

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L E G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

mercredi
8 juillet 2020
16 h 30

I. Communications sur « Comment ajuster le cadre financier pluriannuel face au défi de la relance économique ? » (MM. Bernard Deflesselles et Christophe Jerretie) et sur « Quelle méthode pour définir et mettre en œuvre au niveau européen des outils financiers propres à faciliter la sortie de crise ? » (Mmes Frédérique Dumas et Liliana Tanguy)..... 3

Compte rendu n° 144

**Présidence de
Mme Sabine Thillaye**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 8 juillet 2020

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 16 h 35.

I. Communications sur « Comment ajuster le cadre financier pluriannuel face au défi de la relance économique ? » (MM. Bernard Deflesselles et Christophe Jerretie) et sur « Quelle méthode pour définir et mettre en œuvre au niveau européen des outils financiers propres à faciliter la sortie de crise ? » (Mmes Frédérique Dumas et Liliana Tanguy)

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Notre réunion d'aujourd'hui est consacrée à l'examen des premières communications des binômes qui avaient été constitués au plus fort de la crise sanitaire pour évaluer l'action de l'Union européenne face à la pandémie du COVID-19. A titre exceptionnel, cette réunion comme les deux réunions de demain se tiendront à la fois en présentiel et par visioconférence pour ceux de nos collègues qui ne pouvaient être présents.

Christophe Jerretie, rapporteur. Je présente seul cette communication, Bernard Deflesselles ayant eu un empêchement, mais je précise que nous avons très bien travaillé ensemble et sommes sur la même longueur d'onde.

Le lien entre le cadre financier et les problématiques actuelles nous ramène à des discussions déjà menées dans cette commission, il y a deux ans ainsi que l'année dernière. La Commission européenne a présenté le 27 mai dernier sa proposition de plan de relance pour l'économie européenne, ainsi qu'une proposition révisée pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, pour un montant total de 1 850 milliards d'euros. Ces deux éléments sont désormais étroitement imbriqués et ne peuvent pas être analysés l'un sans l'autre : outre de nouveaux programmes spécifiques, le plan de relance vient renforcer certains programmes existants du CFP et, inversement, les crédits prévus pour certains programmes dans le CFP « socle » sont diminués, voire supprimés, au profit de nouvelles dépenses prises en charge dans le cadre du plan de relance Next Generation EU et concentrées sur les années 2020 à 2024.

La Commission propose de combiner le plan de relance et le cadre financier pluriannuel dans une architecture innovante, dont l'élément central reprend l'initiative franco-allemande qui proposait d'emprunter 500 milliards d'euros sur les marchés au nom de l'Union européenne, afin de soutenir les secteurs et régions les plus touchés à travers les programmes budgétaires de l'Union et dans le respect des priorités européennes, notamment

en matière de transitions écologique et numérique et de résilience. La Commission a complété les 500 milliards d'euros de l'initiative franco-allemande par 250 milliards d'euros qui seraient empruntés par l'Union pour les prêter aux États afin de leur permettre de bénéficier des conditions d'emprunt avantageuses de l'Union.

Le plan de la Commission prévoit *in fine* trois modalités de soutien à l'économie différentes : des dépenses budgétaires pour 433 milliards d'euros, des provisionnements de garanties pour 67 milliards d'euros et des prêts aux États pour 250 milliards d'euros.

Sur le CFP proprement dit, la Commission ajuste sa proposition de 2018, en repartant, dans l'ensemble, de la situation dans laquelle la négociation avait été suspendue en février. Elle maintient inchangés les grands éléments de l'architecture du CFP, l'objectif consistant à consacrer au moins 25 % des dépenses à la lutte contre le changement climatique, ainsi que la proposition sur la protection du budget de l'Union en cas de défaillances généralisées de l'État de droit.

Pour les dépenses, le montant global proposé, 1 100 milliards d'euros, est proche de celui discuté au Conseil en février et en retrait de 35 milliards d'euros par rapport à la proposition de la Commission de 2018. La réduction des marges et le financement par l'instrument de relance de la facilité pour la résilience et la relance, ainsi que d'une partie d'InvestEU, permettent de renforcer les moyens de plusieurs programmes par rapport à la proposition de février, en particulier Europe Numérique, le mécanisme d'interconnexion en Europe, le programme marché unique, Erasmus +, le fonds « asile et migration » et quelques autres, pour un total d'environ 22 milliards d'euros supplémentaires.

Concernant la PAC, sujet majeur pour la France et pour nos agriculteurs, la nouvelle proposition de la Commission ajoute 4 milliards d'euros par rapport à la proposition de février, répartis entre les deux piliers, et 9 par rapport à sa proposition de 2018. Sans compter les 15 milliards d'euros du plan de relance pour le deuxième pilier, son montant serait porté à 333 milliards d'euros. Le FEAMP bénéficierait pour sa part de 500 millions d'euros supplémentaires, à 5,9 milliards d'euros.

Sur les recettes destinées à financer le CFP et, à partir de 2028, le remboursement des emprunts, la Commission reste prudente et laisse les États négocier par eux-mêmes. Seules la contribution sur les plastiques non recyclés et l'allocation au budget européen d'une partie des recettes des enchères des permis d'émission de CO2 pourraient encore techniquement être mises en œuvre en 2021. Leur adoption est cependant loin d'être acquise car elles modifient les équilibres des contributions nationales. Les pays de l'est y sont opposés, mais ce ne sont pas les seuls. L'Allemagne avait par exemple rejeté en février la ressource fondée sur les quotas d'émission.

La discussion sur les recettes est encore plus ardue que sur les dépenses, que ce soit sur la création de nouvelles ressources propres ou sur la suppression des rabais, ardemment défendus par leurs bénéficiaires. Ces discussions constituent sans doute une clé de l'accord final. On imagine mal les pays contributeurs nets accepter à la fois le plan de relance et la suppression de leurs rabais.

Outre ces deux nouvelles ressources propres déjà présentes dans la proposition de 2018, la Commission évoque plusieurs autres pistes de ressources, qui pourraient être introduites d'ici 2024 et alléger le remboursement de l'emprunt.

Ces propositions sont toutefois, à l'heure actuelle, peu détaillées et les obstacles techniques et politiques sont nombreux. D'une part, la mise en œuvre d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sera d'une grande complexité, quand bien même un accord politique serait trouvé rapidement.

D'autre part, sur l'idée d'un « impôt sur le numérique », on se souvient de l'échec des propositions de 2018. Les discussions à l'OCDE sont également difficiles, elles ne pourront pas aboutir avant l'été 2021.

Enfin, l'idée d'une taxe liée au marché unique pour les grandes entreprises a suscité beaucoup d'interrogations et se heurte au refus de nombreux gouvernements d'augmenter la pression fiscale sur les entreprises européennes.

L'hypothèse d'une contribution de 3 % sur l'ACCIS, avancée en 2018, n'est quant à elle plus discutée, compte tenu de l'absence de progrès au Conseil sur ce dossier.

