

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
22 juillet 2020
16 heures

Compte rendu n° 148

- I. Examen du rapport d'information sur la politique européenne de voisinage (Mme Caroline Janvier et M. Joaquim Pueyo, rapporteurs)..... 3
- II. Communication sur « Le marché intérieur court-il le risque d'un affaiblissement durable ? » (M. Pierre-Henri Dumont et Mme Valérie Gomez-Bassac, rapporteurs) 16
- III. Communication sur « Réinventer la solidarité européenne face à la crise : bilan et perspectives » (M. Pieyre-Alexandre Anglade et Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteurs)24
- IV. Nomination de rapporteurs sur des propositions de résolution européenne..... 33

**Présidence
de Jean-Louis
Bourlanges
Vice-Président**



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 22 juillet 2020

Présidence de M. Jean-Louis Bourlanges, Vice-Président de la Commission

La séance est ouverte à 16 heures.

I. Examen du rapport d'information sur la politique européenne de voisinage (Mme Caroline Janvier et M. Joaquim Pueyo, rapporteurs)

M. le Vice-président Jean-Louis Bourlanges. Nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui un collègue du Bundestag allemand, Andrej Hunko. En application de l'article 12 de l'accord parlementaire franco-allemand, « les membres des commissions des Affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Bundestag allemand sont autorisés sauf exception à participer aux réunions de la commission des Affaires européennes de l'autre assemblée, sans droit de vote ». Nous avons donc le plaisir de mettre en œuvre cet article pour la première fois.

M. Andrej Hunko, député du Bundestag. Nous avons vécu une situation historique avec le dernier Conseil européen. J'aimerais connaître la façon dont on voit les choses côté français.

M. le Vice-président Jean-Louis Bourlanges. Le dernier Conseil européen est globalement perçu comme assez positif. Je reste prudent pour ménager la sensibilité de tous les groupes mais, en ce qui concerne les groupes de la majorité, il est même perçu de façon très positive.

Bien que l'Union européenne ait toujours eu des voisins, c'est-à-dire des États tiers avec lesquels elle partage une frontière terrestre ou maritime, c'est seulement à partir de 2003 que leurs relations ont fait l'objet d'une politique spécifique. Certes, avant cette date, le processus de Barcelone encadrait – très soûplement – les relations de l'Union européenne avec les pays méditerranéens ; quant aux relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, elles relevaient pour l'essentiel d'une autre politique : la politique de l'élargissement.

En 2003, donc, alors que l'élargissement de l'Union européenne à 10 pays était imminent, celle-ci a institué un cadre unique rassemblant l'ensemble des pays voisins à l'exception des pays ayant vocation à adhérer, opérant ainsi une distinction radicale, quoiqu'ambiguë, on le verra, entre politique de voisinage et politique d'élargissement.

Ce cadre a été fixé en 2003 par une communication de la Commission européenne, à laquelle ont succédé depuis deux autres communications, celle de 2011 et celle de 2015.

L'analyse de ces trois communications successives met en évidence l'évolution profonde qu'a connue cette politique, à la fois dans ses objectifs et dans ses moyens, en lien avec les nombreuses crises ayant affecté les pays du voisinage.

En 2003, l'heure était à l'optimisme. La Stratégie européenne de sécurité adoptée cette année-là commençait ainsi par ces mots : « l'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre ». C'est donc logiquement que l'Union européenne a cherché à étendre sa prospérité et ses valeurs aux pays de son voisinage, extension qui était considérée, à juste titre, comme la condition de sa sécurité. L'objectif affiché de la PEV était, par une interdépendance accrue, à la fois politique et économique, de créer – je cite « un espace de prospérité et de bon voisinage – un cercle d'amis ».

Tels étaient les mots utilisés par la communication de 2003, centrée sur le développement du commerce et la promotion de la démocratie. Le terrorisme n'était pas un sujet, pas plus que les migrations, lesquelles étaient d'ailleurs présentées de manière positive.

En 2010, le « Printemps arabe » est la première des crises qui ont frappé les pays du voisinage. Elle a entraîné une première réforme de la PEV, avec une nouvelle communication adoptée en 2011. Celle-ci a été rapidement dépassée par la multiplication des crises, si bien qu'en 2015, une nouvelle communication est publiée qui réforme profondément la PEV. Tout en conservant le soutien à la démocratie et à la promotion des valeurs européennes, elle donne une priorité nouvelle à la sécurité, angle sous lequel sont désormais aussi traitées les migrations.

Cette communication de 2015 est éclairée par la Stratégie européenne globale pour la PESC, publiée en 2016, qui fait de la résilience des pays du voisinage, définie comme « la capacité d'États et de sociétés à se réformer, et donc à résister à des crises internes et externes et à se remettre de celles-ci », l'objectif ultime de la politique de voisinage. L'ensemble des instruments de la PEV : dialogue politique et coopération sécuritaire, soutien aux réformes et aide macro-financière, accord de libre-échange... doivent y contribuer.

Mme Caroline Janvier, rapporteure. L'objectif de la PEV étant clairement affiché et poursuivi depuis presque cinq ans, notre rapport fait le bilan de l'action de l'Union européenne dans son voisinage.

Autant le dire d'emblée : ce bilan est plus que mitigé mais avant d'aller plus loin, il faut garder à l'esprit que la PEV est une politique qui s'inscrit dans le long terme car elle vise à des changements structurels dans les pays concernés. Ceux-ci prennent du temps, et c'est seulement en 2015 que la PEV a été réformée. Le bilan qu'il est possible d'en tirer est donc nécessairement biaisé par un recul limité mais il permet néanmoins de mettre en évidence ce qui marche comme ce qui ne marche pas dans la PEV, et d'en tirer les leçons.

Quatre pays, dans lesquels nous nous sommes rendus, ont fait l'objet d'une analyse particulière : deux pays du voisinage Sud, la Tunisie et la Jordanie, et deux pays du voisinage Est, la Géorgie et l'Azerbaïdjan. Bien que très différents et illustrant à ce titre la diversité de la PEV, ils mettent aussi en lumière toutes les difficultés, limites et ambiguïtés de cette politique.

La Tunisie, pour commencer. C'est le pays du voisinage le plus massivement aidé par l'Union européenne : depuis la Révolution de 2011, celle-ci a engagé dix milliards d'euros dans le pays pour soutenir la transition démocratique, les réformes économiques ainsi que la lutte contre le terrorisme. Cette dernière est, de l'avis général, ce qui fonctionne le mieux. En revanche, l'économie tunisienne est toujours en crise. Les négociations d'un accord de libre-échange complet approfondi (ALECA) sont bloquées depuis des années. Les réformes sont lentes et partielles, se heurtant à une administration inefficace et à des cartels économiques très puissants, avec pour conséquence une émigration massive des jeunes vers l'Europe. Malgré ce bilan mitigé, une chose est cependant certaine : sans l'implication aussi considérable de l'Union européenne, il est peu probable que le pays aurait pu continuer à fonctionner et la transition démocratique se poursuivre.

Deuxième pays, la Jordanie, qui présente de nombreuses similitudes avec la Tunisie. Comme en Tunisie, même si l'action de l'Union européenne semble avoir des résultats limités, elle est essentielle car elle permet à ce pays de rester stable et de continuer à fonctionner dans un environnement sécuritaire très dégradé. La Jordanie a en effet été frappée de plein fouet par les crises irakienne et syrienne. L'afflux des réfugiés comme la fermeture de ces marchés, ainsi que le terrorisme, ont profondément déstabilisé son économie. Le gouvernement privilégie aujourd'hui la stabilité sociale plutôt que les réformes économiques, et les avancées en matière démocratique et d'État de droit sont limitées, à l'exception d'une réforme de la justice.

Enfin, malgré leur proximité géographique, l'Azerbaïdjan et la Géorgie présentent, du point de vue de la PEV, un profil radicalement opposé. La Géorgie est le bon élève du Partenariat oriental. Elle met en effet un point d'honneur à satisfaire l'ensemble des exigences de l'Union européenne dans tous les domaines : bonne gouvernance et institutions, droits fondamentaux, migration, réformes économiques et accord de libre-échange. Pourquoi ? Parce que la Géorgie aspire à intégrer l'Union européenne. Sa constitution dispose d'ailleurs que « les organes constitutionnels doivent prendre toutes les mesures relevant de leurs compétences en vue d'une adhésion complète de la Géorgie à l'Union européenne ». Les réformes qu'elle met en œuvre visent, de ce point de vue, à une intégration substantielle à l'Union européenne, laquelle devrait précéder l'intégration formelle.

En revanche, les relations sont bien moins enthousiastes avec l'Azerbaïdjan. Ce pays est très éloigné des standards européens en matière politique, économique et d'État de droit et ne semble pas avoir la volonté de s'en rapprocher. Les moyens de pression de l'Union européenne sont limités s'agissant d'un pays relativement riche, sans attente particulière vis-à-vis d'elle et disposant d'alternatives stratégiques dans la région. Dès lors, son action dans le pays est limitée principalement au soutien du projet de gazoduc destiné à transporter le gaz de la Mer Caspienne jusqu'en Italie.

Malgré certains résultats positifs dans ces quatre pays, comme d'ailleurs dans d'autres, il n'en reste pas moins que, globalement, la PEV n'a pas atteint ses objectifs, tant à l'Est qu'au Sud.

Quels sont ces objectifs ? Selon la Communication de 2015, « pour les trois à cinq prochaines années, la stabilisation est l'enjeu le plus immédiat dans de nombreuses régions du voisinage ». Nous sommes en 2020 et le constat peut être fait que, jamais probablement depuis le lancement de la PEV en 2003, le voisinage n'a été aussi instable.

À l'Est, tous les pays du Partenariat oriental, sauf la Biélorussie, sont minés par les conflits dont la caractéristique commune est d'impliquer, directement ou indirectement, la Russie :

- l'Ukraine, dont une partie du territoire – la Crimée – a été annexée par la Russie, laquelle entretient par ailleurs l'instabilité dans l'Est du pays ;

- la Moldavie, dont une partie du territoire, la Transnistrie, a déclaré son indépendance avec le soutien de la Russie ;

- La Géorgie, qui est amputée d'une partie de son territoire depuis l'invasion russe de 2008 ;

- enfin, l'Azerbaïdjan et l'Arménie qui sont en conflit depuis l'occupation, par cette dernière, de la région du Haut-Karabagh. De violents incidents ont d'ailleurs à nouveau eu lieu il y a deux semaines, faisant douze morts parmi les militaires des deux camps.

Quant au voisinage Sud, ce n'est guère mieux. L'objectif de stabilité n'est pas plus atteint que les autres objectifs tels que le respect des standards européens en matière de démocratie et d'État de droit. Si quelques progrès ont été accomplis par le Maroc, les relations avec l'Algérie sont très distendues, tandis que l'Égypte est redevenue une dictature militaire, peu respectueuse des droits fondamentaux et régulièrement frappée par le terrorisme. Le conflit entre Israël et l'Autorité palestinienne reste toujours irrésolu. Quant à la Syrie et la Libye, ce sont maintenant des États faillis et en guerre, Le Liban, enfin, est profondément déstabilisé par une crise économique, politique et sociale dramatique.

En conclusion de ce bilan, oui, la PEV a pu avoir, dans certains pays, des effets bénéfiques qu'il convient de saluer. Toutefois, elle est très loin d'avoir atteint son objectif de stabilisation du voisinage, lequel n'a jamais été aussi instable depuis son lancement.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Toutefois, il ne faut pas déduire de ce seul fait que la PEV est un échec. En effet, sans l'action de l'Union européenne, aussi imparfaite et insuffisante soit-elle, la situation dans les pays du voisinage serait probablement bien pire. De plus, peut-on vraiment parler d'échec dès lors que l'instabilité du voisinage est, en grande partie, due à des facteurs extérieurs à la PEV, sur lesquels l'Union européenne n'a guère de prise.

Ces facteurs extérieurs sont au nombre de deux.

En premier lieu, les États membres comme les États tiers poursuivent leurs propres intérêts dans les pays du voisinage, qu'ils déstabilisent. La Libye constitue, de ce point de vue, un cas d'école. L'intervention militaire dans ce pays en 2011 fut décidée unilatéralement par la France et le Royaume-Uni, hors de toute concertation européenne ou internationale, et sans aucun plan pour l'après Kadhafi.

