



L'Union européenne à l'épreuve des crises

3 avril 2020

Introduction

Depuis le 14 mars 2020, l'Europe est devenue l'épicentre de la pandémie du Covid-19. C'est en janvier, que les premiers cas de Covid-19 (le nom de la maladie associée au SRAS-COV-2) ont été identifiés au sein de l'Union européenne (UE). Le 24 Janvier, les premiers cas européens sont signalés en France, chez trois personnes revenues de Chine et porteuses du virus. Les jours qui suivent, d'autres cas sont recensés à travers l'Europe. Fin février, l'UE doit faire face à une forte et rapide augmentation des cas et des décès. Dès le 11 Mars, tous les pays membres de l'UE recensent au moins un cas de Covid-19. En réaction, de nombreux pays européens commencent à prendre des mesures nationales pour protéger leurs populations et faire face à cette crise sanitaire considérée comme étant la plus grave de notre siècle par l'OMS.

L'UE, à travers ses différentes institutions (Commission européenne, Conseil de l'Union européenne et Parlement européen), doit composer avec la souveraineté de ses Etats membres sur l'organisation du système de santé et tenter de mettre en place une réponse coordonnée. Eviter le repli sur soi, favoriser une collaboration et faire preuve de solidarité entre les Etats, protéger la population européenne et faire face à la crise ensemble, voici les enjeux d'une réponse coordonnée de l'Union européenne. A l'heure où l'unité de l'UE a déjà été mise à mal avec le Brexit, cette double crise constitue un risque supplémentaire à la stabilité de l'UE et pourrait déboucher sur une troisième crise, une crise politique.

Cette note vise à mettre en évidence les dispositifs existant à l'échelle de l'Union européenne pour faire face aux crises. Rédigée par les futurs et jeunes professionnels de santé du think tank « L'Europe de la Santé », elle tend également à faire état des mesures qui ont été prises par les instances européennes pour endiguer la pandémie du Covid-19 en Europe.

L'Union européenne n'est pas dépourvue de dispositif d'anticipation, d'alerte et de gestion de crise. Un simple rappel historique à l'essence même de la naissance de l'Union nous renvoie au fait qu'elle s'est bâtie sur les cendres d'une Europe dévastée par la seconde guerre mondiale : les prémices de la politique communautaire, certes d'abord illustré par l'union économique bien avant l'union politique n'est ni plus ni moins qu'une réaction à une crise traumatique à l'échelle continentale. A ce titre, l'UE a déjà par le passé pu démontrer qu'elle avait les moyens de faire face à une crise que ce soit au sein de son territoire ou bien en dehors. L'Union européenne possède différents dispositifs de gestion de crise que ce soit au niveau du conseil européen ou de la commission européenne dont voici quelques exemples.

L'IPCR (Integrated Political Crisis Response)

L'IPCR ou dispositif intégré de réponse politique à une crise est un mécanisme de l'UE pour réagir en cas de crise. La présidence du conseil de l'UE (attribuée à la Croatie actuellement), où un état membre qui invoque la clause de solidarité (2) peut y recourir pour coordonner la riposte politique face à une crise majeure (crise sanitaire, attentats, catastrophes naturelles...). Il permet d'apporter un soutien à la présidence du Conseil, ainsi qu'au conseil européen en mettant en place des outils concrets pour :

- renforcer les échanges d'informations autour de la crise
- favoriser la collaboration entre les pays membres
- coordonner l'action au niveau politique

Les outils employés peuvent être de différents types : table ronde informelle, compte rendu analytique, plateforme web, point de contact accessible 24/7 ce dispositif se décline en trois modes opératoires distincts :

- suivi : partage de rapport
- partage de l'information : plateforme Web, compte rendu analytique
- activation totale : élaboration de propositions d'actions devant faire l'objet d'une décision au sein de l'UE

Dans le cadre de la crise « Covid-19 », la présidence croate de l'UE a décidé d'activer l'IPCR en mode « partage de l'information » le 2 Janvier 2020 en réponse aux premiers cas de coronavirus détectés sur le sol européen. Le passage au mode « activation totale », a été activé par la présidence de l'UE, le 2 Mars 2020 à la suite de la dégradation de la situation en Europe, notamment en Italie, et pour apporter des réponses à la crise sanitaire et économique. Cette activation a conduit à la mise en place de différentes réunions au niveau du conseil européen comme le sommet du 10 Mars entre les différents chefs d'Etat, pour définir la réponse que l'Union européenne devait apporter pour réagir et protéger sa population.