De ces négociations sur les recettes dépendra l'évolution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. On s'attend toutefois à une augmentation significative. Il pourrait atteindre un montant autour de 26 milliards d'euros. La contribution nette de la France pourrait passer de 7 à 10 milliards d'euros par an, notamment en raison du départ du Royaume-Uni.

J'en viens au plan de relance. Son architecture innovante mérite que l'on s'attarde sur quelques précisions techniques et juridiques.

Concernant les ressources, le premier acte juridique du plan de relance consiste à habiliter la Commission à emprunter 750 milliards d'euros sur les marchés au nom de l'Union, par une modification de la décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union.

Pour emprunter, la Commission demande une double augmentation du plafond des ressources propres : une augmentation pérenne de 0,11 point pour tenir compte de la diminution du revenu national brut dans l'Union en conséquence de la crise, et une augmentation temporaire de 0,6 point pour couvrir les obligations financières et les passifs éventuels découlant de l'emprunt. Cette marge de 0,6 % donnerait théoriquement à la Commission un « droit de tirage » sur les États membres d'environ 90 milliards d'euros par an. Il ne devrait pas être utilisé, mais est destiné à rassurer les investisseurs et à conserver le triple A des emprunts de l'Union.

C'est par le biais de la modification de la décision sur les ressources propres que le plan de relance devra être ratifié par les parlements nationaux. La Commission ne pourra pas emprunter tant que les 27 pays n'auront pas ratifié la décision sur les ressources propres ; il ne nous reste donc plus que 6 mois.

Quelle sera la ventilation des 750 milliards d'euros empruntés dans le cadre de l'instrument de relance ?

560 milliards – 310 en dépenses et 250 en prêts – sont destinés à financer une facilité pour la reprise et la résilience. Dans le cadre de ce dispositif, les États présenteront, en annexe au programme national de réforme prévu dans le cadre du semestre européen, un plan pour la reprise et la résilience exposant leurs programmes de réforme et d'investissement, pour les quatre années à venir.

Les 190 milliards d'euros restant permettent de créer de nouveaux programmes européens ou d'abonder des programmes existants. On peut relever en particulier les 50 milliards d'euros pour l'instrument ReactEU, destiné au soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires. Il fonctionnerait sur le principe des fonds structurels, mais avec une clé d'allocation adaptée à la crise.

Il y aurait 30 milliards d'euros supplémentaires pour le Fonds de transition juste, nouveau programme du CFP 2021-2027 destiné à aider les régions qui font face à une transition écologique difficile à investir. Avec les 10 milliards prévus dans le CFP, il atteindrait 40 milliards d'euros au total.

15 milliards d'euros seront fléchés pour le deuxième pilier de la PAC, consacré au développement rural, en plus des 75 milliards du CFP, 13,5 milliards d'euros pour le programme de recherche et innovation Horizon Europe, en plus des 80,9 milliards du CFP, et 7,7 milliards d'euros pour le programme pour la santé qu'il est proposé de créer dans le CFP 2021-2027, qui s'ajouteraient aux 1,67 milliard du CFP.

La Commission propose d'abonder, grâce au plan de relance, des garanties inspirées du plan Juncker pour soutenir l'investissement privé. Le programme InvestEU verrait son montant passer de 13 à 31,6 milliards d'euros. Cette augmentation permettrait le doublement des garanties apportées à son volet « infrastructures durables » et la création d'un nouveau volet pour le soutien aux investissements stratégiques. L'objectif est de mobiliser plus de 1 000 milliards d'euros d'investissements supplémentaires.

Parallèlement, un nouvel instrument de soutien à la solvabilité est doté de 26 milliards d'euros sur le prochain CFP en provisionnement de garanties. Il est destiné à permettre d'entrer, par des intermédiaires, dans le capital d'entreprises viables mais fragilisées par la crise. La Commission espère ainsi pouvoir mobiliser 300 milliards d'euros d'investissement. Avec ces deux programmes, objectif est de mobiliser 1 300 milliards d'investissements privés.

En définitive, la particularité de ce plan de relance, c'est son lien avec le CFP.

J'en viens à l'emprunt et au remboursement. Le plan de relance repose sur un emprunt de 750 milliards d'euros. Le fait que la Commission emprunte sur les marchés au nom de l'Union ne constitue pas en soi une nouveauté. Elle est déjà habilitée à le faire dans quatre cas, mais la proposition d'instrument pour la relance se distingue toutefois des possibilités existantes sur deux aspects :

– premièrement, l'emprunt viendrait abonder le budget de l'Union, alors qu'il ne s'agissait jusqu'à présent que d'emprunter au nom de l'Union pour prêter aux États membres ou à des États tiers ;

– deuxièmement, le montant envisagé est sans commune mesure avec les activités d'emprunt conduites jusqu'ici par la Commission. Il s'agirait en effet d'emprunter 500 milliards d'euros d'ici 2024. Pour donner un ordre de grandeur du changement d'échelle que cela représente, en 2019, la Commission a émis pour 420 millions d'euros d'emprunts. Ce changement d'échelle constitue un vrai défi opérationnel.

Le budget européen remboursera les emprunts à partir de 2028 et au plus tard jusqu'en 2058, ce qui permet de lisser les remboursements annuels sur une longue période

pour étaler le coût de la crise. Sur le CFP 2021-2027, seuls les intérêts seront payés, pour un montant estimé à 17,4 milliards d'euros. Pour la suite, si le remboursement était étalé sur 30 ans, la France aurait à rembourser de l'ordre de 3 milliards d'euros par an.

L'ampleur de l'emprunt nous oblige donc à poursuivre la réflexion sur l'évolution des ressources propres.

J'en viens aux négociations et aux positions des autres pays. En quelques semaines, les positions des différents pays ont évolué : la nécessité d'une initiative européenne et le principe d'un endettement en commun font désormais l'objet d'un consensus. Les sujets de divergence restent cependant nombreux.

L'Autriche, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark restent stricts sur le niveau des dépenses du cadre financier pluriannuel, avec le soutien de la Finlande, et intransigeants sur le maintien de leurs rabais, tout comme l'Allemagne. Sur le plan de relance, ils demandent la limitation de sa durée, la justification précise des montants envisagés, un lien étroit entre soutien financier et réformes. Le prochain Conseil européen aura à discuter de ces sujets majeurs.

Les pays d'Europe de l'est, qui sont loin d'être unis sur le sujet, sont globalement surtout attentifs aux critères de répartition du fonds de relance.

Sur le cadre financier pluriannuel proprement dit, grâce aux fonds supplémentaires de l'instrument de relance en raison de l'urgence, les négociations sur les dépenses devraient être moins serrées qu'en février. On retrouve certes les clivages habituels sur la PAC, la cohésion et quelques lignes spécifiques, mais un accord devra être trouvé rapidement.

Nous tenions également à évoquer quelques points d'attention. S'agissant du CFP, même si les évolutions proposées vont globalement dans le bon sens, des améliorations sont encore nécessaires à notre sens.

Nous estimons d'abord qu'un effort supplémentaire est nécessaire sur le premier pilier de la PAC, qui, à 258,3 milliards d'euros (en euros 2018) connaîtrait toujours une baisse significative par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020. Il serait incompréhensible que les agriculteurs soient pénalisés alors qu'il leur est demandé des efforts supplémentaires en matière de transition écologique et de sécurité sanitaire, et que l'importance des enjeux de souveraineté alimentaire a été mise en évidence par la crise que nous venons de traverser.