Les conséquences sont malheureusement bien connues : la Libye s'est rapidement désintégrée, devenant un « trou noir » qui a déstabilisé l'ensemble de la région, un terrain d'entraînement des groupes terroristes et un point d'embarquement privilégié des migrants vers l'Europe, avec les conséquences que l'on sait sur l'Union européenne.

Dans ces conditions, peut-on reprocher à l'Union européenne le chaos en Libye ? Non, pas plus qu'il est en son pouvoir, malgré ses efforts, d'y mettre un terme compte tenu de la nature des forces en présence.

Si la France et le Royaume-Uni portent une lourde responsabilité dans la crise libyenne, c'est un même État tiers qui est, pour une large part, à l'origine de la déstabilisation du voisinage Est. La Russie est en effet le dénominateur commun à tous des conflits qui affectent les pays du Partenariat oriental. Je souhaiterais préciser deux points.

Le premier, c'est que la Russie n'a pas forcément intérêt à voir ces conflits résolus. Ils sont en effet pour elle autant de prétextes pour maintenir une présence militaire en dehors de son territoire. De plus, en entretenant l'instabilité à ses frontières, la Russie adresse un avertissement à l'OTAN et à l'UE qui seraient tentées d'accroître leur présence, sous quelque forme que ce soit, dans sa zone d'influence, ainsi évidemment qu'aux pays concernés.

Le deuxième point, c'est le désalignement entre la politique européenne vis-à-vis de la Russie – basée sur les sanctions – et les intérêts des États membres, à commencer par la France et l'Allemagne.

Ces deux pays ont en commun de vouloir normaliser leurs relations avec la Russie, qu'ils considèrent comme un partenaire économique et stratégique incontournable, sans lequel les crises dans le voisinage ne peuvent être résolues, ni à l'Est, ni au Sud. Mais de ce fait, ils s'opposent aux autres États membres qui, en particulier à l'Est, voient dans la Russie une menace existentielle.

Dès lors, que peut l'Union européenne, avec sa politique de voisinage, face à une grande puissance comme la Russie, aux intérêts opposés aux siens, tandis que ses États membres poursuivent eux aussi leurs propres intérêts, pas tout à fait alignés avec la position de l'Union européenne, ni même entre eux ?

Si les États membres et les États tiers, au premier rang desquels la Russie, a une responsabilité dans l'instabilité du voisinage, celle-ci est partagée avec les pays du voisinage eux-mêmes, comme nous avons pu le vérifier dans tous nos déplacements. C'est là le deuxième facteur extérieur expliquant le piètre résultat de la PEV.

La politique de voisinage est une politique extérieure de l'Union européenne qui, par définition, est mise en œuvre hors de son territoire, dans des pays voisins qui sont des États souverains. Elle exige donc la coopération de ceux-ci, tant au niveau politique qu'au niveau administratif.

Or, au niveau politique, les gouvernements des pays voisins peuvent être réticents à souscrire aux objectifs en tant que tels de la PEV, considérant qu'ils ne sont pas une priorité, voire qu'ils ne sont pas dans leur intérêt. C'est le cas en particulier pour les migrations. La maîtrise des flux migratoires est l'une des priorités de l'Union européenne depuis 2015 mais elle se heurte aux intérêts des pays du Sud qui, eux, voient l'émigration vers l'Europe comme une opportunité. C'est très clair en Tunisie où le gouvernement n'est pas vraiment enclin à freiner l'émigration, pas plus qu'à faciliter la réadmission des émigrés illégaux. De même, s'agissant de la démocratie et du respect des droits fondamentaux et bien qu'ils s'agissent d'objectifs majeurs de la PEV, le gouvernement d'Azerbaïdjan n'en est pas moins réticent à

renforcer la gouvernance démocratique du pays et à mettre la liberté d'expression et de réunion aux standards européens.

Si le blocage politique est le plus voyant, plus sournois – si j'ose dire – est le blocage des réformes par l'administration du pays voisin. Celui-ci peut prendre deux formes.

La première forme de blocage administratif est volontaire. Certains pays voisins, en effet, ne peuvent s'opposer ouvertement aux exigences européennes, alors même qu'ils les désapprouvent. Par exemple, le gouvernement géorgien a soutenu l'adoption d'une loi accordant des droits aux personnes LGBT mais ceux-ci ne sont ensuite jamais ou très peu appliqués car heurtant une société très conservatrice.

La deuxième forme de blocage administratif n'est pas tant volontaire que le résultat d'une gouvernance défailante. C'est en particulier le cas en Tunisie, où nombre des interlocuteurs que nous avons rencontrés ont dénoncé l'inefficacité des administrations et la lourdeur des procédures, si bien que les réformes n'avancent pas.

Pour faire face à ces blocages et pour inciter les pays voisins à mettre effectivement en œuvre les réformes auxquelles ils se sont engagés, l'Union européenne est désarmée. Sa seule arme serait de conditionner l'aide à l'avancement des réformes mais cette conditionnalité se heurte aux réalités politiques et géopolitiques.

Comme l'a dit Caroline Janvier, la Tunisie est le seul exemple de transition démocratique réussie dans le monde arabe et, de ce fait, de conciliation entre la démocratie et l'Islam. Elle ne peut donc pas, politiquement, être abandonnée par l'Union européenne malgré les progrès limités des réformes.

De même, malgré une régression en matière de respect de l'État de droit et des réformes économiques qui se font attendre, la Jordanie peut elle aussi compter sur le soutien indéfectible de l'Union européenne comme sur la bienveillance de l'ensemble des bailleurs internationaux pour rester le seul pôle de stabilité au Moyen-Orient.

Enfin, pour d'autres pays, notamment dans le voisinage Sud, l'Union européenne est en concurrence avec d'autres puissances – Russie, Turquie, Pétromonarchies et Chine – qui sont bien moins regardantes sur la question de la démocratie et des droits fondamentaux.

Ces deux facteurs extérieurs, qui expliquent l'insuccès de la PEV, ne doivent cependant pas faire oublier les faiblesses intrinsèques de celle-ci, qui sont au nombre de trois.

La première porte sur le périmètre géographique de la PEV, qui est mal défini, incohérent et rassemble des pays très différents.

La PEV est censée regrouper les pays avec lesquels l'UE partage une frontière maritime ou terrestre. Or, la Russie n'en fait pas partie, alors que l'Azerbaïdjan, oui. Surtout, la PEV ignore les voisins des voisins. Or, les problèmes auxquels sont confrontés des pays relevant de la PEV comme la Tunisie, l'Algérie ou la Lybie, en particulier le terrorisme et les migrations, sont étroitement liés à ceux que connaissent les pays du Sahel. Comment les régler si une barrière juridique sépare artificiellement les pays concernés en deux groupes relevant de statuts, interlocuteurs et instruments différents ?

L'autre problème que pose ce périmètre géographique de la PEV est la grande hétérogénéité – politique, économique, culturelle... – des pays que cette politique intègre,

laquelle représente un véritable défi pour l'Union européenne. Plus frappant encore est l'intensité variable de leur rapport à l'Union européenne. Or, la PEV est d'autant plus efficace et les réformes qu'elle promeut d'autant plus aisément mises en œuvre que les pays concernés sont « demandeurs d'Europe ». Celle-ci peut exiger bien plus de la Géorgie – qui rêve d'adhérer – que de l'Azerbaïdjan.

La deuxième faiblesse de la PEV est la contradiction entre les objectifs. La contradiction porte en premier lieu sur la stabilité politique, d'une part, la démocratie et le respect des droits fondamentaux d'autre part. L'Union européenne est en permanence confrontée à un dilemme dans les pays dont la stabilité intérieure repose sur un régime autoritaire : faut-il privilégier cette dernière au détriment de la démocratie et du respect des droits fondamentaux ou soutenir les réformes démocratiques au risque de l'instabilité ?

La deuxième contradiction porte sur l'ouverture affichée en matière économique et commerciale et parallèlement, la fermeture assumée s'agissant des migrations, en particulier vis-à-vis des pays du voisinage Sud, contradiction qui est évidemment mal perçue dans les pays concernés, notamment en Tunisie.

Enfin la dernière contradiction met en lumière les oppositions entre l'Union européenne et ses partenaires. Même s'ils sont déclinés dans des accords d'association et autres partenariats négociés avec les pays voisins, en réalité, l'Union européenne impose ses priorités, lesquelles peuvent être différentes de celles de ses partenaires. C'est le cas, déjà évoqué, des migrations.

Enfin, très rapidement, la PEV présente une troisième faiblesse dans ses instruments financiers : au-delà de l'Instrument européen de voisinage, de multiples instruments financiers cohabitent, avec leurs propres règles de procédure, ce qui complexifie la mise en œuvre des projets, entraînant une sous-consommation importante des crédits.

Mme Caroline Janvier, rapporteure. Fort de ces constats et analyses, notre rapport comporte sept propositions pour renforcer l'efficacité de la politique européenne de voisinage.

La première proposition vise à élargir le périmètre géographique de la PEV aux « voisins des voisins » en favorisant une approche régionale des enjeux. Comme l'a souligné Joaquim Pueyo, l'une des faiblesses de la PEV est d'opérer une séparation artificielle entre ce qui relève du voisinage et ce qui relève des voisins des voisins, alors que les mêmes crises les affectent tous et ne pourront être résolues dans un cadre strictement national. Très concrètement, nous proposons que la PEV englobe l'Irak et les pays du G5 Sahel, c'est-à-dire le Mali, la Mauritanie, le Burkina-Faso, le Niger et le Tchad.

La deuxième proposition s'appuie sur le constat que la mise en œuvre de la PEV est de plus en plus différenciée, selon le principe « *more for more, less for less* » : l'Union européenne soutient d'autant plus les pays qu'ils mettent en œuvre les réformes. Cette différenciation pourrait aller encore plus loin et permettre de distinguer un groupe de pays très impliqués dans l'approfondissement de leurs relations avec l'Union européenne, en particulier la Géorgie.

En effet, nous avons constaté que, dans ce pays, c'était la perspective de l'adhésion à l'Union européenne qui motivait le gouvernement géorgien, avec un large soutien de sa population, à mettre en œuvre les réformes prévues par l'accord d'association.

Or, cette perspective n'est absolument pas évoquée à Bruxelles et il est à craindre qu'à la longue, ce soutien s'érousse et que le gouvernement se lasse des exigences européennes.

Il apparaît donc nécessaire de valoriser les efforts de ces pays mais autrement que par le décaissement de tranches supplémentaires d'aide macro-financière, certes important mais qui, sur le plan politique et symbolique, n'est pas suffisante pour pallier l'absence de perspective crédible d'adhésion. Nous pensons par exemple à des rencontres régulières de haut niveau avec les responsables des institutions européennes ainsi qu'une participation aux programmes, politiques (autres que la PEV) et agences européennes.

La troisième proposition concerne la réforme en cours des instruments financiers des politiques extérieures européennes. L'objectif est de fondre en un seul des instruments géographiques comme l'instrument européen de voisinage mais également des instruments thématiques comme l'instrument de coopération au développement, l'instrument pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, ou encore le fonds européen pour le développement durable.

Nous sommes, d'une manière générale, favorables à cette réforme, qui favorise une approche globale, transrégionale et multisectorielle des différentes politiques extérieures européennes, d'autant qu'elle s'accompagnerait d'un accroissement substantiel des ressources. Toutefois, nous attirons l'attention sur trois points qui nous semblent fondamentaux :

- maintenir la répartition actuelle des crédits de la PEV selon la règle 2/3 pour le voisinage Sud, 1/3 pour le voisinage Est ;
- appliquer réellement la nouvelle flexibilité que permettra cet instrument unique, sans reconstituer en son sein les différents instruments et leur rigidité ;
- et enfin renforcer la part, actuellement fixée à 25 %, des crédits de l'action extérieure de l'Union européenne consacrée à la lutte contre le changement climatique.