ARGUS (système général d'alerte rapide)

La commission européenne a elle aussi un mécanisme de gestion des crises qu'elle peut activer en cas de crise majeur multisectorielle : « ARGUS ». Ce mécanisme est un système général d'alerte rapide pour relier tous les systèmes spécialisés en cas d'urgence et son déclenchement est associé à l'installation d'un comité de coordination de la crise au sein de la Commission.

Le comité de coordination de crise se réunit régulièrement afin d'assurer une synergie d'action entre tous les services concernés de la Commission européenne et des agences de l'UE.

ARGUS fonctionne comme un réseau de communication interne et de processus de coordination des différentes directions et agences impliquées pour gérer la crise. Il a été déclenché début Mars par la Présidente Ursula Von der Leyen. C'est le commissaire en charge de la gestion des crises, Janez Lenarčič, qui est chargé de présider le comité de coordination de la crise de la commission. Un comité de coordination avec les commissaires concernés par la crise « Covid-19 » a lui aussi été mis en place. Voici les champs de compétences des commissaires et des directions associés concernés par la gestion de la crise actuelle :

Présidente Commission	Questions liées aux frontières	Economie aux services des gens
Marché intérieur	Gestion des crises	Europe Numérique
Santé	Mobilité	Aspects macroéconomiques

Une réponse opérationnelle

Le HSC (Health Security Committee)

Le HSC, ou comité de sécurité sanitaire est une instance qui dépend de la Commission européenne. Il est mis en place à chaque fois qu'est identifiée une menace grave transfrontalière pour la santé. Ces menaces sont notifiées via EWRS (Early Warning and Response System of the European Union) qui est une plate-forme en ligne, disponible 24h/7j, hébergée par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies.

Ce système permet aux États d'envoyer des alertes sur les événements susceptibles d'avoir un impact sur l'UE, de partager des informations et de coordonner leur réponse. La première alerte sur le Covid-19, via l'EWRS a eu lieu le 9 janvier 2020. Dès lors une réunion de ce comité se tient toutes les semaines depuis le 17 Janvier, sous la présidence de la Direction Générale de la Santé de la Commission européenne. Les comptes rendus de ces réunions sont d'ailleurs disponibles sur le site de la commission européenne (3)

Le comité de sécurité sanitaire présidé par la Commission européenne est chargé de faire le lien entre l'OMS, le centre européen de prévention et de contrôle des maladies, ainsi que les autorités nationales de chaque pays membres en charge des questions de santé. Il est mandaté pour soutenir l'échange d'informations entre les Etats membres et la commission européenne, partager et élaborer des bonnes pratiques et recommandations sur la réponse nationale et communautaire pour faire face à la crise sanitaire. Il a aussi un rôle de coordination de la communication sur les risques et les crises.

Dans le cadre de la crise Covid-19, le comité de sécurité sanitaire de l'Union européenne a permis d'élaborer des recommandations en matière de conseils aux voyageurs et de distanciation sociale pour les populations. Il a proposé des mesures médicales pour lutter contre l'épidémie comme des recommandations en matières d'équipement de protection individuelle, des traitements expérimentaux et de stratégies de diagnostic (4). Ces documents ont pour objectif d'aider et d'accompagner chaque Etat dans la gestion de la crise.

L'ERCC (Emergency Reponse Coordination Centre)

Le centre de coordination des réponses urgentes de la Commission européenne est le point de contact de référence pour l'activation du mécanisme de protection civile de l'Union européenne (5). Il est

activé par la Commission européenne ou à la demande d'un Etat en difficulté. Depuis sa mise en place, il a été activé plus de 300 fois pour différentes crises.

Ce centre est chargé de recueillir et analyser en temps réel des informations sur des catastrophes naturelles, des crises qui se déroulent dans le monde. En temps de crise, il coordonne l'assistance que l'UE apporte aux pays touchés. Il est capable de :

- assurer rapidement un déploiement d'une aide urgente sur le terrain
- mobiliser du matériel de secours
- apporter une expertise
- dépêcher sur le terrain une équipe de protection civile européenne avec des équipements adaptés.
- assurer la coordination opérationnelle entre tous les Etats.