Ensuite, la proposition de la Commission est également un peu décevante pour ce qui concerne l'espace. À 13,4 milliards d'euros, les crédits prévus seraient certes supérieurs à ceux du CFP actuel, mais l'ambition serait réduite d'un milliard d'euros par rapport à la proposition initiale de la Commission.

Enfin, nous regrettons que le Fonds européen de défense ait servi de variable d'ajustement depuis le début des négociations. Même si la Commission ajoute un milliard d'euros par rapport à la boîte de négociation proposée en février, nous sommes, avec 8 milliards d'euros, encore loin de l'ambition initiale de la Commission (11,5 milliards) pour mettre en place les moyens nécessaires au renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union.

S'agissant du plan de relance, les modalités de répartition des crédits des nouveaux programmes constituent évidemment un des points les plus sensibles de la négociation.

Il faut accueillir avec circonspection les répartitions par États qui ont circulé dans la presse, la Commission n'ayant donné que des indications partielles. Ces indications et les extrapolations qui peuvent en être tirées indiquent cependant des transferts significatifs vers les pays du sud et de l'est.

Selon une étude publiée par le *think tank* Bruegel, les propositions de la Commission contiennent des éléments forts de redistribution dans deux directions : envers les pays les plus touchés par la crise du COVID-19 et envers les pays ayant le PIB par habitant le plus faible. Il n'y aurait donc pas uniquement des transferts vers les pays les plus touchés par la crise. Les principaux bénéficiaires des subventions seraient, en valeur absolue, l'Italie, l'Espagne, la France, la Pologne et l'Allemagne et, en proportion de leur PIB, la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, la Lettonie et la Roumanie.

Même si le résultat final ne paraît pas incohérent avec le souci de soutenir les secteurs et régions les plus touchés par la crise économique et s'il est difficile de définir aujourd'hui quels seront les pays les plus touchés par la crise en fin d'année ou l'année prochaine, il nous semble qu'il serait utile de travailler à des critères d'allocation plus représentatifs de l'effet de la crise et plus dynamiques, qui permettent par exemple de prendre en compte les pertes de PIB observées en 2020 et 2021 (et non pas sur une seule année).

Enfin, nous regrettons que le plan de relance ne prenne pas en compte les enjeux spécifiques de la zone euro, où la coordination des politiques économiques revêt une importance particulière, compte tenu de la dissociation entre les politiques budgétaires nationales et la politique monétaire européenne.

Charles Michel a annoncé la convocation d'un Conseil européen extraordinaire les 17 et 18 juillet. Un accord à cette date ou, au plus tard, à la fin du mois de juillet est primordial pour que les outils européens de relance puissent être mis en place avant que le tissu économique européen ait subi des dommages irréremédiables. Il constituerait un signal fort de solidarité et de responsabilité des chefs d'État et de gouvernement après que la Commission ait, il faut le souligner, pris ses responsabilités en présentant un plan ambitieux.

Surtout, l'Union doit montrer à nos concitoyens sa capacité à reconstruire par l'investissement et le budget. Les politiques doivent prendre leurs responsabilités pour parvenir à un accord sur le plan de relance et le CFP dans les plus brefs délais.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Merci pour ce travail approfondi. Nous en venons à la deuxième communication : « Quelle méthode pour définir et mettre en œuvre au niveau européen des outils financiers propres à faciliter la sortie de crise ? »

Mme Frédérique Dumas, rapporteure. Nous étions partis de l'idée que la France avait une tendance à vouloir dicter sa vision des choses à ses partenaires. Nous avons donc voulu travailler sur la méthode permettant d'obtenir un accord.

Pour réfléchir à la méthode pour définir et mettre en œuvre, au niveau européen, des outils financiers propres à faciliter la sortie de crise et la relance, comme le Bureau nous en avait confié la mission, il nous a paru primordial de savoir comment les autres pays

analysaient la situation. Nous avons donc interrogé les ambassadeurs d'une douzaine de pays, certains à plusieurs reprises. Il ressort de ces entretiens qu'il existe aujourd'hui clairement une conscience partagée de la gravité de la crise et de l'impossibilité pour un pays de s'en sortir seul, compte tenu de l'interdépendance de nos économies. Plus personne ne conteste la nécessité d'un emprunt en commun pour relancer nos économies, ce qui était loin d'être une évidence il y a quelques semaines.

Les divergences n'en restent pas moins nombreuses sur la notion de solidarité et sur le meilleur moyen de favoriser la relance de nos économies. Comment parvenir à un accord alors que les positions de départ paraissent si éloignées et, parfois, crispées ? Comment rapprocher des sensibilités culturelles différentes ? Il nous est apparu que la méthode était déterminante car, comme nous le verrons, pour certains pays, un accord ne peut être trouvé sur les montants et sur la répartition entre prêts et subvention que s'il y a préalablement accord sur l'évaluation des besoins, les critères de répartition de l'aide et les conditions qui y sont associées.

Une première condition indispensable pour mettre en place des outils communs est de respecter nos partenaires.

À ce titre, nous nous sommes interdit d'utiliser des qualificatifs tels que « frugaux » ou « radins ». Il est faux de prétendre que certains pays ne seraient pas solidaires des pays les plus touchés parce qu'ils ont des désaccords sur les modalités d'organisation de cette solidarité. Il est d'ailleurs apparu que la mutualisation des dettes n'est pas le seul moyen de se montrer solidaire.

Les preuves de la solidarité entre pays européens sont multiples. Elle s'exerce d'abord à travers le budget européen. Les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche et le Danemark sont des contributeurs nets importants, aussi bien si l'on rapporte leur solde net au nombre d'habitants qu'au PIB. Ils n'ont pas prôné le « juste retour » contrairement au Royaume-Uni. Elle s'est également exprimée en actes pendant la crise sanitaire, malgré les ratés des débuts. À titre d'exemples parmi d'autres, l'Allemagne et l'Autriche ont accueilli des patients français dans leurs hôpitaux et la Suède a fourni du matériel médical à l'Italie et à l'Espagne.

Cette solidarité s'est enfin traduite par la mobilisation rapide de tous les fonds disponibles dans le budget européen pour 2020 et la mise en place des trois « filets de sécurité » d'un montant total de 540 milliards d'euros adoptés en mai pour soutenir dans l'urgence les États (avec un soutien du mécanisme européen de stabilité sans conditionnalité macroéconomique), les entreprises (avec le fonds de garantie paneuropéen de la BEI) et les ménages (avec le règlement SURE pour le soutien aux dispositifs nationaux de chômage partiel).

Pour ces quatre pays, et d'autres comme la Finlande, la solidarité consiste aussi, et peut-être avant tout, à respecter les règles du pacte de stabilité et de croissance et à conduire les réformes nécessaires pour que l'Union et la zone euro dans leur ensemble soient plus solides et que les faiblesses structurelles d'un pays n'aient pas des conséquences négatives pour tous les autres. C'est d'ailleurs la crédibilité budgétaire des pays dont les finances publiques sont saines qui permet à l'Union de bénéficier de conditions d'emprunt favorables sur les marchés et d'en faire profiter tous les États membres.