La quatrième proposition repose sur le constat que nous avons fait que les projets de la PEV dans les différents pays voisins sont d'autant plus facilement mis en œuvre qu'ils ne sont pas élaborés hors sol, voire imposés par l'Union européenne, mais qu'ils répondent à une demande locale. Ainsi, en Jordanie, la réforme de la justice, fondamentale et hautement sensible, a pu être lancée car elle s'appuyait sur la volonté du Roi Abdallah II et une demande forte de la société civile. Nous proposons donc que les différentes parties prenantes, à Bruxelles, s'appuient sur l'expertise locale, notamment celle des ONG, des opérateurs et des délégations de l'Union européenne, pour élaborer les projets relevant de la PEV, lesquels seraient ainsi plus facilement appropriés par les acteurs locaux.

La cinquième proposition vise à renforcer le suivi de la mise en œuvre des réformes dans les pays voisins. En effet, dans ses rapports annuels, la Commission européenne a tendance à considérer qu'une fois la loi adoptée ou le règlement publié, la mission est accomplie et qu'une case est cochée dans l'accord d'association. Or, les vraies difficultés concernent le plus souvent la mise en œuvre effective des réformes. Comme nous avons pu le constater en Tunisie, de nombreuses réformes restent en réalité lettre morte, même si elles ont été formellement adoptées. Ainsi, malgré l'adoption du « *Start-up Act* » le 3 avril 2018, les changements concrets se font toujours attendre, les procédures administratives n'ayant pas été modifiées. Il est par exemple toujours très difficile d'ouvrir un

compte en devises, alors même que celui-ci est nécessaire pour les activités à l'international. Nous proposons donc que les institutions européennes, tout en assurant comme actuellement le suivi de l'adoption des réformes, non seulement assurent celui de leur mise en œuvre effective mais accompagnent celle-ci.

Notre sixième proposition repose elle aussi sur un constat que nous avons fait lors de nos déplacements. Nous avons eu l'impression que les populations des pays voisins n'ont pas forcément conscience de l'ampleur de l'engagement européen, notamment financier, ni des réalisations à mettre à son actif. Nous considérons donc comme essentiel que dans chacun des pays relevant de la PEV, les délégations de l'Union européenne mettent en place une stratégie visant à mieux faire connaître l'action de l'Union européenne, ses réalisations et ses ambitions.

Par ailleurs, au-delà de la promotion de son action, il nous semble dans l'intérêt de l'Union européenne de porter une plus grande attention au choix des mots qui, dans certains domaines sensibles, peut avoir un impact fortement négatif au point de compromettre la mise en œuvre de la PEV. À Tunis, nous avons ainsi mesuré les conséquences dans l'opinion publique de la dénomination « accord de libre-échange complet et approfondi » pour qualifier le futur accord encadrant les relations entre la Tunisie et l'Union européenne. Car c'est de cela qu'il s'agit : d'un accord bien plus large qu'un accord de libre-échange, incluant toutes les autres dimensions de la relation bilatérale (politique, scientifique, universitaire, sécuritaire...). Le terme est donc à la fois très réducteur et provocateur car la Tunisie ne veut pas d'un libre-échange complet et approfondi qu'elle considère – sans doute d'ailleurs à raison – comme une menace pour de nombreux secteurs économiques. Au final, en raison notamment de ce choix malheureux des mots, les négociations sont au point mort depuis plusieurs années.

Enfin, septième et dernière proposition : renouer le dialogue avec la Russie. C'est un fait évident que nous avons évoqué à plusieurs reprises, que la Russie exerce dans le voisinage une influence aussi forte que croissante, à la fois à l'Est mais également au Sud.

Par conséquent, compte tenu de l'influence déstabilisatrice de la Russie dans son voisinage il faut admettre que l'Union européenne ne pourra atteindre l'objectif principal de la PEV – la stabilisation et la résilience des pays voisins – sans l'aide de la Russie ni, *a fortiori*, contre elle.

Nous considérons donc qu'il n'est plus possible aujourd'hui, alors que les crises s'accumulent dans le voisinage et que la Russie est à l'origine ou entretient nombre d'entre elles, de continuer à mettre en œuvre comme si de rien n'était la PEV. L'Union européenne ne peut se dispenser d'une réflexion sur ses relations vis-à-vis de la Russie. Renouer le dialogue avec celle-ci apparaît donc nécessaire, comme le souhaite d'ailleurs le Président de la République, mais un dialogue sans naïveté, franc et exigeant, tout en gardant à l'esprit la menace qu'elle peut représenter.

Dès lors, la question des sanctions européennes doit être abordée ouvertement et sans *a priori*. Si envisager aujourd'hui de les lever serait inopportun et totalement prématuré, les sanctions ne doivent pour autant pas être sacrnalisées mais être considérées pour ce qu'elles sont : un élément de négociation pour faire bouger les lignes d'une relation bilatérale totalement figée, au détriment de l'Europe et de sa stabilité, depuis 2014.

M. le Vice-président Jean-Louis Bourlanges. Ce rapport est très intéressant et a parfaitement cerné les problèmes : rien ne fonctionne. Nous ne savons pas quel est notre voisinage, ni ce que nous voulons, ni ce que les autres attendent, ni s'ils veulent entrer dans l'Union ou s'il faut organiser des relations avec des pays durablement à l'extérieur, ni si nous voulons défendre les droits de l'homme ou la stabilité et la paix, ni comment traiter la Russie. On peut même s'étonner que l'insuccès de la politique du voisinage soit si limité !

Mon scepticisme n'est pas totalement en décalage avec vos interventions. C'est l'un des apports des militants de la construction européenne que d'analyser les problèmes tels qu'ils se posent et non tels que nous souhaiterions qu'ils se posent.

M. Thierry Michels. Je me réjouis d'abord de l'accord trouvé hier au Conseil européen sur le budget européen et le plan de relance, qui concrétise l'ambition de la chancelière allemande et du président de la République française.

Les évolutions de la politique européenne de voisinage peuvent être lues comme une prise de conscience progressive par l'Union européenne des défis géopolitiques et géostratégiques à relever.

Au moment de sa genèse, la question principale était celle de la promotion de la démocratie et des libertés fondamentales, à l'Est comme au Sud. Ce partenariat visait à créer un cercle d'amis qui devaient partager nos valeurs et bénéficier, en échange, d'une intégration économique avec notre Union.

Lors de la réforme de 2011, l'enthousiasme de 2003 n'était plus. L'instabilité permanente signalait l'échec de la première stratégie. En conséquence, c'est le principe de différenciation qui a été décidé.

En 2015, les nouvelles priorités européennes de lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale ont dû être prises en compte. Renforcer la résilience de nos voisins et de leurs propres voisins pour accroître la sécurité de l'Union, tel était le nouveau mot d'ordre.

Au fur et à mesure, c'est une politique de voisinage toujours plus « eurocentrée » qui s'est imposée.

Tâchons toutefois de voir les réussites, notamment en Tunisie et en Géorgie. Quand il y a une volonté politique, les choses peuvent évoluer dans le bon sens vers plus de démocratie, de liberté, de prospérité et de sécurité.

Je souhaite des précisions sur deux points de vos recommandations. Pouvez-vous expliciter vos propositions pour que la politique européenne de voisinage amène l'Union et ses voisins vers un projet commun prenant en considération les défis du temps présent (transition écologique, jeunesse) ?

D'autre part, vous évoquez les difficultés, une fois les réformes adoptées, pour les faire entrer en vigueur. Quelles sont vos propositions en la matière ?

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Nous voulons approfondir nos relations avec les pays du voisinage, mais il est nécessaire pour cela de créer des partenariats privilégiés avec les pays voisins les plus avancés. Il faut rendre les différents programmes ou statuts plus compréhensibles pour les citoyens.

Votre rapport fait peu état du programme Erasmus+, pourtant programme d'inclusions et de partage des valeurs de l'Union. Ne pourrait-il pas apparaître comme un outil au service de la politique européenne de voisinage ?

Vous soutenez la nécessité de renouer le dialogue avec la Russie. Compte tenu du contexte politique actuel en Russie, est-il vraiment réaliste d'imaginer une amélioration de nos relations avec elle ?

Mme Frédérique Dumas. Je suis un peu dubitative sur certaines recommandations. Élargir aux voisins des voisins est une très bonne proposition.

Concernant une plus grande différenciation, vous avez raison de dire que la perspective d'adhésion compte énormément. J'y vois une petite contradiction avec la manière dont le gouvernement a voulu récemment revoir la politique d'adhésion.

Sur la promotion de l'action européenne, je pense que plus on répondra à la demande locale, moins on aura besoin de faire la publicité de l'action européenne.

Je rejoins la question de Thierry Michels sur l'application des réformes une fois qu'elles sont adoptées. Vous dites qu'il ne faut pas sacraliser les sanctions mais s'en servir pour faire bouger les lignes. On sait aujourd'hui qu'elles ne servent pas à grand-chose.

Vous préconisez de privilégier les voisins du Sud par rapport à ceux de l'Est, contrairement à ce que demandent les pays d'Europe de l'Est. C'est une perception très franco-française. Cela rejoint la question de la relation avec la Russie. Vous dites qu'il faut renouer le dialogue avec elle, mais qu'est-ce que cela signifie, *a fortiori* si l'on ne tient pas compte de la perception des pays de l'Est ? Les pays membres de l'Union n'ont pas tous la même perception des menaces.

M. André Chassaigne. J'approuve la fin du rapport concernant la nécessité de renouer le dialogue avec la Russie. Cette volonté est partagée par d'autres au niveau européen.

Je m'attendais à ce que le rapport aborde le sujet de la Turquie, mais il est vrai qu'elle n'a pas d'accord de voisinage. Elle est toujours dans les perspectives de l'adhésion, depuis de nombreuses années.

Étant en phase de préadhésion, il y a une douzaine d'années, la Turquie avait franchi plusieurs étapes sur le respect des minorités ou la démocratie. Je ne suis pas sûr que, depuis, cela se soit amélioré... Il y a eu au contraire d'énormes régressions que l'on peut peut-être mettre pour partie en parallèle avec l'effritement des relations de la Turquie avec l'Union européenne.

Je n'aime pas trop que l'on parle de meilleur élève du partenariat oriental avec le respect des standards européens. L'UE serait là en donneuse de leçons. Quels sont les standards européens à respecter ? S'agit-il d'aller vers toujours plus de compétitivité, de concurrence et de libéralisme effréné ? On peut parler de la mobilité dont l'origine est l'Afrique du nord avec des individus en attente de regroupement familial. Certaines personnes attendent des visas à vie. Le standard que l'UE met en œuvre n'est pas forcément un exemple ! Quelle est la définition de la bonne gouvernance que l'on souhaite en tant que standard européen ? Il suffit d'évoquer l'écrasement du pouvoir législatif que l'on ressent parfois, même en France. Le standard européen est-il compatible avec l'éthique que

représentent les paradis fiscaux européens ? Le standard européen en matière de respect de l'environnement doit-il se traduire par le développement des centrales à charbon comme en Allemagne ou en Pologne ? Le standard européen est-il ce que l'on a imposé à la Grèce pendant plusieurs années avec la Troïka ?

Finalement, après tout ce que j'ai cité, je me demande, quels sont les standards européens que l'ensemble des pays du voisinage devraient suivre ?

M. le Vice-président Jean-Louis Bourlanges. Les standards européens sont l'Europe telle qu'elle devrait être et M. Chassaigne décrit l'Europe telle qu'elle est. Le but serait de tendre vers ce modèle.

Mme Liliana Tanguy. Ce rapport dresse un état des lieux éclairant sur la situation de la PEV qui est un enjeu clé pour la stabilité et la paix en Europe. Cette PEV doit s'adapter constamment au contexte géopolitique. Cette nécessité de renouvellement est importante car il faut essayer de gagner en cohérence. La politique actuelle vise à développer des démocraties dans les pays voisins alors qu'on en est encore loin !

Je souhaite revenir sur deux de vos propositions.

Vous parlez de partenariat privilégié avec les voisins les plus avancés en matière de coopération européenne. On pourrait ajouter le renforcement de la coopération sanitaire, de la transition environnementale et de la réindustrialisation. Cette stratégie nous permettrait de mieux penser la PEV à l'échelle du continent européen. Comment l'UE pourrait associer la PEV à la politique d'élargissement pour favoriser la préparation de l'avenir du continent ?