Le centre fonctionne 24h/7j et peut être mobilisable aussi bien au sein de l'UE, qu'en dehors de celle-ci sur demande d'un organisme des Nations unies ou bien du pays concerné par la crise. Il permet :

- la coopération en matière de protection civile et le développement des capacités européennes d'intervention d'urgence
- la mise en place d'une plateforme de coordination pour la protection civile et l'aide humanitaire
- de renforcer la coordination de l'aide d'urgence au niveau européen

Pour remplir ses missions, le centre bénéficie des ressources mises en réserve par les Etats, c'est ce qu'on appelle la « réserve rescEU » qui lui permet d'avoir des moyens prêts à être déployés dans le cadre d'une réponse rapide à apporter. Dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union Européenne, la Commission peut apporter une aide financière pour prendre en charge les coûts engendrés par l'opération, comme les frais de transport. Cela permet de fournir une assistance au pays concerné en quelques heures avec un impact budgétaire moindre sur les Etats qui proposent l'assistance.

Par exemple la réserve « rescEU » a été mobilisée dans le cadre des incendies de l'été 2019 en Grèce où, elle a permis de mettre à disposition des avions et hélicoptères de lutte contre les incendies.

Pour faire face à la crise « Covid-19 », l'Union Européenne a décidé d'élargir la réserve « rescEU » au matériel médical. Le 19 Mars, a été décidé de doter cette réserve en matériel médical d'urgence comme des respirateurs, des protections individuelles et de matériel de laboratoire pour venir en aide aux pays de l'UE dans le besoin. L'UE allouera un budget de près de 50 millions d'euros pour la constitution de cette réserve d'urgence sanitaire. C'est l'ERCC qui aura la charge de gérer la répartition de ce matériel

C'est également l'ERCC qui a été mobilisé pour aider les pays qui l'ont demandé, au rapatriement de ressortissants européens au début de la crise du Coronavirus. Il a coordonné l'aide que les Etats membres de l'UE ont apporté au début de la crise. Grâce à son travail, c'est près de 56 tonnes d'équipements de protections individuelles qui ont été livrées à la Chine

Une expertise scientifique au service de la réponse politique et opérationnelle

L'Union européenne peut aussi en situation de crise sanitaire compter sur des agences lui permettant de bénéficier d'une expertise scientifique afin de pouvoir guider la réponse opérationnelle et politique :

- le centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) qui permet de travailler sur la défense européenne en matière de lutte contre les maladies infectieuses
- l'Agence Européenne du Médicament (EMA) permet de recenser, d'accompagner les essais cliniques en cours et de partager d'information autour des thérapeutiques disponibles pour lutter contre les maladies infectieuses à risques

Dans le cadre de la crise « Covid-19 », la Commission européenne, à l'instar de ce qu'a fait la France, a installé le 17 Mars 2020 un comité scientifique spécifiquement pour faire face au nouveau coronavirus et permettre d'aiguiller la gestion de la crise à la lumière de leur expertise scientifique. Il est composé de différents épidémiologistes et virologues de différents états membres.

Le panel, créé à la suite d'un mandat des États membres de l'UE, sera présidé par la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, et coprésidé par Stella Kyriakides, commissaire à la santé et à la sécurité alimentaire. Ce comité est composé de 7 experts, ainsi que des représentants de l'EMA, l'ERCC et l'ECDC (6)

Les mesures sanitaires et économiques de l'Union européenne

Certaines de ces mesures présentées ci-dessous émanent de la réponse proposée par la Commission Européenne, elles ont été adoptées par le Parlement européen lors de la séance exceptionnelle le 26 Mars à distance.

La réponse sanitaire de l'Union européenne

- Mise en place d'une réserve médicale stratégique « RescEU » pour le matériel médical. Une enveloppe de 50 millions d'euros est débloquée pour la dotation de cette réserve.
- Des accords de passation de marché communs, sont mis en place. L'accord de passation de marché communs est un mécanisme volontaire permettant aux Etats membres et à la Commission d'acheter ensemble. Ceci permet aux Etats de pouvoir négocier ensemble la disponibilité, le prix et la répartition directement avec les entreprises du secteur de la santé. Des accords de passation de marché ont été engagés pour acheter des masques, des respirateurs et matériel de laboratoire. D'autres, sur les vaccins ou médicaments antiviraux verront sûrement le jour.
- Fermetures des frontières extérieures de l'Union européenne au non ressortissants européens à partir du 17 Mars pour une durée de 30 Jours reconductible.
- Contribution à hauteur de 47 millions d'euros pour soutenir 17 projets de recherche pour lutter contre le nouveau coronavirus.
- Financement public-privé UE – EFPIA (association européenne des laboratoires pharmaceutiques) de 90 millions d'euros pour financer l'IMI (Initiative pour les médicaments innovants) un programme de recherche pour des médicaments.