Les pays du nord sont prêts à aider les pays du sud, mais ils sont soucieux de limiter l'augmentation de leur contribution au budget européen. Dans ce contexte, les rabais constituent un « point dur » de la négociation pour eux, ainsi que pour l'Allemagne.

Il faut avoir conscience des contraintes politiques auxquelles ils sont soumis, avec des parlements et des populations aux positions souvent plus dures que celles du gouvernement et, pour certains, une majorité parlementaire fragile, parfois dans une coalition, et des échéances électorales proches. C'est d'autant plus important que le recours à l'emprunt pour le plan de relance suppose la modification de la décision du Conseil sur les ressources propres, donc sa ratification par tous les parlements nationaux. Or certains parlements nationaux, comme en Finlande ou aux Pays-Bas, sont particulièrement rétifs à une augmentation de la dette mutuelle. Dans ces pays, les gouvernements ont présenté les programmes de relance devant leurs parlements, ce qui n'a pas été le cas en France.

Le Parlement suédois vient quant à lui d'adopter un avis motivé contestant la conformité de la décision sur les ressources propres au principe de subsidiarité, exprimant son soutien à une politique budgétaire restrictive et son opposition à la création de nouvelles ressources propres.

Un deuxième axe qui est ressorti de nos auditions est que certains mots ne sont pas utilisés avec le même sens par tous. Il faut prendre le temps de bien expliquer ce que l'on entend quand on les utilise, faute de quoi les positions peuvent se rigidifier inutilement.

On l'a déjà vu, tous les pays ne mettent pas la même chose derrière le mot : « solidarité ». C'est également le cas lorsque l'on parle de « mutualisation des dettes ». Ce que refusent plusieurs pays, dont l'Allemagne, c'est une « union de transferts » qui amènerait à des transferts d'un budget national vers un autre budget national ainsi que la mutualisation des dettes existantes, non liées à la situation actuelle. L'architecture proposée par la Commission européenne, et avant elle par l'initiative franco-allemande, emporte bien une forme de mutualisation, puisque les fonds empruntés seront dépensés sur la base des besoins et remboursés en fonction de la clé RNB (sauf adoption de nouvelles recettes), mais il s'agit de transferts via le budget européen et temporaire.

Pour que les pays du nord puissent faire accepter un accord que nous espérons tous à leurs parlements et leurs populations, il ne faut pas que les pays du sud le présentent comme une victoire pour eux et une mutualisation des dettes. Il s'agit de s'endetter en commun pour investir pour l'avenir, pas de mutualiser les dettes existantes ni de financer par l'emprunt européen les systèmes sociaux ou le fonctionnement des États membres. Un accord doit permettre à chacun de présenter la solution adoptée comme répondant aux préoccupations de sa population.

Le terme de « conditionnalités » doit également être manipulé avec la plus grande précaution. Les pays du sud ont été traumatisés par les conditions imposées à la Grèce à la suite de la crise financière ; ils refusent des conditionnalités macroéconomiques telles que celles qui ont été associées à l'aide du mécanisme européen de stabilité. Ils mettent en avant le fait qu'il ne faut pas traiter cette crise avec les outils de la précédente, alors qu'aucun pays n'est responsable de la pandémie et que les conséquences économiques de la crise sont dues aux mesures prophylactiques prises dans un but sanitaire et non à la mauvaise gestion des États concernés.

Les pays dits des « quatre » souhaitent pour leur part que les aides passent par les programmes européens, que leur utilisation soit contrôlée et qu'elles soient liées, d'une manière encore à définir, à des réformes structurelles favorisant le respect des objectifs de l'Union en matière de transition écologique et numérique et de renforcement de la résilience des économies. Ils souhaitent donc bien une forme de conditionnalité dans l'octroi des aides, mais n'ont à aucun moment évoqué une conditionnalité assimilable aux programmes d'ajustement macroéconomiques mis en œuvre au cours de la dernière décennie, ni un contrôle par la « troïka ».

Si une nouvelle crise survient dans dix ans, un tel plan de relance ne pourra être réédité. C'est dans cet esprit que des États souhaitent qu'il y ait un véritable contrôle. Il est donc pour eux impératif de s'assurer que cet argent soit utilisé pour rendre nos économies plus résilientes afin que, en cas de nouvelle crise, les États puissent, comme l'Allemagne aujourd'hui, dégager au niveau national les moyens nécessaires.

Un autre terme ambigu est celui de « souveraineté », qui renvoie souvent à une perspective nationale. Il serait préférable de parler d'autonomie stratégique de l'Union. Il faudra que les États se mettent d'accord sur ce qui doit faire l'objet d'une souveraineté européenne et ensuite sur « qui fait quoi » au sein de l'Union. Il est naturel que chaque pays envisage cette souveraineté européenne au service de sa propre souveraineté nationale, mais cela peut conduire à des blocages ultérieurs.

Plutôt que de s'affronter sur des concepts tels que la solidarité, la mutualisation ou la conditionnalité, le meilleur moyen d'avancer est d'analyser les besoins ainsi que les meilleurs moyens d'y répondre et de tenter de répondre aux interrogations de chaque pays en entrant dans le détail des propositions. Le plan proposé par la Commission est massif et innovant, il est légitime que chaque pays cherche à bien en mesurer les conséquences et à le rendre le plus efficace possible économiquement. Nous estimons qu'il faut écouter les pays qui souhaitent qu'un accord se dégage, en premier lieu, sur l'identification des besoins, les critères de répartition de l'aide et la gouvernance de l'instrument de relance avant de fixer le montant global de l'aide et la répartition entre dons et prêts. Les Pays-Bas, par exemple, seraient prêts à accepter un accord, y compris avec une part de subventions, s'il repose sur des bases objectives et rationnelles et met en place une gouvernance permettant de s'assurer de l'efficacité des dépenses.

Pour convaincre, il faut mettre en avant la rationalité économique et la nécessité politique de la relance européenne. Le plan de relance aura un effet positif sur les économies de tous les pays européens, en raison de l'importance des échanges intra-européens. Il peut permettre de combiner le soutien aux secteurs et régions les plus touchés et l'investissement dans les technologies d'avenir, de renforcer nos atouts dans la compétition internationale et de corriger certaines faiblesses.

Le raisonnement qui a amené l'Allemagne à proposer des transferts budgétaires financés par un emprunt commun, à rebours de ses positions traditionnelles, constitue un exemple de pragmatisme. Son point de départ est que la solidarité financière entre États européens doit être organisée par les institutions européennes et passer par le budget européen, de même que la solidarité entre Länder passe par l'État fédéral. Il ne serait pas imaginable qu'un État membre puisse se porter garant d'un autre sans aucun droit de regard sur les dépenses réalisées. Partant de ce principe, la chancelière a pris acte du fait que les finances des États européens ne permettraient pas de financer une relance ambitieuse par une augmentation des contributions nationales au budget européen et qu'il fallait donc emprunter.