Concernant la cinquième proposition sur la mise en œuvre effective des réformes, vous avez souligné un manque de suivi parfois avec des réformes qui ne sont pas appliquées. Je souhaiterais savoir quels outils de l'UE pourraient être utilisés pour faire ce suivi de la mise en œuvre concrète et quelles sont les institutions européennes qui pourraient être compétentes ?

M. Andrej Hunko, député du Bundestag. La PEV fait l'objet de discussions complètement distinctes en Allemagne entre le partenariat oriental et les autres partenariats. Le partenariat oriental est plus important pour nous alors que le partenariat avec les pays du sud est plus important pour la France.

Vous avez dit qu'il y avait pas mal de confusions entre pays du partenariat oriental et pays candidats à l'adhésion à l'Union. Le partenariat n'ouvre pas la perspective d'adhésion. En Ukraine, des gens vont manifester car ils souhaitent adhérer à l'Union. Or, la PEV est totalement distincte de la politique d'adhésion.

En France, vous souhaitez renouer le dialogue avec la Russie. Je crois que cela est nécessaire ! Il y a quelques années, le gouvernement ukrainien voulait un trilogue. L'accord de partenariat n'avait pas été signé au final. L'Union ne pouvait pas se dispenser de parler avec la Russie à ce moment-là.

Sur le partenariat oriental, les accords de libre-échange complet et approfondi sont des accords néo-libéraux. Vous avez parlé de problèmes de communication mais ce n'est pas qu'un problème de communication ! C'est également un problème de contenu. Les bons élèves, comme l'Ukraine, la Moldavie ou la Géorgie, connaissent une fuite des cerveaux

massive. Ces accords déstabilisent ces pays. Ils devraient plus tenir compte des avancées sociales !

M. le Vice-président Jean-Louis Bourlanges. Je me demande si l'une des voies ne serait pas de différencier les accords selon les pays concernés. Ne devrions-nous pas catégoriser et différencier les politiques selon qu'elles s'adressent à des pays qui ont vocation ou non à nous rejoindre ? Une catégorisation par zone géographique (sud/est) serait également souhaitable.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Pour répondre à Thierry Michels, c'est la PEV elle-même qui est un projet commun de l'Union européenne avec certains États du voisinage, projet complexe à mettre en place, du fait d'histoires, de niveaux économiques et de cultures très différentes. Pour améliorer cette mise en œuvre et qu'elle ne se borne pas à une adoption formelle des réformes, on peut imaginer un suivi de celles-ci, directement sur le terrain, par des fonctionnaires européens détachés.

S'agissant d'Erasmus +, sujet évoqué par Marguerite Deprez-Audebert, le sujet est évoqué dans notre rapport, qui souligne d'une manière générale l'importance de la jeunesse. Ainsi, 7 000 Ukrainiens ont bénéficié d'Erasmus + qui est en effet ouvert aux pays du voisinage.

Sur le lien avec la politique d'adhésion évoqué par Liliana Tanguy, il découle du fait que tant pour les pays candidats que pour les pays du voisinage, l'Union européenne est attractive, tant sur le plan économique que sur le plan des valeurs. Toutefois, la politique d'élargissement est différente de la PEV. Les pays n'ont pas le même statut, ne relèvent pas des mêmes instruments et n'ont pas les mêmes interlocuteurs. Toutefois, la frontière entre les deux est étroite, voire ambiguë et elle est parfois franchie, notamment par la jeunesse géorgienne qui, comme son gouvernement, veut une perspective d'adhésion.

Pour répondre à André Chassaigne, les standards européens que nous mettons en avant et qui sont une part essentielle de la PEV sont simples. Ils ne sont pas spécifiques à la PEV mais sont les standards de l'Union européenne tels qu'ils existent depuis son origine, en premier lieu, les droits humains. Y va-t-il beaucoup d'autres d'États dans le monde dans lesquels le respect des droits humains est supérieur à celui en vigueur en Europe ? Il y en a peu. Autre standard : une gouvernance fondée sur la démocratie. On peut également évoquer la liberté de la presse ou l'indépendance de la justice.

Il n'est pas question de donner des leçons mais c'est la mission de l'Union européenne, à travers la PEV, de répandre la démocratie, la liberté de la presse, l'indépendance de justice indépendante là où ces standards ne sont pas atteints.

Toutefois, la PEV doit évoluer pour être plus intégrée, cohérente et efficace, et j'espère que nos propositions y contribueront.

Mme Caroline Janvier, rapporteure. La politique d'adhésion et la PEV sont en effet deux politiques très distinctes. Il nous a semblé important de clarifier avec chacun des pays, qu'ils soient dans le cadre de l'élargissement ou de la PEV, la nature et l'objectif à terme de la coopération. Si cette intégration n'a pas de réalité à moyen ou long terme, il faut le dire. À l'inverse, s'il faut aller plus loin, il convient aussi de créer un groupe resserré de pays avec lesquels on pourrait construire des partenariats plus approfondis. C'est déjà le cas

sur la question des migrations et des visas avec la Géorgie. Nous pouvons ainsi unir nos destins d'une autre façon que l'adhésion formelle à l'Union européenne.

Monsieur Chassaigne, je comprends que la mise en avant de manière aussi voyante des valeurs européennes puissent vous heurter et que vous craigniez une forme de hiérarchisation entre les pays. Nous tenions simplement à rappeler que ces valeurs constituent un modèle pour nombre de pays tiers qui aspirent à s'en rapprocher.

Certes, tout n'est pas parfait, au sein de l'Union : je pense notamment aux atteintes à l'État de droit en Pologne et en Hongrie, mais aussi aux marges de progression dans les autres pays, y compris le nôtre. Il n'en reste pas moins que les pays européens partagent un socle de valeurs : la Charte des droits fondamentaux, contraignante depuis l'adoption du traité de Lisbonne, prévoit, par exemple, l'abolition de la peine de mort, le droit au respect de la vie privée, ou à la liberté de conscience et de religion. Ces droits ne sont pas acquis partout dans le monde, ni d'ailleurs dans tous les pays du voisinage.

La Russie est un sujet sensible au sein de l'Union. Les positions dépendent de divers facteurs, dont la proximité géographique et l'histoire. Il n'en reste pas moins que le tournant stratégique initié par le Président de la République, qui prône une reprise du dialogue avec la Russie, doit être soutenu au niveau de l'Union, car la France ne peut pas agir seule. En outre, un tel dialogue serait cohérent avec l'ambition de la nouvelle Commission de faire de l'Union une union géopolitique, qui pèse davantage dans les zones de conflits. Or la Russie est un interlocuteur incontournable dans ces zones. Nous regrettons qu'il n'y ait pas eu de dialogue formel jusqu'à présent.

S'agissant du maintien de la répartition favorable aux pays du sud dans le futur instrument financier de la PEV, il se justifie notamment par les enjeux de sécurité en Méditerranée.

M. le Vice-président Jean-Louis Bourlanges. Tout le monde est d'accord pour parler à la Russie : la vraie question est de savoir ce qu'on lui dit. Compte tenu de l'ampleur des enjeux, je suggère de proposer à notre présidente, Sabine Thillaye, un nouveau sujet de rapport sur la relation entre la Russie et l'Union.

La Commission a ensuite autorisé la publication du rapport d'information.

II. Communication sur « *Le marché intérieur court-il le risque d'un affaiblissement durable ?* » (M. Pierre-Henri Dumont et Mme Valérie Gomez-Bassac, rapporteurs)

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur. La crise sanitaire dont nous sortons a représenté, pour l'Europe et le monde, une secousse d'une intensité jamais atteinte. Notre seule conviction à ce stade est qu'il y aura des conséquences, sans connaître leur portée économique, sociale, voire politique. En somme, nous traversons une période de grande incertitude, notion assez négative en économie.

Le marché intérieur a été affaibli, mais il doit être relancé et renforcé : voici, en quelques mots, l'objet de notre propos d'aujourd'hui.

La recherche de tous moyens pour endiguer la propagation du coronavirus, qui était indispensable, a eu pour corollaire des tempéraments apportés aux grandes libertés qui fondent le marché intérieur. Pourtant, ces libertés sont le fruit d'une évolution graduelle depuis l'établissement de l'Union douanière en 1968, dont l'objectif est de supprimer les barrières aux échanges afin de favoriser la croissance et l'emploi. Cette liberté s'incarne aussi dans un corpus de normes qui permettent la confiance dans les échanges, sous le contrôle de la Cour de justice.

Aujourd'hui, le marché intérieur est un espace sans frontières dans lequel est garantie la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. L'exercice de ces libertés implique, souvent, des passages physiques de frontières. Nous avons pris conscience, à nouveau et subitement, de cette réalité.

Durant le pic de la crise sanitaire, le rétablissement de mesures aux frontières intérieures de l'Union a été un recours pour la majorité des États membres, qui se sont fondés sur le chapitre II du code frontières Schengen, en négligeant parfois certains aspects procéduraux. À ce titre, nous estimons qu'il pourrait être pertinent de renforcer certaines garanties, en permettant à la Commission européenne de donner un avis sur le retour des contrôles.

Ce sont naturellement les États qui gardent et sont garants de leurs frontières, mais les décisions qu'ils prennent ont des effets immédiats, et parfois très lourds, sur les pays voisins. Le marché intérieur est en effet une réalité juridique, qui entraîne des interdépendances économiques.

Le marché européen, qui se veut commun, est aujourd'hui la plus grande zone commerciale du monde. Citons l'augmentation du commerce entre les pays de l'Union depuis les années 1980, qui a été de 40 % plus importante qu'entre les autres pays de l'OCDE, entraînant une hausse du revenu par habitant de 10 % en moyenne.

Toutefois, les différences entre marchés nationaux demeurent, et les marges de progression du marché intérieur sont très importantes : l'intensité du commerce pourrait encore doubler entre les pays de l'UE, entraînant des gains de croissance de l'ordre de 14 % du PIB. Pour cela, il faut faire en sorte qu'échanger par-delà nos frontières intérieures soit de plus en plus simple pour les acteurs économiques.

Le retour à un fonctionnement normal du marché intérieur est une condition de la reprise économique. Comme l'a souligné le Conseil européen dans le programme stratégique de l'UE pour la période 2019-2024, l'Union ne peut se permettre de sous-utiliser le potentiel que représente un marché d'un demi-milliard de personnes, en particulier dans le domaine des services. Cette affirmation est d'autant plus vraie aujourd'hui.

La corrélation entre prospérité et liberté de circulation a eu des implications très concrètes durant le confinement.

Concernant la circulation des personnes, le 17 mars, le président du Conseil européen a annoncé la restriction temporaire des « voyages non-essentiels » vers l'Union.

Les contrôles aux frontières internes ont été rétablis unilatéralement par les États membres à partir du 11 mars, avec des filtrages d'une intensité variable. Elles ont eu un impact sur les travailleurs frontaliers, pourtant maillon essentiel de l'activité économique dans

les zones transfrontalières. En effet, ce sont 360 000 résidents en France qui travaillent dans un pays limitrophe.

Le secteur du tourisme a aussi immédiatement connu un net recul. Fin mars, la perte d'activité sur une semaine-type de confinement est estimée à 34 % dans l'ensemble de l'économie, mais à 90 % pour le secteur de l'hôtellerie.

Pour les marchandises, la fin de la liberté de principe a également conduit à l'ouverture de points de passage aux frontières, soumis à des contrôles. La limitation du nombre de passages génère un risque d'engorgement rapide qui a nécessairement ralenti les acheminements.

Les conséquences économiques de ces limitations des libertés du marché intérieur sont claires. On observe une très nette chute du commerce extérieur entre janvier et mars 2020. Les exportations de machines et d'automobiles ont été le secteur le plus durement touché avec un recul de 20 %.

Le ralentissement du commerce qui s'ensuit est à la fois la cause et la conséquence d'un recul de la production. Eurostat observe qu'en avril 2020, par rapport à avril 2019, la production industrielle dans l'Union européenne avait diminué de 28 % ; la production est tombée à des niveaux vus pour la dernière fois au milieu des années 1990.

Les difficultés nouvelles à passer les frontières ont entraîné des ruptures dans les chaînes de valeur. Enrico Letta rappelle qu'un tiers de chaque Mercedes, voiture allemande par excellence, est produit par des entreprises italiennes. Or, la crise a durement touché la Lombardie et mis en difficulté la production automobile en Allemagne.