- Lancement d'un appel à projet de 10 millions d'euros, pour financer des projets de recherche sur le nouveau coronavirus, les fonds proviennent d'une ligne budgétaire intitulée « mobilisation de fonds pour la recherche en cas d'urgence portant sur la santé publique » du programme « Horizon 2020 ».
- Soutien de 80 Millions d'euros a été apporté pour la société CureVac, pour la recherche contre un vaccin contre le nouveau coronavirus et éviter un rachat de cette société par les Etats Unis.

La réponse économique de l'Union européenne

- Mise en place d'une dérogation pour aider les compagnies aériennes, en suspendant les exigences relatives aux créneaux aéroportuaires qui les obligent à utiliser au moins 80% de leurs créneaux de décollage et d'atterrissage afin de les conserver l'année suivante. Cela aura pour conséquence d'éviter les vols à vide (7).
- Mise en place de voies prioritaires au sein de l'Espace Schengen pour faciliter la circulation des transporteurs de marchandises prioritaires (alimentaire, matériel médical) (8).
- La Banque centrale européenne a annoncé l'élaboration d'un programme de relance économique de 750 milliards d'euros. Ce programme aura pour objectif le rachat des dettes des Etats et des entreprises de la zone euro. Ceci leur permettra de contracter plus facilement des emprunts pour investir dans la lutte contre l'épidémie notamment.
- L'Union Européenne met en place un fond d'investissement appelé « *Coronavirus Response Investment Initiative* » à destination des Etats pour faire face à la crise. Ce fond sera doté de plus de 37 milliards d'euros (9). Parmi ces 37 milliards, 8 milliards correspondent à des préfinancements de 2019, non dépensé par les Etats que l'UE ne leur réclamera pas.
- Extension du champ d'action du Fonds de solidarité de l'UE. Actuellement, il est seulement mobilisable pour les catastrophes naturelles. Il sera également mobilisable en cas d'urgence de santé publique vécue par un pays membre ainsi que pour aider les pays en situation d'urgence sanitaire grave à cause du coronavirus (10). Un montant de 800 millions d'euros y est alloué.
- Le Groupe BEI (Banque d'investissement Européenne + Fond Européen d'Investissement) a annoncé mobiliser plus de 40 milliards d'euros sur différents programmes visant à venir aider les PME / ETI grâce à différents moyens. Ce sont près de 250 000 entreprises à travers l'Europe qui pourront bénéficier de cette aide (11).
- La clause dérogatoire générale aux règles budgétaires définies dans le Pacte de stabilité et de croissance va être activée par la commission européenne. Cela permettra aux Etats de prendre l'ensemble des mesures financières sans se soucier des limites des 3% de PIB pour le déficit public annuel et de 60% PIB pour la dette.
- Le Traité fondateur de l'Union Européenne considère que l'impact du Covid-19 est d'une nature à permettre d'approuver aux Etats membres d'apporter des mesures nationales de soutien supplémentaire aux entreprises en difficultés. L'article 107, permet aux États de l'Union européenne d'indemniser les entreprises pour les dommages subies lors de situations exceptionnelles. De nombreux pays ont pu déjà en bénéficier.
- L'Union Européenne est en réflexion pour décider de l'activation du mécanisme européen de stabilité (MES). Le fonds européen de gestion des crises financières et de sauvetage est doté de 410 Milliards d'euros (12).
- Accélérer l'adoption de la proposition de loi relative à un régime de réassurance chômage qui avait pour but de protéger les personnes qui ont perdu leur emploi à la suite d'un événement externe inédit, comme c'est le cas avec la crise du coronavirus.

- Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, doté de 179 millions d'euros pourrait être mobilisé pour aider les travailleurs licenciés et les travailleurs indépendants dans les conditions prévues par son règlement.

Conclusion

L'Union européenne dispose de nombreux dispositifs pour réagir aux crises comme celle que nous vivons aujourd'hui. Cette crise vient mettre en lumière plusieurs questionnements quant à son rôle dans le champ de la santé :

- La compétence sanitaire européenne doit-elle évoluer afin d'associer le secteur de la santé au processus d'intégration.
- A défaut de pleinement intégrer la politique de santé comme une politique communautaire, quels sont les éléments communs de ces politiques sectorielles qui pourraient faire l'objet d'une convergence acceptées par les états.

