en 2020 en raison du COVID-19. Une réaction économique coordonnée de la part des institutions de l'UE et des États membres est, dès lors, indispensable pour atténuer les répercussions économiques.

On ne saurait cependant exclure des scénarios plus défavorables, liés à des répercussions plus fortes de la pandémie.

Graphique 1. Répercussions estimées de la pandémie de COVID-19 sur l'économie de l'UE: scénario en 2020



Source: Commission

ANNEXE 2- MESURES NATIONALES RELATIVES AUX MÉDICAMENTS, AUX DISPOSITIFS MÉDICAUX ET AUX ÉQUIPEMENTS DE PROTECTION PERSONNELLE

1. CONTEXTE ET NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE COMMUNE

La crise liée au virus COVID-19 constitue une urgence en matière de santé sans précédent. Elle représente une grave menace au niveau mondial, ayant de fortes retombées en Europe.

C'est en premier lieu aux États membres de l'UE qu'il incombe de prendre les mesures sanitaires appropriées dans le contexte de la crise actuelle. Il est essentiel que, conformément aux règles de l'UE, toutes les mesures nationales poursuivent l'objectif premier de la protection de la santé et de la vie humaine. Les règles relatives au marché intérieur apportent un soutien aux États membres à cet égard en garantissant l'efficacité, les synergies et la solidarité européenne.

Le marché unique des équipements médicaux et de protection individuelle est profondément intégré, et il en va de même pour ses chaînes de valeur et ses réseaux de distribution. Les produits essentiels comprennent notamment les lunettes de protection, les masques faciaux, les gants, les combinaisons chirurgicales et les blouses[1]. Une bonne organisation du marché global de l'offre de produits critiques est la seule manière de prévenir la pénurie pour les personnes qui en ont le plus besoin — les systèmes de santé publique et, en particulier, les professionnels de la santé, les équipes d'intervention sur le terrain et les patients.

Il est indispensable de fournir une réponse au niveau européen. Tous les chefs d'État ou de gouvernement européens se sont engagés en ce sens et, dans les conclusions du président du Conseil européen publiées à l'issue de la vidéoconférence du 10 mars 2020, ils ont chargé la Commission européenne de centraliser l'analyse des besoins et de proposer des initiatives visant à prévenir les pénuries. Il convient de veiller à ce que le marché intérieur fonctionne correctement et d'éviter tout obstacle injustifié, notamment en ce qui concerne les masques et les appareils de ventilation.

C'est dans cet esprit que la Commission a déjà organisé une procédure d'appel d'offres concernant des équipements de protection individuelle pour 20 États membres au titre de l'accord de passation conjointe de marché mis en place le 28 février 2020 et, en fonction des disponibilités sur le marché et des informations transmises par les États membres, elle pourrait lancer d'autres passations conjointes de marché.

Deuxièmement, avec les États membres et l'Agence européenne des médicaments, la Commission a mis sur pied un groupe de pilotage exécutif afin de suivre l'évolution d'éventuelles pénuries de médicaments entraînées par le COVID-19. La Commission suit également de près la situation dans le cadre du groupe de coordination en matière de dispositifs médicaux (GCDM) et de ses sous-groupes, par exemple en ce qui concerne la disponibilité et l'efficacité de différents dispositifs de diagnostic ainsi que la coopération relative aux diverses approches nationales en matière de tests de diagnostic. Enfin, des contacts sont également maintenus avec les principales organisations professionnelles de fabricants et d'autres opérateurs économiques, les patients, les usagers, etc.

[1]Tous ces équipements sont utiles non seulement pour la protection contre le COVID-19, mais aussi dans plusieurs autres domaines pour les professionnels de la santé dans le cadre de traitements médicaux (urgences, maladies chroniques, maladies infectieuses, traitements oncologiques, actes chirurgicaux, soins personnels, etc.), ainsi que pour les professionnels et les utilisateurs d'autres activités industrielles et artisanales (par exemple, protection de l'environnement et traitement des déchets, procédés chimiques et biologiques, etc.).