Il est difficile d'évaluer l'état des chaînes de valeur à ce stade, mais l'enjeu est désormais de lutter contre la survalorisation du risque. Les entreprises pensaient le marché intérieur comme relevant de l'acquis. Le *Brexit* avait porté un premier coup à cette certitude, mais la crise sanitaire est une nouvelle anomalie en termes de survenue des risques extrêmes qui peut décourager les entreprises souhaitant se projeter sur le marché européen.

Il sera essentiel de restaurer la confiance des acteurs économiques dans le marché intérieur et dans les gains à l'intégration économique européenne.

L'Union européenne, dont on a beaucoup décrié l'inaction est intervenue pour coordonner les mesures nationales.

La Commission européenne s'est exprimée à travers des communications mettant en place des lignes directrices à caractère incitatif, pour que les décisions des États membres soient moins unilatérales et dans le but de préserver la liberté de circulation. Elle a, en particulier, cherché à :

- permettre la circulation des travailleurs frontaliers, détachés et saisonniers qui exercent une profession critique ;

- aménager des voies de passage pour les véhicules de transport de marchandises, les *Green lanes*, pouvant être franchies en moins de 15 minutes.

Enfin, la Commission a publié une feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation du COVID-19.

Toutefois, ce travail de coordination a été insuffisant, donnant lieu, comme sur l'ensemble de la gestion de crise, à une critique de l'inaction européenne, parfois justifiée. Le 10 mars 2020, au tout début de la crise, un plan d'action à long-terme visant à mieux mettre en œuvre et faire respecter les règles du marché unique met en place un groupe de travail sur la mise en œuvre des règles du marché unique (SMET). Ce groupe a tenu une réunion en avril et une seconde le 9 juin, mais aucune communication n'a eu lieu sur ses travaux, dont il est très compliqué de mesurer la teneur et l'efficacité.

Mme Valérie Gomez-Bassac, rapporteure. La période aurait globalement pu être propice, pour l'Union européenne, à la démonstration qu'elle est un échelon pertinent de décision et de réponse aux crises. Or, elle s'est surtout contentée de mesures non-contraignantes, notamment parce qu'elle ne dispose que d'une compétence d'appui en matière de santé publique.

Une réponse importante a toutefois été apportée sur le volet des aides d'État afin de limiter les faillites et ainsi sauvegarder le tissu productif européen. Le 20 mars, la Commission a dévoilé un nouveau cadre pour les aides d'État dérogatoire aux règles traditionnelles de la concurrence. Il faut saluer le fait qu'il est intervenu assez rapidement. En autorisant le recours massif aux aides habituellement prohibées parce qu'elles sont incompatibles avec le marché intérieur, la Commission a des objectifs très clairs :

- permettre aux États membres de soutenir la trésorerie des entreprises confrontées aux effets du confinement sur la consommation et l'investissement ;
- éviter les effets d'hystérèse sur le chômage et le savoir-faire européen.

En France, ces aides ont principalement pris la forme de prêts garantis par l'État qui atteignent à ce jour 110 Mds €.

Le risque inhérent aux montants importants des enveloppes engagées (par l'Allemagne en particulier) est que les pays pouvant mobiliser l'instrument budgétaire au bénéfice de leurs entreprises nationales sont déjà dans une situation plus favorable à l'échelle du marché intérieur. Le risque du recours massif aux aides d'État serait donc d'entraîner des distorsions importantes sur le marché et d'accentuer les disparités entre États membres. Il faudra donc être très vigilant quant au calendrier de retour à la normale sur ces dispositifs.

Le cadre temporaire sur les aides d'État complète d'autres possibilités dont disposent les États pour atténuer les effets socio-économiques de la pandémie, comme les indemnisations aux secteurs les plus touchés, ou les adaptations d'effet général en faveur des entreprises (par exemple, différer le paiement des taxes et des impôts ou subventionner le chômage partiel dans tous les secteurs).

Enfin, il faut citer le plan de relance post-covid très ambitieux proposé par le duo franco-allemand et désormais porté par la Commission européenne, qui a fait l'objet d'un Conseil européen très animé ayant abouti à un accord sur une enveloppe de 750 milliards d'euros, dont 390 milliards de subventions.

Le bilan qui peut être tiré de cette période de crise est en demi-teinte : l'Europe a été présente, mais elle a été dépassée par les États ; ce sont eux qui ont été en première ligne. L'action des États membres, à travers le tandem franco-allemand, résolument décidé à sortir

de la crise par la solidarité, a été nécessaire pour qu'une vraie démarche de relance s'enclenche.

Sur un temps plus long, nous avons la conviction que le salut est dans le renforcement de l'intégration du marché intérieur, et non dans le morcellement qu'on a pu observer durant la crise. C'est une condition nécessaire à l'émergence d'un tissu économique résilient.

Au pic de la crise, plusieurs problèmes d'approvisionnement ont été craints ou dénoncés, en particulier en matière d'équipements médicaux et de médicaments. Selon, l'Académie française de pharmacie, 80 % des principes actifs consommés en Europe sont produits en Chine, en Inde et en Asie du Sud-Est. Quant aux difficultés d'approvisionnement en masques chirurgicaux, elles ont acquis une portée politique spectaculaire.

La relocalisation des productions est dans l'air du temps, mais elle ne peut être l'alpha et l'oméga de la préparation à une nouvelle crise, dont on ne se sait pas quelle sera sa nature : un nouveau virus, ou une catastrophe climatique ? Les lignes de production ne sont pas disponibles à moyen terme, et le coût de produire sur le territoire européen est supérieur dans beaucoup de domaines.

L'enjeu central, à cet égard, est de définir le périmètre des industries concernées, tout en étant dans l'incertitude totale sur ce dont nous aurons besoin la prochaine fois. Il existe, toutefois, un consensus autour de la nécessaire autonomie en matière de médicaments. Ce recentrage pourrait accompagner un nécessaire mouvement de spécialisation de l'industrie française vers des secteurs à plus forte valeur ajoutée, son positionnement actuel étant intermédiaire, contrairement au Japon ou à l'Allemagne par exemple.

Il est également nécessaire de définir la méthode qui présidera à ces relocalisations, lorsqu'elles sont pertinentes. Ériger des barrières commerciales peut permettre d'éviter la dilution des chaînes de valeur à l'échelle mondiale ; dans les secteurs les plus stratégiques, il est également envisageable de nationaliser partiellement certaines entreprises.

Le marché unique doit acquérir tout son potentiel. C'est un prérequis de notre résilience économique autant qu'une nécessité politique pour la construction européenne.

Le marché européen n'est pas aussi unique qu'il n'y paraît : il existe autant de marchés que d'États. Cette multiplicité est un frein à l'optimisation des flux communautaires. Il faut encourager la création d'outils communs pour lutter contre la fragmentation des droits nationaux, qui est un frein à notre prospérité commune et au développement de la résilience du marché intérieur. J'ai fait des propositions à ce sujet dans mon rapport étudiant l'opportunité d'élaborer un code européen des affaires. Si l'harmonisation de tout le droit est un vœu pieux, nous pourrions avancer de façon ambitieuse et rapide sur l'harmonisation du droit des affaires en adoptant des outils permettant de fluidifier les échanges. Cette perspective a été soutenue par les personnes auditionnées lors de ma mission.

La taille comme l'unification du marché intérieur sont une force d'attraction pour les investisseurs étrangers. À ce stade, les différences entre les réglementations nationales ont des effets importants sur la vie des entreprises. Les différences de normes sont particulièrement coûteuses pour nos TPE et PME.

On observe aussi en Europe un déficit d'innovation lié à la difficulté d'accéder à un financement assez important pour permettre une croissance rapide. Il est actuellement compliqué de développer une *start-up* à l'échelle des 27, car ces jeunes entreprises n'ont pas accès à des fonds de capital-risque suffisamment développés.

Cela a pour corollaire que les entreprises américaines évincent les entreprises européennes. En effet, elles se sont développées dans un pays de *common law*, dont le droit commercial est régi par le *Uniform Commercial Code*, dans un grand marché solvable de 330 millions de consommateurs. Les entreprises qui réussissent leur trajectoire de croissance, appelées *scale-ups*, ont la capacité de se déployer immédiatement à l'échelle de l'Union, capacité qui fait cruellement défaut à nos jeunes pousses. Il y a là tant un enjeu de développement économique que de souveraineté.

S'y ajoute la fragmentation de l'investissement, qui fait que l'épargne est encore essentiellement orientée vers le territoire national. Les Allemands investissent chez eux car l'environnement juridique manque de transparence et freine les capitaux. De fait, il est nécessaire d'harmoniser le droit des affaires afin que le marché des capitaux puisse jouer pleinement son rôle d'amortisseur des crises, et que les pays en excédent d'épargne aillent la placer ailleurs en Europe.

Enfin, le droit de la concurrence n'est plus adapté à la réalité des échanges qui s'intègrent dans une économie mondiale. Il s'agit de repenser le droit de la concurrence et, plus précisément, de redéfinir le marché pertinent sur lequel s'apprécient les pratiques concurrentielles (ententes et abus de position dominante) et les concentrations.

Le marché intérieur a été conçu pour encourager la prospérité à l'échelle européenne. Il servait aussi un but de long-terme, à savoir le rapprochement politique par l'intégration économique. Ne perdons pas de vue que cette imbrication étroite de l'économique et du politique lorsque nous souhaitons renforcer les liens qui nous unissent à 27.

L'UE doit constituer une opportunité pour ses citoyens, ses entrepreneurs ou ses entreprises. Si elle perd de vue cet objectif, les divisions des États membres sur d'autres sujets, comme le respect de l'État de droit ou la solidarité dans l'accueil des demandeurs d'asile, n'en seront que plus vives.

M. Patrice Anato. La crise de la COVID-19 a balayé de nombreuses certitudes. Elle a notamment remis en question la solidité du marché intérieure, qui devait offrir des avantages aux entreprises et aux consommateurs. Elle nous a fait prendre conscience de notre dépendance à l'égard de certains États tiers, qui ne respectent pas les mêmes règles. Au sein de l'Union, le principe de la loyauté de concurrence prévaut, ce qui n'est pas toujours le cas ailleurs. Comment adapter les règles de la concurrence aux défis du XXI^e siècle ?

M. Thierry Michels. La crise nous a conduit à remettre en cause des acquis du jour au lendemain, par exemple en matière d'ouverture des frontières. Elle nous appelle à davantage de solidarité et de coopération, notamment entre les pays frontaliers. Quelles leçons ont été tirées de la crise pour les régions transfrontalières ?

Mme Constance Le Grip. Je me réjouis de voir que vous vous inscrivez dans la logique des préconisations du rapport que j'ai présenté avec Patrice Anato sur l'adaptation du

droit de la concurrence à la mondialisation. Par ailleurs, j'ai cru comprendre que vous proposiez des nationalisations. Est-ce bien le cas ?

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Il est évident qu'il y a un avant-Covid et un après-Covid et qu'il faudra tirer les leçons de la crise que nous avons vécu afin qu'une telle crise et ses conséquences ne se reproduisent pas. Peut-être faudrait-il prévoir, à cette fin, un mécanisme de réaction d'urgence au niveau européen ?

M. le Vice-président Jean-Louis Bourlanges. Le rapport de Patrice Anato et Constance Le Grip sur la politique européenne de concurrence a mis l'accent sur l'adaptation nécessaire de celle-ci, de même que la proposition de résolution européenne de M. Fabrice Brun, qui a attiré notre attention sur les problèmes de sécurité d'approvisionnement en matière de produits pharmaceutiques. La politique européenne de la concurrence n'est ainsi pas sans effet pervers, notamment en matière d'aides d'État. Certains États, à commencer par l'Allemagne, ont ainsi pu massivement soutenir leurs entreprises au prétexte de la crise, entraînant des risques de distorsions de concurrence non moins massifs avec leurs concurrentes. De même, il est évident que l'Union européenne doit mieux prendre en compte la question de la sécurité des approvisionnements, dont la crise a révélé l'importance.