Enfin, prêter aux États aurait augmenté leur endettement, déjà élevé, ce qui ne serait pas soutenable et mettrait en péril la stabilité de la zone euro. C'est pourquoi les transferts budgétaires sont apparus comme la meilleure solution.

Avec le plan de relance, il ne s'agit pas de donner un chèque en blanc à certains États, mais d'investir pour l'avenir. L'accent est mis sur une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie, à travers les conditions fixées dans les programmes du plan de relance (facilité pour la reprise et la résilience, notamment), sur lesquelles le Parlement européen sera très vigilant.

À la rationalité économique s'ajoute la nécessité politique de la réussite du plan de relance. Si l'Union échoue à s'entendre face à une crise aussi grave, les eurosceptiques seront renforcés. Si elle apporte une réponse rapide à la crise, elle enverra un message pro-européen aux populations. Il faudra non seulement que la réponse soit rapide, mais que le plan prouve son efficacité à moyen et long terme et que les réalisations permises par les fonds européens soient clairement identifiées pour les populations et qu'elles puissent être contrôlées et évaluées, c'est un devoir que nous avons vis-à-vis de nos concitoyens européens.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. La problématique de la méthode étant posée, je vais vous présenter les propositions qui font l'objet de discussions avant le prochain Conseil européen.

La démarche consistant à demander à la Commission d'évaluer les besoins et de proposer les instruments adéquats a été soutenue par tous. Elle était la mieux armée pour cela. Disposant d'une vue d'ensemble, elle peut analyser les enjeux au niveau européen tout en tenant compte de la situation particulière de chaque pays.

La question de l'identification des besoins rejoint celle du choix des critères de répartition des aides. Les critères de répartition devraient permettre à la fois de soutenir les régions et secteurs les plus touchés économiquement et de privilégier ce qui relance l'économie européenne le plus efficacement, notamment parce que des acteurs privés pourront prendre le relais des investissements publics.

Dans les propositions de la Commission, chaque programme budgétaire a des critères de répartition propres, en fonction de ses objectifs. Les interrogations sont nombreuses autour de ceux qui ont été choisis par la Commission pour le plus important, la facilité pour la reprise et la résilience. Il s'agit d'une des propositions qui sera parmi les plus discutées. Sa clé de répartition repose en effet sur la population en 2019, l'inverse du PIB par habitant en 2019 et le taux de chômage moyen entre 2015 et 2019. Elle ne tient donc aucun compte des conséquences de la crise et se rapproche, par la prise en compte du PIB par habitant, de la logique des fonds structurels.

Le choix des critères retenus, quelle que soit sa légitimité intellectuelle (la Commission souligne qu'ils mesurent la résilience des pays) et le résultat final sur les équilibres entre États, n'est pas sans conséquence sur la façon dont la cohérence du plan peut être présentée aux populations, et donc sur leur adhésion. Ainsi, si l'on considère au travers des critères de répartition que les pays qui doivent le plus être aidés ne sont pas ceux qui ont subi la diminution de PIB la plus importante, mais ceux qui présentaient des fragilités structurelles avant la crise, comment rejeter l'idée que cette aide soit soumise à des obligations de réformes destinées à remédier à ces faiblesses ? Il est important que les critères

de répartition soient cohérents avec le diagnostic des besoins, la gouvernance de l'instrument de relance et le discours tenu sur le plan de relance.

En outre, s'il ne remet pas en cause les critères choisis pour la facilité pour la reprise et la résilience le service juridique du Conseil estime que, pour respecter les traités, les critères d'allocation du Fonds pour une transition juste et les champs d'application de plusieurs autres programmes devraient être liés plus étroitement à la pandémie.

Le caractère temporaire du fonds est essentiel pour les pays qui devront justifier auprès de leur population qu'ils n'ont pas accepté la création d'une union de transferts. Dans la proposition de la Commission, les fonds de l'instrument de relance doivent être engagés avant le 31 décembre 2024. C'est encore trop long pour certains pays, qui plaident pour une limitation à deux ans, comme l'Allemagne. Ils acceptent qu'une situation exceptionnelle nécessite une réponse exceptionnelle, mais insistent sur le fait que les mesures exceptionnelles sont par définition temporaires. Ensuite, l'économie doit reprendre un fonctionnement normal et les finances publiques doivent être redressées.

Le calendrier de décaissement des fonds soulève des interrogations de la part de nombreux pays, comme nous l'avons vu avec nos collègues italiens. Si les engagements doivent être pris avant la fin de 2024, en l'état actuel des prévisions de la Commission, les trois quarts des décaissements pourraient intervenir après 2023. Or il est important que la relance puisse se concrétiser le plus vite possible pour être efficace, créer la confiance et renforcer l'attachement des citoyens à l'Europe.

Pour mobiliser les investissements dès les premiers mois de la relance, la Commission européenne propose de modifier le CFP 2014-2020 et le budget pour 2020 afin d'engager 11,5 milliards d'euros dès 2020. Les pays scandinaves et l'Allemagne, en particulier, sont opposés à cette proposition. Ils estiment que les outils nationaux et les moyens déjà prévus par l'Union européenne à la suite de l'accord de l'Eurogroupe du 9 avril, qui n'ont pas encore été utilisés, donnent aux États les moyens nécessaires pour soutenir leur économie jusqu'à la mise en place du plan de relance. C'est également ce qui fait dire aux Pays-Bas que, s'il faut s'accorder sur le plan de relance rapidement, la date de l'accord ne doit pas prévaloir sur son contenu.

À la croisée des négociations liées au volume global de l'aide, aux critères de répartition et à la durée du plan de relance se trouve la question des capacités d'absorption des aides, soulevée par plusieurs pays, dont l'Allemagne. Au-delà d'un certain montant, les aides pourraient ne plus être dépensées faute de projets à financer. C'est une question qu'il n'est pas illégitime de soulever pour un pays comme l'Italie, compte tenu du montant des aides qu'il est susceptible de recevoir. Tous les pays n'abordent toutefois pas le sujet sous le même angle : certains pensent que, si l'enveloppe ne peut pas être absorbée pendant la période utile à la relance, il faut la diminuer, d'autres qu'il faut au contraire allonger la période de la relance pour améliorer la consommation de l'enveloppe.

Une des conditions fixées par les pays du Nord pour accepter le plan de relance est que l'Union puisse s'assurer que l'argent est bien utilisé. Pour nous, il s'agit d'une exigence que nous devons également aux Français et une condition indispensable à l'adhésion des populations de toute l'Europe sur le long terme.

Il était primordial pour ces pays que les dépenses passent par les programmes du budget européen. Cela garantit l'implication de la Commission et du Parlement européen et le

recours aux procédures d'évaluation existantes. La compétence d'organes de contrôle européens tels que le parquet européen, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et la Cour des comptes européenne apporte des garanties sur le suivi de la bonne utilisation des fonds du plan de relance.