Troisièmement, la Commission est occupée à analyser les besoins et les capacités de production exigées en Europe, l'objectif étant de faire en sorte que les médicaments et les équipements de protection soient disponibles là où ils sont le plus nécessaires. La Commission soutient l'industrie dans ses efforts visant à réagir à cette situation exceptionnelle.

Quatrièmement, des mesures peuvent être nécessaires pour garantir qu'en cas de pénurie, les équipements médicaux et de protection individuelle sont réservés sur le marché et acheminés vers ceux qui en ont le plus besoin. Des mesures nationales peuvent être nécessaires à cet effet. Tout projet de mesure nationale limitant l'accès aux équipements médicaux et de protection doit être communiqué à la Commission, qui doit en informer les autres États membres pour les mettre en mesure de formuler des observations. Afin de permettre une réponse coordonnée, la Commission mettra en place un groupe de travail conjoint. La Commission continuera également à fournir toute la coordination nécessaire pour faciliter l'échange d'informations, recenser toutes les synergies indispensables et contribuer à la mise en œuvre effective et cohérente des mesures nationales. Les mesures nationales restrictives ne peuvent empêcher ou décourager les entreprises établies sur le territoire national de participer aux procédures de passation conjointe de marchés au niveau de l'UE.

Certains États membres ont déjà adopté ou élaborent des mesures nationales qui ont une incidence sur la disponibilité des produits essentiels. Mal conçues, ces mesures risquent d'exacerber plutôt que d'atténuer les problèmes, en particulier si elles prévoient principalement la limitation des livraisons transfrontières des produits en question au lieu de les orienter vers ceux qui en ont le plus besoin, tant sur le territoire national qu'à travers l'Europe, tout en évitant la constitution de stocks, les achats effectués sous l'emprise de la panique et le gaspillage en raison d'utilisations non prioritaires, voire contre-productives, au sein de l'État membre en question. Ces effets négatifs sont susceptibles d'être encore plus aigus lorsque des restrictions sont imposées par les États membres occupant une position dominante ou centrale sur le marché de la production, de l'importation et de la distribution d'équipements de protection individuelle et de dispositifs médicaux. Les décisions prises récemment par les États membres d'interdire ou de restreindre considérablement les exportations — dans un cas, la mesure concernait 1 324 produits, y compris des médicaments à base de paracétamol ainsi que des dispositifs médicaux — contribuent à l'émergence d'un risque de pénuries dans d'autres États membres, mettant ainsi en péril la santé des personnes vivant en Europe; il convient d'y apporter des modifications de toute urgence.

La Commission rappelle ci-dessous les dispositions juridiques pertinentes ainsi que les objectifs communs que toutes les mesures nationales doivent poursuivre, afin non seulement d'être licites, mais surtout d'aider tous les États membres dans leurs efforts visant à atténuer les risques et les retombées de la crise liée au virus COVID-19.

2. CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX MESURES RESTRICTIVES NATIONALES

L'article 35 du TFUE interdit les restrictions nationales à l'exportation. Les États membres peuvent prendre des mesures justifiées par des raisons «de protection de la santé et de la vie des personnes», au titre de l'article 36. Ces mesures individuelles doivent respecter le principe de proportionnalité, c'est-à-dire qu'elles doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent, en assurant un approvisionnement adéquat aux personnes qui en ont le plus besoin tout en prévenant toute survenance ou aggravation de pénuries de produits considérés comme essentiels — comme les équipements de protection individuelle,

les dispositifs médicaux ou les médicaments — dans l'ensemble de l'UE. Cela signifie notamment que:

1. une simple interdiction d'exportation ne peut, à elle seule, répondre à l'exigence légale de proportionnalité. Une telle mesure ne garantit pas, en soi, que les produits parviendront aux personnes qui en ont le plus besoin. Elle s'avérerait donc inadaptée pour atteindre l'objectif de protection de la santé des personnes vivant en Europe. Par exemple, une interdiction d'exporter ne permettrait pas d'éviter la constitution de stocks ou l'achat de biens par des personnes qui n'en ont aucun besoin objectif, ou pour lesquelles ce besoin objectif est limité, et ne garantirait pas que les biens essentiels sont dirigés vers les personnes ou lieux qui en ont le plus besoin, à savoir les personnes infectées ou les établissements et le personnel de santé;
2. les mesures dont la portée n'est pas clairement définie comme se limitant à des besoins effectifs, qui ne reposent pas sur une justification solide et/ou dont la durée n'est pas limitée peuvent accroître le risque de pénuries et sont donc très susceptibles d'être disproportionnées;
3. les mesures régulant les marchés concernés au moyen de mécanismes appropriés pour faire en sorte que les biens essentiels parviennent là où ils sont les plus nécessaires tant sur le territoire des États membres concernés qu'à des acheteurs éligibles dans d'autres États membres peuvent constituer une contribution positive à l'approche européenne globale coordonnée en vue de contribuer à sauver des vies;
4. les réglementations de prix peuvent être utiles pour éviter une flambée des prix ou la fixation de prix abusifs, pour autant que les règles s'appliquent de la même manière à tous les opérateurs concernés, sans discrimination fondée sur la nationalité ou le lieu d'établissement, et à condition qu'elles soient accompagnées d'autres mesures appropriées pour orienter l'approvisionnement vers les personnes ou les lieux qui en ont le plus besoin.

ANNEXE 3 — AIDES D'ÉTAT

Aides aux entreprises confrontées à des besoins de liquidité pressants et/ou confrontées à une faillite en raison de l'épidémie de COVID-19

En vertu des règles de l'UE en matière d'aides d'État, à savoir les lignes directrices de la Commission concernant les aides au sauvetage et à la restructuration fondées sur l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, les États membres peuvent accorder une aide d'urgence et temporaire sous la forme de garanties de prêts ou de prêts à tous les types d'entreprise en difficulté. Cette aide porterait sur les besoins opérationnels escomptés des entreprises pendant une période de 6 mois.

En outre, les entreprises qui ne sont pas (encore) en difficulté peuvent également recevoir un tel soutien si elles sont confrontées à des besoins de liquidité pressants en raison de circonstances exceptionnelles et imprévues, telles que l'épidémie de COVID-19, dans le respect des conditions applicables, notamment en ce qui concerne le niveau de rémunération que le bénéficiaire est tenu de payer pour la garantie ou le prêt d'État.

D'une manière générale, les entreprises qui ont déjà bénéficié d'un tel soutien au cours des 10 dernières années ne seraient pas admissibles au bénéfice d'une aide supplémentaire afin d'éviter que les entreprises non viables économiquement soient maintenues sur le marché artificiellement (principe de non-récurrence). Toutefois, la Commission **est prête** à accepter de déroger à cette règle dans des circonstances exceptionnelles et imprévisibles, telles que l'épidémie de COVID-19, à la suite d'une notification individuelle.

En outre, les lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration permettent aux États membres de mettre en place des régimes d'aide spécifiques pour les PME et les petites entreprises publiques, notamment pour couvrir leurs besoins de liquidité pressants pour une période pouvant aller jusqu'à 18 mois. Par exemple, en février 2019, la Commission a approuvé un régime d'aide de 400 millions d'euros en faveur de l'Irlande[2] afin de couvrir les besoins de liquidité pressants et les besoins de sauvetage de restructuration des PME, en tant que mesure de préparation au Brexit. Les autorités irlandaises ont désormais réorienté cette mesure afin d'aider les entreprises à faire face à l'épidémie de COVID-19. Des régimes de soutien similaires sont déjà en place dans d'autres États membres, notamment en Finlande, en France, en Allemagne, en Pologne et en Slovénie, et dans certaines régions d'Autriche, de Belgique et d'Espagne. La Commission est disposée à aider les autres États membres à mettre rapidement en place des systèmes similaires, le cas échéant. Si les États membres souhaitent augmenter le budget des régimes autorisés en vue de l'épidémie de COVID-19, toute augmentation de moins de 20 % ne doit pas être notifiée et peut être effectuée directement par les États membres, sans intervention supplémentaire de la Commission. Les notifications d'augmentation de plus de 20 % bénéficieront d'une procédure d'évaluation simplifiée.