M. Andrej Hunko, député du Bundestag. Je voudrais pour ma part faire deux remarques. S'agissant en premier lieu des contrôles aux frontières, j'ai remarqué, venant d'Aix-la-Chapelle, que la frontière entre l'Allemagne et les Pays-Bas n'avait jamais été fermée, au contraire de la frontière avec la Belgique et la France. C'est totalement incohérent et d'autant plus dommageable que, comme je l'ai constaté dans un rapport que j'ai fait pour la commission santé de l'APCE, les contrôles aux frontières sont inefficaces quand la situation sanitaire est identique des deux côtés.

Ma deuxième remarque porte sur la réaction de l'Union face à la crise. Fin février, l'Espagne et l'Italie ont activé le mécanisme européen de protection civile et demandé l'aide des autres Etats-membres. Non seulement aucun n'a réagi mais pire encore, un pays comme l'Allemagne a interdit les exportations de matériels sanitaire, avant de revenir sur sa décision quelques jours plus tard. Inutile de vous dire que de telles réactions ou absences de réaction ont été très choquantes.

Enfin, je terminerai par une question plus large. Le dernier Conseil européen s'est accordé sur un plan de relance de 750 milliards d'euros, lequel représente à peine 0,7 % du PIB européen. Pensez-vous qu'il soit suffisant pour faire face à la crise ?

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur. Patrice Anato a soutenu qu'une politique de concurrence loyale devait être une norme supérieure au sein de l'Union européenne. Force est de reconnaître que malheureusement, ce n'est pas le cas. Sans élargir le débat au dernier Conseil européen, il est frappant de constater qu'un même pays exige un rabais sur sa contribution tout en organisant un dumping fiscal qui prive notre pays de 3 milliards d'euros de recettes. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la possibilité d'appliquer vis-à-vis de l'extérieur des règles de concurrence loyale que nous ne sommes pas capables de nous imposer à nous-mêmes. Il faut, à mon sens, une adaptation plus globale des règles, et pas seulement des règles de concurrence. Ainsi, la taxe carbone aux frontières me semble une excellente idée, qui figurait d'ailleurs dans le problème de mon parti aux dernières élections européennes.

Pour répondre à Thierry Michels, je suis moi-même élu d'une zone transfrontalière, voisine d'un pays – le Royaume-Uni – qui a connu une double crise : le *Brexit* et le COVID. Ce que ces crises m'ont appris, c'est que l'enjeu clé d'une région transfrontalière est la fluidité. Les personnes et les marchandises doivent passer les frontières le plus rapidement possible. Comme une frontière est toujours entre deux États, le bilatéral fonctionne généralement mieux, même s'il faut reconnaître qu'il n'a pas fonctionné pendant la crise du COVID. Chaque État a en effet cédé à la panique et aux pressions populaires en fermant ses frontières, entraînant un effet « boule de neige » et des frustrations dans toute l'Union. Je note d'ailleurs que ces fermetures désordonnées de frontières ne sont pas vraiment utiles, dès lors qu'on peut les contourner. La coordination européenne semble donc de bon sens mais le principe d'une réponse commune, qui exige du temps, peut être difficilement conciliable avec la pression de l'opinion publique pour une décision rapide.

Sur la question de la nationalisation, je rassure Constance Le Grip, le but n'est pas d'aboutir à une union proto-communiste, mais d'avoir une réflexion sur des secteurs stratégiques.

Beaucoup d'États membres souhaitent mettre en place un mécanisme de coopération d'urgence au sein de l'Union européenne, même si on espère ne pas avoir à faire face à une crise d'une telle ampleur tous les dix ans. L'enjeu est de pouvoir mettre en place une réponse rapide, efficace et coordonnée au niveau européen. À défaut, ce seront des solutions nationales qui s'imposeront pour parer au plus pressé.

Je regrette que le Conseil européen ait sacrifié le programme « Santé », qui aurait pu permettre une meilleure coordination sanitaire et éviter les images que nous avons connues de « lobbying » de certains pays qui ont mis en scène la fourniture de masques à des pays de l'Union européenne, renforçant le sentiment d'abandon de certaines parties de la population européenne au début de la pandémie. Je suis également peiné qu'Erasmus+ ait pâti de la recherche d'un compromis. Pour trouver un compromis, chacun doit faire un pas ; manifestement, des pas plus importants ont été faits d'un côté que de l'autre.

Mme Valérie Gomez-Bassac, rapporteure. Les règles de la politique de concurrence ne sont plus adaptées, comme l'a montré l'affaire Siemens-Alstom. Les pratiques sont appréciées selon deux critères, le marché géographique et le marché du produit (substituabilité, interchangeabilité, etc.). Le problème est qu'elles ne sont pas appréciées au niveau mondial. Il faut absolument redéfinir les règles de détermination du marché pertinent pour que la concurrence soit plus loyale.

J'ai fait une allusion aux nationalisations, mais vraiment de façon très ciblée, pour des cas d'extrême urgence, dans certains secteurs bien particuliers et dans le seul but de préserver l'emploi.

Les mesures adoptées pour faire face à la crise vont-elles suffire ? C'est difficile à dire parce qu'on ne mesure pas encore tous les effets de la crise. Mais elles ont montré une ouverture pour plus de solidarité, et j'espère que l'on pourra aller plus loin si cela s'avère nécessaire.

M. le Vice-président Jean-Louis Bourlanges. Concernant la concurrence, il faut à la fois élargir l'espace pertinent et approfondir l'horizon temporel.

Mme Liliana Tanguy. Le sujet de la communication était « le marché intérieur court-il le risque d'un affaiblissement durable ? ». Les rapporteurs ont-ils une réponse à cette question ?

La libre-circulation des personnes, des services et des marchandises, principe essentiel du marché unique européen, a été mise à mal. L'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet en effet de restreindre les importations ou exportations pour protéger la santé et la vie des personnes.

Nous allons devoir vivre avec la menace permanente d'une pandémie. Pour éviter l'affaiblissement du marché intérieur, faut-il faire évoluer le cadre juridique pour parvenir à une régulation du marché intérieur à travers la coopération entre les États membres ? Je crains que l'on ait à nouveau un réflexe de repli sur soi.

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur. Il faut distinguer deux cas de figure : la crise et le retour à un marché commun sans entraves en dehors de la période de crise.

En réalité, nous n'avons pas attendu la crise sanitaire pour ne pas revenir à la liberté de circulation complète que nous connaissions auparavant. Les attaques terroristes qui ont frappé la France en 2015 ont conduit au rétablissement des contrôles aux frontières, qui ont ensuite été prolongés. Il y a une tendance naturelle à inscrire dans la durée des mesures censées être exceptionnelles.

Concernant la réponse en cas de crise, cela dépendra de la mise en place d'un mécanisme de coordination rapide et élastique, avec l'ensemble des États membres ou des cercles plus rapprochés, pour répondre tout de suite aux crises. Si l'on n'y parvient pas, la volonté des gouvernements de montrer à l'opinion qu'ils agissent conduira à la mise en place de restrictions.

Hors crise, l'expérience prouve que l'on ne revient jamais à complètement sur ce qui est fait en période de crise. Il faudra donc veiller à limiter au maximum les entorses à la libre-circulation.

III. Communication sur « Réinventer la solidarité européenne face à la crise : bilan et perspectives » (M. Pieyre-Alexandre Anglade et Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteurs)

Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure. Nous avons travaillé sur le thème « réinventer la solidarité européenne », notion au cœur de toutes les réflexions que nous avons entendues ces dernières semaines et même, j'ose le croire, au cœur du projet européen depuis ses origines. Depuis le début de la crise sanitaire, la solidarité s'est manifestée dans l'Union de différentes façons :

– il y a d'abord eu une solidarité en matière d'équipements médicaux : c'était la communication de mercredi dernier, présentée par Jean-Pierre Pont et Marietta Karamanli ;

– il y a eu, simultanément, la prise de conscience d'une solidarité liée au marché intérieur : les liens d'interdépendance entre les États membres et les risques de rupture des chaînes de production et d'approvisionnement qui pouvaient entraîner la fermeture

des frontières nationales sont apparus clairement ; c'est la communication que nous venons d'entendre, présentée par Pierre-Henri Dumont et Valérie Gomez-Bassac ;

– il y a eu, enfin – tardivement peut-être, mais beaucoup plus vite que lors de la crise des dettes souveraines – une solidarité financière et budgétaire, qui s'est matérialisée par l'action de la BCE et par les dérogations aux règles touchant au déficit public et au régime des aides d'État ; c'était l'objet des deux communications présentées par Frédérique Dumas, Xavier Paluszkiwicz et Liliana Tanguy.

Nous aimerions évoquer autre forme de solidarité qui se dessine dans un contexte international profondément bouleversé par les suites de la crise sanitaire. Il s'agit de la solidarité industrielle, numérique et technologique, c'est-à-dire d'une solidarité économique qui dépasse les simples règles formelles liées au marché intérieur et au budget commun. Il ne s'agit pas d'une solidarité reposant sur des contraintes, mais d'une solidarité de projets, assise sur des préférences collectives à défendre face aux autres puissances mondiales.

Mon collègue Pieyre-Alexandre Anglade et moi-même, nous allons structurer notre exposé en deux temps :

– d'abord, montrer que la « solidarité européenne » ne se manifeste surtout en réponse à des crises et n'a pas permis de créer une véritable communauté économique ;

– ensuite, montrer qu'il faut concevoir l'intérêt général européen de manière globale et construire une véritable solidarité industrielle fondée sur des préférences partagées.

M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur. Le principe de solidarité apparaît dès la célèbre « déclaration Schuman ». Il est ensuite énoncé dans le préambule du Traité sur l'Union européenne (TUE) qui fixe comme objectif « d'approfondir la solidarité entre les peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions ». L'article 3 du TUE affirme solennellement que l'Union « promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres ». Cette solidarité s'exprime très clairement dans plusieurs domaines de la construction européenne :

– en matière de politique étrangère et de sécurité commune (article 24 TUE)

– en matière de politique d'asile et d'immigration (article 80 TFUE)

– afin d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union (article 194 TFUE)

Dans d'autres domaines, et en particulier dans les domaines économiques et financiers c'est l'absence de solidarité qui a marqué les politiques européennes ces dernières années. La crise grecque dans la décennie passée, qui était en réalité une crise de l'Europe, l'a révélé au grand jour. En un sens nous pouvons parler d'un échec de la solidarité européenne. Avec l'accord sur le plan de relance scellé ce week-end, je pense que l'Europe prend un tournant historique. Les dirigeants européens ont fait le choix politique, radical, assumé, déterminé d'affronter la crise économique et sociale qui s'annonce de manière opposée à celle de 2008. Jusqu'à présent, la solidarité ne se limitait qu'à des événements exceptionnels et par nature imprévisibles tels que les attaques terroristes ou les catastrophes naturelles. Avec cet accord, les Européens font le choix de placer la solidarité politique au cœur du projet européen. Elle n'est donc plus ponctuelle, elle n'est plus limitée dans le temps. Cet accord

ouvre la voie à une Union sans cesse plus étroite qui est la seule façon de répondre aux grands enjeux géopolitiques et économiques auxquels l'Europe est confrontée.

Cette solidarité nouvelle trouve aussi sa source dans les crises successives de ces dix dernières années, lesquelles avec le Brexit ont changé durablement les pratiques et le rôle des institutions communautaires. L'exemple le plus emblématique est celui de la BCE et l'intervention de Mario Draghi avec son fameux « *whatever it takes* » qui a permis de sauver la zone euro. Rappelez-vous du contexte. Nous sommes alors en juillet 2012 et la solidarité entre pays de la zone euro se disloque. La crise grecque fait entrevoir une possible sortie du pays de la monnaie unique et par contagion cette hypothèse plombe la dette des pays du sud de l'Europe : le Portugal se finance à 10 %, le taux à 10 ans espagnol a bondi à 7,62 %, le taux à 10 ans italien est à 6,60 %. C'est à ce moment-là que la BCE intervient avec pour effet immédiat la baisse des taux de ces pays et le rebond des bourses européennes.

Dans la crise de la COVID c'est encore la BCE qui a agi en premier. Dès la mi-mars, de manière massive, elle a permis d'éviter une crise financière de court terme et l'écartement du « *spread* » entre les taux d'intérêts européens. Mais c'est aussi la Commission européenne qui a agi très tôt – malgré ce que l'on a pu dire parfois – et a permis aux États membres d'apporter au niveau national des réponses sectorielles qui étaient alors indispensables. Ces exemples montrent que les solidarités européennes sont d'abord, pour reprendre une expression de Schuman, des « solidarités de fait ». C'est quand les États européens sont bousculés qu'ils sont contraints de faire progresser les mécanismes de solidarité.