Le lien qui sera fait entre les aides reçues dans le cadre du plan de relance et les réformes conduites pour renforcer les économies sera crucial pour l'acceptation du plan de relance par les « quatre » cités précédemment et pour son efficacité à long terme. Il s'agit de trouver un juste équilibre qui permette de s'assurer que le soutien européen serve réellement à renforcer les économies, tout en préservant l'autonomie des États et en évitant de réitérer les erreurs commises lors de la sortie de la crise financière, lorsque l'austérité budgétaire avait ralenti la reprise.

Tous les pays sont conscients du fait que les différences entre la crise actuelle et la crise financière de la décennie précédente impliquent que les conditions devant accompagner le soutien à la relance ne peuvent être les mêmes que celles des programmes d'ajustement des années 2010. Beaucoup souhaitent toutefois conserver des incitations à la modernisation et à des politiques économiques responsables.

Par exemple, pour les Pays-Bas, la solidarité doit aller de pair avec la responsabilité. Nous l'avons évoqué avec Mme de Montchalin lors de sa dernière audition. Un lien fort doit être établi entre les réformes découlant des recommandations spécifiques par pays faites dans le cadre du semestre européen et le bénéfice du fonds de relance. L'amélioration de la compétitivité et de la productivité doit permettre à tous les États membres de ressortir de la crise plus forts. Les jeunes générations sont déjà les premières victimes de la crise et nous n'avons pas le droit de leur léguer une dette insoutenable.

Sur le principe, la démarche doit pouvoir recueillir un large accord. Giuseppe Conte a par exemple déclaré : « Ce ne sera pas un trésor à l'usage des gouvernements de passage mais de l'argent pour moderniser le pays et corriger tout ce qui ne va pas depuis trop longtemps. » L'Italie a le souci de préparer son plan national le plus rapidement possible afin de rassurer ses partenaires sur sa volonté de réforme et de le faire partager à l'ensemble de la société. Elle a ainsi organisé des états généraux de l'économie qui ont permis, pendant une semaine, de soumettre les propositions élaborées par un comité d'experts désigné dès le 10 avril à des représentants de l'ensemble de la société italienne.

Toute la difficulté pour trouver un accord consistera à trouver le bon équilibre pour que le fonds de relance incite aux réformes et que son usage soit contrôlé, sans qu'un pays ait le sentiment d'être mis sous tutelle.

Concrètement, la proposition de la Commission sur la facilité pour la reprise et la résilience prévoit que, pour bénéficier d'un soutien, les États présentent un plan pour la reprise et la résilience comprenant un train de mesures cohérent de réformes et de projets d'investissements publics destinés à remédier efficacement aux difficultés recensées dans les recommandations par pays adressées à l'État membre concerné. Ce plan doit exposer les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles ainsi qu'un calendrier indicatif relatif à la mise en œuvre des réformes et des investissements sur des périodes maximales, respectivement, de quatre ans et de sept ans. Les contributions de l'UE seraient versées par tranches une fois que l'État membre a atteint de manière satisfaisante les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles qu'il a lui-même fixées en accord avec la Commission. Le paiement pourrait être suspendu, voire annulé, si ces valeurs ne sont pas atteintes.

La proposition de la Commission laisse beaucoup de marges d'interprétation sur les réformes attendues et la fixation des cibles à atteindre. Cela sera un point important des négociations.

L'élaboration de ces plans pour la reprise et la résilience, ainsi que le déblocage des fonds, donneront lieu à un dialogue fourni entre la Commission et les États membres concernés. C'est ce que tous nous ont dit. Il faut souligner que l'ensemble des États membres sera impliqué dans ces décisions via un comité composé de représentant des États membres qui devra valider, à la majorité qualifiée, les décisions de la Commission sur l'adoption des plans pour la reprise et la résilience, le versement du soutien financier lorsque les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles sont atteintes, ou sa suspension. Les Pays-Bas, favorables d'une manière générale à une gouvernance spécifique à l'instrument de relance, souhaiteraient que ces décisions soient prises à l'unanimité.

Concernant les modalités de remboursement des emprunts souscrits par l'Union, la Commission apporte peu de précisions. L'Allemagne et plusieurs autres pays souhaitent que les règles de remboursement soient précisées dès à présent et que le remboursement du capital commence avant la fin du CFP 2021-2027. Ils estiment qu'il ne serait pas correct de renvoyer cette responsabilité à la négociation du CFP suivant. Si elle souligne la nécessité d'étaler les coûts de la crise sur une période longue, l'Italie se montre ouverte à une trajectoire plus rapide que celle qui a été proposée par la Commission.

Au terme de nos auditions, nous sommes convaincues de la volonté de chaque pays d'aboutir à un accord qui bénéficierait à tous les Européens et permettrait à chaque gouvernement de le présenter à sa population en montrant que ses intérêts ont été pris en compte. L'Union a été fortement critiquée au début de la crise ; il faut souligner qu'elle a pris depuis des initiatives fortes et rapides, dont ce plan de relance constituerait l'aboutissement.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Merci pour ce travail très intéressant. Pensez-vous que nous serons dans les délais pour adopter le plan de relance ? Il reste en effet beaucoup de points à trancher. Où en est-on de nos propres plans de relance ? Certains États membres, comme l'Allemagne, sont très avancés, et d'autres moins. Par ailleurs, comment assurer une concurrence loyale dans le contexte de flexibilité du régime des aides d'État ? Enfin, comment assurer l'adéquation entre les plans de relance nationaux et les propositions de la Commission ? Il faut mettre le curseur au même endroit.

Merci d'avoir souligné que quand on parle de l'Union européenne, il faut toujours garder en tête les différences d'approche entre les pays. À défaut, nous allons dans l'impasse. Il me paraît plus important, comme dans la vie politique en général, d'être plus dans la complémentarité que dans les clivages.

Effectivement, les deux communications se complètent. Je m'interroge sur la notion de bonne utilisation des fonds. Comment contrôler cette utilisation ? La Cour des comptes européenne a récemment mis en compte la gestion des fonds de la PAC par rapport à la biodiversité des terres agricoles, dont elle n'aurait pas permis d'enrayer le déclin. Elle estime que le suivi par la Commission européenne de ces fonds n'est pas fiable. Dans ce cas, on peut dire que les fonds n'ont pas été bien utilisés. Cependant, à vingt-sept États membres, avons-nous la même définition ? Nous l'avons vu avec nos collègues du Bundestag : ils souhaiteraient utiliser les fonds pour autre chose que la PAC.

M. André Chassaigne. Je ne vais sans doute pas vous étonner en tenant un discours – mais c’est notre fonctionnement démocratique – diamétralement opposé. Ce n’est pas vous que je mets en cause, naturellement, mais le système dans lequel nous vivons. À écouter votre exposé et votre état des lieux, je suis effaré. Je suis persuadé qu’avec la direction prise aujourd’hui, nous allons à la catastrophe dans quelques années. On dit que l’Union européenne est au bord du gouffre. J’en suis convaincu.

Dans les arguments avancés, que je comprends et qui sont une réalité, on dit qu’il faut respecter les partenaires, que les négociations sont difficiles, qu’il y a des contraintes politiques dans les différences d’approche, qu’il y a des différences d’approche. Ce qu’on ne dit pas, c’est que cette Union européenne est bâtie sur une économie extrêmement libérale. Dans les faits, même si c’est un non-dit, elle est sous l’emprise des marchés financiers, des multinationales, des intérêts égoïstes, à court terme, de quelques-uns.