Aides destinées à indemniser les entreprises pour les dommages subis en raison de l'épidémie de COVID-19

L'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE permet à la Commission d'autoriser les aides d'État accordées par les États membres pour remédier aux dommages causés directement par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires.

[2] SA.53350 (2019/N) — Irlande — Augmentation du budget du régime d'aide au sauvetage et à la restructuration (SA.49040 telle que modifiée pour couvrir le soutien temporaire à la restructuration par SA.50651).

Pour pouvoir être considéré comme un événement extraordinaire, un événement doit (i) être imprévisible ou difficile à prévoir; (ii) avoir une ampleur/incidence économique significative; et (iii) différer fortement des conditions de fonctionnement normal du marché. La Commission estime que l'épidémie de COVID-19 peut être considérée comme un événement extraordinaire dans l'UE.

Les mesures relevant de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE peuvent être ciblées pour venir en aide à des secteurs spécifiques, sous la forme de régimes, ou à des entreprises. Par conséquent, cette possibilité peut être utile aux États membres pour concevoir des régimes pour tous les types d'entreprises dans des secteurs qui ont été particulièrement touchés (par exemple, l'aviation, le tourisme et l'hôtellerie) ou pour accorder un soutien individuel à certaines entreprises.

Les États membres peuvent tirer parti de l'expérience acquise et de la pratique décisionnelle pour concevoir ces systèmes. Par exemple, dans le contexte des attentats du 11 septembre, la Commission a approuvé, en France et en Allemagne, des régimes de soutien fondés sur l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE pour couvrir les pertes d'exploitation subies par les compagnies aériennes au cours de la période allant du 11 au 14 septembre 2001, liées à la fermeture de l'espace aérien à la suite des attentats[3]. En outre, dans le contexte de l'éruption volcanique et du nuage de poussières en Islande en avril 2010, la Commission a approuvé un régime d'aide en Slovénie couvrant 60 % des pertes économiques des compagnies aériennes et des aéroports (par rapport à une situation où la catastrophe n'aurait pas eu lieu) au cours de la période qui a suivi la catastrophe, jusqu'à ce que les compagnies puissent à nouveau fonctionner normalement[4].

L'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE permet également aux États membres d'indemniser les organisateurs d'événements, si des événements tels que des concerts, des festivals, des tournois sportifs, des manifestations culturelles ou commerciales sont annulés en conséquence directe d'un événement extraordinaire sur leur territoire. Le 10 mars 2020, la Commission a reçu du Danemark une notification (la première et jusqu'à présent la seule notification d'aide d'État liée à l'épidémie de COVID-19) au sujet d'un programme visant à indemniser les organisateurs d'événements de plus de 1 000 participants qui ont dû être annulés en raison de l'épidémie de COVID-19. La Commission a décidé d'approuver cette mesure dans les 24 heures suivant la réception de la notification du Danemark. Elle se tient prête à fournir une aide selon les mêmes modalités aux autres États membres qui souhaitent mettre en œuvre des mesures similaires.

Pour toutes les mesures prises en vertu de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE, il doit exister, pour chaque bénéficiaire, un lien de causalité direct entre l'aide octroyée et le dommage résultant de l'événement extraordinaire, et toute aide doit être limitée à ce qui est nécessaire pour remédier au dommage. Dans ce contexte, la Commission est prête à collaborer avec les États membres pour trouver des solutions réalistes, y compris, par exemple, en ce qui concerne l'utilisation de valeurs indicatives pour déterminer les pertes économiques, conformément aux règles de l'UE.

[3]SA 269/2002 — Allemagne — Compensation pour les dommages directs causés par la fermeture de l'espace aérien extérieur pour la période du 11 au 14 septembre 2001; SA 309/2002 – France – Sûreté aérienne - compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

[4]SA.32163 — Slovénie — Rectification des conséquences des dommages causés aux transporteurs aériens et aux aéroports par les activités sismiques en Islande et les cendres volcaniques en résultant en avril 2010.