La solidarité européenne est donc encore trop souvent pensée de manière réactive, quand les États sont « au pied du mur ». Mais une fois que ces mesures sont prises, elles s'ancrent durablement dans la pratique, en atteste la rapidité d'action de la BCE et de la Commission dans la crise de la COVID.

Il n'en demeure pas moins que nous devons penser ces formes de solidarité de façon plus pérennes de façon à envisager à l'avenir les crises avec plus de pérennité.

Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure. Nous pensons que cette solidarité stratégique doit désormais se matérialiser dans un domaine où prévalent aujourd'hui les intérêts nationaux, à savoir la solidarité industrielle.

La solidarité industrielle européenne est le terrain des « occasions manquées ». On se souvient de la fusion manquée entre Schneider et Legrand, en 2001. En 2007, le Tribunal de l'Union a condamné la Commission à indemniser le groupe Schneider pour avoir interdit cette fusion qui aurait dû être autorisée vu le droit européen de la concurrence : mais c'était trop tard. Plus récemment, le refus de la fusion entre Alstom et Siemens a suscité un grand émoi en France et en Allemagne. La Commission européenne affirmait que le Chinois CRRC ne représentait pas « à moyen terme » un concurrent sérieux pour les entreprises européennes. Quelques mois plus tard, CRRC rachetait le groupe allemand Vossloh et faisait ainsi son entrée sur le marché européen.

Les Traités doivent être modifiés car on peut avoir le sentiment peut-être que tout se passe comme si le droit européen de la concurrence et son corollaire, le régime des aides d'État, n'avait pas pour but de permettre à nos entreprises de faire concurrence aux entreprises chinoises ou américaines mais de s'assurer qu'elles se fassent concurrence entre elles, ce qui finit inévitablement par les affaiblir.

Par le passé, il est même arrivé que les entreprises européennes fassent alliance avec des entreprises asiatiques pour gagner des parts de marché face à leurs rivales... européennes ! Dans les années 2000, plusieurs entreprises occidentales – dont Siemens – ont consenti à des transferts de technologie en faveur des industriels chinois pour prendre des parts de marché à Alstom. Aujourd'hui, ces entreprises sont obligées de s'allier pour survivre face à CRRC. De la même manière, la concurrence entre les entreprises européennes Alcatel, Nokia et Ericsson ont servi les intérêts de Huawei à qui nous sommes désormais obligés d'avoir recours pour déployer les réseaux 5G – ce qui pose, comme vous savez, des questions légitimes de sécurité.

On peut aussi s'interroger sur les transferts de technologie dont va bénéficier la Chine à la suite du rachat de l'entreprise suédoise Volvo, qui avait développé une compétence reconnue en matière de moteurs hybrides.

À l'inverse, la solidité d'Airbus – secteur où il y a un monopole européen mais un duopole mondial – lui a permis de résister aux pressions de ses concurrents chinois et de préserver pour quelques années encore son avance technologique. En 2017, Airbus a racheté plusieurs programmes de Bombardier et empêché ainsi que le Chinois Comac bénéficie d'un bond technologique qui en aurait fait le « CRRC de l'aéronautique ». Dans ce secteur comme dans tous les secteurs à forte densité capitalistique, l'unité des entreprises européenne est la seule façon de préserver nos atouts dans la compétition mondiale.

J'aimerais en outre revenir sur la décision du Tribunal de la semaine dernière, relative à l'affaire des « aides d'État » accordées à Apple par l'État irlandais. La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) considère que la Commission a qualifié à tort « d'aide d'État » les conditions fiscales favorables que le gouvernement irlandais a octroyées à Apple. Voici le message envoyé à nos concitoyens : la réglementation européenne interdit d'aider nos entreprises, mais elle n'interdit pas d'aider les multinationales ! Quelle va être la crédibilité de la Commission à présent quand il s'agira de défendre les intérêts financiers et économiques de l'Union face aux GAFAM ?

En matière industrielle il n'existe donc aucune solidarité, et je dirais c'est même pire : la réglementation européenne a pour effet d'inciter :

– nos entreprises à faire alliance avec leurs concurrents étrangers, qui échappent bien sûr à notre juridiction ;

– les États membres à accorder des régimes fiscaux avantageux à des multinationales en situation de monopole, dont ne bénéficieront pas les nouveaux entrants européens.

M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur. Mener une politique industrielle ambitieuse implique de faire des choix sectoriels, géographiques et économiques. Cela exige également de dépasser l'opposition qui peut exister entre les intérêts des consommateurs et ses producteurs. Ces éléments sont la condition d'une véritable souveraineté européenne en matière industrielle. Ils sont aussi essentiels afin de réduire notre dépendance à l'extérieur dans des secteurs stratégiques, comme la production de médicaments, mais aussi d'améliorer la protection des entreprises, de mieux lutter contre les investissements prédateurs venant de puissances extérieures et aussi de relocaliser les investissements clés en Europe.

L'Europe ne doit pas se fermer au commerce mondial, mais elle doit être moins naïve. Elle doit mieux accompagner les secteurs les plus stratégiques et nous pensons que nous avons intérêt à partager une stratégie commune d'autonomie industrielle et économique

C'est ici qu'intervient, encore une fois, la notion de « solidarité ». En contrepartie de la solidarité budgétaire et des bénéfices qu'ils tirent du marché intérieur, les États membres doivent accepter de payer un peu plus cher pour des biens qui seront produits par leurs voisins européens. C'est d'ailleurs la logique historique de la PAC, qui correspond à la première politique entièrement européenne. La solidarité de la PAC se manifeste de deux façons :

- une dimension budgétaire évidente ;
- une dimension commerciale – des tarifs douaniers élevés – qui matérialise une forme de « préférence communautaire »

En contrepartie des avantages qu'elle allait tirer du marché intérieur pour son industrie, l'Allemagne a dû accepter de soutenir et d'acheter les produits agricoles français. C'est ce qu'explique le général De Gaulle dans une conférence de presse de 1964 : « des Six, c'est l'Allemagne qui accepta les plus grands changements dans son système économique. Car, jusqu'à présent, tout en subventionnant largement son agriculture, elle achète à des pays extérieurs à la Communauté la moitié de ses aliments. Saluons la preuve très claire de solidarité européenne qui ainsi donnée (...) et disons que notre fidélité aura l'occasion de répondre à la leur ».

C'est bien le terme de « solidarité » qu'emploie De Gaulle pour justifier cette préférence coûteuse accordée aux produits européens. Il fallait, pour reprendre une autre de ses formules, qu'en Europe « on y mange ce qui y pousse plutôt que ce qu'on y importe »

Dans le cas de la PAC, cette « préférence communautaire » était justifiée par un intérêt supérieur, l'exigence de sécurité alimentaire. Il ne fallait pas que nos approvisionnements agricoles dépendent du bon vouloir de nos partenaires commerciaux. Ce débat est évidemment encore d'actualité. La crise que nous traversons a eu pour effet de montrer la pertinence de ce concept de « souveraineté » ou « d'indépendance » stratégique défendu de longue date par la France. Jusqu'ici, personne ne s'inquiétait du fait que nous importions l'essentiel de nos médicaments ; à présent on veut relocaliser la chaîne de production des médicaments, dans un objectif « d'indépendance sanitaire ».

Mais nous aimerions montrer qu'une solidarité européenne serait justifiée pour bien d'autres raisons que la seule garantie de l'approvisionnement en médicaments et en produits agricoles. L'Union européenne se caractérise par des normes, par des valeurs, par des préférences collectives que nous devons affirmer face à nos partenaires étrangers. C'est la souveraineté européenne qui nous permettra de nous défendre et d'exister, de nous défendre en apportant nos règles, nos préférences. Dans le domaine du numérique, il s'agit par exemple de la protection des données privées ou du « droit à l'oubli ». Nous avons aussi des normes sociales et environnementales inscrites au cœur de l'identité industrielle européenne. Si nous ne sommes pas prêts à investir pour défendre nos préférences collectives, nous subissons nécessairement celles des consommateurs américains et asiatiques. Ne pas être souverains et solidaires, c'est décider que d'autres décideront pour nous.

Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure. Nous en venons maintenant à une question plus pragmatique : comment mettre en œuvre cette solidarité industrielle, cette préférence communautaire, condition de notre autonomie stratégique ?

Les obstacles à cette solidarité sont multiples :

- à l'intérieur de l'Union, comme nous l'avons vu, certains États membres pourraient penser qu'ils n'ont pas besoin de payer pour investir si en plus cela les condamne à acheter plus cher (c'était notamment la logique du Royaume-Uni) ;

- à l'extérieur de l'Union, l'idée d'une « solidarité » ou d'une « préférence communautaire » pourrait être considérée comme une forme détournée de protectionnisme.

Pour ce qui du premier obstacle, il s'agit de créer une solidarité par l'interdépendance. Les chaînes de production relocalisées doivent être réparties dans l'ensemble des États membres, pour que chacun tire profit des externalités économiques des nouveaux investissements. Les segments des chaînes de valeur seraient divisés entre les États membres, de sorte qu'aucun ne puisse seul en tirer profit. Nous parviendrions à ce que Schuman appelait, dans une formule moins connue de sa Déclaration – à propos de la CECA –, une « solidarité de production ».

Quant au deuxième obstacle, il ne s'agit pas de renoncer au principe de libre-échange, mais juste de s'assurer que le commerce international respecte certaines règles de réciprocité en matière sociale et environnementale. À cette fin, il s'agirait d'appliquer des barrières non tarifaires sur les produits importés qui ne respectent pas ces normes. Le mécanisme d'inclusion carbone, qui a d'ailleurs la faveur de Thierry Breton et d'Ursula Von Der Leyen, serait une manière indirecte d'accorder une préférence communautaire, *sans discrimination de nationalité* et dans la mesure seulement où nos partenaires commerciaux ne respecteraient pas ces règles que nous sommes les premiers à appliquer. Ce n'est pas du « protectionnisme » mais, pour reprendre l'expression de Pascal Lamy, du « précautionnisme » ; on ne protège pas des produits, mais des valeurs partagées par l'ensemble des citoyens européens.

Une fois ces objections de principe levées, il reste à définir quels secteurs seraient considérés comme « stratégiques » et quels seraient les outils les plus adaptés pour les développer.

Il ne fait nul doute, depuis la crise sanitaire, que le secteur chimique et pharmaceutique est devenu un secteur stratégique. Au sein de cette même commission, nous avons adopté il y a un mois, à l'unanimité, l'excellente PPRE – je sais que vous n'êtes pas de cet avis, Monsieur le Président, mais j'en suis sûre vous soutenez le reste du propos – sur la relocalisation des chaînes de la production des médicaments et actifs pharmaceutique « essentiels ». Parmi les autres domaines stratégiques, nous pourrions également citer l'énergie et l'industrie verte, le numérique et le spatial, bref toutes les technologies de pointe nécessaires à l'affirmation d'une indépendance européenne.

Le nouvel outil des « projets importants d'intérêt européen commun » (PIIEC) semble être le commencement et l'avenir de la politique industrielle européenne. Il autorise en effet, à certaines conditions, une double dérogation au régime des aides d'État et au droit européen de la concurrence :

- en permettant à des entreprises européennes de former des ententes ;
- en permettant aux États membres de leur accorder des aides nationales

Il ne s'agit pas encore d'un véritable outil de « solidarité », parce qu'il s'appuie en réalité sur des initiatives nationales, c'est-à-dire en pratique sur les initiatives des « grands » États membres. Il s'adresse aussi, structurellement, plutôt aux entreprises qui ont d'importantes capacités d'investissement, c'est-à-dire aux grandes entreprises. Il faudrait donc réfléchir à une façon d'associer à ces grands « projets européens » l'ensemble des États membres et la totalité du système productif, de la start-up aux groupes industriels. On en revient donc à l'idée des « écosystèmes » défendue par Thierry Breton, idée très intéressante mais dont on voit encore mal comment elle va s'articuler avec le cadre des PIIEC.