On voit bien que toutes les réponses apportées sont formatées par rapport à cet état de fait. Le discours que je tiens peut paraître décalé parce que je me place dans une autre perspective, mais je vais tout de même apporter quelques arguments.

Sur les recettes, M. Jerretie affirmait que différentes recettes avancées ont été refusées. À chaque fois que des recettes peuvent aggraver la pression fiscale sur les entreprises, par principe, idéologiquement, on rejette l’idée. Or, chaque année, je regarde les dividendes versés. Les entreprises françaises du CAC 40 ont versé, sur l’année 2019, près de 50 milliards d’euros de dividendes, qui ont augmenté de 15 % par rapport à l’année précédente. Parallèlement, ces entreprises ont baissé leurs investissements. Bien évidemment, cela coupe les recettes possibles. On s’oriente alors vers les marchés financiers, vers une dette qu’il faudrait rembourser.

Sur les dépenses, j’ai des propositions à l’opposé, si ce n’est, peut-être, la première. Je pense notamment que, dans le cadre financier pluriannuel, les programmes doivent être dotés pour traiter les questions écologiques et sociales. On parle beaucoup de questions écologiques et beaucoup moins de questions sociales. Il y a une tendance, aujourd’hui, à ignorer qu’il ne sera pas possible d’évoluer au niveau de la transition écologique sans prendre à bras-le-corps la question sociale. Je pense notamment aux questions de formation.

Nous avons eu une audition intéressante avec la Banque européenne d’investissement (BEI). Il a été question que les prêts de la BEI se fassent sur la base de critères sociaux et écologiques. Je pense que cela va dans le bon sens. Il faudra bien surveiller la manière donc ce sera fait.

Le deuxième impératif fondamental que je vois est à l’opposé de ce que vous venez de dire. Pour moi il faut renoncer à toute forme de politique austéritaire. Il suit de ce que vous venez de dire que les États se verront imposer des conditions, notamment l’obligation de réforme structurelles pour « remédier aux faiblesses ». Cela signifie que l’on va s’attaquer aux services publics nécessaires pour répondre aux besoins sociaux. On s’oriente donc vers une conditionnalité qui va en réalité aggraver la pauvreté. C’est ce qui nous a conduits aux pires difficultés dans beaucoup de pays ; les politiques d’austérité sont un remède pire que le mal. Quelle sera l’attitude de la Commission devant des pays qui voudront recruter des personnels de santé, développer des services publics sur leurs territoires ? C’était un argument de nos amis italiens et espagnols.

J'aimerais aussi revenir sur la question de la dette. On considère qu'une dette publique doit être remboursée. Or aujourd'hui, de nombreux économistes disent qu'on utilise cet argument idéologique pour mettre en œuvre des politiques d'austérité. Chacun sait qu'au final la dette ne sera pas remboursée dans sa totalité. Mario Draghi lui-même, ancien président de la BCE, a dit qu'il ne fallait pas exclure l'hypothèse d'un non-remboursement d'une partie de la dette. En 2015, la BCE a racheté 2 320 milliards d'euros de dette de l'ensemble de l'Union européenne. Si la BCE pouvait aller vers l'annulation de la dette, cela donnerait à la France la possibilité d'injecter 17 % de son PIB de 2019 pour financer l'écologie, la santé etc. Quand je dis « annulation de la dette », je ne parle évidemment pas de la dette détenue par les banques ou les fonds de pension, car cela déstabiliserait le système financier, mais de la dette détenue par la BCE.

Seule une annulation de la dette publique détenue par la BCE permettrait de mobiliser suffisamment d'argent. Par ailleurs, la conditionnalité des aides mènera j'en suis sûr à la catastrophe. Si je tiens ces propos, c'est parce que je veux d'abord sauver l'Union européenne.

M. Alexandre Holroyd. Une question rapide pour commencer : dans le travail de Christophe Jerretie, à quoi correspondent les 7 à 10 milliards relativement à la contribution française ? Le PSR-UE s'élève à 21 milliards d'euros.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Il s'agit de la contribution nette.

M. Alexandre Holroyd. Je comprends mieux. Je ne partage pas du tout le point de vue de mon collègue Chassaigne sur la conditionnalité. L'Assemblée nationale a déjà entériné le fait que les fonds européens actuels comme futurs devraient être conditionnés, par exemple à l'État de droit. La question est donc : quelle conditionnalité ? À titre personnel, je pense qu'il faudrait conditionner les fonds européens à la transition écologique. J'ai une question à nos rapporteurs : est-il envisagé d'émettre des OAT vertes ? Cela serait, en effet, une forme de conditionnalité à la transition énergétique. En tout état de cause il est légitime que l'on conditionne dès lors que l'argent est mis en commun.

M. André Chassaigne. Je suis d'accord, tout dépend des conditions !

M. Alexandre Holroyd. J'ai fait un rapport sur la zone euro il y a deux ans. J'ai défendu l'idée qu'une partie de la dette soit mutualisée. À l'époque, personne n'envisageait cela sérieusement. Si on nous avait dit qu'aujourd'hui on serait en train de discuter d'un plan que la Commission a proposé avec 500 milliards de dette commune pour relancer l'économie européenne, moi-même j'aurais trouvé cela irréaliste !

On ne peut pas être les éternels insatisfaits de tout accord européen ; c'est ce qui tue l'Europe.

Les politiques d'austérité ne sont pas des décisions européennes, mais des décisions nationales. L'Europe a des compétences budgétaires très limitées. Par exemple pour l'imposition des sociétés, nous sommes libres : nous imposons beaucoup plus nos sociétés que nos voisins néerlandais ! De même que les politiques fiscales, les politiques de santé relèvent de la compétence nationale.

Mme Frédérique Dumas. J'ai l'impression, très sincèrement, que vous n'avez pas bien écouté. On a bien expliqué que le mot « conditionnalité » n'avait pas de lien avec les

conditions imposées à la Grèce. Le « plan de relance » n'est soumis à aucune conditionnalité macroéconomique particulière, mais ceux qui se portent garants veulent savoir où l'argent va. C'est pourquoi il est important de s'entendre « techniquement » sur le sens de chaque mot, à commencer par le mot « conditionnalité ». De la même façon, il faudra s'entendre sur « l'outil de gouvernance » que souhaitent les Pays-Bas et l'Allemagne.

Enfin, nous aurions peut-être intérêt à suivre l'exemple de certains pays du nord de l'Europe que l'on critique mais qui sont en avance sur le plan de la santé et des questions sociales. Les Pays-Bas et l'Allemagne ne sont pas des pays où l'on vit mal. La « réforme » ne signifie pas forcément l'austérité, elle signifie qu'il faut que l'argent public soit utilisé plus efficacement. Pourquoi ne pas tirer les leçons de la façon dont ces pays utilisent l'argent public ?

