



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ-ÉGALITÉ-FRATERNITÉ

Commission des affaires européennes

**COMMUNICATION DU BINOME DE SUIVI SUR LA REPONSE
EUROPEENNE A LA CRISE**
-
**LE MARCHE INTERIEUR COURT-IL LE RISQUE D'UN
AFFAIBLISSEMENT DURABLE ?**

Mme Valérie Gomez-Bassac et M. Pierre-Henri Dumont, députés

22 juillet 2020

La crise sanitaire dont nous sortons a représenté, pour l'Europe et le monde, une secousse d'une intensité jamais atteinte. Nous en attendons désormais les répliques. 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 pour surmonter la crise : voici, en quelques mots, l'objet de notre propos.

I. I. LE MARCHÉ INTERIEUR A CONNU UN AFFAIBLISSEMENT CERTAIN AU COURS DE LA CRISE

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 Schengen¹, en négligeant parfois certains aspects procéduraux². 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 y 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. Rappelons que l'intensité du commerce entre États membres a doublé depuis le milieu des années 1970, entraînant une hausse du revenu par habitant de 10 % en moyenne³.

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'Union Européenne, entraînant des gains de croissance de l'ordre de 14 % du PIB⁴. Pour cela, il faut faire en sorte qu'échanger par-delà nos frontières intérieures soit de plus en plus simple pour les acteurs économiques.

¹ *Articles 25 et 28 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.*

² *Les délais et obligations de notification à la Commission ne sont pas toujours observés par les États qui réintroduisent temporairement des contrôles aux frontières intérieures.*

³ *CAE, Aussilloux, Bénassy-Quéré, Fuest, Wolff, Tirer le meilleur du marché unique européen, février 2017.*

⁴ *Ce doublement rapprocherait l'intensité du commerce intra-européen de ce qui existe entre les États américains. CEPII, Aussilloux, Emlinger, Y a-t-il encore des gains à l'achèvement du marché unique européen ?, 2015.*

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'Union 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 services¹. 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 mars², 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 360.000³ 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'hôtellerie⁴.

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 %⁵.

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.

¹ Conseil européen, *Un nouveau programme stratégique 2019-2024*, 20 juin 2019.

² Le premier État à notifier cette réintroduction a été l'Autriche, suivie par la Hongrie le 12 mars. La France était encore dans le délai de 6 mois à compter du 31 octobre 2019, date à laquelle avait notifié la réintroduction de contrôles au titre de l'article 25 du code frontières Schengen en raison du risque terroriste.

³ Insee Première, « Forte croissance du nombre de travailleurs frontaliers vers la Suisse et le Luxembourg », n° 1755, juin 2019.

⁴ Insee, *Points de conjoncture des 26 mars et 9 avril 2020*.

⁵ Eurostat, *Which traded goods are affected the most by COVID-19?*, 22 mai 2020.

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.

II. L'ENJEU DE LA SORTIE DE CRISE EST DE LUTTER CONTRE LES MENACES POUR LA PROSPERITÉ EUROPEENNE ET DE RENFORCER LA RESILIENCE DU MARCHE INTERIEUR

L'Union européenne, dont on a beaucoup décrié l'inaction, n'est pourtant pas restée les bras ballants. Elle est intervenue pour **coordonner** les mesures nationales.

La Commission européenne s'est exprimée à travers des communications mettant en place de 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 critique¹ ;
- Aménager des voies de passage pour les véhicules de transport de marchandises, les *Green lanes*, pouvant être franchies en moins de 15 minutes².

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

¹ Communication de la Commission relative aux lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs, C(2020) 2051, 30 mars 2020

² Communication de la Commission sur la mise en œuvre des voies réservées, C(2020) 1897 final, 23 mars 2020

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.

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'État¹ dérogeant aux règles traditionnelles de la concurrence. Il faut saluer le fait qu'il est intervenu assez rapidement². 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 €³.

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 indemnités 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, d'abord proposé par le duo franco-allemand dans un format très ambitieux. Une fois reprise par la Commission européenne, cette initiative a fait l'objet d'un conseil européen très animé ayant abouti à un accord sur une enveloppe de 750 Mds €, dont 390 Mds de subventions.

¹ *Communication de la Commission européenne, Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, 20 mars 2020.*

² *Le modèle a été pris sur un cadre semblable adopté à la suite de la crise financière de 2008.*

³ *DINUM, Tableau de bord interactif des prêts garantis par l'État, données au 10 juillet 2020.*

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 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 exemple¹.

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, afin que l'État ait son mot à dire dans les décisions qui engagent le bien commun qu'est la sécurité sanitaire.

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.

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.

¹ CAE, Albert, Gillet, La spécialisation industrielle de sept grands pays avancés, novembre 2015.

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 anti-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'économie et du politique lorsque nous souhaitons renforcer les liens qui nous unissent à 27.

L'Union 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'asile¹, n'en seront que plus vives.

¹ Le nouveau Pacte sur l'immigration et l'asile est attendu pour la rentrée.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- M. Thierry Breton, commissaire européen (en commission des affaires européennes)
- Mme Monique Pariat, directrice de la DG HOME
- M. Vincent Aussilloux, directeur du Département économie de France Stratégie
- M. Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman
- M. Jean Pisany-Ferry, économiste et professeur à Sciences Po
- Mme Nathalie De Grove-Valdeyron, juriste, professeure des Universités.