De manière générale, les politiques européennes manquent de lisibilité et souffrent de leur caractère « technocratique ». L'acronyme « PIIEC » est peu compréhensible pour l'opinion ; même les spécialistes ne savent plus à quoi il correspond. Pourquoi ne pas créer un concept unique auquel on donnerait un nom plus clair ? Par exemple, les « alliances industrielles européennes » : « l'alliance européenne des batteries », « l'alliance européenne de l'hydrogène », voilà qui sonnerait bien mieux !

La création d'un label « *Made in Europe* » permettrait également de stimuler le sentiment de solidarité économique et de faire peser sur les producteurs ces exigences minimales qui correspondent aux attentes de nos consommateurs : - normes sanitaires bien sûr ; - normes relatives au droit du travail ; - normes environnementales et écologiques. Ces normes permettraient également d'homologuer les produits importés et d'y appliquer des tarifs douaniers différenciés.

M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur. En conclusion, vous le voyez bien chers collègues : solidarité industrielle, sociale et commerciale sont liées. Nous ne pouvons faire prospérer une identité industrielle forte que si nous imposons à nos partenaires commerciaux des exigences strictes qui visent à protéger l'environnement, les travailleurs et les consommateurs. La « solidarité » européenne consiste donc à concevoir les intérêts des uns et des autres de façon globale : ne pas séparer les intérêts des consommateurs et des producteurs ; ne pas séparer les économies des différents États ; ne pas séparer les produits industriels de la façon dont ils sont produits. Il faut à présent sortir de la « logique du plus bas prix » et voir les choses à long terme pour faire émerger un véritable « intérêt général européen », qui naîtrait d'une « européanisation des relations industrielles » profitable à tous les États membres.

M. Patrice Anato. Votre communication aborde des problématiques qui s'inscrivent dans un *timing* historique pour l'Union européenne avec l'accord sur le plan de relance survenu hier. Mon collègue Michel Herbillon et moi-même sommes rapporteurs pour cette commission sur le sujet de la politique industrielle. Ce travail a été arrêté entretemps par le confinement mais il se poursuivra avec de nouvelles auditions et tirera les enseignements de cette crise.

Votre communication va dans le sens des différentes conclusions que nous avons établies à la suite de l'affaire Alstom-Siemens. En effet, au-delà du droit de la concurrence, c'était la politique industrielle de l'Union européenne qui était en cause dans sa capacité à faire face aux « mastodontes » internationaux. La France et Allemagne, rejointes par la Pologne, avaient publié au printemps 2019 un manifeste pour une politique industrielle

adaptée au XXI^e siècle. Depuis, la pandémie a montré que l'absence d'une politique industrielle, notamment en matière de santé, peut être fatale et que nous ne pouvons dépendre d'États tiers pour ce qui est des équipements médicaux essentiels.

Je souhaiterais revenir sur votre constat que la « rivalité » prime sur la « solidarité » en matière industrielle. Comment l'Union devrait-elle à votre avis s'armer pour empêcher que nos entreprises européennes préfèrent s'allier avec des concurrents étrangers plutôt qu'avec des entreprises européennes ? Comment analysez-vous les phénomènes de concurrence qui pourraient survenir entre États membres dans l'hypothèse d'une relocalisation des chaînes de valeur et comment s'assurer que celle-ci puisse profiter à l'ensemble des États membres ?

Mme Constance Le Grip. J'ai été très heureuse de vous voir réhabiliter avec force la notion de préférence européenne. Cette réflexion fait également partie du credo de la droite républicaine à laquelle j'appartiens. Vous avez également eu raison de dénoncer la récente décision de la CJUE sur l'affaire *Apple*.

J'ai trouvé, M. Anglade, qu'il était un peu rapide d'affirmer qu'il y aurait eu une absence quasi-complète de solidarité au cours de la crise des dettes souveraines et, depuis le Conseil européen, une « vraie » solidarité européenne. Par le passé, il y a quand même eu plusieurs plans d'aide : pour la Grèce, pour l'Irlande pour le Portugal notamment. À l'époque il y a eu de vrais leviers budgétaires et financiers pour des pays qui étaient au bord de la faillite. On a fait avec les instruments qui existaient à l'époque.

S'agissant du plan de relance décidé par le Conseil européen le week-end dernier, je veux juste rappeler que nous avons toujours beaucoup d'interrogations s'agissant des ressources propres grâce auxquelles on va recouvrer l'emprunt et sur les « coupes budgétaires » qui vont nécessairement être opérées dans plusieurs politiques européennes importantes. Les questions sont donc encore nombreuses sur les modalités pratiques de la solidarité européenne et ses conséquences.

Mme Liliana Tanguy. Ce vaste plan de relance économique est en effet historique. On a pris conscience qu'aucun pays ne pouvait surmonter la crise tout seul. La question se pose toutefois de savoir comment cette solidarité va concrètement s'exprimer. Vous avez parlé de solidarité sanitaire, commerciale, industrielle. Mais par exemple pour la solidarité sanitaire, est-ce que cela signifie qu'il faudrait mettre en place des stocks mutualisés de médicaments ? Dans ces cas-là où seraient-ils produits ? Derrière, il y a la question des emplois.

Concernant la solidarité industrielle, comment s'arrange-t-on pour que chaque État membre produise ce pour quoi il est le plus compétitif ?

Concernant la solidarité commerciale, est-ce que la préférence européenne ne risque pas d'être perçue comme du protectionnisme ? Est-ce que ça ne risque pas de nous fermer des marchés à l'international ? Car nous avons des entreprises qui vivent de l'exportation dans nos économies respectives. Or, si nous n'ouvrons pas nos frontières, la Chine ou les États Unis fermeront les leurs.

Est-ce que vous ne craignez pas que cette solidarité, à force de vouloir produire et consommer uniquement européen, ne risque de réduire le pouvoir d'achat des consommateurs et notamment du fait d'un coût de la main d'œuvre beaucoup plus élevé ?

Mme Marguerite Deprez-Audebert, rapporteure. Cette crise a du bon car elle bouscule pas mal de choses. On passe d'une union monétaire à une union *économique et monétaire*.

En ce qui concerne le commerce, il n'est pas question de renoncer à importer ou à exporter mais on peut mettre des normes pour que les produits s'adaptent au marché européen.

Concernant la solidarité industrielle, il est hors de question que ce soient la France et l'Allemagne qui concentrent l'ensemble de l'industrie européenne. Il faut y associer les plus petits États. Tous les pays doivent bénéficier du partage de valeurs. Ce n'est que comme cela que l'on arrivera à créer un esprit de solidarité.

M. Pieyre-Alexandre Anglade, rapporteur. Sans rentrer dans une logique purement protectionniste, on ne peut pas poursuivre dans la naïveté qui fut la nôtre en matière commerciale. La nécessité de renforcer le contrôle sur les investissements étrangers, notamment dans les secteurs stratégiques, apparaît être une priorité fondamentale. D'autres pays le font comme la Chine ou les États-Unis. Il n'y a pas de raison que les Européens s'en privent. Dans la même idée, l'exigence de réciprocité doit prévaloir en matière de marchés publics.

La politique de concurrence telle qu'elle a été pensée ces dernières années a conduit à des situations grotesques telles que l'épisode d'Alstom-Siemens. Et doit repenser ces politiques de concurrence pour avoir des champions européens avec un poids suffisamment important, par exemple dans le domaine ferroviaire, pour être capable de concurrencer les autres grandes entreprises mondiales.

Sur la mutualisation des produits de santé, la crise que l'on est en train de vivre a d'abord été sanitaire et a démontré l'extrême vulnérabilité des pays européens : manque de masques, de tests, de principes actifs pour les médicaments et pour les vaccins. Ceci démontre que l'on avait délégué ces politiques à d'autres régions du monde. Il faut à présent que l'on se prenne en charge.

Un dernier mot sur ce que disait Constance Le Grip à propos du parallèle avec la crise de 2008. Entre 2008 et 2012, on a eu des plans de soutien, mais aussi des politiques d'austérité très dures pour certains pays. Ce que je voulais dire, c'est que la réponse que les Européens apportent aujourd'hui à la crise est une vraie politique de solidarité qui permet des transferts des pays les plus riches vers les pays les plus touchés sans imposer de contreparties très difficiles pour les pays en question : cela est inédit.

M. le Vice-président Jean-Louis Bourlanges. Je voudrais répondre à la question de notre collègue allemand. Est-ce que ce plan est à la hauteur et sera suffisant ?

Cette solidarité n'est pas absolument nouvelle. À la fin des années 1990, les Conseils européens de Bruxelles et d'Édimbourg ont doublé les fonds des politiques structurelles et de cohésion. Cela a représenté des sommes considérables déversées sur l'Europe du sud. La question que l'on doit se poser, c'est pourquoi ça n'a pas bien fonctionné.

Dans les années 2000, la mise en place de l'euro s'est traduite par une politique de taux d'intérêt très favorable à des pays comme la Grèce et l'Italie qui n'en ont pas forcément fait le meilleur usage. Là encore, le système politique n'a pas bien fonctionné. Mais dans les

années 2000, l'Union européenne a fait son travail. Ensuite, c'est vrai que les réformes d'austérité imposées ont été très dures.

Troisièmement, nous avons pratiqué, malgré l'opposition initiale des Allemands le *bail out*. Cette solidarité importante initiée par Mario Draghi a permis de limiter le coût de l'endettement pour des pays surendettés comme l'Espagne l'Italie et même la France.

Le traité sur la stabilité, coordination et la gouvernance (TSCG) est souvent mal interprété. À travers la notion de *déficit structurel*, il introduit la prise en compte du cycle économique, qui était alors ignoré depuis le traité de Maastricht. Les « 3 % » du PIB ne sont plus devenus un objectif en soi mais un parcours d'étape lié au niveau de croissance. Quand les Européens ont décidé, il y a quelques semaines, d'abandonner la « règle des 3 % », ils sont allés au bout de la logique du TSCG.

Le Conseil européen d'il y a deux jours est un élément supplémentaire très important à la fois du fait du montant de l'enveloppe et de l'outil utilisé, avec la création d'une dette commune. Il y aura sûrement d'autres étapes à poursuivre en matière fiscale notamment. Le Conseil européen a acté un saut qualitatif important sans constituer une rupture brutale avec ce qui a été fait auparavant.

La Commission a ensuite *autorisé* la publication d'un rapport d'information rassemblant l'ensemble des communications des binômes, précédées d'un avant-propos de la Présidente Sabine Thillaye.

IV. Nomination de rapporteurs sur des propositions de résolution européenne

La Commission a *nommé*, sur proposition du Vice-Présidente Jean-Louis Bourlanges :

– Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure sur la proposition de résolution de M. Jean-Christophe Lagarde relative à la stratégie européenne dans la course à l'Internet spatial (n° 3129) ;

– M Jean-Baptiste Moreau, rapporteur sur les propositions de résolution de :

- M. Jean-Louis Thiériot sur l'accessibilité de l'agriculture de proximité aux marchés publics de restauration collective (n° 3187) ;
- M. Jean-Baptiste Moreau et plusieurs de ses collègues relative aux accords de libre-échange entre l'Union européenne et les pays tiers et à l'encouragement de la structuration des filières agricoles dans le cadre de la politique agricole commune (2021-2027) (n° 3175) ;
- M. Fabrice Brun, M. Julien Dive et plusieurs de leurs collègues relative à la souveraineté agricole et alimentaire européenne (n° 3123) ;
- M. Julien Dive et M. Fabrice Brun relative à la possibilité pour la France d'appliquer une TVA à un taux très réduit voire nul aux produits alimentaires issus des circuits courts (n° 3225) ;

- M. Yves Daniel relative à la création d'un fonds de régulation agricole (sous réserve de son dépôt).

La séance est levée à 19 h 10.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Patrice Anato, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Jean-Louis Bourlanges, M. André Chassaigne, Mme Marguerite Deprez-Audebert, Mme Frédérique Dumas, Mme Valérie Gomez-Bassac, Mme Caroline Janvier, Mme Constance Le Grip, M. Thierry Michels, Mme Catherine Osson, M. Joaquim Pueyo

Excusés. - Mme Yolaine de Courson, Mme Marietta Karamanli, M. Patrick Loiseau, Mme Sabine Thillaye

Assistait également à la réunion. – M. Andrej Hunko (député du Bundestag)