Mme Liliana Tanguy. Vous avez laissé entendre qu'il y avait une conditionnalité liée au respect des objectifs macroéconomiques. Ce n'est pas ce que nous avons dit. Il faut que les aides passent par les programmes européens et que leur utilisation soit contrôlée, c'est aussi pour cela qu'elles s'articuleraient avec le semestre européen. La conditionnalité pourrait être liée au respect des objectifs de l'Union en matière de transition écologique et numérique, mais il n'est pas question de contrôle par la « troïka ».

Il s'agit d'allouer les fonds à des secteurs d'avenir : le numérique, la santé, etc. On n'est pas dans une logique d'austérité. Cela n'empêche pas que soit fait un « *reporting* » de la façon dont les fonds sont utilisés, pour voir si les objectifs que les États se sont fixés eux-mêmes sur la base des recommandations de la Commission sont tenus. Je ne suis pas d'accord avec vous quand vous dites que c'est un plan de relance libéral : c'est en réalité un plan de relance keynésien ! Comme un plan Marshall européen. La philosophie qui sous-tend ce plan de relance n'est pas libérale mais interventionniste.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. J'aimerais insister sur la question du délai. Si le délai n'est pas respecté, ce sera catastrophique. L'objectif est d'aboutir fin juillet : dans le cas contraire, il sera difficile d'obtenir l'accord des 27.

Sur l'histoire des ressources et du paiement de la dette, j'ai un accord certain avec André Chassaigne, c'est qu'il faut trouver d'autres ressources : on ne peut pas être seulement dans la logique de l'emprunt. L'Union européenne ne peut pas se passer d'avoir une nouvelle ressource « impactante ». La « taxe plastique » n'est pas assez importante ni assez durable. Je rejoins André Chassaigne sur ce point : il faut développer les ressources propres de l'Union.

Sur la conditionnalité, je pense qu'il faut d'abord définir les conditions. Toutes les difficultés viennent d'un manque de définition (comme sur la problématique de la « valeur ajoutée »).

Enfin, André Chassaigne a demandé si cet emprunt pourrait financer les services publics. Cette question est d'abord du ressort national. En France les services publics sont importants et ils doivent être consolidés. Un plan de relance national portant sur les services publics serait pertinent.

Dernier élément : par rapport aux « OAT vertes », on n'y est pas encore mais les idées avancent.

M. André Chassaigne. Je trouve bien sûr que votre travail est d'une qualité remarquable. Il est parfois difficile de réagir « à chaud » en réponse à une communication. Je veux bien admettre que j'ai cru à tort avoir entendu parler de conditionnalité liée au « Pacte de stabilité et de croissance ». J'ai également noté qu'il y aurait des obligations de réformes : j'ai tout de suite pensé à la Grèce. Enfin, quand j'entends dire que « les acteurs privés prendront le relais des investisseurs publics » je suis sceptique, mais peut-être ai-je mal compris. Pour le reste, je suis convaincu qu'il faut imposer des critères et des conditions aux entreprises bénéficiant des aides.

Mme Frédérique Dumas, rapporteure. Ce n'est pas avec ce plan de relance que nous changerons les politiques française ou européenne dans des domaines comme la santé, par exemple. Il s'agit de mettre un outil au service de la relance durable. Par ailleurs, il y a une confusion entre le rôle des États et celui du plan de relance.

S'agissant des délais, il faut certes aller vite, mais il faut prendre le temps d'écouter ce que les autres partenaires nous disent. Les Pays-Bas, par exemple, considèrent qu'il faut se mettre d'accord sur les critères d'allocation avant de discuter des montants. Ils constatent que les critères d'allocation reposent sur des données datant d'avant la crise. Le plan de relance bénéficiera avant tout aux pays de l'Est et du Sud. Ce ne sont donc pas forcément les pays qui ont été les plus touchés économiquement par la crise qui sont prioritaires pour le plan de relance. Si les critères étaient pertinents, un pays comme les Pays-Bas ne s'opposerait pas aux dons, mais ils veulent pouvoir rendre des comptes à leurs citoyens sur la bonne destination des fonds.

S'agissant des rabais, nous savons qu'il n'y aura pas d'accord s'ils ne sont pas maintenus.

Par ailleurs, ces pays exigent un lien entre le plan de relance et le semestre européen. L'Italie l'a bien compris et a travaillé pendant le confinement à élaborer un plan national de transformation, alors que la France en est toujours à travailler à la réponse d'urgence à la crise : le plan de relance français devrait, semble-t-il, être inclus dans le projet de loi de finances, qui ne sera discuté qu'en octobre. L'Italie a bien compris qu'en présentant un plan de relance sérieux, elle pouvait réussir à convaincre les quatre pays les plus réticents.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Du point de vue des citoyens, l'Europe est attendue et apparaît indispensable pour la relance, mais l'accumulation des plans au niveau local, national et européen prête à confusion : nous avons un devoir de transparence et de précision sur l'allocation des fonds.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Vous avez bien raison de souligner l'enjeu de la transparence. Il est essentiel de savoir, derrière les milliards annoncés, quelle est la nature des fonds engagés et qui fera appel à ces outils. Un communiqué de l'Agence France-Presse indique à l'instant que la Commission a autorisé un fonds de secours de l'Allemagne pouvant atteindre 500 milliards d'euros. Sans concertation, il existe un risque pour la cohésion de l'Union européenne.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Je tiens à dire à M. Chassaigne qu'on n'imposera pas de conditionnalités aux États. Ce sont les États qui définiront les plans de relance, même s'ils se baseront sur les recommandations de la Commission européenne. Il est normal que l'on puisse rendre compte de la façon dont sont utilisés les fonds. C'est un fonctionnement similaire à celui des fonds de cohésion. Le plan de relance est non pas un

moyen de mutualiser les dettes existantes, mais un instrument permettant d'investir dans les secteurs d'avenir. Les États seront ainsi plus résilients face à d'éventuelles futures crises.

Par ailleurs, je tiens à préciser que la possibilité d'identifier les secteurs où les investissements privés pourraient prendre le relais de l'investissement public était une suggestion de l'ambassadeur d'Allemagne, mais le choix sera laissé aux États.

Enfin, les rabais seront effectivement un point dur de négociation, mais ils pourraient n'être supprimés que dans un second temps : il y a des marges de négociation.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. On a un vrai problème de suivi des fonds tant au niveau français qu'europpéen, et de transparence vis-à-vis des citoyens. Cela pourrait être le rôle du Parlement.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je vous remercie pour ce travail et pour cet échange très vivant et constructif. Comme vous le savez, les communications ne font habituellement pas l'objet d'un rapport : elles ne donnent lieu qu'à un compte rendu. Toutefois, pour leur donner la portée qu'elles méritent, je proposerai au prochain Bureau de regrouper les communications des six binômes dans un rapport l'information, qui constituera la contribution de la Commission des affaires européennes à l'évaluation de l'action de l'Union pendant la crise.

La séance est levée à 18 h 30.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. André Chassaigne, Mme Marguerite Deprez-Audebert, Mme Françoise Dumas, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, M. Xavier Paluszkiewicz, Mme Liliana Tanguy, Mme Sabine Thillaye

Excusés. - M. Bernard Deflesselles, Mme Constance Le Grip