Si elle a tardé à agir, l'Union européenne n'est pas responsable du manque de préparation des États membres. Cette expérience vient au contraire affirmer le rôle capital qu'elle revêt en situation de crise. La constitution d'une Europe de la santé demeure plus que jamais un enjeu prioritaire pour ses États membres. Les jeunes et futurs professionnels de santé ont conscience du rôle majeur que l'Union européenne a joué dans le maintien de la paix ce dernier siècle. Le prochain siècle doit être celui de la préservation de la santé de chacun des citoyens européens.

A propos du think tank « L'Europe de la Santé »

« L'Europe de la Santé » se veut être la plateforme et le laboratoire d'idées des jeunes professionnels du monde de la santé ayant la volonté de réfléchir à la construction d'un projet de santé solidaire et protecteur à l'échelle Européenne. Ils nourrissent leurs réflexions de leurs expériences, de leurs rencontres et des différentes enquêtes et études réalisées par la commission européenne, les agences d'évaluation nationales ou toutes autres agences publiques.

Cette initiative créée en 2018 par nile a fait naître le désir chez un certain nombre d'experts d'appuyer et de propulser dans le débat public la question de la santé au niveau européen, au-delà des seuls produits de santé et des organisations politiques. Nourris par des auditions et des contributions venant d'horizons divers, experts et légitimes, le think tank lancé dans le cadre des élections européennes poursuivra son action tout au long du mandat des eurodéputés. Profondément européen, l'initiative « Europe de la santé » souhaite apporter un regard neuf et différent, à hauteur des enjeux actuels et à venir en matière de santé comme vecteur de la vision d'une Europe protectrice, innovante et compétitive.

Bibliographie

1. Le processus de décision de l'Union européenne [Internet]. Toute l'Europe.eu. Disponible sur : <https://www.touteurope.eu/actualite/le-processus-de-decision-de-l-union-europeenne.html>
2. Glossaire des synthèses - EUR-Lex [Internet]. Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/solidarity_clause.html?locale=fr
3. DRAGUET V. Health Security Committee reports on COVID-19 outbreak [Internet]. Public Health - European Commission. 2020. Disponible sur : https://ec.europa.eu/health/hsc_covid19_en
4. Public health [Internet]. European Commission - European Commission. Disponible sur: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/medical_en
5. Hans. EU Civil Protection Mechanism [Internet]. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations - European Commission. 2018. Disponible sur : https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en
6. Registre des groupes d'experts de la Commission et d'autres entités similaires [Internet]. Disponible sur : <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3719&news=1>
7. Proposal for a Regulation on airport slots [Internet]. Commission européenne - European Commission. Disponible sur : https://ec.europa.eu/info/files/proposal-regulation-airport-slots_en
8. Coronavirus: Voies réservées dans les transports [Internet]. European Commission - European Commission. Disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_510
9. Proposal for a Regulation on COVID-19 Response Investment Initiative | Commission européenne [Internet]. Disponible sur : https://ec.europa.eu/info/files/proposal-regulation-covid-19-response-investment-initiative_fr
10. regulation-coronavirus-financial-assistance-accession-countries-march-2020_en.pdf [Internet]. Disponible sur : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulation-coronavirus-financial-assistance-accession-countries-march-2020_en.pdf
11. Le Groupe BEI va mobiliser rapidement jusqu'à 40 milliards d'EUR pour lutter contre la crise provoquée par le Covid-19 et appelle les États membres à mettre en place une garantie supplémentaire pour le soutien apporté aux PME et aux ETI par le Groupe BEI et les banques nationales de promotion économique [Internet]. European Investment Bank. Disponible sur : [/fr/press/all/2020-086-eib-group-will-rapidly-mobilise-eur-40-billion-to-fight-crisis-caused-by-covid-19](https://www.eib.org/fr/press/all/2020-086-eib-group-will-rapidly-mobilise-eur-40-billion-to-fight-crisis-caused-by-covid-19)
12. Coronavirus : le rôle du Mécanisme européen de stabilité se précise [Internet]. Les Echos. 2020. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/monde/europe/coronavirus-le-role-du-mecanisme-europeen-de-stabilite-se-precise-1188500>